



Strasbourg, 14 juin 2006

Etude n° 329 / 2004

CDL-AD(2006)025
Or. angl.

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

RAPPORT SUR
LA PARTICIPATION DES PARTIS POLITIQUES
AUX ELECTIONS

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 16^e réunion
(Venise, 16 mars 2006)
et la Commission de Venise
lors de sa 67^e session plénière
(Venise, 9-10 juin 2006)

sur la base des observations de

M. Ángel SANCHEZ NAVARRO
(Membre suppléant, Espagne)
M. Hans-Heinrich VOGEL (Membre, Suède)

I. Introduction

1. Pendant les dernières années, la Commission de Venise est intervenue activement dans le domaine du droit électoral et de la législation sur les partis politiques. Ce travail est axé non seulement sur la législation de certains Etats mais aussi sur certaines questions générales essentielles pour le développement des institutions démocratiques en Europe et ailleurs.

2. Dans toute démocratie, il existe un lien étroit entre la tenue d'élections libres et le droit de former des partis politiques ayant pour but l'accès au pouvoir par le biais d'élections libres et équitables. La Commission de Venise, dans un certain nombre de ses avis et projets de recherche, a examiné le rôle des partis politiques dans une société démocratique, ainsi que leur participation au processus électoral de certains pays. Cependant, jusqu'ici, la Commission de Venise n'a encore réalisé aucune étude comparative de la législation et des pratiques des pays membres dans ce domaine important.

3. Lors de sa 11^e réunion (Venise, 2 décembre 2004), le Conseil des élections démocratiques a décidé d'étudier la question de la participation des partis politiques au processus électoral et nommé MM. Á. Sanchez-Navarro (Membre suppléant, Espagne) et H.-H. Vogel (Membre, Suède) rapporteurs à ce propos.

4. Le présent rapport, basé sur les observations de MM. A. Sanchez-Navarro et H.-H. Vogel, ainsi que sur certaines remarques des membres du Conseil des élections démocratiques, a été adopté lors de la 16^e réunion du Conseil des élections démocratiques (Venise, 16 mars 2006) et de la 67^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 9-10 juin 2006).

II. La participation des partis politiques aux élections : questions spécifiques

5. La Commission de Venise a adopté au cours des dernières années plusieurs avis et lignes directrices à propos de la législation sur les partis politiques.¹ Ces documents soulignent le rôle essentiel des partis politiques dans le processus électoral et mettent en évidence un certain nombre de questions de grande importance pour la mise en œuvre concrète du droit à des élections libres et équitables. Beaucoup de ces questions, cependant, ne peuvent être abordées uniquement du point de vue de la législation sur les partis politiques. Les partis sont les acteurs principaux du processus électoral dont le cadre général et les règles sont définis essentiellement par les lois électorales. Par conséquent, si l'on considère les élections comme l'une des principales raisons d'être des partis politiques, il est nécessaire d'analyser l'ensemble des éléments du « jeu électoral ».

6. La législation et les textes de loi sur les partis politiques diffèrent d'un pays à l'autre. On admet généralement qu'il existe un lien étroit entre les caractéristiques de chaque système électoral, ou de chaque système de partis, et certains facteurs nationaux d'ordre historique, culturel, politique ou social. Il est impossible, en fait, de trouver deux systèmes politiques

¹ CDL-INF(2000)001 - Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999) ; CDL-INF(2001)007 - Lignes directrices et Rapport sur le financement des partis politiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001) ; CDL-AD(2004)007rev - Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004).

semblables. Les diverses législations nationales, en outre, sont conçues de manière à assurer le bon fonctionnement du système national et elles répondent, par conséquent, à des problèmes, des expériences et des attentes propres à chaque pays. En dépit de cette diversité, on peut distinguer deux grandes approches du statut des partis politiques. Dans la première, les partis politiques sont définis comme des groupements libres d'individus soumis à une réglementation, un contrôle et un soutien financier minimums de l'Etat (modèle britannique), tandis que dans la seconde, les partis politiques sont conçus comme des associations spécifiques dotées d'obligations, de responsabilités et de prérogatives précises (modèle allemand). En Europe, les partis politiques se sont développés selon l'une ou l'autre de ces approches et, malgré une convergence croissante, d'importantes différences culturelles subsistent. C'est pourquoi dans beaucoup de pays toute tentative de réglementation de la part de l'Etat, par exemple, est perçue comme une ingérence, alors que dans d'autres, on hésite moins à agir directement sur le paysage politique, notamment par le biais de lois sur les partis politiques ou par la mise en place de procédures d'enregistrement.

