

## Partie 1

# LE DROIT DES PARTIS POLITIQUES DE L'EUROPE DÉMOCRATIQUE

---

Le droit des partis s'est formé très lentement dans les pays d'Europe occidentale. Alors qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ils étaient déjà des pièces maîtresses du fonctionnement des systèmes politiques, le droit constitutionnel les ignorait le plus souvent. En France, alors que Chateaubriand mentionne des groupes parlementaires dès la Restauration<sup>1</sup>, il faut attendre 1910 pour que le règlement de la Chambre des députés en officialise l'existence. Puis, même si les formations politiques, dont la libre création est permise sous le régime de la loi de 1901 relative au contrat d'association, se sont structurées davantage en partis de masse, notamment à gauche de l'échiquier politique, c'est seulement en 1958 que la constitution garantira leur liberté en les autorisant à concourir à l'expression du suffrage. Après la Première Guerre mondiale, cependant, les nou-

---

1. Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, Garnier, 1998, t. III, livre XXV, ch. 8, p. 39.

## Partie 1 – Le droit des partis politiques de l'Europe démocratique

velles républiques parlementaires d'Europe centrale et orientale issues du démantèlement des puissances vaincues accordèrent aux partis des fonctions plus importantes ainsi que certaines prérogatives constitutionnelles. Souvent rédigées sous l'influence d'éminents juristes, — H. Preuss pour celle de la République de Weimar ou H. Kelsen pour celle de l'Autriche — les constitutions de l'Europe nouvelle expriment le souci de rationaliser le pouvoir et d'encadrer juridiquement un jeu politique qui échappe largement à la réglementation. L'objectif premier est de stabiliser et de renforcer les exécutifs qui, à l'exception notable du régime parlementaire anglais, sont frappés de précarité par le multipartisme, des modes de scrutin peu propices à la stabilité des coalitions gouvernementales et l'indiscipline des partis. On introduit donc dans les lois fondamentales les techniques du *parlementarisme rationalisé*<sup>1</sup> et on adopte la représentation proportionnelle pour donner corps à un *État des partis*<sup>2</sup>. Mais dotés d'un statut juridique à la hauteur de leur fonction politique, certains partis mettent en péril la démocratie qui leur permet d'accéder au pouvoir. Le parti communiste en Union soviétique, le parti fasciste en Italie et le parti national-socialiste en Allemagne témoignent de l'extrême danger que représentent pour les démocraties pluralistes des organisations qui ne visent qu'à les détruire pour instaurer un régime autoritaire ou totalitaire. Les démocraties menacées adoptent des législations pour les interdire et sanctionner leurs dirigeants car elles ne sauraient tolérer qu'au nom du pluralisme et de la liberté, n'importe quel parti puisse se constituer — notamment des groupes de combat ou des ligues factieuses — et prôner n'importe quelle doctrine. Dans certains pays il est déjà trop tard : l'Allemagne de Weimar succombe aux assauts du parti nazi et tout le continent est emporté dans le cataclysme de la seconde guerre mondiale conçu par certains Partis-États. À la fin du

- 
1. B. Mirkine-Guetzvitch, *Les constitutions européennes*, t. I, PUF, 1951, p. 29-31.
  2. H. Kelsen plaide pour les doter d'un véritable statut constitutionnel, in *La démocratie, sa nature, sa valeur*, (2<sup>e</sup> éd. 1932), Dalloz, 2004, p. 19.

## Chapitre 1 – La liberté des partis, une exigence démocratique en Europe

conflit la doctrine juridique souligne le rôle ambivalent joué par les partis<sup>1</sup> et les nouveaux États démocratiques issus des pays dévastés par les régimes qui avaient « tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine<sup>2</sup> » réaffirment tant leur attachement aux droits de l'homme que la nécessité de préserver la démocratie contre ses ennemis. Les États qui avaient été à l'épicentre du désastre inscrivent dans leur constitution des dispositions visant à restreindre les libertés pour les entités politiques qui voudraient détruire le régime démocratique<sup>3</sup>. Cependant, ces principes préventifs, mentionnés dans la constitution ou figurant dans de simples lois, ne sont pas toujours appliqués. Là où existent de puissants partis communistes, comme en France, on renonce à les inscrire dans la constitution<sup>4</sup>. Si le problème préoccupe toutes les démocraties d'Europe, elles ne le traitent pas uniformément et, lorsqu'elles se dotent d'une réglementation contre les partis anti-démocratiques, son contenu, sa portée et ses mécanismes d'application varient de l'une à l'autre.

