



Strasbourg, le 30 juin 2015

Etude n° 721/2013

CDL-AD(2015)020  
Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RAPPORT**

**SUR**

**LE MODE DE DÉSIGNATION DES CANDIDATS**

**AU SEIN DES PARTIS POLITIQUES**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques  
à sa 51<sup>e</sup> réunion (Venise, 18 juin 2015)**

**et par la Commission de Venise  
à sa 103<sup>e</sup> session plénière (Venise, 19-20 juin 2015)**

**sur la base des observations de**

**Mme María del Carmen ALANIS FIGUEROA  
(membre suppléant, Mexique)**

**Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre suppléant, Espagne)**

**M. Paul CRAIG (membre suppléant, Royaume-Uni)**

**M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)**

**TABLE DES MATIÈRES**

I. Introduction	3
II. Réglementation des partis politiques : état des lieux	5
III. Désignation des candidats au sein des partis politiques : les exigences de la loi	7
A. Exigences applicables aux organes habilités à désigner les candidats	8
B. Exigences applicables aux procédures de désignation	10
C. Exigences applicables aux droits des adhérents	11
IV. Evaluation de certaines composantes de la démocratie interne des partis : démocratie effective	12
A. Exigences relatives à la représentation équilibrée des sexes	12
B. Exigences relatives à la représentation des minorités	15
V. L'arbitrage entre la démocratie interne et la liberté d'association	17
VI. Conclusions	19

## I. Introduction

1. Le Conseil des élections démocratiques a adopté en 2012 le *Rapport sur les mesures pour améliorer le caractère démocratique des élections dans les Etats membres du Conseil de l'Europe*<sup>1</sup>. Il y était observé que les normes démocratiques issues de l'héritage électoral européen « se rencontrent de manière plus ou moins développée dans les législations des Etats membres du Conseil de l'Europe », mais que les choses sont un peu plus délicates dans la pratique ; parmi les questions à approfondir et réétudier figurait celle des méthodes adoptées par les partis politiques pour choisir les candidats. Le Conseil a décidé à sa réunion de décembre 2012 de lancer l'étude à ce sujet, et de composer le questionnaire.

2. Le questionnaire comportait deux blocs de questions. Vingt-sept pays ont répondu, plus quelques partis politiques sur leurs pratiques internes. Un tableau synoptique a été préparé sur la base du dépouillement des réponses reçues, ainsi qu'après des recherches sur les règles en vigueur dans 23 autres pays<sup>2</sup> ; il renseigne sur les critères de désignation des candidats, dont les quotas hommes-femmes, les règles de représentation des minorités, des jeunes et des groupes vulnérables, ainsi que sur des points de procédure (voir CDL(2015)007).

3. Les rapporteurs chargés de cette étude ont été Mme Carmen Alanis Figueroa (membre suppléant, Mexique), Mme Paloma Biglino (membre suppléant, Espagne), M. Paul Craig (membre suppléant, Royaume-Uni) et M. Ben Vermeulen (membre, Pays-Bas), assisté de Mme Leontine Weesing-Loeber (experte au Conseil d'Etat des Pays-Bas).

4. L'étude fait ressortir des écarts notables dans le mode de désignation des candidats des partis politiques d'un pays à l'autre, ainsi que d'un parti à l'autre au sein d'un même pays. Cette diversité s'explique en partie par le traitement réservé aux partis politiques dans la loi au sein de chaque système politique.

5. Dans les démocraties modernes, le fonctionnement interne des partis politiques repose sur deux grands principes. Le premier est la liberté : un parti politique jouit de l'autonomie associative dans son fonctionnement interne et extérieur, il doit être libre de se doter de ses propres règles et de sa propre organisation en ce qui concerne la sélection de ses chefs et candidats, et cela est considéré comme faisant partie intégrante de l'autonomie associative. Le second principe est l'impératif de démocratie : les partis politiques étant un rouage essentiel de la participation politique, leur organisation interne doit respecter certaines exigences démocratiques.

6. Des frictions peuvent survenir entre l'impératif d'autonomie du parti et celui de démocratie interne ; l'importance relative reconnue à chacun varie d'un système à l'autre, ce qui n'est guère étonnant. Certains pays mettent l'accent sur la liberté des partis politiques, d'autres plutôt sur le respect des exigences de démocratie interne en leur sein. Ces frictions pourraient expliquer les différences entre les façons dont les systèmes juridiques régulent la désignation des candidats au sein des partis politiques. Il convient toutefois de noter que leur intensité dépend de plusieurs facteurs. L'un d'entre eux est le modèle de démocratie adopté : un système essentiellement fondé sur la démocratie « libérale » (liberté du « marché électoral ») aura tendance à privilégier l'autonomie des partis et à se contenter de ne leur imposer qu'un petit nombre de règles. Un système attachant plus d'importance à la démocratie et à certaines

---

<sup>1</sup> CDL-AD(2012)005.

<sup>2</sup> Les pays inclus dans la présente étude ont été l'Albanie, l'Allemagne, Andorre, l'Argentine, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Belgique, la Bolivie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, le Chili, le Costa Rica, la Croatie, Chypre, la République tchèque, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Kirghizistan, la Lettonie, le Liechtenstein, la Lituanie, Malte, le Mexique, la Moldova, Monaco, le Monténégro, la Norvège, le Paraguay, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Russie, la Serbie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et le Venezuela.

valeurs démocratiques fondamentales recourra sans doute à une réglementation plus poussée des partis politiques et de leur organisation interne. Le système en vigueur dans tel ou tel pays est surtout le produit de son histoire et de sa situation du moment. Mais il dépend aussi de composantes plus fines des deux facteurs évoqués ci-dessus, et du poids qui leur est accordé. On ne saurait donc dire que l'attachement au principe de l'autonomie associative exclut en soi toute réglementation du fonctionnement interne des partis, car cela reposerait sur des hypothèses normatives contestables du degré d'autonomie qui découle de la liberté d'association. Il en va de même pour le principe de démocratie : ses implications ne coulent pas de source, et il faut examiner de plus près les règles qui lui donnent substance, et la façon dont elles peuvent s'appliquer à la désignation des candidats dans un parti politique.

7. Le présent rapport contribue à l'étude, dans une perspective générale, des façons dont est réglementé le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques, compte tenu de l'arbitrage nécessaire entre d'un côté l'autonomie et l'indépendance de gouvernance à accorder aux partis politiques en application du principe de la liberté d'association, et de l'autre les contraintes et réglementations à imposer de l'extérieur à leur fonctionnement interne.

8. La Commission de Venise a examiné dans nombre de documents le rôle essentiel des partis politiques dans une société démocratique. Parmi eux figurent par exemple le *Code de bonne conduite en matière de partis politiques* (CDL-AD(2009)021), les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* adoptées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024) et les *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues* (CDL-INF(2000)1). Elle a souligné l'importance des partis politiques dans toute démocratie, eu égard au fait que la liberté d'opinion politique et la liberté d'association, dont les associations politiques, représentent des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

9. La Commission de Venise a consacré le présent rapport aux règles internes des partis politiques en matière de désignation des candidats, et aux exigences qu'appelle l'amélioration des décisions démocratiques et de l'inclusion au sein de chaque parti<sup>3</sup>. Elle y examine plus particulièrement trois questions : le premier chapitre procède à un état des lieux en analysant le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les partis politiques, et les différentes approches adoptées en ce qui concerne les règles qui touchent au fonctionnement interne des partis et à la sélection de leurs candidats. Le deuxième chapitre étudie les exigences imposées par la loi au mode de désignation interne des candidats, ce qui inclut l'aspect procédural de la désignation et les droits des candidats au sein des partis. Le troisième chapitre traite des indicateurs utilisables dans la mesure de la démocratie interne des partis politiques, en particulier les règles d'équilibre hommes-femmes et de représentation des minorités, des groupes ethniques et des groupes vulnérables, dont les populations indigènes, ainsi que d'autres facteurs pouvant avoir un impact sur le fonctionnement interne des partis. Le quatrième chapitre dégage un certain nombre de critères d'arbitrage entre la liberté d'association et les exigences de démocratie interne.

10. Le présent rapport a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 51<sup>e</sup> réunion (Venise, 18 juin 2015) et par la Commission de Venise lors de sa 103<sup>e</sup> session plénière (Venise, 19-20 juin 2015).

---

<sup>3</sup> La Commission de Venise a traité la représentation équitable des femmes dans la vie politique dans son rapport *Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique* (CDL(2009)080).

## II. Réglementation des partis politiques : état des lieux

11. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises dans sa jurisprudence que les partis politiques constituent une forme d'association indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et que, compte tenu de l'importance de la démocratie dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme, une association, fût-elle un parti politique, n'est pas exclue de la protection apportée par la Convention<sup>4</sup>.