7. Un rapport général sur « les partis politiques et les élections » ne saurait ignorer de telles différences. Même si les questions qui se posent dans chaque pays ont l'air assez semblable, les réponses diffèrent dans la plupart des cas. Certaines de ces questions, cependant, peuvent être regroupées autour des différents moments qui scandent le processus électoral. Le présent rapport les abordera précisément dans cet ordre.

8. L'existence des partis politiques est particulièrement importante, et doit être spécialement prise en compte, jusqu'au moment des élections. Les partis politiques ont pour but la participation au processus politique, principalement en présentant des candidats aux élections. Les partis, bien entendu, conservent leur importance tout au long du processus électoral mais, lorsque les électeurs entrent en scène, le fait de la représentation politique perd une part de sa pertinence. Une fois que les élections ont eu lieu, et même le jour du scrutin, l'ensemble des règles juridiques et constitutionnelles (et tout particulièrement celles qui s'appliquent aux procédures de contestation des résultats et de recours) portent sur les situations particulières dans lesquels il s'agit d'assurer l'égalité de traitement entre tous les candidats et tous les citoyens.

9. Il serait donc mal approprié de mettre en place des règles différentes (délais, définition des irrégularités, procédures, sanctions) pour les acteurs partisans et non partisans, comme cela existe parfois pour la présentation de listes partisans et non partisans, la participation aux organes d'administration des élections, l'accès aux médias publics et l'accès au financement public. Les questions de fond et, en particulier, celles qui se rapportent aux procédures de dépôt des plaintes ou de recours (organes compétents et/ou tribunaux, cadre légal, sanctions) n'admettent sans doute guère un traitement différent du fait de l'organisation en partis.

10. Un autre aspect important de la participation des partis politiques aux élections concerne l'influence qu'exerce le système électoral lui-même sur la structure interne de chaque parti. Dans un système électoral uninominal à scrutin majoritaire à un tour, par exemple, le rôle des partis se limite presque exclusivement à assurer le soutien politique de leur candidat et à recueillir les contributions au financement de la campagne électorale. Dans un système proportionnel à liste fermée, par contre, les partis conservent des prérogatives très importantes, notamment pour définir la place de chaque candidat sur la liste.

A) Questions concernant la période pré-électorale

11. Le *Code de bonne conduite en matière électorale*² considère le suffrage universel comme le premier des principes du patrimoine électoral européen qui « *implique en principe que tout être humain ait le droit de vote et soit éligible* ». Ce droit, toutefois, peut être soumis à certaines conditions, généralement des conditions d'âge et de nationalité.³

12. D'autres conditions s'expliquent par le rôle important que les partis politiques tiennent dans les démocraties modernes. Le droit à l'éligibilité de tout individu peut ainsi être soumis à deux séries de règles différentes : premièrement, les normes et critères généraux définis par l'Etat pour permettre aux partis politiques de participer aux élections ; deuxièmement, les règles adoptées par les partis politiques pour la désignation des candidats lors de telle ou telle élection. Les premières règles doivent être analysées surtout du point de vue du pluralisme : si, comme l'affirme la Cour européenne des Droits de l'Homme, « *la démocratie est inséparable du pluralisme* », l'essentiel est d'assurer que les conditions supplémentaires imposées aux partis politiques ne s'opposent pas à l'expression d'une pluralité de voix au sein de la société. Les secondes règles, qui sont fixées par les partis politiques eux-mêmes ou imposées par la législation, peuvent affecter l'exercice de la démocratie à l'intérieur des partis ou le droit des membres d'une association (dans le cas présent, une association politique) à participer aux décisions fondamentales de l'association (ou parti).

a) Règles concernant le dépôt des listes et/ou candidatures : conditions supplémentaires s'imposant aux partis politiques pour participer aux élections

13. Certains pays prévoient certaines conditions supplémentaires à la présentation des candidatures ou de listes de candidats. Celle-ci, en effet, peut être soumise à l'obtention d'un certain nombre de signatures (200 électeurs inscrits sur les listes de la circonscription en Allemagne ; un pour cent des électeurs inscrits de la circonscription en Espagne) ou au dépôt d'une caution d'un certain montant⁴.

