



C. LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA DÉMOCRATIE¹

8. Pluralisme politique et partis politiques

a. Première étape : textes de référence

<p>Projet Mayor</p>	<p>Article 7</p> <p>Une société démocratique suppose le multipartisme, qui doit fonctionner dans un esprit de tolérance : la formation de partis politiques ou d'autres groupements politiques en accord avec les règles de droit international doit rester libre. Leur interdiction ne peut intervenir que dans les cas et dans les conditions prévues par la loi. Même si elle est élue démocratiquement, la majorité ne doit gouverner qu'en respectant d'une manière permanente les droits légitimes de la minorité. La présence des parlementaires et celle des membres de tout organe représentatif doit être constante pendant tous les débats.</p>
<p>ONG</p>	<p>B. Conditions d'ordre politique pour la réalisation d'une démocratie véritable</p> <p>I. Participation des citoyens</p> <p>[...]</p> <p>3. Partis politiques</p> <p>a. Une société démocratique véritable implique le multipartisme.</p> <p>b. Le droit à la liberté d'association inclut le droit de créer des partis politiques. Ces partis ont pour rôle d'engager et de promouvoir le débat politique.</p> <p>c. La formation de partis politiques ou d'autres groupements politiques conformément à la loi est libre. Il ne peut être fait obstacle à la constitution d'un parti politique et on ne peut l'interdire que dans les cas prévus au point A-III-b de la présente Déclaration. En aucun cas un parti politique ne peut viser la destruction de la démocratie et des droits fondamentaux.</p>

¹ La contribution de chaque équipe reproduit la pensée de l'auteur et engage uniquement la responsabilité de celui-ci.

	d. Le financement des partis politiques est régi par la loi.
Charte africaine	<p>Article 3</p> <p>Les Etats parties s'engagent à mettre en œuvre la présente Charte conformément aux principes énoncés ci-après :</p> <p>[...]</p> <p>11. Le renforcement du pluralisme politique, notamment par la reconnaissance du rôle, des droits et des obligations des partis politiques légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale.</p>

b. *Fiche de synthèse* (par LETIZIA SEMINARA)

La recherche du Réseau méditerranéen avait prévu comme un élément de toute démocratie le principe du pluralisme politique et le droit de créer des partis politiques.

Le multipartisme constitue un élément que la démocratie impose selon les trois documents : de manière explicite pour le Projet Mayor (article 7) et pour la déclaration des ONG (article B.I.3.a); de manière implicite pour la Charte Africaine qui engage les Etats à mettre en œuvre la Charte conformément au principe du pluralisme politique, en incluant aussi les « partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale » (article 3.11).

Le Projet Mayor fait découler des corollaires importants du principe du multipartisme. Le premier implique que ce multipartisme « doit fonctionner dans un esprit de tolérance » (article 7). Le deuxième concerne le respect des droits légitimes de la minorité (article 7). Ces éléments ne sont mentionnés que par ce projet pour ce qui est des partis politiques et, en ce qui regarde les droits de la minorité, par la Charte africaine qui se réfère de manière explicite à la reconnaissance des droits des partis d'opposition à son article 3.11 (v. différemment, sur les droits des personnes appartenant aux minorités, la fiche n. 10).

La liberté de créer des partis politiques est le deuxième élément à relever dans le Projet Mayor (article 7) et dans la déclaration des ONG (B.I.3.c). La déclaration des ONG fait de cette possibilité un « droit de créer des partis politiques » (article B.I.3.b). Cette possibilité est moins explicite dans la Charte africaine qui ne se réfère qu'à l'engagement des Etats de reconnaître le rôle, les droits et les obligations des partis politiques légalement constitués (article 3.11). Certes, la reconnaissance de ces éléments des partis politiques implique la possibilité de les créer, mais une mention à la liberté de création de ceux-ci manque dans cette Charte.

