



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 novembre 2007

Avis no. 414 / 2007

CDL-EL(2007)044*
Or. angl.

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

**PROPOSITIONS DE CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIERE DE PARTIS POLITIQUES**

Document préparé par le Secrétariat de la Commission de Venise

sur la base des observations de

M. Carlos CLOSA MONTERO (Membre, Espagne)
M. Jean-Claude COLLIARD (Membre, France)

**Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa diffusion, en application des règles établies dans la Résolution Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

I. Introduction

1. *Le 17 avril 2007, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 1546 (2007) sur le Code de bonne conduite des partis politiques qui invitait la Commission de Venise à élaborer ce code en tenant compte des éléments soulignés dans la Résolution.*
2. *L'objectif explicite de ce code, tel que décrit dans la Résolution est de renforcer la démocratie interne des partis et d'accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, contribuant ainsi à leur plus grande participation à la vie politique. Par ailleurs, le code devrait promouvoir des concepts et des stratégies qui développent et renforcent le rôle, le statut et l'importance des partis politiques dans un système démocratique.*
3. *L'Assemblée parlementaire a considéré que les bonnes pratiques devraient promouvoir des principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption.*
4. *Le rapport de l'Assemblée parlementaire (doc. 11210 du 29 mars 2007) préconise que le code et ses recommandations prennent en compte les expériences individuelles des différents États membres du Conseil de l'Europe. Le document s'appuie sur la législation et pratique nationales en matière de réglementation des activités des partis politiques ainsi que sur leurs statuts. Il fait également référence à plusieurs sources additionnelles d'informations et en premier lieu aux Résolutions de l'Assemblée Parlementaire (c-à-d la Recommandation 1438 (2000) et la Résolution 1344 (2003) relatives à la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe; la Résolution 1308 (2002) sur les restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe, la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques ; les Résolution 1264 (2001), Résolution 1320 (2003) et Recommandation 1595 (2003) sur un code de bonne conduite en matière électorale) ainsi qu'aux Lignes directrices adoptées par la Commission de Venise sur la question (les Lignes directrices sur la législation des partis politiques (CDL-AD(2004)007rev), les Lignes directrices et le Rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF(2001)008), les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (CDL-INF(2000)001) et le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), et à d'autres déclarations et instruments internationaux. Enfin, le code pourrait s'inspirer d'informations précieuses contenues dans les rapports de certaines organisations et fondations internationales. Ainsi, l'Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale (International IDEA) a publié récemment en 2007 un rapport sur les partis politiques d'Europe centrale et orientale en quête de consolidation susceptible de fournir des indications et informations fort utiles.*
5. *Le présent document préparé par le Secrétariat sur la base du rapport de l'Assemblée Parlementaire et des commentaires individuels de MM. Closa Montero et Colliard est une première ébauche incluant certaines idées et propositions répondant à la Résolution 1546 (2007) de l'Assemblée parlementaire (voir en outre son rapport précédent plus spécifiquement axé sur le Code de conduite : partis politiques se présentant à des élections démocratiques, 1999).*
6. *A l'instar des lignes directrices adoptées antérieurement par la Commission de Venise, leur but est d'établir des principes communs à tous les États membres du Conseil de l'Europe et aux autres pays qui partagent les valeurs établies par la Convention européenne des Droits de l'Homme - cette convention étant non seulement un instrument du droit international, mais également, « un instrument de l'ordre public européen », comme l'a définie la Cour européenne des Droits de l'Homme. Par conséquent, sur le plan juridique du Conseil de l'Europe, le point de départ pour les discussions systématiques et les commentaires sur les questions générales du droit des partis politiques doivent être les règles générales, les principes et les standards qui sont basés sur la Convention en général, et ses articles 11,*

sur la liberté de réunion et d'association, et 10, sur la liberté d'expression, en particulier. D'autres dispositions, comme par exemple l'article 14, sur l'interdiction de la discrimination, ainsi que le Protocole 12 et l'article 16, sur les restrictions à l'activité politique des étrangers, et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹ – doivent être prises en considération.