14. Les candidatures et les listes de candidats sont généralement déposées par les partis politiques. Dans certains pays (Albanie, Bulgarie, Lettonie, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » et Slovaquie notamment)⁵, seuls les partis politiques sont autorisés à participer aux élections. Dans la plupart des autres pays, les partis sont en fait avantagés par rapport aux candidats indépendants ou aux candidats qui ne se présentent pas au nom d'un parti, notamment en ce qui concerne les conditions de présentation des candidats ou l'accès aux médias.

² *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)023rev), I, 1.a.

³ Voir aussi *Rapport sur l'abolition des restrictions au droit de vote aux élections législatives*, entériné par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004) (CDL-AD(2005)012).

⁴ *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)23rev), Première partie, point 1.3 par. 8 et 9.

⁵ *Réponses au Questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques* (CDL-DEM(2003)002rev, 1.5)

15. Les partis politiques sont, comme l'affirment expressément certaines constitutions et la Cour européenne des Droits de l'Homme, des outils essentiels de la participation démocratique. Un parti politique vise par définition à « *participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques* »⁶. Il s'agit donc d'un type particulier d'association qui, dans un grand nombre de pays, doit être enregistré pour pouvoir participer aux élections ou bénéficier d'un financement public. Cette obligation d'enregistrement est considérée comme ne remettant pas en cause la liberté d'association en tant que telle, sous réserve que les conditions d'enregistrement ne soient pas excessives. Ces dernières varient fortement d'un pays à l'autre : elles peuvent inclure, par exemple, certaines normes organisationnelles et des critères minimaux quant à l'activité politique, la participation aux élections ou le nombre de voix recueillies.⁷ Toutefois, certaines conditions d'enregistrement des partis politiques mises en place dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, qui exigent une certaine représentation territoriale et un nombre de membres minimum, paraissent problématiques au regard du principe de la liberté d'association au sein de partis politiques.

16. L'obligation d'enregistrement, en tant que « *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* »⁸, devrait sans doute être prise en compte dans les conditions supplémentaires qui s'appliquent au dépôt des listes de candidats et/ou à la présentation des candidatures. En particulier, les pays qui exigent l'enregistrement des partis politiques (Allemagne, Espagne) pourraient les exempter de toute condition supplémentaire, en les autorisant à participer aux élections sans avoir par exemple à recueillir un certain nombre de signatures ou à verser une caution comme d'autres acteurs politiques.

b) Procédures de désignation des candidats à l'intérieur des partis politiques

17. Les partis constituent un type particulier d'association. Leur statut est garanti au titre du droit à la liberté d'association et les seules restrictions dont ils peuvent faire l'objet doivent être prescrites par la loi. Par conséquent, les procédures de décision internes des partis doivent être régies par le principe de l'autonomie et, dans un grand nombre de pays, les règles correspondantes sont définies uniquement dans les statuts de chaque parti politique. Cependant, la pertinence de ces procédures pour le fonctionnement de l'ensemble du système justifie, comme il a été indiqué plus haut, l'introduction de certaines règles à ce propos dans la constitution ou dans la législation, généralement afin d'exiger des partis politiques qu'ils

⁶ *Lignes directrices et Rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques* (CDL-AD(2004)007).

⁷ Voir *Lignes directrices et Rapport sur le financement des partis politiques* (CDL-INF(2001)8) et *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues* (CDL-INF(2000)1, annexe I). La Commission de Venise a exprimé de fortes réserves, par exemple, à l'égard des dispositions légales qui exigent un nombre important de membres pour pouvoir créer un nouveau parti, qui obligent les partis à être représentés sur l'ensemble du territoire national, en excluant les partis locaux ou régionaux, ou qui permettent de refuser l'enregistrement d'un parti dont la charte contient des principes contraires à la constitution ou à la législation en vigueur (cf. CDL-AD(2002)017 sur l'Ukraine, CDL-AD(2003)008 sur la Moldova et CDL-AD(2003)005 sur l'Arménie).

⁸ *Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques* (CDL-AD(2004)007).

respectent les principes démocratiques dans leur organisation et leur fonctionnement internes⁹.

