



Doc. 12246

05 mai 2010

Code de bonne conduite en matière de partis politiques

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Pedro AGRAMUNT, Espagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

S'appuyant sur l'expérience des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et tenant compte de la législation et de la pratique nationales dans le domaine de la réglementation des activités des partis politiques et des statuts de ces derniers, le nouveau Code de bonne conduite en matière de partis politiques propose aux partis politiques un répertoire méthodique des bonnes pratiques en Europe. Il offre par ailleurs aux autorités publiques et aux juridictions un outil de référence pour évaluer les pratiques des partis. Il promeut également les principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption.

Par conséquent, la commission des questions politiques se félicite de l'adoption du nouveau code par la Commission de Venise et propose que l'Assemblée parlementaire l'approuve et le transmette aux délégations et parlements nationaux en leur demandant de le diffuser au sein de leurs partis politiques.

1. Renvoi en commission: décision du Bureau, Renvoi 3589 du 28 septembre 2009.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Agramunt Font de Mora, rapporteur	4
1. Introduction et origine du code	4
2. Particularités du code	5
2.1. Son objectif	5
2.2. Ses destinataires	5
2.3. Son objet et sa nature	5
2.4. Ses sources	5
3. Structure et points à retenir	5
4. Conclusions	7

A. Projet de résolution²

1. A l'heure actuelle, la qualité de la démocratie représentative dépend en grande partie du fonctionnement des partis politiques, notamment de leur organisation interne, de leur transparence, de leur financement et de la qualité de leurs programmes politiques. Les défis auxquels sont confrontés les systèmes démocratiques actuels sont pour nombre d'entre eux les mêmes que ceux qui se posent aujourd'hui aux partis politiques.
2. C'est la raison pour laquelle, dans sa [Résolution 1546 \(2007\)](#) relative au code de bonne conduite des partis politiques, après avoir rappelé ses propres travaux dans ce domaine ainsi que ceux menés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Forum pour l'avenir de la démocratie du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a invité la Commission de Venise à élaborer un code de bonne conduite en matière de partis politiques qui tiendrait compte des éléments et principes énoncés dans sa résolution.
3. Par conséquent, l'Assemblée se félicite de l'adoption du Code de bonne conduite en matière de partis politiques par la Commission de Venise et l'approuve. Le nouveau code, ainsi que l'a demandé l'Assemblée, vise à renforcer la démocratie interne des partis politiques et à accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, contribuant ainsi à la légitimité du processus démocratique et des institutions dans leur ensemble et à la consolidation de la démocratie dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.
4. S'appuyant sur l'expérience des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et tenant compte de la législation et de la pratique nationales dans le domaine de la réglementation des activités des partis politiques et des statuts de ces derniers, le nouveau Code de bonne conduite en matière de partis politiques propose aux partis politiques un répertoire méthodique des bonnes pratiques en Europe. Il offre par ailleurs aux autorités publiques et aux juridictions un outil de référence pour évaluer les pratiques des partis. Il promeut également les principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption.
5. Compte tenu de ce qui précède et conformément à la procédure suivie pour le Code de bonne conduite en matière électorale et le Code de bonne conduite en matière référendaire, l'Assemblée décide de transmettre le Code de bonne conduite en matière de partis politiques aux délégations et parlements nationaux en leur demandant de le diffuser au sein de leurs partis politiques afin qu'il puisse être appliqué dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 29 avril 2010.

B. Exposé des motifs, par M. Agramunt Font de Mora, rapporteur

1. Introduction et origine du code

1. A l'heure actuelle, la qualité de la démocratie représentative dépend en grande partie du fonctionnement des partis politiques, notamment de leur organisation interne, de leur transparence, de leur financement et de la qualité de leurs programmes politiques. Les défis auxquels sont confrontés les systèmes démocratiques actuels sont pour nombre d'entre eux les mêmes que ceux qui se posent aujourd'hui aux partis politiques.

2. La démocratie étant l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe, l'Organisation a accompli, jusqu'ici, un travail conséquent sur les partis politiques. Ces travaux ont notamment été menés par l'Assemblée parlementaire, par le biais de sa commission des questions politiques³, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)⁴ ainsi que le Forum pour l'avenir de la démocratie⁵.