II. Propositions sur les principales questions que doit soulever le Code²

1. Définition d'un parti politique

7. Le texte du futur Code de bonne conduite des partis politiques pourrait s'efforcer de définir le type d'association qui, au départ, est considéré comme un parti politique comparativement aux autres formes d'associations de citoyens. Cette définition ne doit toutefois pas être trop restrictive mais mettre en lumière certaines caractéristiques de base. Sa formulation pourrait prendre en considération les quatre principales conditions auxquelles tout parti politique devrait en principe répondre :

- être une association dont les perspectives d'action s'inscrivent dans le long-terme (et non en vue d'un scrutin unique);
- disposer d'une structure interne (structure minimale, tout au moins);
- rechercher le pouvoir (dans le but de voir ses représentants élus) et véhiculer un message politique clair;
- rechercher le soutien des électeurs.

8. La définition pourrait même être davantage détaillée et inclure différents aspects tels que le caractère non-lucratif des activités d'un parti politique (à l'exception d'un certain type d'opérations visant à recueillir des fonds), l'établissement d'une relation claire avec son électorat par le biais d'actions spécifiques ayant pour but de communiquer ses valeurs et son programme politique, etc.

9. Au demeurant, le texte du code devrait clairement préciser que la définition d'un parti politique n'est donnée qu'à la seule fin de déterminer le type d'association concerné. Aucun trait caractéristique ou définition avancés dans le Code ne devraient être perçus par un État ou son gouvernement comme un moyen de restreindre la liberté de s'associer dans le cadre des partis politiques ou de limiter, d'une manière ou d'une autre, les activités des partis politiques. De même, à la suite de sa partie introductive ou de la définition d'un parti politique, le code devrait rappeler les précédentes recommandations des différents organes du Conseil de l'Europe en général et de la Commission de Venise en particulier selon lesquelles des restrictions ne peuvent être imposées aux activités des partis politiques que si elles sont nécessaires à la sauvegarde de la démocratie et des droits de l'homme, proportionnées et fondées sur une décision de justice.

2. Principes généraux relatifs aux pratiques des partis politiques

- a. Respect des principes constitutionnels fondamentaux (État de droit et démocratie) inscrits dans les normes juridiques internationales et comparatives.

10. Le code s'adressant à la fois aux autorités et aux partis politiques, il pourrait souligner l'importance de la reconnaissance des garanties constitutionnelles nationales par l'ensemble

¹ STCE No. 144. <http://conventions.coe.int>.

² Ce chapitre a pour objectif d'intégrer les propositions de la résolution ainsi que les suggestions exprimées par les rapporteurs telles qu'énoncées dans les documents CDL-EL(2007)012 et 013 examinés par le Conseil des élections démocratiques lors de ses précédentes réunions.

des forces politiques. La plupart des constitutions nationales des États membres du Conseil de l'Europe contiennent des dispositions relatives à l'État de droit, la démocratie, la séparation des pouvoirs, la protection des droits de l'homme et font référence aux normes internationales. Celles consacrées au régime politique, à l'interaction des différentes branches du pouvoir ou à l'organisation de l'administration de l'État font également partie de la Loi fondamentale. Les partis devraient respecter la Constitution existante. Néanmoins, le Code devrait préciser que préconiser des changements constitutionnels par des moyens pacifiques est un but légitime si tel est le souhait d'un parti politique.

b. Démocratie

11. Amener un changement politique voire institutionnel est souvent la finalité ultime de l'action d'un parti politique. En même temps, le caractère démocratique d'une société fondée sur l'État de droit et le respect des droits et des libertés fondamentales ne saurait être remis en question. Le Code pourrait recommander aux partis politiques, en tant qu'acteurs de la scène politique, de mesurer leur action à l'aune de ces questions fondamentales et de s'engager clairement à recourir à des moyens proportionnés pour accomplir leurs buts légitimes.

c. Égalité

12. Les partis politiques devraient promouvoir le principe d'égalité inscrit dans les différents instruments internationaux. Ils devraient donner le bon exemple tant au niveau de leur structure interne que de leur action.

13. Les autorités de l'État devraient rester neutres en ce qui concerne la création, l'enregistrement (lorsqu'il existe) et les activités des partis politiques et devraient s'abstenir de toute mesure susceptible de privilégier certains courants politiques et d'en désavantager d'autres. Tous les partis politiques doivent avoir les mêmes possibilités de participation aux élections. Les partis au pouvoir ne devraient pas tirer profit de leur position et instaurer des conditions discriminatoires pour les autres forces participant au processus politique.

d. Réceptivité, obligation de rendre compte et responsabilité

14. Les partis politiques devraient être disposés à répondre promptement aux défis auxquels est confrontée la société dans leur pays. Contrairement à la situation actuelle dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, il conviendrait d'établir une relation plus étroite entre les partis et les électeurs au cours des campagnes préélectorales, mais aussi durant les périodes intermédiaires. Ils pourraient à cet effet recourir au vaste éventail de moyens mis à leur disposition par les médias de communication modernes.