La liberté de créer des partis politiques trouve cependant des limites dans ces documents. A part les conditions classiques énoncées par les lois nationales et par le droit international (article 7 du Projet Mayor), des limites qui se rapportent à la soi-disant clause d'auto-défense de la démocratie sont précisées par la déclaration des ONG, selon laquelle les partis politiques peuvent être interdits s'ils agissent en vue de la destruction de la démocratie, « notamment en prônant la haine raciale, l'antisémitisme, la xénophobie, la persécution pour des motifs religieux ou idéologiques, ou encore la violence ou le terrorisme » (article B.I.3.c qui renvoie à l'article A.III.b) et que, par conséquent, en aucun cas, comme le remarque cette déclaration, « un parti politique ne peut viser la destruction de la démocratie et des droits fondamentaux » (article B.I.3.c).

Aucune précision n'est faite en ce qui concerne le financement des partis politiques. Le seul document qui en fait mention -la déclaration des ONG- renvoie à la loi nationale pour sa réglementation (article B.I.3.d).

c. Deuxième étape : textes de référence additionnels

Déclaration de l'Union interparl.	<p>5. L'état de démocratie garantit que les processus d'accession au pouvoir et d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre.</p> <p>12. [...] C'est pourquoi les droits civils et politiques sont essentiels, et plus particulièrement, le droit de voter et d'être élu, le droit à la liberté d'expression et de réunion, l'accès à l'information, et le droit de constituer des partis politiques et de mener des activités politiques. L'organisation, les activités, la gestion financière, le financement et l'éthique des partis doivent être dûment réglementés de façon impartiale pour garantir la régularité des processus démocratiques.</p>
Warsaw Declaration	<p>Hereby agree to respect and uphold [...]</p> <p>The will of the people shall be the basis of the authority of government, as expressed by exercise of the right and civic duties of citizens to choose their representatives through regular, free and fair elections with universal and equal suffrage, open to multiple parties, conducted by secret ballot, monitored by independent electoral authorities, and free of fraud and intimidation.</p> <p>[...]</p> <p>The right of every person to freedom of peaceful assembly and association, including to establish or join their own political parties, civic groups, trade unions or other organizations with the necessary legal guarantees to allow them to operate freely on a basis of equal treatment before the law.</p>
Déclaration de Bamako	<p>2-5. La démocratie suppose l'existence de partis politiques égaux en droits, libres de s'organiser et de s'exprimer, pour autant que leur programme et leurs actions ne remettent pas en cause les valeurs fondamentales de la démocratie et des droits de l'Homme. Ainsi, la démocratie va de pair avec le multipartisme. Elle doit assurer à l'opposition un statut clairement défini, exclusif de tout ostracisme.</p> <p>4-B-10. Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État.</p>

	4-C-14. Faire participer tous les partis politiques, tant de l'opposition que de la majorité, à la vie politique nationale, régionale et locale, conformément à la légalité, de manière à régler pacifiquement les conflits d'intérêts.
--	---

d. *Commentaires et observations des équipes nationales*

Algérie (par AHMED MAHIOU)

V. Fiche 6. : En matière de participation à la vie publique et politique, de pluralisme et de partis politiques, l'Algérie est passé d'un régime autoritaire de parti unique (1962-1989) à un système pluraliste, avec une importante ouverture entre 1989 et 1991.

Toutefois, le terrorisme islamiste et sa répression par les forces de sécurité ont réduit considérablement cette ouverture, surtout pendant la période de « la décennie noire » (1991-2000) qui a connu des atteintes graves et massives aux droits et libertés. Avec l'atténuation de cette confrontation et le retour aux élections, la vie démocratique a repris sans toutefois que les principes reconnus dans la constitution soient effectivement et entièrement respectés. Rappelons ces principes :

Le préambule affirme que le pays doit « se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (...) dans le cadre d'un Etat démocratique et républicain ». Les articles 15, 17 et 34 viennent donner un contenu en précisant les domaines où cela doit se manifester la démocratie, c'est-à-dire les assemblées élues nationales et locales ainsi que, de manière plus générale, l'espace politique, économique, social et culturel.