18. Ces règles peuvent aussi aller plus loin : la constitution française a dû être récemment réformée pour permettre à la législation d'imposer le principe de l'égalité d'accès des femmes et des hommes aux postes électifs, ce qui restreint la liberté de décision des instances des partis politiques chargées de désigner les candidats. Dans certains pays, la loi électorale met en place une procédure de nomination des candidats des partis qui doit normalement être reprise dans les statuts de chaque parti. Tel est le cas par exemple en Allemagne (art. 21) et en Ukraine (art. 40). On peut s'interroger à cet égard sur l'étendue de l'autonomie reconnue par la loi ou, en d'autres termes, sur le degré de contrainte extérieure – et générale – compatible avec l'idée même de liberté d'association. Quoi qu'il en soit, le simple respect du principe démocratique devrait suffire à exclure toute possibilité de modifier l'ordre des candidats sur une liste après le vote des électeurs, comme cela semble par exemple être le cas dans certains pays.¹⁰

c) Partis politiques et organes d'administration des élections

19. Divers organes d'administration des élections sont en général chargés d'assurer l'équité du processus électoral. Cet objectif peut être atteint de plusieurs façons et la composition de ces organes, par conséquent, varie énormément d'un pays à l'autre. Dans certains pays comme l'Allemagne, la loi électorale ne précise pas si les partis politiques doivent être représentés parmi les assesseurs désignés pour former les commissions électorales. En Espagne, les commissions électorales de niveau supérieur se composent principalement de juges, auxquels s'ajoutent un certain nombre d'experts nommés conjointement par les partis qui disposent de sièges à la chambre basse, tandis que les commissions de bureau de vote sont formées par tirage au sort à partir des listes d'électeurs inscrits dans chaque bureau de vote et comprennent des observateurs pouvant théoriquement être désignés par tous les partis politiques (en pratique, cependant, seuls les grands partis obtiennent des représentants au sein de la plupart des commissions de bureau de vote). D'autres pays comme l'Ukraine prévoient la mise en place de commissions électorales composées de représentants des divers partis en lice, les postes de président, de vice-président et de secrétaire au sein de chaque commission étant répartis proportionnellement entre les partis (le code électoral ukrainien souligne à l'article 21.8 le « droit [des partis] à une part proportionnelle des postes de direction au sein des commissions électorales des bureaux de vote de district »)¹¹.

20. Plusieurs éléments méritent d'être examinés à cet égard comme, par exemple, les différents types d'organes d'administration des élections, leur taille, le mode de désignation de leurs membres, ainsi que les partis politiques qui ont le droit de participer au processus. On peut considérer que les commissions de niveau inférieur, ayant à s'occuper du déroulement du scrutin et à résoudre les problèmes aussi rapidement que possible, doivent

⁹ Cf. *Réponses au Questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques* (CDL-DEM(2003)002rev, 3.5).

¹⁰ *Recommandations conjointes* (de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH) *sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie* (CDL-AD(2004)017, par. 68).

¹¹ Voir aussi *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)23rev), Deuxième partie, point 3.1 par. 71.

être avant tout fonctionnelles et – réellement ou au moins en apparence – politiquement fiables. Ces commissions, par conséquent, doivent sans doute comprendre un nombre de membres réduit et leur fonctionnement n’être pas soumis à des critères d’ordre politique. Les organes composés totalement ou en partie de membres désignés par les partis politiques ne semblent pas constituer une option très fiable.¹² Les commissions de niveau supérieur, par contre, s’occupent principalement des plaintes et des problèmes particuliers à résoudre sur la base de critères plus généraux et remplissent une fonction de nature quasi-judiciaire. A ce niveau, le nombre de personnes est sans doute moins important mais il est nécessaire évidemment d’obtenir la confiance des partis politiques qui participent aux élections en valorisant l’indépendance ou les compétences techniques des membres de ces commissions ou bien en confiant aux partis un rôle dans la procédure de nomination (tous les partis ou seulement les plus importants ? Le respect du pluralisme n’exige pas en fait que l’ensemble des partis soient représentés à tous les échelons de l’organisation électorale. Le contrôle mutuel entre certains des partis les plus importants peut être à cet égard suffisant).