12. Les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* définissent les partis politiques comme des « associations privées qui jouent un rôle essentiel en tant qu'acteur politique dans la sphère publique »<sup>5</sup>. Même si « une réglementation des activités internes du parti peut être considérée comme nécessaire pour assurer le bon fonctionnement d'une société démocratique », précisent-elles, il faut que cette législation soit « bien pensée et soigneusement adaptée », car elle « ne doit pas s'ingérer dans la liberté d'association ». Elles ajoutent toutefois que :

En ce que les partis contribuent à l'expression d'opinions politiques et sont des instruments pour la présentation des candidats aux élections, une réglementation des activités internes du parti peut être considérée comme nécessaire pour assurer le bon fonctionnement d'une société démocratique. Les règlements les plus communément acceptés imposent uniquement aux partis la transparence de leur processus de prise de décision et la consultation des membres au moment de l'élaboration ou de la révision des statuts et de la sélection des candidats.<sup>6</sup>

13. A propos de l'importance de la démocratie interne, le *Code de bonne conduite* ajoute que :

Non seulement le discours et les actions des partis politiques *ad extra* doivent être conformes aux principes démocratiques et à la prééminence du droit énoncés dans les dispositions constitutionnelles et juridiques du pays, mais leur organisation et leur fonctionnement internes doivent aussi observer au fond les principes de la démocratie et de la légalité. Il n'est pas satisfait aux principes fondamentaux de la démocratie par une adhésion formelle, ni par une reconnaissance superficielle dans les statuts du parti ; une application au fond *ad intra* est nécessaire.<sup>7</sup>

14. En principe, la façon dont la constitution aborde les partis politiques peut avoir des effets notables sur la législation relative à la désignation des candidats. Lorsqu'elle impose la démocratie interne, elle charge le législateur de définir les exigences et procédures de désignation des candidats applicables à tous les partis politiques, ou du moins l'autorise à le faire. Elle permet ainsi à la loi de restreindre la liberté des partis politiques dans leur fonctionnement interne.

15. Lorsque la constitution se contente de garantir la liberté des partis politiques, le législateur doit montrer plus de respect pour leur autonomie et le principe de proportionnalité. Cela n'interdit pas à la loi d'assujettir à quelque règle que ce soit la désignation des candidats au sein des partis ; les impératifs d'égalité, de liberté d'expression et de démocratie valent aussi, dans une certaine mesure, pour les partis politiques, principaux véhicules de la participation citoyenne à la vie publique. Dans un tel cas, le critère de proportionnalité est toutefois plus strict en ce qui concerne la restriction de la liberté, et l'intervention du législateur relativement plus difficile à justifier.

---

<sup>4</sup> *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues*, CDL-INF(2000)001, paragraphe 8.

<sup>5</sup> CDL-AD(2010)024, paragraphe 6.

<sup>6</sup> CDL-AD(2010)024, paragraphe 98.

<sup>7</sup> *Projet de rapport explicatif sur le Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, CDL-EL(2008)014, p. 5.

16. Il convient de ne pas confondre cette situation avec celle dans laquelle la constitution ne dit rien des partis politiques : on se trouve alors à mi-chemin entre l'obligation de démocratie interne et la simple garantie de la liberté des partis politiques. Dans ce troisième scénario, il appartient au législateur, dans le respect du principe de proportionnalité, d'imposer des exigences en matière de désignation des candidats ; à toutes choses égales par ailleurs, sa marge de manœuvre sera alors plus grande à cet égard que si la constitution garantit explicitement la liberté des partis politiques.

17. Certaines constitutions ne mentionnent pas les partis politiques (Belgique, Danemark, Irlande et Pays-Bas, par exemple) ; d'autres, comme celle d'Autriche, ne les évoquent qu'à propos des règles électorales. D'autres encore considèrent les partis comme un cas particulier d'association. L'article 49 de la Constitution italienne de 1947 garantit à tous les citoyens la liberté de s'associer pour former des partis et contribuer dans le processus démocratique à la détermination des politiques nationales. En pareil cas, la constitution garantit directement le droit d'association à l'individu, et indirectement l'existence des partis politiques, essentiels dans un système pluraliste.

18. La théorie dite « libérale » voit les partis comme des associations de droit privé : ils doivent être laissés libres de se concurrencer sur le marché électoral, et de choisir par eux-mêmes leurs structures et modes de fonctionnement internes. Toute règle d'ordre juridique imposée par l'Etat, toute intervention extérieure d'organismes internationaux risque, pense-t-on alors, de distordre, voire de neutraliser totalement, la concurrence pluraliste entre les partis<sup>8</sup>. Le Royaume-Uni montre traditionnellement des réticences à réguler le fonctionnement interne de ses partis politiques. Il en va de même aux Pays-Bas où, hormis la législation sur le financement et les aides de l'Etat, les partis politiques ne sont soumis qu'aux règles générales du droit civil sur les associations.

19. Lorsque la constitution prévoit des règles sur les partis politiques, elles peuvent être plus ou moins détaillées. Certaines constitutions garantissent la liberté des partis politiques tout en leur imposant certaines obligations relatives à leurs structures et à leur fonctionnement. L'article 21.1 de la Loi fondamentale allemande exige des partis politiques que leur organisation interne se conforme aux principes démocratiques<sup>9</sup>. Cette approche et ce cadre juridique reconnaissent aux partis un rôle essentiel dans le système politique, car ils contribuent à la formation et à l'expression de l'opinion publique, et sont les principaux acteurs de l'élection des représentants. Cette importance des partis conduit à les considérer comme des associations à statut constitutionnel. La loi peut donc les réglementer, notamment en leur imposant des exigences qui affecteront leurs règles internes de désignation des candidats, pour garantir qu'ils respectent les impératifs fondamentaux de la démocratie. Ce qui explique que les lois sur les partis politiques se rencontrent plus fréquemment parmi les pays dont la constitution impose la démocratie interne. Bien que ces textes ne régissent pas directement la désignation des candidats, ils posent certains principes de base qui en affectent le déroulement.

20. Quelques rares constitutions seulement sont allées plus loin dans la réglementation du mode de désignation des candidats au sein des partis politiques. La plupart de ces exceptions se trouvent en Amérique latine, où certaines constitutions, en plus d'imposer la démocratie interne ou l'égalité entre hommes et femmes, contiennent des normes spécifiques sur la désignation des candidats au sein des partis. Le Guatemala a été le

---

<sup>8</sup> Norris, P. *Building political parties : reforming legal regulations and internal rules*, rapport demandé par International Idea, p. 20, [http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20\\_3\\_.pdf](http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf)

<sup>9</sup> D'autres constitutions suivent ce modèle : article 3.3 de la Constitution portugaise, article 26 de la Constitution d'Andorre, article 6 de la Constitution espagnole, article 97 de la Constitution du Costa Rica ou article 69 de la Constitution turque. L'article 41.I de la Constitution mexicaine a un autre sens : sans imposer la démocratie, il affirme que les partis politiques sont des entités d'intérêt public.

premier pays à faire figurer les partis politiques dans sa Constitution. Mais la teneur de ces normes varie notablement d'un pays à l'autre (pour plus ample information à ce sujet, se reporter au **chapitre III**).

### **III. Désignation des candidats au sein des partis politiques : les exigences de la loi**

21. Il est bien sûr utile de dégager ce qui distingue le modèle libéral des autres, en termes de démocratie effective, pour mieux comprendre la façon dont chaque système démocratique aborde en général la question des partis politiques<sup>10</sup>. Mais de nombreuses différences entre les configurations décrites ci-dessus se sont estompées au fil du temps.

22. Bien des pays sont passés ces dix dernières années de l'option libérale à une réglementation plus stricte des partis politiques. Le principe de non-intervention qui prévalait dans toute l'Europe depuis l'émergence des partis politiques ne semble plus être le modèle dominant<sup>11</sup>. Dans les pays ayant quitté un modèle totalitaire pour un fonctionnement pluraliste, la constitution renvoie d'ailleurs fréquemment au respect des principes démocratiques<sup>12</sup>.

23. Non seulement les règles applicables aux partis politiques se sont étoffées, mais on assiste aussi en Europe à une multiplication de lois spécifiquement consacrées aux partis politiques. C'est aussi le cas en Amérique latine<sup>13</sup>. La plupart des pays d'Europe avait adopté des lois traitant spécialement des partis politiques en 2013<sup>14</sup> ; bien que ces textes varient par leurs objets, comme l'enregistrement ou le financement des partis politiques, certains contiennent des dispositions sur la démocratie interne, avec des règles concernant les élections aux organes du parti, la transparence et le règlement des conflits<sup>15</sup>. On assisterait donc à un développement tendanciel de la réglementation des modes de sélection des candidats au sein des partis, mais aussi de leurs droits. On peut classer les pays en trois grandes catégories : ceux qui possèdent une législation spéciale sur les partis politiques sans dispositions sur leur démocratie interne ; ceux qui possèdent une législation spéciale sur les partis politiques traitant de leur démocratie interne, avec un niveau de détail extrêmement variable d'un cas à l'autre ; et ceux qui ne possèdent pas de législation spéciale sur les partis politiques et leur appliquent généralement la législation sur les associations<sup>16</sup>.