Les partis politiques sont l'objet d'une attention spécifique, avec plusieurs articles (52 à 54, 62, 70 et 114) qui donnent des garanties pour faciliter leur création, leur fonctionnement et leurs activités, notamment en prévoyant l'accès aux médias et en reconnaissant un statut à l'opposition parlementaire (art. 114). Ce dernier article est particulièrement intéressant en synthétisant et précisant les conditions de leur association aux travaux parlementaires : liberté d'opinion, d'expression et de réunion, bénéfice d'aides financières, participation effective aux travaux législatifs, contrôle de l'activité gouvernementale, représentation appropriée dans les organes du parlement, saisine du Conseil constitutionnel, participation à la diplomatie parlementaire. Tout cela est en théorie fort satisfaisant et correspond à ce qui se passe dans les pays réellement démocratiques.

Dans la réalité, la reconnaissance des partis politiques a beaucoup fluctué, avec des périodes de libéralisme pour admettre l'existence de nouveaux partis des périodes de crispation et de refus de l'administration, sans que les motifs du refus soient pertinents ou clairement indiqués. Comme l'indépendance de la justice n'est pas assurée, la plupart des partis qui ont essuyé un refus de reconnaissance ont renoncé à utiliser les recours prévus par la loi.

S'agissant plus précisément de l'éligibilité des citoyens, il arrive également que des candidatures soient récusées sans le motif invoqué soit satisfaisant, notamment lorsque l'administration se contente de se référer à la notion vague de trouble à l'ordre public, contredisant ainsi la constitution selon laquelle tout citoyen remplissant les conditions légales est électeur et éligible (art 62).

Espagne (par MARÍA DEL CARMEN MUÑOZ RODRÍGUEZ)

On est d'accord avec tous les éléments mentionnés dans les trois textes et l'analyse proposée, notamment, la soi-disant clause d'auto-défense de la démocratie.

Cependant, en tenant en compte de la situation politique, social et économique espagnole depuis 2010, il faut remarquer que toutes ces exigences peuvent être insuffisantes, par ex. le rôle des partis politiques « traditionnels » est aujourd'hui mis en question en Espagne pour ne pas savoir gérer la crise, le manque de transparence, les cas de corruption, le financement illégal de certains partis politiques.

Grèce (par STELIOS PERRAKIS)

Concernant la présence des partis politiques et donc les droits inhérents du citoyen de créer ces entités politiques importantes pour la vie démocratique de chaque pays, il faudra s'interroger sur la question de l'interdiction des partis, ou même de la dissolution, quand les partis en question, avec leurs activités transgressent l'ordre public ou la sécurité nationale. Il s'agit des cas des partis racistes, xénophobes ou nazis. De l'autre côté, une interdiction /dissolution d'un parti – en dépit des considérations de la Cour Européenne de Strasbourg- va à l'encontre de l'autodétermination des peuples et des citoyens et ses droits d'électeurs. Le débat actuel en Grèce sur le parti politique néo-nazi de l'Aube Dorée illustre la considération précédente.

Italie (par FRANCESCA PERRINI)

C'est un élément essentiel de la démocratie, avec les deux références au multipartisme et à la liberté de créer des partis politiques.

On croit que le problème du financement des partis politiques est lié au sujet de la participation des individus à la vie publique et politique.

Liban (par l'équipe du Liban)

Le pluralisme est défini comme étant la coexistence de plusieurs opinions ou croyances qu'elles soient politiques, religieuses, sociales, économiques au sein d'une même société. Malgré la différence d'opinion ou de croyances, chaque courant accepte, respecte et coexiste avec l'autre.

Le pluralisme politique suppose avant tout le respect de droits fondamentaux d'une manière sous-jacente. En effet, le respect de la liberté de penser et de la liberté d'expression est bien illustré par le fait d'accepter l'autre avec toutes ses différences. La liberté de former des associations et des partis politiques est garantie par la Constitution libanaise. La loi sur les associations de 1909 remonte à l'époque ottomane, elle dispose que la création d'associations n'est soumise à aucune autorisation préalable.