3. Le rapport le plus récent de l'Assemblée sur ce thème a été élaboré par M. Van den Brande, ancien membre de l'Assemblée; il a été examiné par l'Assemblée en avril 2007 et a conduit à l'adoption de la [Résolution 1546 \(2007\)](#). Dans cette résolution, l'Assemblée invite la Commission de Venise à élaborer un code de bonne conduite en matière de partis politiques dans lequel figureraient les éléments les plus importants pour leur comportement. L'objectif de ce code serait de recueillir et de partager des idées, des expériences et des stratégies qui renforcent le rôle des partis politiques dans une société démocratique et de promouvoir des principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et l'ouverture. Le nouveau code devrait contribuer à l'élaboration de normes communes en matière de fonctionnement des partis politiques et encourager la réévaluation et l'éventuelle révision de leurs règles et pratiques internes⁶.

4. L'ancien rapporteur, M. Van den Brande, avait notamment proposé que, une fois adopté par la Commission de Venise, le nouveau code soit approuvé par l'Assemblée qui recommanderait ensuite à ses Etats membres de se conformer à ses dispositions et de se référer à ses exemples de bonnes pratiques. L'Assemblée devrait aussi demander au Comité des Ministres d'approuver le nouveau code. Cette même procédure avait déjà été suivie pour l'adoption du Code de bonne conduite en matière électorale en 2002 et du Code de bonne conduite en matière référendaire en 2007.

5. L'Assemblée a approuvé les propositions émises par l'ancien rapporteur, notamment sur la procédure à suivre, et le Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise a été saisi sur la question.

6. Après avoir été examiné par le Conseil des élections démocratiques, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière en décembre 2008. L'exposé des motifs a été adopté par le Conseil des élections démocratiques au même moment, en décembre 2008, et par la Commission de Venise quelques mois plus tard en mars 2009⁷.

3. Voir [Résolution 1344 \(2003\)](#) sur la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe; [Résolution 1308 \(2002\)](#) sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe; [Recommandation 1516 \(2001\)](#) sur le financement des partis politiques; [Résolution 1264 \(2001\)](#), [Résolution 1320 \(2003\)](#) et [Recommandation 1595 \(2003\)](#) sur un code de bonne conduite en matière électorale; voir également le rapport sur la lutte contre l'extrémisme sur lequel je travaille actuellement: réalisations, faiblesses et échecs.

4. Voir les documents suivants: CDL-INF(2000)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999; CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise en mars 2001; CDL-AD(2004)007rév. Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques: questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise en mars 2004; CDL-AD(2006)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, adopté par la Commission de Venise en mars 2006; CDL-AD(2006)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections, adopté par le Conseil des élections démocratiques en mars 2006 et la Commission de Venise en juin 2006.

5. En fait, la proposition de recommandation sur l'élaboration d'un code de bonne conduite des partis politiques a été déposée juste après la première réunion du forum, tenue à Varsovie en novembre 2005. La deuxième réunion du forum, tenue à Moscou en octobre 2006, était entièrement consacrée au «rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie». Les questions relatives aux partis politiques ont également été examinées lors de la dernière session du forum, tenue à Kiev en octobre 2009 et portant sur le thème «Systèmes électoraux: renforcer la démocratie au XXI^e siècle».

6. Voir [Doc. 11210](#).

7. Voir document CDL-AD(2009)021 ([www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)021-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)021-f.asp)).

7. En septembre 2009, le Bureau de l'Assemblée a transmis le nouveau code à la commission des questions politiques pour rapport. J'ai été désigné comme rapporteur en janvier 2010.

2. Particularités du code

8. Par rapport aux précédents textes sur les partis politiques, le nouveau Code de bonne conduite en matière de partis politiques propose une nouvelle approche de la question.

2.1. Son objectif

9. Il vise expressément, comme le demande notre [Résolution 1547 \(2007\)](#), à renforcer la démocratie interne des partis politiques et à accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, contribuant ainsi à la légitimité du processus et des institutions démocratiques dans leur ensemble et favorisant la participation à la vie politique, ainsi qu'à promouvoir des principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption.