15. Le renforcement de l'obligation de rendre compte pour les partis peut également consolider cette relation. Les gouvernements, en coopération avec les partis politiques nationaux, pourraient envisager la mise en place d'instances spécialisées indépendantes (commissions, conseils, comités) susceptibles de contrôler et d'évaluer différents aspects de cette obligation. Si ces instances bénéficient de la confiance des partis, elles pourront également agir en tant que médiateurs dans les situations de conflits d'intérêts ou disposer du pouvoir de formuler des recommandations aux organes compétents de l'État si des partis politiques ou leurs représentants venaient à commettre des violations de la législation.

e. Transparence et ouverture

16. En règle générale, les partis devraient agir de manière aussi transparente que possible. Si les activités des partis sont portées à la connaissance du public, la confiance que la société accorde sur un plan général aux différentes forces politiques s'en trouvera renforcée.

17. Les partis devraient se montrer ouverts au dialogue avec les organisations non gouvernementales et les associations de manière à se rapprocher de la société civile. Ils devraient par ailleurs être disposés à répondre aux attentes de leurs électeurs.

3. Législation

18. Pratiquement tous les pays protègent et réglementent les activités fondamentales des partis politiques par des textes constitutionnels relatifs aux libertés classiques de réunion et d'opinion. De nombreux pays reconnaissent explicitement que les partis politiques sont des associations investies d'un mandat particulier.

19. Lorsqu'ils existent, les textes constitutionnels ne fournissent que des indications sommaires sur les activités quotidiennes des partis politiques. Des dispositions plus détaillées figurent généralement dans d'autres textes réglementaires, comme les lois organiques, la législation ordinaire, les ordonnances, etc. La nature et la portée de ces dispositions varient toutefois considérablement d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays, la législation nationale accorde aux partis politiques une grande marge de manœuvre pour régir leurs activités et leur structure interne au travers de leurs statuts et de leur règlement interne.

a. Niveau (national ou international), champ d'application, autorégulation

20. C'est un fait bien connu que l'histoire constitutionnelle des libertés de réunion et d'opinion est étroitement liée au développement des dispositions de droit privé sur les associations. Pour des associations œuvrant dans la sphère politique, la possibilité d'un contrôle par les pouvoirs publics fait naître un risque de restrictions et d'atteintes aux libertés fondamentales de réunion et d'opinion. Les partis politiques de l'ensemble de l'Europe ont donc été plutôt réticents à accepter un compromis sur cette question, c'est-à-dire à accepter une définition plus précise de leur statut juridique en contrepartie d'un certain contrôle des pouvoirs publics, qui était et reste nécessaire à la validité directe et entière du droit sur les associations privées dans de nombreuses juridictions européennes. Pour faire face aux exigences manifestement fondées des partis politiques, la structure générale a évolué, en Europe, soit vers une modification de l'application du droit traditionnel aux associations privées faisant fonction de parti politique, soit vers l'application d'une législation spécifique, réservée à ces derniers.

21. Tous les pays membres et les pays observateurs collaborant dans le cadre du Conseil de l'Europe s'accordent sur le fait que les partis politiques sont essentiels dans une société démocratique. Le droit d'un individu ou d'un groupe d'individus à créer une association ayant pour objectif de participer à la vie politique du pays fait partie intégrante des droits de l'homme énoncés dans la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU de 1966 et dans d'autres instruments internationaux ratifiés par les États membres du Conseil de l'Europe.

22. Les statuts et le règlement interne des partis politiques doivent non seulement respecter la législation nationale, mais également faire référence et promouvoir les valeurs inscrites dans les instruments internationaux susmentionnés.

b. Enregistrement

23. Certains pays assujettissent les partis politiques à une procédure d'enregistrement. L'étude sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques, menée par la Commission de Venise en 2003 (CDL-AD(2004)004) a montré que la plupart des pays considèrent l'enregistrement comme une étape nécessaire à la reconnaissance d'une association en tant que formation politique, à sa participation aux élections générales et à son financement public.