Le principe de la liberté d'association régit toutes les phases de la vie d'une association dument créée, cette dernière ne pouvant être dissoute que par décret du Conseil des ministres. Une décision du Conseil d'État Libanais, a réaffirmé le principe de la liberté d'association et a annulé une circulaire du Ministère de l'intérieur tendant à restreindre cette liberté.

Egalement, le Ministère du travail s'emploie à renforcer et développer l'action syndicale en conformité avec les normes internationales.

Maroc (par MOHAMMED NACHTAOUI ET SAID ALAHYANE)

Par rapport aux conclusions de la fiche-élément Pluralisme politique et partis politiques, les observations suivantes sont à signaler :

- dans certains régimes politiques non démocratiques, l'interdiction des partis politiques peut résulter d'une décision du ministère de l'intérieur et sans aucun contrôle du pouvoir judiciaire. Il est donc opportun de souligner dans les paragraphes conclusifs que « leur interdiction ne peut intervenir que sur la base d'une décision judiciaire et dans les cas et les conditions prévues par la loi ».

- cependant la conclusion relative à « la question du financement des partis politiques demeure une question à régler dans le droit interne des États » prête à discussion. Au lieu de se référer à celle-ci dans une « déclaration internationale sur la démocratie » il est plus judicieux la remplacer par : « les partis politiques doivent avoir accès à un financement public suffisant, régulier et également réparti ».

- s'agissant du pluralisme et des partis politiques, l'article 7 de la constitution marocaine souligne que « Les partis politiques œuvrent à l'encadrement et à la formation politique des citoyennes et citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. Ils concourent à l'expression de la volonté des électeurs et participent à l'exercice du pouvoir, sur la base du pluralisme et de l'alternance par les moyens démocratiques, dans le cadre des institutions constitutionnelles. Leur constitution et l'exercice de leurs activités sont libres, dans le respect de la Constitution et de la loi. Il ne peut y avoir de parti unique.

Les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale, ou, d'une manière générale, sur toute base discriminatoire ou contraire aux Droits de l'Homme. Ils ne peuvent avoir pour but de porter atteinte à la religion musulmane, au régime monarchique, aux principes constitutionnels, aux fondements démocratiques ou à l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Royaume. L'organisation et le fonctionnement des partis politiques doivent être conformes aux principes démocratiques. Une loi organique détermine, dans le cadre des principes énoncés au présent article, les règles relatives notamment à la constitution et aux activités des partis politiques, aux critères d'octroi du soutien financier de l'Etat, ainsi qu'aux modalités de contrôle de leur financement ».

En outre, l'article 9 signale que « Les partis politiques et les organisations syndicales ne peuvent être suspendus ou dissous par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice ».

Tunisie (par HAJER GUELDICH)

Le pluralisme politique est une condition importante de toute société démocratique. Cette idée est clairement énoncée par les projets Mayor et OING, mais implicitement incluse dans l'article 3.11 de la Charte africaine de la démocratie. En effet, il est entendu que l'élection doit être pluraliste. De surcroît, les États sont tenus de promouvoir le « *renforcement du pluralisme politique, notamment par la reconnaissance du rôle, des droits et des obligations des partis politiques* ».

légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale ».

Reste à commenter les limites de la liberté de créer des partis, notamment la clause d'auto-défense de la démocratie, telle que précisée par la Déclaration des OING et selon laquelle la création des partis politiques peut être interdite s'ils agissent « *en vue de la destruction de la démocratie et des droits fondamentaux* ». Cette idée doit être relativisée car il est difficile de cerner ce qui peut constituer une destruction de la Démocratie. Qui a le pouvoir discrétionnaire pour évaluer et décider que tel ou tel parti vise la destruction de la Démocratie, selon quelles bases et selon quels critères ?