Toutefois, un rapprochement international du droit des partis s'effectue progressivement entre les États du Conseil de l'Europe qui élaborent une Convention européenne des droits de l'homme signée le 4 novembre 1950. Intégrée à l'ordre juridique des États qui la ratifient, elle instaure un système juridictionnel habilité à se prononcer sur sa violation par une

- 
1. G. Vedel conclut sur ce point : « Deux faits sont certains : une démocratie ne peut vivre sans partis organisés, elle peut mourir du fait des partis », *Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 156.
  2. Préambule de la constitution de la IV<sup>e</sup> République.
  3. La constitution de la République fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949 est symptomatique de cette tendance : elle interdit « les groupements dont les buts ou dont les activités seraient contraires aux lois pénales, dirigées contre l'ordre constitutionnel ou contre l'idée d'entente entre les peuples » (art. 9) et elle prévoit que les partis qui porteraient atteinte à l'ordre libéral et politique du pays seraient anticonstitutionnels (art. 21).
  4. Le droit des partis national, produit « par les partis pour les partis », enregistre donc directement leurs intérêts collectifs dont il est tributaire, ainsi que de leurs rapports de forces.

## **Partie 1 – Le droit des partis politiques de l’Europe démocratique**

« Haute Partie Contractante » à la suite du recours d'un individu qui s'en prétend victime. La Commission et la Cour européenne des droits de l'homme développent ainsi une abondante jurisprudence, qui définit les standards européens relatifs aux partis<sup>1</sup>. Relayant et complétant cette œuvre jurisprudentielle, d'autres organes du Conseil de l'Europe incitent les États à rapprocher leur législation relative aux partis dans une perspective d'harmonisation et de diffusion de la démocratie pluraliste en Europe. La Cour et ces organes ont constitué un corps de normes commun aux États, qui affirme la liberté partisane et en fait une exigence de la démocratie en Europe (chapitre 1). La juridiction européenne définit également des règles qui doivent protéger cette liberté contre tous ceux qui seraient tentés d'y porter atteinte (chapitre 2).

---

1. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole 11 le 1<sup>er</sup> novembre 1998 la Commission n'existe plus en tant qu'organe devant statuer sur la recevabilité des requêtes et l'établissement des faits. Elle est remplacée dans ces fonctions par la Chambre avant qu'elle statue au fond. Sur l'ancien et le nouveau système de contrôle juridictionnel : F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, 7<sup>e</sup> éd. 2005, § 291, et les schémas comparatifs p. 537.

## **Chapitre 1**

# **La liberté des partis, une exigence démocratique en Europe**

---

Appelée à se prononcer sur les droits et libertés dont les partis et leurs membres revendiquent l'exercice sur le fondement de la Convention et de ses instruments additionnels, la Cour développe sa conception de la place des partis dans l'économie générale du système normatif protecteur des droits de l'homme qu'elle contribue à édifier (I). C'est par référence à ce cadre qu'elle définit *in concreto* les différents droits conventionnels des partis (II à V).

### **I. La reconnaissance du rôle des partis par le juge européen**

A. Deux constats s'imposent au vu des sentences que la Cour et la Commission ont consacrées aux partis. En premier lieu, elles ont eu peu d'opportunités de statuer puisqu'à ce jour elles n'ont eu à connaître que de quelques dizaines d'affaires qui les concernaient strictement, hors affaires pendantes. Même si elle avait auparavant tracé de façon implicite

## **Partie 1 – Le droit des partis politiques de l’Europe démocratique**

les contours d'une démocratie où les partis auraient toute leur place et pourraient exercer des droits prescrits par la Convention, la Cour n'a rendu son premier arrêt sur cette question que le 30 janvier 1998 dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres contre Turquie* jugée par sa formation en Grande Chambre en raison de son importance<sup>1</sup>. En second lieu, il est notable que les saisines de la juridiction par des partis et/ou leurs membres se sont multipliées récemment alors que leur nombre était resté fort limité pendant ses premières années de fonctionnement. À quels facteurs attribuer cette « inflation » du contentieux européen des partis ? Plusieurs éléments aux effets conjugués peuvent être avancés : la conséquence mécanique de l'accroissement des États-Parties à la Convention et, partant, des recours individuels, auxquels, au surplus, ils ne peuvent plus s'opposer<sup>2</sup> ; le fait aussi que de nouveaux partis ont surgi, dont les revendications de tous ordres — religieuses, minoritaires ou autonomistes — jugées dangereuses ont poussé les États à prendre contre eux des mesures restrictives. À ces diverses causes s'ajoute une raison décisive que l'analyse de l'évolution de la jurisprudence permet de vérifier : le juge s'est progressivement forgé une conception plus exigeante de la démocratie, a reconnu le rôle incontournable des partis dans son affirmation et dans sa sauvegarde et, en conséquence, a étendu la garantie de leurs droits.

**B.** Les organes de la Convention saisissent de requêtes portant sur les droits des partis, seuls ou parmi d'autres moyens, se sont, en effet, montrés longtemps prudents. Certes, la Commission a estimé à plusieurs reprises que les dispositions conventionnelles, notamment l'article 11 relatif à la liberté d'association, leur étaient applicables, mais de façon toujours

---

1. Sur cet arrêt et l'arrêt *Parti socialiste de Turquie et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, et pour une synthèse pertinente : B. Duarté, « Les partis politiques, la démocratie et la Convention européenne des droits de l'homme », *RTDH*, 1999, p. 314-350.