24. Dans ses *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* la Commission de Venise dit que :

« Les partis doivent être en mesure de choisir leurs responsables et leurs candidats à l'abri de toute ingérence du gouvernement. Compte tenu du fait que la sélection des candidats et la place qui leur est allouée sur les listes électorales sont des processus fréquemment dominés par des cercles fermés et de vieux réseaux de politiciens chevronnés, il est nécessaire d'énoncer des critères clairs et transparents de sélection des candidats de manière à permettre aux nouveaux membres (y compris des femmes et

<sup>10</sup> Il n'existe pas de législation sur les partis politiques en Irlande.

<sup>11</sup> Casal-Bértoa, F., Romée Piccio, D., Rashkova E. R., *Party Law in Comparative Perspective, Party Law in Modern Europe, The Legal Regulation of Political Parties in Post-War Europe, Working Paper 16*, mars 2012.

<sup>12</sup> Comme dans les constitutions d'Allemagne (article 21), d'Espagne (article 6) et du Portugal (article 51.5).

<sup>13</sup> Bolivie, Chili, Costa Rica, Mexique, Paraguay, Uruguay et Venezuela parmi d'autres.

<sup>14</sup> Voir Allemagne, Arménie, Autriche, Bulgarie, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine et Royaume-Uni. *Ibidem*, p.4.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 7. Voir en particulier : Allemagne, Arménie, Espagne, Géorgie, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Portugal, Roumanie, Serbie, Pays-Bas, Turquie et Ukraine.

<sup>16</sup> C'est le cas pour les 12 pays européens suivants : Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Géorgie, Irlande, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Suède et Suisse.

des membres des minorités) d'avoir accès à des postes de décision. Il convient également de recommander la parité au sein des organes de sélection ».<sup>17</sup>

25. Nombre de droits nationaux observent ces principes en appliquant les règles fondamentales de la démocratie à la structure interne des partis politiques. L'une des lois les plus récemment adoptées en la matière est le décret-loi italien du 28 décembre 2013, premier texte normatif de portée générale à réguler les partis politiques dans le pays. Mais il n'impose pas la démocratie interne et la transparence à tous les partis politiques, uniquement à ceux qui présentent des candidats aux élections nationales, européennes et régionales. La loi vise donc à créer un lien entre les droits et obligations créés par les nouvelles normes et la représentation effective des partis politiques<sup>18</sup>.

26. Le plus souvent, les lois sur les partis politiques ne définissent pas spécifiquement les exigences à remplir en matière de désignation des candidats, qui peuvent toutefois se déduire des règles générales de la législation sur l'organisation et le fonctionnement des partis et des principes formulés dans la Constitution : démocratie interne, non-discrimination et suffrage universel, par exemple. Dans d'autres cas, ces exigences figurent dans la législation électorale ; c'est par exemple le cas dans la loi fédérale sur les élections de la République fédérale d'Allemagne (FEAG)<sup>19</sup>, dont l'article 21 contient des dispositions détaillées sur l'élection des députés au Bundestag.

27. Quelques lois contiennent en revanche des règles spécifiques sur la désignation des candidats au sein des partis. On en trouve un exemple à l'article 17 de la loi allemande du 24 juillet 1967 sur les partis politiques<sup>20</sup>, et à l'article 33 de la loi organique portugaise 2/2003 sur les partis politiques<sup>21</sup>. En Amérique latine, de nombreux pays examinés possèdent dans leur législation des règles spécifiques sur la désignation des candidats au sein des partis politiques (Argentine, Bolivie, Costa Rica, Chili, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay ou Venezuela, par exemple). La faiblesse des structures démocratiques internes des partis semble y avoir conduit à l'adoption d'une législation détaillée, dans un souci de renforcement de la démocratie au sein des partis. L'article 95.8 de la Constitution du Costa Rica, par exemple, charge le législateur de faire en sorte que les autorités publiques et les candidats de tous les partis politiques soient désignés dans le respect des principes démocratiques et sans discrimination entre les sexes.

28. Il convient d'étudier trois autres aspects essentiels de la désignation des candidats : l'organe habilité à les désigner (section A) ; la procédure à suivre dans cette décision (section B) ; et les droits des adhérents du parti au cours de la sélection (section C).

#### **A. Exigences applicables aux organes habilités à désigner les candidats**

29. Certaines lois prévoient que les grandes décisions doivent être prises par le congrès du parti (formé de tous ses adhérents) ou par un congrès de délégués. C'est ce que l'on trouve,

<sup>17</sup> CDL-AD(2010)024, paragraphe 113.

<sup>18</sup> Allegri, M.R. "Prime note sulle nuove norme in materia di democraticità, trasparenza e finanziamento del partiti politici", *Osservatorio costituzionale*, marzo 210, AIC, <http://www.osservatorioaic.it/prime-note-sulle-nuove-norme-in-materia-di-democraticita-trasparenza-e-finanziamento-dei-partiti-politici.html>.

<sup>19</sup> Loi électorale fédérale, version promulguée le 23 juillet 1993 (Journal officiel fédéral I, p. 1288 et 1594), modifiée pour la dernière fois par l'article 2 de la loi du 3 mai 2013 (Journal officiel fédéral I, p. 1084). Une traduction anglaise est consultable à [http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz\\_engl.pdf](http://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz_engl.pdf)

<sup>20</sup> Version anglaise consultable à <http://www.bundestag.de/blueprint/servlet/blob/189734/2f4532b00e4071444a62f360416cac77/politicalparties-data.pdf>.

<sup>21</sup> *Lei dos Partidos Políticos, Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio*, [http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/LeiPartidosPoliticos\\_Anotado.pdf](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPartidosPoliticos_Anotado.pdf).

par exemple, à l'article 7.2 de la loi organique espagnole 6/2002<sup>22</sup>, qui veut que les partis politiques tiennent des congrès de tous leurs adhérents ou de délégués. Cette assemblée peut agir directement ou par l'intermédiaire de délégués, et doit prendre les grandes décisions intéressant le parti selon des procédures fixées dans ses statuts.

30. L'article 21 de la loi électorale allemande est plus précis : il traite spécifiquement de la sélection des candidats des partis. Son premier paragraphe autorise l'élection directe des candidats par tous les adhérents du parti, ou indirecte par des représentants. Il dit qu'une personne peut être désignée comme candidate d'un parti dans une circonscription si elle n'est pas membre d'un autre parti et a été élue dans ce but par le congrès des adhérents réuni pour l'élection d'un candidat dans la circonscription ou un congrès spécial ou général de délégués. Ce même article prévoit que les membres du congrès ne peuvent être que des membres du parti qui, au moment de l'assemblée, remplissent les conditions requises pour voter aux élections au Bundestag allemand dans leur circonscription. Les élections primaires sont donc interdites. De plus, la loi électorale dit que le bureau, au niveau du parti auquel a lieu la sélection, peut opposer son veto à la décision de sélection des candidats, auquel cas il convient de procéder à une nouvelle élection<sup>23</sup>.

31. L'article 112 de la loi finlandaise sur les élections est encore plus strict<sup>24</sup> : il impose que les candidats soient sélectionnés par les adhérents du parti. Le vote n'est pas obligatoire si le nombre des candidats à désigner par sélection est égal à celui que le parti a le droit de présenter dans la circonscription. L'article 113 du même texte assujettit par ailleurs les règles de désignation au règlement intérieur du parti ; les dispositions concernées de la loi ne s'appliquent que si les statuts n'en contiennent pas sur la désignation des candidats par scrutin parmi les membres.

32. Les constitutions des pays d'Amérique latine contiennent souvent des exigences applicables aux candidats des partis politiques. Au Costa Rica, par exemple, la Constitution prévoit que la nomination des responsables et des candidats des partis doit respecter les principes de la démocratie et interdit la discrimination entre les sexes (article 95.8). Au Paraguay, la Constitution impose des exigences aux candidats aux fonctions de président, de vice-président, de sénateur, de membre du Congrès, de gouverneur, etc., et contient des règles d'incompatibilité avec l'exercice de ces fonctions. Le Code électoral du Paraguay rend obligatoire l'élection des candidats des partis politiques ; il fixe des règles applicables aux élections internes, en précisant des délais, à la procédure de contestation des nominations, ainsi qu'au remplacement des candidats.