21. La composition des organes d’administration des élections et la procédure de nomination de leurs membres font l’objet d’approches différentes parmi les Etats membres du Conseil de l’Europe. Cependant, la composition des organes d’administration des élections doit être de nature à garantir la confiance de toutes les forces politiques qui participent aux élections, et de chaque électeur, dans l’impartialité et le professionnalisme de ces commissions¹³.

d) Droits et obligations des observateurs des partis politiques

22. Pendant le processus électoral, les observateurs et représentants des partis doivent bénéficier des mêmes possibilités de défendre leurs intérêts dans tout domaine d’activité politique. Il n’en découle pas nécessairement, comme suggéré plus haut, que tous les partis doivent être représentés au sein de chacun des organes de l’administration électorale mais l’ensemble des partis qui participent aux élections doivent pouvoir être entendus lors du processus de décision et contester toute décision qu’ils jugent légalement non fondée.

23. Il importe aussi que les représentants des partis politiques conservent le statut d’observateur non seulement jusqu’à l’achèvement du scrutin mais jusqu’à la date de règlement des derniers litiges concernant le résultat des élections. Ceci, en effet, peut avoir un impact positif sur la crédibilité des résultats.

¹² Tout récemment, par exemple, la Commission de Venise et l’OSCE/BIDDH ont adopté un *Avis préliminaire conjoint sur le projet révisé d’amendements au Code électoral de l’Arménie* (CDL-AD(2005)008) qui souligne le « vif intérêt partisan » des membres de la Commission électorale centrale et déclare que « la règle selon laquelle les commissions doivent être constituées uniquement de personnes désignées par les parlementaires (...) (sans aucune nomination non partisane) a pour conséquence que les commissions ne peuvent pas être considérées comme étant suffisamment pluralistes et équilibrées pour assurer une impartialité et une indépendance générales », en insistant sur l’importance de « la prise en compte de la totalité des intérêts politiques et civils afin que le public ait suffisamment confiance dans le déroulement et le résultat des élections » (nous soulignons). De la même façon, les *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l’administration des élections en Albanie* (CDL-AD(2004)017), mentionnées plus haut, qualifient de « particulièrement problématiques » les « dispositions qui régissent la formation des commissions électorales (...) [qui] ont donné une place très prédominante aux deux principaux partis politiques à chaque niveau de l’administration des élections » et conduisent à une « extrême politisation » de l’administration des élections.

¹³ Voir aussi *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL – AD (2002) 23 rev), Deuxième partie, point 3.1, par. 71 -72.

B) Questions concernant la campagne électorale

a) Questions financières, principe d'égalité et utilisation des ressources publiques

24. La Commission de Venise a déjà adopté des lignes directrices sur le financement des campagnes électorales, qui est différent du financement régulier des partis politiques.¹⁴ Le financement régulier est justifié par le rôle essentiel que jouent les partis politiques en régime démocratique mais le financement électoral a des raisons encore plus fortes. Le processus électoral est la procédure régulière qui permet aux citoyens de décider de l'orientation principale des institutions démocratiques ; il s'agit donc du principal vecteur de la légitimité démocratique. En ce sens, les dépenses électorales sont semblables aux dépenses institutionnelles : ce sont des dépenses nécessaires pour que les institutions fonctionnent conformément au cadre constitutionnel.

25. Cette approche permet de fixer certaines limites : les activités des partis politiques doivent être financées, et financées de manière égale, pour autant qu'elles contribuent au fonctionnement des institutions démocratiques. L'accès aux ressources publiques, par conséquent, peut être limité aux partis « institutionnels », c'est-à-dire aux partis qui sont représentés au parlement et participent aux travaux parlementaires. Il est bien entendu possible d'étendre le financement public à d'autres partis qui représentent « une part significative du corps électoral » ou qui « atteignent un certain seuil de voix ». Cependant, l'égalité ne veut pas dire que tous les partis doivent bénéficier des ressources publiques, indépendamment de leur influence réelle au sein de la société. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* prévoit que :

*« Selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux (...) »*¹⁵

26. Certaines questions se posent à cet égard : si tous les partis ne peuvent prétendre automatiquement à un financement public (sur une base régulière ou en relation avec les élections), à partir de quel seuil est-il admissible de refuser à un parti l'accès aux ressources publiques ? Un système électoral peut avoir pour effet de priver de représentation parlementaire certains partis socialement importants mais le refus d'accorder à ces partis des moyens publics peut conduire à leur disparition pure et simple, réduisant ainsi le pluralisme et les alternatives politiques au sein de la société. Le financement électoral doit-il être plus généreux que le financement régulier des partis afin d'inciter les mouvements sociaux à présenter une alternative politique au moment des élections sans risques financiers excessifs ?