2.2. Ses destinataires

10. Conformément aux exigences de l'Assemblée, c'est aux partis politiques que s'adresse le nouveau code, les autorités publiques n'étant pas considérées comme les destinataires finaux du code.

2.3. Son objet et sa nature

11. L'objet du nouveau code diffère nettement de celui des codes précédents: malgré l'utilisation du terme «code», il ne faut pas l'entendre comme une codification de normes mais comme un «répertoire méthodique de bonnes pratiques» (il ne s'agit pas de normes juridiques) destiné aux agents publics, tels que les partis politiques et leurs membres (et non pas aux autorités publiques). L'idée est d'offrir aux partis politiques des lignes directrices découlant des meilleures pratiques communes européennes, ainsi que de fournir aux autorités publiques et aux organes juridictionnels un outil de référence pour évaluer les pratiques des partis.

12. Il est donc clair que le code n'est pas de nature contraignante; il ne peut en effet pas édicter de règles ni en exiger l'exécution par les autorités publiques (hormis dans des cas particuliers où il existerait des normes précises).

2.4. Ses sources

13. Comme l'a demandé l'Assemblée, le nouveau Code de bonne conduite en matière de partis politiques s'appuie sur l'expérience des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et s'inspire des bonnes pratiques existantes en tenant compte de la législation et de la pratique nationales dans le domaine de la réglementation des activités des partis politiques et des statuts de ces derniers.

14. Parmi les autres sources figurent les textes adoptés précédemment par l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise⁸. Enfin, le code s'est également inspiré d'informations utiles figurant dans les rapports de certaines organisations et fondations internationales.

3. Structure et points à retenir

15. Dans sa première partie consacrée aux principes généraux, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques commence par définir un parti politique comme un type spécifique d'association protégé par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il souligne ainsi que l'interdiction ou la dissolution des partis politiques ne peut se justifier que dans le cas où les partis prônent la violence ou utilisent la violence comme un moyen politique pour renverser l'ordre constitutionnel démocratique⁹. Il rappelle ensuite les principes directeurs qui s'appliquent aux partis politiques: prééminence du droit, démocratie, non-discrimination, transparence et ouverture. Les partis devraient notamment permettre l'accès à leurs documents et leurs débats concernant leurs programmes et leurs idées, à leurs procédures décisionnelles et à leur comptabilité.

8. Voir notes 3 et 4 ci-dessus.

9. Voir également CDL-INF(2000)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues adoptées par la Commission de Venise en décembre 1999.

16. Dans sa deuxième partie sur l'organisation interne des partis politiques, le code souligne que chacun doit être libre d'adhérer ou de ne pas adhérer à un parti politique et de choisir le parti auquel il souhaite adhérer. Les bonnes pratiques et les dispositions législatives européennes retiennent le principe de non-discrimination (fondée par exemple sur le sexe). A moins que le droit national ne l'interdise, il est conforme à la pratique observée en Europe que les partis politiques acceptent l'adhésion des ressortissants étrangers qui partagent leurs valeurs (afin que les étrangers puissent par exemple au moins participer à la vie politique locale). Les pratiques inclusives qui parviennent à réunir toutes les tranches d'âge sont considérées comme des exemples de bonnes pratiques.

17. L'organisation des partis politiques devrait respecter les principes fondamentaux de représentativité et de réceptivité, de responsabilité et d'obligation de rendre compte ainsi que de transparence. Selon les meilleures pratiques, les procédures d'exclusion doivent être soumises à des instances disciplinaires et des procédures claires doivent être en place afin que des décisions motivées puissent être prises.

18. Les dirigeants des partis doivent être élus démocratiquement à tous les niveaux. Selon la pratique et les règles internationales, les partis doivent respecter le principe de non-discrimination fondée sur le sexe, qu'il s'agisse de leurs dirigeants ou des candidats aux élections. La législation et les pratiques de plusieurs Etats européens ont franchi une étape supplémentaire avec l'introduction de quotas destinés à améliorer l'équilibre entre les femmes et les hommes ou, plus directement, à instaurer une représentation égale des femmes et des hommes. Ces pratiques sont spécifiques à des pays et des partis donnés, mais l'introduction de mesures pour la parité entre les sexes s'impose de plus en plus. *A contrario*, les situations où il existe de manière continue et répétée une représentation inégale des femmes et des hommes ne peuvent en aucune manière être considérées comme le signe d'une bonne pratique¹⁰.