33. Une fois remplies les conditions d'éligibilité, la désignation des candidats peut commencer. Au Chili, par exemple, la Constitution précise que le processus électoral est public, ce qui met les candidats des partis politiques sur un pied d'égalité avec les candidats indépendants dans la présentation des candidats aux élections. La loi électorale du Chili ajoute que les partis politiques doivent désigner leurs candidats aux fonctions de président, de député et de maire selon un système d'élection primaire assujetti à certaines règles :

- a. les partis politiques peuvent participer aux primaires de désignation des candidats à ces postes, isolément ou en blocs électoraux formés avec d'autres partis politiques et candidats indépendants ;

<sup>22</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756>.

<sup>23</sup> L'article 21.4 de la loi électorale fédérale dit que le comité exécutif de la section du land, ou à défaut celui de la section régionale de rang directement inférieur dont relève la circonscription, ou un autre organe constitué dans ce but dans les statuts du parti peut s'opposer à la décision du congrès des adhérents ou des délégués, auquel cas a lieu une nouvelle élection, dont le résultat est définitif.

<sup>24</sup> Loi électorale 714/1998, avec modifications apportées jusqu'à 218/2004, <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980714?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Electi on>

- b. chaque circonscription doit fournir une liste de candidats ;
- c. la procédure d'organisation des primaires doit englober l'ensemble des circonscriptions.

## **B. Exigences applicables aux procédures de désignation**

34. L'exigence de démocratie fonde les grands principes qui sous-tendent la procédure de sélection des candidats au sein des partis politiques. L'article 17 de la loi allemande sur les partis politiques veut que la nomination se fasse à bulletin secret. La loi portugaise est plus détaillée : son article 33 impose le bulletin secret, mais aussi que le vote soit personnel dans toutes les élections et référendums organisés au sein des partis. Son article 34.1 formule un certain nombre de règles générales sur les procédures électorales applicables à la désignation des candidats : les listes doivent être préparées et consultables dans des délais raisonnables, et chaque candidat doit avoir les mêmes chances et être traité avec impartialité. La législation électorale péruvienne exige elle aussi le vote à bulletin secret.

35. Certaines lois électorales imposent en outre la transparence des procédures de nomination ; tel est le cas de la loi serbe sur l'élection des députés, dont l'article 9 garantit le droit des citoyens d'être pleinement informés des candidats désignés<sup>25</sup>.

36. L'importance du pluralisme politique et le droit à la participation aux affaires publiques sous-tendent également la procédure de nomination des candidats dans les constitutions d'Argentine, du Chili, du Costa Rica, du Mexique et de l'Espagne, par exemple.

37. Dans la plupart des pays examinés, la législation existante sur les partis politiques leur donne le dernier mot. Certains d'entre eux sont assez centralisés, et leurs responsables ont des pouvoirs étendus en matière de sélection des candidats – ce qui reste le cas dans la plupart des pays d'Europe centrale et de l'Est. Dans les partis les plus décentralisés, les décisions sont prises par les adhérents s'il s'agit de primaires fermées, ou par le public dans le cas de primaires ouvertes. Le degré de démocratie interne du parti dépendra donc de son degré de centralisation (c'est-à-dire des pouvoirs dont jouissent les organes régionaux, de circonscription et locaux dans le processus de sélection), de l'échelle de la participation à la nomination et de la portée de la décision<sup>26</sup>. Des dispositifs de démocratie directe ont été introduits dans les statuts et règlements intérieurs de certains partis politiques, comme la fédération écologiste en Italie, le Mouvement réformateur et le Parti socialiste de Belgique, l'Union pour un mouvement populaire et le Parti socialiste en France, ainsi que le parti écologiste en Irlande<sup>27</sup>. D'autres partis se sont dotés de dispositifs d'inclusion alignés sur les règles générales de la démocratie représentative, qui ont pour effet que seuls les délégués des adhérents ont le droit de vote ; l'éligibilité est aussi plus restreinte<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Loi sur l'élection des députés (Official Gazette of RS", no. 35/2000, 57/2003 – decision of CCRS, 72/2003 – oth. law, 75/2003 – correction of oth. law, 18/2004, 101/2005 – oth. law, 85/2005 – oth. law, 28/2011 – decision of CC and 36/2011). Consultable à <http://www.legislationline.org/topics/country/5/topic/6>. Cet article dit que pour les besoins de cette loi, le suffrage englobe les droits suivants des citoyens, selon les modalités et procédures fixées dans la loi : élire ou être élu ; désigner des candidats et être désigné candidat ; prendre des décisions concernant les candidats désignés et les listes électorales ; poser publiquement des questions aux candidats désignés ; recevoir promptement une information vraie, complète et impartiale sur les programmes et activités des auteurs des listes électorales et des candidats figurant sur ces listes, et jouir des autres droits garantis dans cette loi.

<sup>26</sup> Norris, Pippa, *Building political parties : reforming legal regulations and internal rules*, rapport demandé par International IDEA, 2004, p. 20 sqq., [http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20\\_3\\_.pdf](http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf).

<sup>27</sup> Voir Tanchev, Evgeni, *Internal functioning of political parties: the issue of intra party democracy or still we have not found what we were looking for*, *Conference on "political parties in a democratic society": legal basis of organisation and activities*, Saint Pétersbourg, 2012, CDL-EL(2014)003.

<sup>28</sup> En Espagne, le Coordonnateur général de la Gauche unie, le secrétaire général du Parti socialiste ouvrier espagnol et le président du Parti populaire sont élus par le congrès des délégués ; ces deux derniers partis imposent aux candidats d'obtenir le soutien d'une proportion notable de délégués pour pouvoir poser leur

### C. Exigences applicables aux droits des adhérents

38. Enfin, les droits des adhérents garantis dans la loi (comme l'égalité entre eux, le droit de participation aux activités et aux organes du parti, le droit de vote et le droit de se porter candidat à des fonctions au sein du parti) s'appliquent aussi aux procédures de nomination)<sup>29</sup>. L'article 21.3 de la loi électorale fédérale d'Allemagne, par exemple, fixe un certain nombre d'exigences relatives à l'élection au Bundestag, qui visent à garantir le débat démocratique au sein du corps habilité à désigner les candidats : il prévoit que toute personne éligible et présente au congrès doit pouvoir soumettre une motion, et que les candidats ont le droit de se présenter et d'expliquer leur programme. L'article 112.1 de la loi électorale finlandaise dit que pour désigner des candidats, un parti doit procéder à un vote à bulletin secret parmi ses adhérents, sur la base de l'égalité des droits de vote ; l'article 114 fixe les conditions générales à remplir pour se présenter à des élections, et l'article 115 les règles relatives au droit de vote.

39. Certaines des lois passées en revue ci-dessus définissent également plusieurs règles de démocratie interne. De manière générale, les lois sur les partis politiques se montrent très respectueuses de la liberté de ces derniers, et s'en remettent aux statuts pour préciser dans le détail les principes et exigences qu'elles prescrivent<sup>30</sup>.

40. Les lois électorales sont plus impérieuses que les lois, plus souples et moins détaillées, sur les partis politiques. S'agissant d'élections, elles cherchent avant tout à garantir le droit du citoyen à participer à la vie politique. Dans de nombreux pays, surtout là où les listes sont bloquées, les restrictions apportées par la loi à la liberté d'association s'appuient sur le rôle du parti dans la sélection des candidats. L'impact de cette dernière sur le bon fonctionnement de la représentation politique, rouage essentiel de la démocratie, justifie un plus haut degré d'intervention de la loi<sup>31</sup>. Ce qui explique que les lois électorales prescrivent aux partis le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à savoir que les décisions doivent être prises au scrutin (direct ou indirect) libre, à égalité des voix et à bulletin secret. Les lois électorales imposent par ailleurs au sein du parti le droit de vote, le droit de se porter candidat et la liberté d'expression dans les processus de sélection.

41. Les partis politiques ont plus d'indépendance lorsque la constitution ne leur impose pas la démocratie interne. La loi permet par exemple dans certains cas au bureau du parti de définir les modes de désignation et d'élection des représentants<sup>32</sup>. Dans d'autres cas, elle laisse au parti le soin de définir dans ses propres statuts les organes, les procédures et les droits électoraux des adhérents en ce qui concerne la désignation des candidats<sup>33</sup>.

---

candidature. Dans le parti travailliste irlandais et chez les Libéraux démocrates du Royaume-Uni, seuls des membres du groupe parlementaire du parti peuvent présenter leur candidature aux fonctions de chef du parti. Le parti travailliste du Royaume-Uni possède un dispositif mixte : les députés du parti parlementaire assurent le filtrage (les candidats doivent être membres de ce groupe ou en obtenir le soutien), mais la sélection parmi les candidats désignés donne lieu à un scrutin à l'échelle du parti. Tanchev, *ibidem*.