27. Pour prendre les choses sous un angle différent, il est clair que les grands partis, dont les membres et les dirigeants détiennent généralement un certain pouvoir institutionnel (par exemple en tant que membres des assemblées nationales, régionales ou même locales, ou en tant que détenteurs de postes exécutifs à l'un ou l'autre de ces niveaux) peuvent disposer de ressources beaucoup plus importantes (équipements, conseillers, personnel administratif) simplement parce qu'ils ont accès de fait à des moyens publics qui ne sont pas considérés

¹⁴ *Lignes directrices et Rapport sur le financement des partis politiques* (CDL-INF(2001)8).

¹⁵ *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.b.

comme une forme de financement public de leurs activités. Au Royaume-Uni, par exemple, les statuts du parti conservateur prévoient que, pour être reconduit dans ses fonctions, un leader sortant doit obtenir une majorité plus forte que celle exigée pour élire un nouveau leader, simplement parce que le leader sortant, comme on le reconnaît généralement, dispose de moyens beaucoup plus nombreux d'influencer les membres du parti ou ses électeurs. Ce type de distinction est-il pertinent ? Et, si oui, doit-il être pris en compte à d'autres niveaux ?

28. Les *Lignes directrices* et le *Rapport sur le financement des partis politiques* de la Commission de Venise (CDL-INF(2001)8) établissent une distinction entre le financement régulier et le financement des campagnes électorales. Toutefois, cette distinction ne présente qu'une utilité réduite dans les situations où les partis politiques reçoivent des fonds (publics) de façon permanente et régulière à la fois pour leurs activités courantes et pour leur participation aux élections. Lorsque tel est le cas, souligne le rapport, « *le seul financement – total ou partiel – des élections (...) a pour simple but de ne pas vider les caisses des partis à chaque élection et de permettre au jeu démocratique de se dérouler harmonieusement et librement à intervalles réguliers* ». Le rapport indique également que la plupart des démocraties européennes ont adopté cette approche. La situation est la même en ce qui concerne les dons privés aux partis politiques.

29. Si cette distinction doit être maintenue dans la réglementation concernant, d'une part, les campagnes électorales et, d'autre part, les périodes pré- et post-électorales, un certain nombre d'éclaircissements sont souhaitables. Des précisions sont nécessaires pour éviter certains des problèmes évoqués à plusieurs reprises en Europe pendant les dernières années et, en particulier, au cours des délibérations qui ont précédé l'adoption du Règlement CE 2004/2003 de l'Union européenne relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen¹⁶.

30. Lorsque les fonds publics sont alloués *dans la perspective générale* d'une campagne électorale, il est nécessaire de préciser que les fonds en question peuvent être utilisés par les partis qui en bénéficient à toute fin légitime dans le cadre de leurs activités politiques ; si des conditions particulières restreignent l'emploi des crédits accordés, ces conditions doivent être expressément mentionnées. Lorsque les fonds publics sont alloués *uniquement à des fins électorales*, il convient de préciser comment doivent être traitées les dépenses qui ne peuvent être classées comme relevant exclusivement de la campagne électorale, comme par exemple les frais de (location de) locaux servant à la fois aux activités courantes du parti et à la campagne électorale ou les frais de personnel liés aux salariés du parti qui travaillent à la fois aux activités courantes du parti et à sa campagne électorale. Le cas échéant, il conviendra aussi de préciser le délai avant et après les élections pendant lequel le parti est légalement en droit d'utiliser les crédits accordés et la période pendant laquelle les dépenses doivent avoir lieu.