Même si la Cour européenne des droits de l'Homme est allée dans le sens de considérer que la création de partis politiques encourageant la haine raciale, l'antisémitisme, la persécution pour des motifs religieux ou idéologiques, la violence, etc., il n'y a pas eu de jurisprudence en la matière pour ce qui est du cas africain et les Etats s'attachent à la souveraineté et au principe de non intervention dans les affaires internes pour contrer ces limites. Il y a même des partis extrémistes qui ont été créés en Tunisie, en Egypte, qui rejettent, par essence, la Démocratie mais qui ont existé et fonctionné, sous prétexte de la liberté de créer des partis politiques dans le contexte postrévolutionnaire.

Il y a lieu de noter aussi que certains partis peuvent être, en apparence, respectueux de toutes les limites imposées par le droit national et international ainsi que des textes sur la Démocratie, mais qui en cours de route, virent vers l'extrémisme ou qui, une fois arrivés au pouvoir, œuvrent pour la destruction de la Démocratie. Dans ce cas, il est loisible de prévoir, dans les textes, une clause qui interdit aux partis politiques de fonctionner d'une manière qui vise la destruction de la Démocratie, de mettre en place les institutions de contrôle compétentes pour agir en amont et en aval, afin que l'enjeu démocratique soit respecté, non seulement au moment de la création du parti politique, mais aussi au cours de son fonctionnement et de son activité politique afin de mettre fin à tous les abus.

Sur un autre plan, le respect de la Démocratie et des paradigmes démocratiques peut amener à la victoire aux élections et au pouvoir de partis non démocratiques. C'est la raison pour laquelle, il est important d'exclure, dès le début, qu'un parti non démocratique soit créé ou ait la possibilité d'exister.

Observations complémentaires

Le multipartisme signifie l'existence, sur la scène politique, de plusieurs partis politiques mais n'implique pas systématiquement une concurrence entre eux. Le pluralisme, quant à lui, est la possibilité de choisir entre plusieurs manières d'être. Par conséquent, le pluralisme est un système d'organisation qui reconnaît et accepte la diversité des courants d'opinion, de leurs représentants et des partis politiques. C'est l'un des fondements de la Démocratie.

La Constitution tunisienne du 27 janvier 2014 consacre, dès le préambule le pluralisme politique. Il en est ainsi dans le paragraphe 3 qui énonce explicitement les notions de pluralisme et de compétition politique. Il est de même dans son article 35 qui consacre la liberté de constitution des partis politiques, des syndicats et des associations.

De surcroît, l'article 89 emploie le pluriel pour parler des partis politiques, ce qui est démonstratif de la volonté des constituants de consacrer un réel pluralisme politique. Ceci est d'autant plus vrai que l'article 60 de la constitution dote l'opposition d'un statut constitutionnel. Ce dernier dispose que : « *l'opposition est une composante essentielle de l'Assemblée*

des représentants du peuple; Elle a des droits qui lui permettent de remplir sa mission et lui garantissent une représentativité au sein des structures du Parlement ».

e. Conclusions

Deux éléments doivent être inclus de manière explicite dans tout document concernant la démocratie : le multipartisme et la liberté de créer des partis politiques. Le pluralisme politique doit être évoqué comme élément essentiel de la démocratie et comme un instrument pour l'assurer.

Pour ce qui est du multipartisme, une référence devrait être faite aux droits de la minorité politique par le biais de la formule « tout en respectant les droits des minorités politiques ».

Il convient également de préciser que la possibilité de créer des partis politiques doit être explicitée en tant que droit, suivant l'approche de la plupart des instruments internationaux et régionaux concernant les droits humains lorsqu'ils énoncent le droit à la liberté d'association. L'exercice de ce droit doit être, évidemment, « conforme à la loi ».

En ce qui concerne le droit de créer des partis politiques il doit être souligné que ce droit doit être exercé en toute liberté, selon les formalités prévues par la loi nationale et le droit international. Un parti politique ne peut être interdit ou dissout que s'il a comme but la destruction de la démocratie ou l'action contre celle-ci et cela sur la base d'une décision judiciaire.

La question du financement des partis politiques demeure une question à régler dans le droit interne des Etats. Lorsqu'un système de financement public existe il faut garantir l'égalité d'accès et le contrôle de son utilisation.