<sup>29</sup> Tel l'article 8 de la loi espagnole sur les partis politiques. En Allemagne, le principe fondamental de l'article 38 de la Constitution (sur l'élection des membres du Bundestag) s'applique aussi aux procédures de désignation. Ce qui veut dire que l'élection doit être générale (interdiction de la privation injustifiée du droit de vote), libre, secrète, à égalité des suffrages. Les principes fondamentaux exigent par ailleurs que chaque adhérent éligible ait aussi un droit de proposition et de décision (au moins par l'élection de délégués) en ce qui concerne les candidats du parti. (Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, BVerfGE 89, p. 251 ; arrêt de la Cour constitutionnelle de la Ville de Hambourg, NVwZ 1993).

<sup>30</sup> L'article 21.5 de la loi électorale fédérale d'Allemagne prévoit par exemple que les statuts des partis précisent le détail des modalités d'élection des délégués au congrès des délégués, de convocations et de quorum des congrès d'adhérents et de délégués, ainsi que des procédures d'élection des candidats.

<sup>31</sup> Biglino Campos, Paloma, *Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada. Teoría y Realidad Constitucional*, n° 35, 2015, p. 203-223.

<sup>32</sup> C'est ce que fait l'article 32 de la loi lettone sur les partis.

<sup>33</sup> Article 3 du décret-loi italien du 28 décembre 2013, n° 13 ; article 10 de la loi roumaine sur les partis.

42. La souplesse de certaines normes et la difficulté qu'il y a à constater leur respect conduisent à conclure à des écarts significatifs entre les règles théoriques de procédures de nomination et leur application pratique – ce dont il convient de tenir compte dans l'évaluation de l'impact réel des règles décrites ci-dessus. Il peut être malaisé de déterminer exactement le « centre décisionnel » d'où émane une nomination, surtout dans les partis peu institutionnalisés, où les pratiques ne suivent pas toujours les règles et procédures démocratiques formulées dans les documents<sup>34</sup>.

#### **IV. Evaluation de certaines composantes de la démocratie interne des partis : démocratie effective**

##### **A. Exigences relatives à la représentation équilibrée des sexes**

43. Les exigences les plus difficiles à satisfaire dans la sélection des candidats des partis politiques sont celles qui ont trait à la représentation équitable des sexes. On lit dans les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* que « le faible nombre de femmes dans la sphère politique demeure un problème crucial affectant le bon fonctionnement des processus démocratiques »<sup>35</sup>. Par conséquent, « les quotas électoraux visant à favoriser l'égalité des sexes peuvent être considérés comme une mesure appropriée et légitime en vue d'accroître la représentation des femmes au Parlement »<sup>36</sup>.

44. Plusieurs facteurs socio-économiques, culturels et politiques peuvent entraver l'accès des femmes aux enceintes politiques. Les obstacles structurels qui limitent la représentation politique des femmes dans la société sont difficiles à éliminer ; il faudra du temps et du travail pour obtenir des changements fondamentaux. C'est pourquoi modifier le système électoral, par exemple par l'introduction de quotas obligatoires, peut constituer une option viable pour accroître la représentation des femmes<sup>37</sup>. Dans son *Code de bonne conduite en matière électorale*, la Commission de Venise estime que « les règles juridiques imposant un pourcentage minimal de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires à l'égalité du suffrage, si elles ont une base constitutionnelle »<sup>38</sup>.

45. L'analyse des systèmes de quotas électoraux hommes-femmes et de leur mise en œuvre en Europe<sup>39</sup> révèle que trente-cinq pays en utilisent une forme quelconque dans leurs élections publiques. Treize (Albanie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Grèce, Irlande, Monténégro, Pologne, Portugal, Serbie, Slovaquie, Espagne et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ») ont spécifié dans leur législation des quotas à valeur obligatoire pour tous les partis politiques. Dans 22 pays, des partis ont volontairement adopté des quotas (c'est-à-dire

<sup>34</sup> *Building political parties : reforming legal regulations and internal rules*, rapport demandé par International IDEA, 2004, p. 28, [http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20\\_3\\_.pdf](http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf)

<sup>35</sup> *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, CDL-AD(2010)024, para. 99.

<sup>36</sup> *Ibidem*, para. 102.

<sup>37</sup> *Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique (CDL(2009)080)*, paragraphes 107-109.

<sup>38</sup> *Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD (2002)023rev)*, point I.2.5.

<sup>39</sup> Freidenvall, L., Dahlerup, D., *Systèmes de quotas électoraux hommes/femmes et leur application en Europe, mise à jour de 2013*, Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique Droit des citoyens et affaires constitutionnelles, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM\\_NT\(2013\)493011\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf). Des données plus récentes ont été utilisées dans le présent rapport, dont la banque de données du projet ACE sur les quotas hommes-femmes.

qu'il en existe dans les statuts d'au moins un des partis politiques représentés au Parlement)<sup>40</sup>. Dans six pays, il n'y en a pas du tout pour les élections nationales<sup>41</sup>.

46. La fixation de quotas électoraux dans la loi a souvent suscité d'emblée des controverses. En France, le premier pays au monde à avoir introduit une disposition sur la parité (proportions obligatoires de 50 % d'hommes et de femmes)<sup>42</sup>, la Constitution a dû être modifiée en 1999. En Italie, la Cour constitutionnelle a rejeté les quotas le 12 décembre 1995, ce qui a conduit à la révision constitutionnelle de 2001<sup>43</sup>.

47. En Espagne, la loi organique 3/2007 sur l'égalité effective entre les femmes et les hommes a imposé l'équilibre dans la composition des listes électorales, avec ajout d'un nouvel article 44<sup>bis</sup> à la loi organique 5/1985 sur le régime général des élections<sup>44</sup>. Le premier paragraphe de cet article dit que les listes électorales doivent être équilibrées en ce qui concerne la proportion de femmes et d'hommes, à savoir que les candidats de chaque sexe doivent représenter au moins 40 % du total. Si le nombre de sièges à pourvoir est inférieur à cinq, la proportion de femmes et d'hommes doit être aussi proche que possible de la parité. Le troisième paragraphe ajoute que les listes de suppléants sont assujetties aux mêmes règles que celles de candidats<sup>45</sup>.

48. L'un des aspects les plus controversés de l'équilibrage des listes électorales a été que la loi a été promulguée sans révision préalable de la Constitution. L'équilibre des listes a été perçu comme imposé aux partis politiques qui s'y opposaient, car ils avaient une autre conception de l'égalité. La Cour constitutionnelle<sup>46</sup> a rejeté ce reproche, sur la base de l'article 9.2 de la Constitution espagnole, qui charge les pouvoirs publics de promouvoir l'égalité réelle et effective<sup>47</sup>. Dans l'optique de la Cour constitutionnelle, les partis jouissent de la liberté dans leur fonctionnement, dans leurs idées et dans l'expression de celles-ci ; ils ont aussi toute liberté pour préparer et présenter des listes de candidats. Mais cette liberté n'est pas absolue. Le législateur peut la restreindre en imposant des conditions, par exemple en ce qui concerne l'éligibilité et les listes fermées ou bloquées. L'équilibre entre les sexes n'est qu'une autre restriction, justifiée par la mission constitutionnelle de promotion de l'égalité.

49. Les quotas fixés dans la loi respectent davantage la liberté des partis politiques quand ils imposent simplement un certain pourcentage de candidates dans les listes électorales<sup>48</sup>. Les restrictions sont plus strictes lorsque la proportion de femmes doit être respectée sur un

---

<sup>40</sup> Autriche, Croatie, Chypre, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Norvège, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

<sup>41</sup> Il n'y a pas de quotas en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Lettonie et au Liechtenstein.

<sup>42</sup> Loi n° 88-227, article 9(1). Voir <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=53>.

<sup>43</sup> Arrêt n° 422. La réforme de l'article 117 de la Constitution a constitué la première étape. Le nouveau paragraphe dit que les lois régionales doivent éliminer tout obstacle à la pleine égalité des hommes et des femmes dans la vie sociale, économique et culturelle, et promouvoir l'égalité d'accès aux fonctions électives pour les hommes et les femmes (loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2000). L'article 51 de la Constitution a aussi été modifié ; il affirme le droit d'accès aux fonctions électives et aux mandats publics sur un pied d'égalité. La loi constitutionnelle n° 1 du 30 mai 2003 a ajouté une phrase déclarant qu'à cette fin, la République prend des mesures spécifiques pour promouvoir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes.

<sup>44</sup> Version anglaise consultable à <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral>.

<sup>45</sup> Sur le cas de l'Espagne, voir Biglino Campos, P., "Equal representation in Spain : Lessons learned from balanced electoral lists", in IDEA, *Improving Electoral Practices. Case Studies and Practical Approaches*, 2014, p.203-224.

<sup>46</sup> Arrêt 12/2008 du 29 janvier.

<sup>47</sup> Cet article dit qu'il appartient aux autorités publiques de promouvoir les conditions nécessaires à la liberté et à l'égalité réelles et effectives, de supprimer les obstacles ou les entraves à leur pleine jouissance, et de faciliter la participation de tous les citoyens à la vie politique, économique, culturelle et sociale.