24. Cette pratique – comme l'a déclaré la Commission de Venise dans ses *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues* (CDL-INF(2000)001) – même si elle était considérée comme une restriction du droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression, ne constituerait pas par elle-même une violation des droits reconnus par les articles 11 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les exigences liées à l'enregistrement varient cependant d'un pays à l'autre. L'enregistrement peut être perçu comme une mesure destinée à informer les autorités de la création d'un parti et de l'intention de celui-ci de participer à des élections et, en conséquence, de bénéficier des avantages reconnus aux partis politiques en leur qualité d'associations spécifiques. Des exigences trop drastiques peuvent néanmoins placer le seuil d'enregistrement à un niveau déraisonnable, qui ne serait plus conforme avec la Convention. Toutes les dispositions relatives à ce processus doivent être conformes à ce qui est nécessaire dans une société démocratique et s'avérer proportionnelles à l'objectif que les mesures en cause sont censées permettre d'atteindre.

c. Interdiction ou dissolution

25. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique sont des mesures exceptionnelles dans une société démocratique. Si les instances pertinentes de l'État prennent la décision de saisir une autorité judiciaire en vue de l'interdiction d'un parti, elles doivent disposer d'éléments suffisants attestant d'une menace à l'ordre constitutionnel ou aux libertés et droits fondamentaux des citoyens.

26. Quelle que soit l'autorité judiciaire compétente en la matière, la première étape doit consister à trouver des éléments inconstitutionnels dans les activités d'un parti politique. La juridiction saisie doit examiner les preuves produites à l'encontre d'un parti politique et déterminer si celui-ci a commis une atteinte grave à l'ordre constitutionnel. Si tel est le cas, la juridiction compétente doit se prononcer sur l'interdiction ou la dissolution dans le cadre d'une procédure offrant toutes les garanties en matière de droits de la défense, de transparence et d'équité et cela dans le respect des normes établies par la Convention européenne des Droits de l'Homme³.

d. Financement

27. Si l'on veut que la démocratie s'exerce harmonieusement, il faut tout à la fois limiter au maximum et réduire les dépenses des partis politiques et en même temps préserver le principe de l'égalité entre eux qui semble être souvent détruit en faveur des partis majoritaires qui, ayant obtenu le plus de voix et sièges, se voient attribuer de considérables subventions publiques.

28. Les législations nationales diffèrent quant aux sources possibles de financement des partis politiques. Ce financement peut être public, privé dans certains pays et peut provenir d'activités spécifiques menées par les partis (par exemple, l'édition). Quelle que soit la source, les procédures de financement doivent être aussi transparentes que possible et les partis doivent rendre compte de leurs biens et des fonds dont ils disposent.

29. Si la législation nationale prévoit un financement public, les procédures d'allocation, de refus ou de suspension de ces financements doivent être clairement établies et transparentes⁴.

³ Voir également Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (CDL-INF(2000)001).

⁴ Voir également Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF(2001)008).

4. Organisation interne et fonctionnement

30. Les partis politiques font partie intégrante des systèmes démocratiques. Dans certains pays, ils sont donc juridiquement tenus d'observer certains principes démocratiques, dans leurs prises de décisions et dans leurs activités. Dans la plupart, les principaux partis n'accordent pas la même importance à la démocratie interne, qui dépend des traditions propres à chacun des partis et il n'existe aucune règle s'appliquant à la totalité d'entre eux.

a. Conditions d'affiliation (et leurs restrictions)

31. La législation nationale, mais aussi les statuts du parti doivent interdire expressément toute restriction à l'adhésion à un parti politique pour des motifs de race, de couleur, de langue, de genre, de religion, d'origine nationale, ethnique ou sociale, de propriété ou de lieu de résidence.

32. L'interdiction générale d'être membre des partis politiques imposée aux citoyens étrangers et aux apatrides n'est pas justifiée. Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. A tout le moins, l'Etat de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques. Pour les questions relatives à la participation des ressortissants étrangers à la vie publique de leur pays de résidence, les États membres sont invités à appliquer dans toute la mesure du possible les dispositions de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Les partis nationaux devraient être encouragés à définir des critères d'adhésion aussi inclusifs que possible.

b. Genre

33. Les partis doivent promouvoir l'égalité des genres tant au niveau de leurs organes statutaires qu'à celui des candidats présentés aux élections. Si le parti est habilité à choisir les candidats de la liste qui occuperont les sièges aux organes élus, les questions d'équilibre des genres doivent être prises en compte⁵.

c. Minorités

34. Les partis nationaux doivent chercher à instaurer des mécanismes aussi inclusifs que faire se peut pour permettre la participation des représentants des minorités nationales. Dans la mesure du possible, une attention spéciale doit être portée à la représentation des populations des territoires d'outre-mer ou isolés.

d. Jeunes

35. Toute politique ou action de promotion de la participation des jeunes doit s'assurer d'un environnement culturel respectueux de ces derniers et prendre en compte la diversité de leurs besoins, situations et aspirations. La participation des jeunes à la vie politique est essentielle à l'avenir de la démocratie.