31. Pour ce qui concerne les dons reçus par un parti ou un candidat aux fins de la campagne électorale, des dispositions doivent préciser l'attitude à adopter à l'égard de toute condition ou souhait exprimé par le donneur quant à l'emploi des fonds, la manière de traiter les dépenses qui ne peuvent être classées comme relevant exclusivement de la campagne électorale et le délai avant et après les élections pendant lequel le parti est légalement en droit d'utiliser ces

¹⁶ Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, Journal officiel de l'Union européenne (J.O.) 2003 L 297/1, ainsi que la Décision du Bureau Parlement européen du 29 mars 2004 fixant les modalités d'application du Règlement (CE) n° 2004/2003, J.O. 2004 C 155/1, et le Rapport spécial de la Cour des comptes européenne n° 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen avec la réponse du Parlement européen, J.O. 2000 C 181/1, et aussi les travaux préparatoires au Règlement n° 2004/2003.

contributions à la campagne électorale. D'autres questions peuvent se poser à propos des candidats qui investissent leurs propres ressources dans une campagne électorale. En pareil cas, il peut être nécessaire de préciser par des dispositions dans quelle mesure un candidat peut utiliser ses ressources ou les ressources de sa famille et aussi comment et par qui doivent être évaluées les ressources en nature.

32. Lorsque les partis politiques sont ou peuvent être soumis à l'impôt sur le revenu, il convient de préciser dans quelle mesure les subventions, dons et cotisations des membres du parti seront considérés comme revenu imposable, quelles dépenses pourront être déduites du revenu imposable et quelles informations devront être fournies par le parti pour obtenir de telles déductions. Des éclaircissements sont aussi à envisager à propos de la taxe à la valeur ajoutée et d'autres impôts pouvant s'appliquer aux partis politiques.

33. Il convient encore de préciser les normes de comptabilité auxquelles doivent se plier les partis, à savoir celles qui s'appliquent aux associations, aux entreprises ou à toute autre entité privée ou celles que doivent respecter les autorités publiques ou d'autres entités publiques (ou peut-être encore les deux).

b) Accès aux médias (publics et privés)

34. Les sociétés contemporaines sont principalement des « sociétés de l'information » : les élections se disputent dans un contexte très particulier et l'accès aux mass médias constitue sans doute le meilleur moyen pour les partis de communiquer leur message aux électeurs. Il s'agit donc probablement de la ressource principale recherchée par les partis. L'accès aux médias publics est aussi l'aide la moins chère que l'Etat peut apporter aux partis. L'intérêt est donc très clair des deux côtés. Des problèmes peuvent naturellement apparaître au moment de définir les modalités de cet accès (temps accordé aux différents partis et/ou listes, couverture de la campagne dans les émissions d'information). L'existence d'un système d'enregistrement des partis doit aussi être prise en compte à cet égard, dans la mesure où il en résulte certains avantages pour les partis enregistrés. Cependant, l'enregistrement ne doit pas être utilisé à des fins discriminatoires pour priver d'autres acteurs sociaux de la possibilité de défendre leur point de vue dans une campagne équitable. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* prévoit que :

« L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement : à la campagne électorale ; à la couverture par les médias, notamment les médias publics (...) »¹⁷

35. S'agissant des médias privés, les problèmes sont évidemment différents. Le principe de l'équité des élections doit être compatible avec celui de la liberté des élections : si tous les partis et/ou les candidats ont le droit de faire campagne et de communiquer leur message à tous les citoyens, il est vrai aussi qu'un grand nombre de médias privés ont une orientation sociale, idéologique et finalement politique très marquée et ceci, par conséquent, doit être pris en compte dans la définition du droit d'accès à tous les médias¹⁸. Ce facteur, bien entendu, ne saurait justifier la mise en place de conditions économiques différentes quant à l'accès des

¹⁷ *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.a.

¹⁸ Voir aussi *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)23rev), I.2.3.c.

partis à la publicité mais il pourra être invoqué pour refuser de laisser certains partis accéder à certains médias. La difficulté de trouver un juste équilibre dans le domaine des médias est particulièrement évidente dans le contexte de la compétition électorale.

36. Un autre problème complexe qui se pose à propos de la couverture de la campagne électorale est celui de la responsabilité des médias quant à la qualité de l'information qu'ils fournissent aux différentes forces politiques. La liberté de la presse est l'un des piliers de la démocratie moderne ; cependant, il doit exister un mécanisme permettant un recours efficace contre l'usage abusif ou le détournement de l'information pendant la période pré-électorale.