<sup>48</sup> C'est ce que fait par exemple le Portugal. L'article 2 de la loi organique 3/2006 impose une représentation minimale de 33 % des hommes et des femmes dans les listes de candidats.

nombre fixe de sièges<sup>49</sup>. Le système le plus exigeant est celui dans lequel hommes et femmes doivent alterner sur les listes – mais c'est aussi celui qui garantit le plus efficacement la représentation des femmes.

50. Il est de toute façon à noter que dans l'expérience européenne, même si les quotas hommes-femmes sont un moyen efficace d'accroître la présence des femmes dans les organes politiques, ils ne conduisent pas automatiquement à la parité. Ils doivent aussi contenir des règles de placement sur les listes et des sanctions en cas de non-respect<sup>50</sup>. L'étude effectuée par le Parlement européen en 2013 arrive à la conclusion que les dispositions prévoyant des quotas doivent contenir en parallèle des règles de placement sur les listes. Un système de quotas qui ne le fait pas peut se révéler parfaitement inopérant : si le contingent de 40 % de candidates de la liste électorale d'un système à la proportionnelle est placé en fin de liste, il est possible qu'aucune femme ne soit élue. Dans les systèmes pluralistes/majoritaires, les règles doivent porter sur la répartition des sexes entre les sièges « gagnables » et « sûrs »<sup>51</sup>. D'autres traits du système électoral affectent aussi l'efficacité des règles de quotas ; même si les femmes doivent être placées en tête de liste, dans un système de vote préférentiel, c'est l'électeur qui choisit qui il élit, ce qui peut se traduire par un nombre d'élues inférieur à celui qu'aurait laissé attendre le placement des candidates sur la liste.

51. De plus, les dispositions fixant des quotas ne sont efficaces que s'il existe des organes institutionnels qui en contrôlent le respect et imposent des sanctions en cas d'infraction<sup>52</sup>.

52. Les sanctions pour non-respect des quotas varient. Elles sont parfois financières, comme au Portugal, ou encore en France, où le non-respect de la règle de parité (50 %) entraîne par exemple une réduction du financement public du parti<sup>53</sup>. En Espagne, le non-respect des dispositions de la loi sur la nomination des candidats est passible de sanctions plus lourdes : la commission électorale ne peut pas accepter les candidatures non conformes aux exigences d'équilibrage des listes, et doit rejeter toute liste ne présentant pas les proportions requises d'hommes et de femmes<sup>54</sup>.

53. En Amérique latine, les quotas hommes-femmes sont assez systématiques, ce qui se reflète dans le fait que le taux de représentation des femmes est de 26,6 % dans les parlements du continent. L'Argentine, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, le Costa Rica, la République Dominicaine, l'Equateur, El Salvador, la Guyane, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay pratiquent des quotas hommes-femmes pour leurs législatives.

54. La Bolivie, le Costa Rica et le Mexique imposent la parité, tout comme le Nicaragua. Le Mexique l'exige dans les listes de candidats comme de suppléants<sup>55</sup>. En Bolivie et au Costa Rica, la loi impose l'alternance hommes-femmes dans les listes.

55. L'Argentine et le Pérou ont fixé le quota de femmes à 30 %. En Argentine, les listes électorales des partis doivent comporter dans toutes les élections nationales au moins 30 %

---

<sup>49</sup> Comme indiqué ci-dessus, la proportion hommes/femmes doit être respectée en Espagne sur un module de cinq sièges.

<sup>50</sup> Dahlerup, D., Freidenvall, L. *et alt.*, *Systèmes de quotas électoraux hommes/femmes et leur application en Europe*, Parlement européen, Direction générale des politiques internes de l'Union, Département thématique Droit des citoyens et affaires constitutionnelles, 2008, p. 38. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>

<sup>51</sup> Freidenvall, L., Dahlerup, D., *Systèmes de quotas électoraux hommes/femmes et leur application en Europe, mise à jour 2013*, *op. cit.* p. 38.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Article 9.1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Pour plus ample information à ce sujet, voir <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=53>

<sup>54</sup> Article 47.4 de la loi organique 5/1985.

<sup>55</sup> Loi générale sur les institutions et les procédures électorales, articles 232, 234.

de candidates ayant de réelles chances d'être élues<sup>56</sup>. Au Pérou, les listes électorales doivent comporter un minimum de 30 % de candidats de chaque sexe<sup>57</sup>.

56. Au Paraguay, les partis doivent veiller à ce qu'un candidat sur cinq soit une femme dans les primaires, soit un quota de 20 %<sup>58</sup>. En Uruguay, il doit y avoir un candidat de chaque sexe dans chaque segment de trois candidats sur la liste électorale, soit dans l'ensemble de la liste, soit dans les 15 premières places. Lorsque deux sièges seulement sont à pourvoir, l'un des deux candidats doit être une femme<sup>59</sup>.

57. L'Argentine a été le premier pays à faire figurer des quotas hommes-femmes dans sa législation électorale (en 1991). Le Paraguay, le Pérou et la Bolivie l'ont suivie dans les années 90, le Mexique en 2002, l'Uruguay et le Costa Rica en 2008. Au Chili et au Venezuela, la loi ne prévoit toujours pas quotas hommes-femmes.

58. Pour ce qui est des sanctions en la matière, l'organisme chargé d'administrer les élections peut refuser en Bolivie d'enregistrer des candidats dont le parti politique ne respecte pas les quotas prévus dans la loi. En Argentine et au Mexique, les partis ont 48 heures pour mettre leurs listes en conformité. En Argentine, l'autorité électorale peut elle-même procéder à la désignation si un parti politique ne modifie pas la sélection de ses candidats de sorte que les trois premières places de la liste comportent des candidats de chaque sexe. Au Mexique, l'autorité électorale peut refuser d'enregistrer la liste après une prorogation de 24 heures.

## **B. Exigences relatives à la représentation des minorités**

59. L'inclusion et la participation des minorités ne sont souvent pas prises en compte dans les listes de candidats des partis politiques. On ne trouve pas en Europe de règles impératives de désignation des candidats visant à garantir la présence des minorités au Parlement. Il en va de même en Amérique latine. Or il conviendrait de promouvoir la participation des minorités à la vie politique, surtout dans les pays où les exigences de nombre minimum d'adhérents et de représentativité régionale risquent de restreindre les possibilités dont jouissent les membres des minorités nationales, et ceux où les partis à caractère ethnique ou régional sont interdits<sup>60</sup>.

60. La Commission de Venise évoque dans ses *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* le droit des membres des minorités de se faire élire. Dans le cadre du processus électoral, des mesures doivent donc être prises pour que les minorités nationales jouissent de chances égales d'avoir des élus et d'être représentées au Parlement<sup>61</sup>.

61. Dans son étude *Droit électoral et minorités nationales*, la Commission de Venise fait état de deux questions que devrait examiner le législateur :

- a) lorsque les listes ne sont pas fermées, le choix de l'électeur peut prendre en considération l'appartenance des candidats à des minorités nationales, et cette liberté de choix peut favoriser ou défavoriser les minorités, en fonction de nombreux facteurs ;

---

<sup>56</sup> Code électoral, article 37.

<sup>57</sup> Loi électorale, article 116 et loi n° 28094 sur les partis politiques, article 26

<sup>58</sup> Code électoral, article 32.

<sup>59</sup> Article 2 de la loi n° 18.476.

<sup>60</sup> Comme en Bulgarie ou en Russie, voir CDL-EL(2008)014.

<sup>61</sup> *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*. Rôle des candidats et candidats de minorités dans les partis. Voir paragraphes 106 sqq..

- b) La reconnaissance du statut de circonscription à un territoire où une minorité est majoritaire facilite sa représentation dans les organes élus, surtout si un système majoritaire est appliqué<sup>62</sup>.

62. Toute législation devrait envisager la nécessité de mesures de soutien à la représentation des minorités. La Commission de Venise a déjà indiqué à ce sujet que :

- a. Les partis de minorités nationales doivent être autorisés. Toutefois, la participation des minorités nationales dans les partis politiques n'est pas et ne doit pas être limitée aux partis dits ethniques. [...]
- b. N'est pas contraire, en principe, à l'égalité du suffrage l'adoption de règles spécifiques garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant une exception aux règles normales d'attribution des sièges (par exemple suppression du quorum) pour les partis de minorités nationales.
- c. Les candidats et les électeurs ne doivent pas être contraints d'indiquer leur appartenance à une minorité nationale.
- d. Les seuils électoraux (quorums) ne devraient pas affecter les chances des minorités nationales d'être représentées.
- e. Les circonscriptions électorales (leur nombre, leur taille et leur forme, leur nombre de sièges) peuvent être établies en vue de favoriser la participation des minorités aux processus décisionnels.<sup>63</sup>

63. Il existe donc de très nombreuses possibilités : sièges réservés, seuils électoraux abaissés, commissions parlementaires spéciales, limites de circonscriptions adaptées, etc. En Europe, certaines législations permettent de réserver aux minorités nationales un certain nombre de sièges au Parlement<sup>64</sup>, ou de supprimer pour elles le seuil de voix nécessaire à la représentation parlementaire<sup>65</sup>.