2. Notamment la Turquie qui nourrit le plus fort contentieux des partis.

## Chapitre 1 – La liberté des partis, une exigence démocratique en Europe

implicite<sup>1</sup>. Mais elle s'est contentée de procéder à une interprétation littérale et laconique de ces prescriptions sans préciser la spécificité éventuelle des partis dans la consolidation de la « société démocratique » européenne à laquelle ils sont censés participer. Tout au contraire, dans sa décision déclarant irrecevable la requête du Parti communiste allemand sur le fondement de l'article 17 de la Convention, la Commission développe une argumentation sommaire qui lui évite d'examiner l'affaire sous l'angle des articles 9, 10 et 11, dont le « groupement » Parti communiste allemand n'aurait donc pu se prévaloir parce qu'il visait lui-même à y porter atteinte selon l'article 17. Dans l'affaire grecque la Commission a conclu à la violation de nombreux articles de la Convention par le régime militaire mis en place en 1967 et de l'article 11 pour ce qui concerne les droits des partis dont l'activité avait été interdite. La Résolution DH (70) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe adoptée le 15 avril 1970 suivit le rapport de la Commission, dont elle cite les propositions en annexe. Parmi celles-ci la proposition n° 10 ainsi libellée : « Des élections libres devraient avoir lieu dès que les conditions nécessaires pourront être remplies. Ces conditions devraient assurer “la libre expression du peuple” (art. 3 du Protocole n° 1 de la Convention). Cela implique que la liberté d'association, pour la formation des partis, et la liberté de réunion, pour la tenue des réunions politiques, soient promptement restaurées conformément à l'article 11 [...] À cet égard la Commission rappelle aussi sa proposition faite au point 9 ci-dessus et relative à la liberté d'expression. » Cette formulation illustre la conception longtemps dominante dans la jurisprudence européenne : non seulement la liberté d'association et de réunion ne fait pas l'objet d'une

---

1. Déc. 20 juillet 1957, Affaire *Parti communiste d'Allemagne c. Allemagne* ; Rap. de la Com., 18 novembre 1969, *Affaire grecque* ; Rap. de la Com., 7 décembre 1985, *Affaire France, Norvège, Danemark, Suède et Pays-Bas c. Turquie*. Dans l'arrêt *PCUT* la Cour rappelle cette applicabilité implicite (§ 23), comme si elle voulait signaler les étapes initiales de la jurisprudence qu'elle allait élargir aux paragraphes suivants.

## Partie 1 – Le droit des partis politiques de l’Europe démocratique

proposition spécifique de la Commission, alors qu’elle était invoquée par les requérants, mais cette liberté est considérée comme un moyen de mise en œuvre d’un autre droit, celui « d’assurer la libre opinion de l’expression du peuple sur le choix du pouvoir législatif » par l’organisation d’élections libres davantage que comme un droit applicable en soi aux partis. Comment expliquer cette réserve de la jurisprudence européenne initiale à l’endroit des formations politiques ? Plusieurs éléments y ont contribué de façon différenciée : des instances européennes en quête de légitimité, l’histoire récente de l’Europe confrontée aux totalitarismes et le contexte de la guerre froide qui n’en fait pas disparaître la menace (Affaire du Parti communiste allemand), des litiges interétatiques sensibles (les Affaires grecque et turque) et, surtout, des hésitations pour des institutions émergentes à dissocier les natures juridique et politique des droits des partis, qui les conduisent à respecter strictement *l’autonomie constitutionnelle* des États, lorsqu’il s’agit de « droits à caractère politique<sup>1</sup> ».

C. Cette lecture restrictive des droits reconnus aux partis par la Convention s’est poursuivie dans l’arrêt *Vogt c. Allemagne* du 26 septembre 1995, qui énonce que « malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d’application, l’article 11 doit en l’occurrence s’envisager aussi à la lumière de l’article 10 ; la protection des opinions personnelles visée à l’article 10 constitue l’un des objectifs de la liberté de réunion et d’association consacrée à l’article 11 » (§ 64). En reprenant pour les partis l’argumentation appliquée aux syndicats dans la jurisprudence *Young, James et Webster c. Royaume-Uni* du 13 août 1981 (§ 57), le juge confirme que la liberté d’association est avant tout un *droit-condition* de

---

1. CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, et la déc. 3 octobre 2000, *Refah Partisi c. Turquie*. Cf. L. Burgorgue-Larsen, « L’autonomie constitutionnelle aux prises avec la Convention européenne des droits de l’homme », *Revue (belge) de droit constitutionnel*, 2001/1.