C) Questions concernant le jour du scrutin

a) Rôle des observateurs des partis politiques

37. Il importe tout particulièrement d'assurer à tous les partis et à tous les candidats la possibilité de déployer des observateurs le jour du scrutin¹⁹. Les partis bénéficient évidemment à cet égard de certains atouts – une organisation permanente et des membres notamment – qui ne peuvent que les aider dans cette tâche et dont il est beaucoup plus difficile aux candidats indépendants de disposer.

38. Les observateurs doivent avoir le droit de contrôler tous les aspects de la procédure de vote (urnes, commissions électorales à tous les niveaux), d'intervenir – ou tout au moins de faire entendre leur point de vue – pour résoudre les conflits qui peuvent apparaître et d'informer le parti qu'ils représentent des problèmes observés pendant le déroulement des élections afin que celui-ci puisse déposer un recours en cas de décision légalement non fondée.

b) Procédures de recours

39. Le *Code de bonne conduite en matière électorale* insiste sur l'importance d'« un système de recours efficace »²⁰ et, comme indiqué plus haut, cette exigence doit s'appliquer à l'ensemble du système, y compris bien entendu les recours déposés le jour du scrutin à titre individuel par un citoyen ou les recours déposés par une entité quelconque. Dans le contexte des élections, le système de recours, pour être efficace, doit permettre de contester toute décision d'une autorité publique et garantir une décision immédiate de l'organe compétent. Tout retard dans le traitement des plaintes et la procédure de recours ne peut que compromettre gravement la crédibilité d'un scrutin.

D) Questions concernant la période post-électorale

a) Contestation des résultats électoraux : délais prévus

¹⁹ *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)23rev), Deuxième partie, point 3.2.

²⁰ *id.*, point 3.3.

40. Les « *délais de recours* », y compris bien entendu la décision de contester les résultats électoraux, doivent être « *réalistes* »²¹. Il s'agit évidemment d'un élément important de l'ensemble du système de recours ; cependant, les délais en question varient non seulement d'un pays à l'autre (en fonction de multiples facteurs liés par exemple au système de dépouillage du scrutin ou de transmission des résultats) mais aussi d'un cas à l'autre (en fonction des différents types de scrutin, qui peuvent aussi avoir lieu dans des contextes différents : circonscriptions uninominales ou scrutin national, par exemple ; chambre haute ou basse, etc.). Il semble difficile de tirer des conclusions générales sur le type de délai acceptable ou non car ceci dépendra fortement du contexte.

b) Sanctions

41. La remarque précédente vaut également pour le système de sanctions. Premièrement, les options en ce domaine sont si nombreuses qu'il n'est pas possible de les résumer brièvement. Deuxièmement, la participation des partis politiques n'affecte pas en tant que telle la définition et le fonctionnement des règles à ce propos : l'annulation des élections dans certaines circonscriptions, la perte éventuelle de certains sièges ou les sanctions économiques et financières peuvent frapper divers candidats indépendamment de leur appartenance politique.

III. Conclusion

42. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté des approches différentes en matière de réglementation des activités des partis politiques et de leur participation à la vie politique et, en particulier, aux élections. Toutefois, certaines tendances et préoccupations communes se dégagent sur les questions suivantes : l'égalité entre les diverses forces qui cherchent à accéder à la représentation politique, le financement des partis et divers aspects du fonctionnement interne des partis.

43. La définition d'un ensemble de normes communes est non seulement possible mais tout à fait indiquée dans un certain nombre de domaines, en particulier :

- a. les règles de désignation des candidats aux différentes élections ;
- b. l'égalité de traitement des différents partis et candidats individuels qui participent aux élections ;
- c. la possibilité de déployer des observateurs pendant toute la durée des élections, jusqu'à l'examen du dernier recours par les organes compétents ;
- d. la transparence du financement des campagnes électorales et l'obligation pour les partis de rendre des comptes au sujet de l'utilisation de leurs ressources ;
- e. l'égalité d'accès aux médias ;
- f. la mise en place d'un système efficace de contestation des résultats et de recours et d'une procédure rapide de règlement des litiges tout au long du processus électoral ;
- g. le respect du principe de proportionnalité des sanctions.

²¹ *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie* (CDL-AD(2004)017), déjà citées, par. 103.

44. La Commission de Venise espère que la poursuite de la coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe dans ces domaines permettra d'aboutir à l'élaboration de normes communes sur le rôle des partis politiques et contribuera ainsi à l'amélioration des pratiques électorales en Europe.