64. Quelques constitutions européennes garantissent la présence des minorités à la chambre nationale. C'est par exemple le cas en Roumanie, où l'article 62.2 de la Constitution dit que les organisations de citoyens appartenant à des minorités nationales qui ne réunissent pas le nombre de voix requis pour être représentées au Parlement ont chacune droit à un siège de député, dans les conditions prévues par la loi électorale, et que les citoyens appartenant à une

---

<sup>62</sup> CDL-INF(2000)004, *Droit électoral et minorités nationales*, adopté en 2000, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)004-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)004-f) (ci-après désignée par « l'étude sur le droit électoral et les minorités nationales »), p. 8. C'est par exemple le cas en Italie, en Slovaquie et en Espagne.

<sup>63</sup> CDL-AD(2005)009, *Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales au processus de décision dans les pays européens*, adopté en 2005, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)009-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)009-f).

<sup>64</sup> C'est par exemple le cas en Croatie, où l'article 15 de la Constitution garantit l'égalité des droits de tous les membres des minorités nationales. La loi de 2002 sur les droits des minorités nationales de la République de Croatie (modifiée en 2010) a défini des quotas de représentation des minorités nationales au Parlement. Son article 19(2) réserve trois sièges au moins au sein du Parlement croate aux minorités nationales qui représentaient plus de 1,5 % de la population de la République de Croatie le jour de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle, et dont les représentants obtiennent leur mandat au suffrage universel, par élection dans les listes provisoires de candidats desdites minorités ou sur les listes proposées par les électeurs appartenant à ces minorités, conformément à la législation sur l'élection des députés au Parlement croate. Les minorités nationales réunissant moins de 1,5 % de la population de la République de Croatie auront, outre leur droit de participation au suffrage universel, un droit spécial de vote en vue de l'élection de cinq députés appartenant à ces minorités nationales de leur propre circonscription, toujours dans le respect de la législation sur les élections des députés au Parlement croate, et sans possibilité de restriction des droits acquis des minorités nationales. La Bosnie-Herzégovine pratique aussi un système de sièges réservés, surtout pour les élections locales : les membres de toutes les minorités nationales représentant jusqu'à 3 % de la population totale d'une municipalité ont droit à un siège au moins à l'assemblée ou au conseil municipal (article 13A de la loi électorale).

<sup>65</sup> C'est la solution adoptée en Allemagne (où le seuil de 5 % ne s'applique pas aux partis politiques représentant les minorités), au Danemark ou en Pologne.

minorité nationale n'ont le droit d'être représentés que par une seule organisation<sup>66</sup>. Mais cette disposition ne s'applique pas à la désignation interne des candidats.

65. Le modèle le plus courant est celui de la protection des minorités en vertu du principe général de l'égalité<sup>67</sup>. Dans certains pays, c'est le découpage des circonscriptions électorales qui assure leur présence au Parlement – comme en Suisse, où le pluralisme est garanti par le fait que les cantons sont des circonscriptions. Dans l'« ex-République yougoslave de Macédoine », il est possible de former des circonscriptions spéciales pour permettre l'élection de certaines minorités, comme les membres de la communauté rom<sup>68</sup>.

66. Bien que plus de 28 millions de personnes appartiennent aux 522 peuples autochtones d'Amérique latine<sup>69</sup>, les normes de présentation des candidats n'y sont pas encore très développées. Le Pérou fait exception : il réserve 15 % des nominations à la représentation des communautés et peuples autochtones, à leurs provinces et régions. Le Venezuela réserve trois sièges à des membres autochtones du Congrès (loi organique sur les processus électoraux, article 180). La Bolivie a tracé des limites spéciales de circonscriptions électorales pour les peuples autochtones constituant des minorités ethniques nationales, qui peuvent désigner leurs candidats selon leurs propres traditions ethniques<sup>70</sup>. Au Mexique, le Code électoral ne prévoit pas de quotas pour les populations autochtones, mais une modification de la Constitution impose à l'Etat de promouvoir la participation politique des groupes autochtones : pour ce faire, elle autorise le tracé spécial de certaines circonscriptions dans lesquelles les groupes autochtones représentent plus de 40 % de la population totale<sup>71</sup>.

## V. L'arbitrage entre la démocratie interne et la liberté d'association

67. Comme l'a montré l'analyse précédente de l'état des choses en Europe et en Amérique latine, chaque pays choisit au vu de multiples facteurs la façon dont il aborde la possibilité de réglementer la sélection des candidats. Là où existe une longue tradition de démocratie stable, la régulation peut être plus légère, ce qui veut dire que les partis politiques définissent dans leurs propres statuts leurs règles de désignation des candidats, et il revient aussi à des organes internes du parti de contrôler le respect de ces règles. Mais cette formule se prête moins bien au cas d'un pays où la démocratie succède à un régime totalitaire, ou qui a connu de nombreuses fraudes électorales, ou encore présente des obstacles structurels à la représentation des minorités et d'autres groupes au sein de la société. Le modèle libéral peut consolider les partis, mais l'absence d'exigences de démocratie interne peut aussi favoriser en leur sein l'émergence d'élites fermées.

68. Les exigences de démocratie interne peuvent par ailleurs avoir des effets pervers, dans certains contextes sociaux et politiques. Dans les systèmes où les partis politiques ont été en difficulté après des scandales financiers ou d'autres problèmes internes, des exigences de participation ou de débat public peuvent contribuer à restaurer la confiance au sein de la population. Dans d'autres cas, en revanche, elles peuvent compromettre la stabilité des partis.

<sup>66</sup> L'article 9.1 de la loi 35/2008 prévoit que les organisations de citoyens membres d'une minorité nationale, légalement constituées et qui n'obtiennent pas aux élections une représentation dans l'une des deux chambres ont droit à un siège chacune à la Chambre des députés, pour autant qu'elles obtiennent au moins 10 % du nombre moyen des voix valides obtenues par chaque député élu. Il n'y a pas de plafond au nombre de sièges réservés aux organisations minoritaires. <http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261.htm>.

<sup>67</sup> Tel est le cas en Ukraine, où l'article 9 de la loi sur les minorités nationales prévoit que les citoyens ukrainiens membres d'une minorité nationale ont le droit d'être élus sur un pied d'égalité à tout mandat, en particulier au sein des organes législatifs et des collectivités autonomes locales.

<sup>68</sup> Loi sur l'élection des membres du Parlement, journal officiel de la République de Macédoine n° 42/2002 ; source : <http://www.dik.mk>.

<sup>69</sup> UNICEF, *Indigenous peoples in Latin-America*, 2012.

<sup>70</sup> Loi n° 026.

<sup>71</sup> Décret portant modification de la Constitution, 14 août 2001, article 3.

Et il ne faut pas exclure la possibilité de voir un petit nombre d'adhérents aller abusivement à contre-courant des décisions démocratiquement prises par la majorité dans le droit fil du programme du parti.

69. Comme le montre l'exemple des quotas, l'un des aspects les plus controversés de la démocratie interne imposée par la loi est qu'elle peut restreindre le pluralisme politique. Mais cela ne peut se produire que si des majorités parlementaires imposent aux minorités des exigences qui ne sont pas directement liées à la démocratie, ou si les restrictions ne sont pas nécessaires, ou sont excessives. C'est pourquoi toute restriction à la démocratie interne doit satisfaire à l'exigence de proportionnalité : elle doit renforcer la démocratie, être nécessaire, porter le moins possible atteinte à la liberté des partis politiques, et ses avantages démocratiques doivent l'emporter sur l'érosion possible des libertés.

70. L'ingérence de la loi dans la sélection des candidats doit aussi respecter la logique du système électoral. Si les listes sont ouvertes ou ne sont pas bloquées, l'électeur a le choix entre les candidats présentés par le parti. La loi devrait alors imposer des exigences moins lourdes que dans les systèmes à listes de partis. Si les listes sont fermées ou bloquées, le choix de l'électeur est limité aux candidats désignés par les partis, il n'a pas la possibilité de les classer lui-même par ordre de préférence.

71. On l'a dit, les lois électorales contiennent bon nombre des exigences relatives à la désignation des candidats. Le système électoral met en place les règles de l'alternance au pouvoir, et constitue le socle de la démocratie tout entière. C'est pourquoi toute mesure imposant des exigences à la sélection des candidats et affectant du même coup la prise des décisions au sein des partis politiques ne peut être décidée qu'à l'issue d'un large débat public, et si possible dans le consensus.