19. Dans sa troisième partie consacrée au financement des partis, le code précise que ce financement doit respecter les principes de responsabilité et de transparence¹¹. Les dons privés ne peuvent en aucun cas être interprétés comme donnant la possibilité d'influencer et/ou de modifier le programme et/ou les politiques d'un parti. Les exigences minimales en matière d'accès au financement public, lorsqu'il est prévu par la législation, doivent être raisonnables et non discriminatoires. Tout parti politique doit prévoir dans ses statuts des mécanismes chargés de la vérification de ses comptes au niveau national et de la supervision de ses comptes aux niveaux régional et local. Les partis doivent également se soumettre à l'audit par les organes de l'Etat, notamment en matière de financement.

20. Pour finir, dans sa quatrième et dernière partie sur les fonctions politiques, le code souligne que l'une des fonctions les plus importantes d'un parti politique est l'élaboration d'un programme. Le programme guide l'action du parti lorsqu'il arrive au pouvoir. Les programmes des partis ne sont pas des contrats juridiquement contraignants (mais plutôt des sortes de «contrat officieux» ou d'engagements moraux entre le parti et les électeurs) et leur mise en œuvre ne peut exigée légalement. Tous les Etats européens reposent sur le principe de la démocratie représentative, laquelle exclut le mandat impératif. Selon les meilleures pratiques, les programmes d'un parti résultent d'un débat interne entre les membres du parti et sont approuvés en vertu des procédures établies.

21. Le système électoral lui-même exerce une influence sur la structure interne du parti. Dans un système électoral majoritaire uninominal à un tour fondé sur les candidats, par exemple, le rôle des partis se limite à assurer le soutien politique de leur candidat et à recueillir les contributions au financement de la campagne électorale. En revanche, dans un système proportionnel à liste bloquée, les partis conservent des prérogatives très importantes, notamment pour définir la place de chaque candidat sur la liste.

22. Le code précise clairement que les principes généraux sur lesquels il s'appuie s'appliquent au parti aussi bien lorsqu'il est au pouvoir que lorsqu'il est dans l'opposition. Les adhérents à un parti devraient clairement faire la distinction entre leur allégeance au parti et leurs obligations dans l'exercice de leurs fonctions. Les mécanismes permettant de combattre la corruption politique, tels que les codes d'éthique pour les membres de partis exerçant des responsabilités publiques sont à saluer. Le fait que les personnes condamnées pour corruption ne puissent plus être candidates aux élections et soient exclues du parti est tout à fait conforme aux principes démocratiques de base.

10. Voir également CDL-AD(2009)029 Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28^e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).

11. Voir également CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise en mars 2001.

23. Dernier point mais non le moindre, la coopération internationale entre les partis partageant la même idéologie, voire l'assistance à des «partis frères» dans des pays tiers, sous réserve qu'elle soit compatible avec la législation nationale et conforme aux principes de la Convention européenne des droits de l'homme et aux normes européennes, est à saluer dans la mesure où elle contribue à l'instauration de solides systèmes de partis démocratiques.

4. Conclusions

24. A l'instar de mon prédécesseur, M. Van den Brande, je suis convaincu que le nouveau Code de bonne conduite en matière de partis politiques, tel qu'adopté par la Commission de Venise sur la base des éléments fournis par l'Assemblée dans sa [Résolution 1546 \(2007\)](#), contribuera de manière significative à renforcer la démocratie interne des partis politiques et à accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, servant ainsi à la légitimité du processus démocratique et à la consolidation de la démocratie dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

25. Je propose par conséquent, conformément à la procédure déjà suivie par la commission des questions politiques lors de l'adoption du rapport de 2007, que l'Assemblée approuve le Code de bonne conduite en matière de partis politiques en recommandant aux parlements nationaux de le diffuser au sein des partis politiques afin qu'il puisse être appliqué dans l'ensemble des Etats membres.