72. Les principes de démocratie interne, de transparence des processus de prise de décisions, de publicité et de responsabilité vis-à-vis des membres des partis devraient être renforcés pour assurer le fonctionnement démocratique des partis politiques. Cela est plus encore crucial dans une période où les partis peuvent manquer de crédibilité, ce qui peut être exploité par des groupes extrémistes.

73. L'un des aspects les plus délicats de la désignation des candidats est la nature du dispositif de contrôle servant à vérifier que les exigences imposées par la loi et les statuts des partis sont bien respectées. Les tenants de la théorie libérale tendent à penser que les partis politiques n'ont qu'à suivre leurs propres règles, puisque ce sont des associations privées ; à l'électeur de récompenser ou de sanctionner le parti pour sa sélection de candidats. L'approche est différente lorsque la loi impose des exigences de démocratie interne. Il peut alors y avoir diverses façons de vérifier que les partis politiques respectent les règles formulées dans la constitution, la loi ou leurs propres statuts. La solution la plus courante consiste à confier ce soin à un organe interne, qui jouera le rôle d'arbitre dans les recours contre une décision de nomination<sup>72</sup>. Ailleurs, la réponse n'est pas évidente, car il n'a pas encore été décidé si la justice aurait compétence en la matière<sup>73</sup>.

74. D'autres systèmes ont opté pour des solutions différentes. Au Portugal, les juges ordinaires et la Cour constitutionnelle peuvent vérifier que le parti se plie bien aux exigences de la loi<sup>74</sup>. Il

---

<sup>72</sup> Tel est le cas en Italie, par exemple, avec l'article 3.a) du décret-loi n° 2013 du 28 décembre 2013.

<sup>73</sup> C'est le cas en Espagne, où les partis sont des associations privées d'importance publique. S'agissant d'associations, les tribunaux civils devraient avoir qualité pour contrôler que les partis respectent leurs propres statuts. Pérez-Moneo, Miguel, *La selección de candidatos electorales en los partidos*. Madrid, 2012, p. 319.

<sup>74</sup> L'article 34.2 de la loi portugaise prévoit que les actes touchant à la procédure électorale peuvent être contestés devant la juridiction compétente par tout adhérent du parti qui soit un électeur ou un candidat. Les décisions définitives prononcées en vertu des paragraphes précédents peuvent être contestées devant la Cour constitutionnelle.

en va de même en Allemagne, où la nomination au sein d'une circonscription doit être communiquée au directeur du scrutin, avec procès-verbal de l'élection du candidat. Le document doit indiquer le moment et le lieu du congrès, la forme de la convocation, le nombre d'adhérents présents et le résultat du vote<sup>75</sup>. Si la nomination ne se conforme pas à ces exigences, la commission électorale de circonscription est tenue de la rejeter<sup>76</sup>.

## VI. Conclusions

75. Liberté et démocratie sont les deux grands principes au cœur de la réglementation des partis politiques dans les pays d'Europe et d'Amérique latine. Le premier repose sur la nature des partis politiques, qui ne sont pas des organes de l'Etat ; le second tient au rôle essentiel des partis politiques dans la vie publique.

76. La nécessité de trouver le juste équilibre entre liberté et démocratie explique les différentes façons dont chaque pays régit ses partis politiques. Certains voient surtout ces derniers à la lumière de la liberté d'association (approche « libérale ») ; ils leur imposent alors des exigences en général identiques ou similaires à celles qui valent pour les autres associations privées. D'autres pays tiennent en outre compte du fait que les partis contribuent à l'expression d'opinions politiques et sont des instruments de présentation des candidats aux élections.

77. Bien que l'on observe une tendance à la réglementation du fonctionnement des partis politiques dans la législation, les textes ne touchent généralement pas à la sélection des candidats, mais portent sur d'autres questions, comme l'enregistrement, le financement, etc. des partis. Un nombre croissant de pays régit toutefois spécifiquement la désignation des candidats. Les lois sur les partis politiques sont souvent assez souples ; elles laissent en général au parti le soin de fixer dans ses statuts le détail des procédures de sélection des candidats et des organes compétents en la matière.

78. C'est le rôle de représentation que sont censés jouer les partis politiques dans les élections qui justifie principalement l'intervention du législateur dans la sélection des candidats. Les textes les plus stricts en la matière sont les lois électorales, qui visent à sauvegarder le droit de participation politique des citoyens. Dans ce modèle, l'égalité devant le suffrage et le droit de se présenter aux élections appellent la transparence, l'égalité et l'association des adhérents à la sélection des candidats. En pareil cas, la loi électorale fixe des exigences portant sur les organes et les procédures de nomination.

79. Dans les pays possédant une réglementation en la matière, on peut identifier deux grandes composantes de la démocratie effective au sein du parti :

- les quotas hommes-femmes, apparus dans la législation d'un nombre croissant de pays, se retrouvent plus fréquemment dans les listes de candidats que sous forme de sièges réservés dans les circonscriptions ;
- la tendance semble inverse en ce qui concerne les règles de représentation des minorités, des groupes ethniques et des groupes vulnérables, pour lesquels sont réservés des sièges ou délimitées des circonscriptions spéciales assurant leur représentation par des « mandats garantis ».

80. Nombre de pays d'Europe ont récemment pris des mesures, souvent de nature législative, pour garantir la participation des femmes, des minorités et des groupes ethniques ou

---

<sup>75</sup> Article 21.6. Ce même article dit que la personne présidant le congrès et deux membres présents désignés par lui donnent au directeur du scrutin l'assurance tenant lieu de serment que les exigences visées à l'alinéa 3, phrases 1 à 3, ont été respectées. Il revient au directeur du scrutin de recevoir cette assurance tenant lieu de serment ; il a statut d'autorité au sens de l'article 156 du Code pénal.

<sup>76</sup> Article 26.2 de la loi électorale fédérale d'Allemagne.

vulnérables ; cette tendance se dessine depuis le tournant du siècle. En Amérique latine, des règles de ce type sont apparues dans les années 90. Même si les textes législatifs récents fixent très souvent des quotas, surtout de représentation des femmes, bien des pays s'en remettent aux quotas volontaires que s'imposent les partis politiques dans leurs statuts. Les pratiques varient d'un pays à l'autre pour ce qui est des quotas hommes-femmes, les écarts portant sur les proportions minimales de candidats de chaque sexe, les règles de placement sur les listes, les dispositifs de sanctions, etc. De plus, les différences observées dans les interactions entre les quotas et d'autres caractéristiques du système électoral, ainsi que l'impact de ces dernières sur la représentation des femmes, affectent considérablement l'effet obtenu<sup>77</sup>.

81. L'adoption possible de textes juridiques promouvant le respect des principes démocratiques dans la sélection des candidats est compatible avec les normes internationales et les principes affirmés par la Commission de Venise. Mais l'intervention du législateur n'est pas toujours nécessaire à ce niveau : les démocraties solidement établies, aux partis politiques profondément enracinés, préfèrent s'en remettre à la liberté d'association puisque la démocratie interne est garantie par les partis eux-mêmes. De plus, l'ingérence de l'Etat dans la sélection des candidats peut compromettre le pluralisme politique dans les démocraties nouvelles ou en transition ; et il y a risque qu'une intervention du législateur soit une façon pour la majorité d'imposer sa volonté à la minorité.

82. Il revient à chaque pays de choisir entre le modèle libéral, qui penche pour la liberté des partis politiques et la non-ingérence du législateur dans leurs affaires intérieures (dont la désignation des candidats), et celui qui cherche à consolider dans la loi la démocratie interne au niveau de la sélection des candidats. Bien d'autres facteurs affecteront les résultats obtenus, en particulier la tradition démocratique et le système électoral du pays.

83. Quoi qu'il en soit, l'expérience réunie en Europe et en Amérique latine montre que si l'intervention du législateur paraît nécessaire, elle doit respecter certains impératifs :

- a. les exigences imposées aux partis politiques en matière de sélection des candidats doivent s'inscrire dans la logique du système électoral ;
- b. le respect des exigences imposées par la loi doit être effectivement contrôlé par des organes indépendants, comme des tribunaux ou des commissions électorales ;
- c. la loi doit respecter le principe de proportionnalité, et se borner à mettre en place les règles nécessaires à la consolidation de la démocratie, et qui érodent le moins possible la liberté des partis ;
- d. les exigences qu'impose la loi à la sélection des candidats pouvant toucher à l'essence même des partis politiques dans l'une de leurs décisions les plus importantes, il convient que leur opportunité et leur teneur fassent le consensus.

---

<sup>77</sup> Par exemple : systèmes de représentation proportionnelle majoritaire, pluraliste et mixte ; circonscriptions uninominales ou plurinominales ; taille des circonscriptions ; seuils imposés par la loi ; listes ouvertes ou fermées. Voir rapport *Impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique*, (CDL(2009)080, paragraphes 42-83.