36. Les dirigeants de parti, en particulier au niveau local et régional, doivent promouvoir la participation active des jeunes aux organes du parti, encourager la candidature des jeunes à tous les échelons et toutes les élections, soutenir, notamment par la formation, la participation des jeunes et établir un budget spécial pour soutenir les organisations de jeunesse.

⁵ Voir également la Déclaration relative à la participation des femmes aux élections, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 67^{ème} Session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) (CDL-AD(2006)020).

e. Personnes âgées

37. Les partis doivent faciliter la participation active des membres seniors des partis politiques. Ces derniers doivent être représentés équitablement à tous les niveaux des organes élus des partis.

f. Mécanisme démocratique interne (sélection des organes et des candidats)

38. Les partis politiques font partie intégrante des systèmes démocratiques. Dans certains pays, ils sont donc juridiquement tenus d'observer certains principes démocratiques, dans leurs prises de décisions et dans leurs activités. Cette bonne pratique pourrait être prise en compte par les pays qui n'appliquent pas de telles dispositions.

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

40. Les partis politiques doivent adopter ou renforcer des pratiques comme l'évaluation et le suivi, qui permettent de lutter contre la corruption et d'améliorer l'obligation de rendre des comptes au niveau interne. Ils doivent encourager les procédures internes prévoyant la consultation des membres du parti sur la politique de ce dernier ou sur les décisions qui sont importantes pour lui (alliances électorales, accords gouvernementaux, etc.).

39. Une autre question essentielle du point de vue de la démocratie interne est celle de la sélection et de la nomination des candidats à des fonctions électives. Pendant les dernières décennies, un certain nombre de partis européens ont introduit des primaires. Cependant, il n'a pas été engagé parallèlement d'initiatives pour affaiblir ou même supprimer le droit de veto qu'exercent sur ce processus les dirigeants du parti à l'échelon central et qui leur assure la possibilité d'exclure les candidats jugés indésirables.

g. Structure interne (recommandation au niveau local et interaction avec la société)

41. La hiérarchie interne d'un parti doit être claire et transparente, et encourager la circulation d'information entre ses différents échelons.

42. La clarté, la transparence, la responsabilité et l'indépendance, ainsi que de véritables liens entre la direction du parti et ses sections locales et régionales, sont les principes qui doivent guider le règlement interne des partis. Leur interaction avec la société doit être construite sur le dialogue, l'interdépendance et la coopération. Les partis doivent introduire des conditions claires pour l'adhésion et les droits des membres.

43. Parmi les moyens de renforcer la déontologie des partis, il faudrait inclure des critères rigoureux d'éligibilité pour les candidats et représentants officiels des partis avec, en particulier, la signature de codes de conduite liant les candidats, dont la mise en œuvre et le suivi seraient assurés par la Commission spéciale du parti sur le code de conduite.

h. Mesures disciplinaires

44. Les partis doivent établir dans leurs statuts ou leur règlement interne des règles assurant la responsabilité de leurs dirigeants.

45. Les partis doivent aussi envisager, s'ils ne l'ont pas fait jusqu'ici, la possibilité de mettre en place une commission disciplinaire indépendante pour enquêter sur les cas de corruption dans leurs rangs et, le cas échéant, prendre des sanctions. Cet objectif pourrait être atteint par la création de structures internes pour le contrôle des opérations et des finances du parti à tous les échelons organisationnels (pays, région, circonscription, section, etc.).

46. Le respect, par les membres de leurs obligations préélectorales ou internes au parti est un défi sérieux pour toutes les formations politiques. Les partis doivent examiner la possibilité d'obliger tous leurs membres qui occupent des fonctions publiques (députés, ministres, gouverneurs provinciaux) à signer, avant d'accepter leur nomination, un contrat dans lequel ils s'engagent à démissionner de leur poste au cas où ils enfreindraient pendant leur mandat les normes éthiques définies dans ce contrat (conflit d'intérêts)⁶.

47. Les statuts et le règlement interne doivent porter une attention toute particulière aux questions liées aux mandats parlementaires des membres du parti. Les représentants du parti élus au Parlement doivent répondre devant le parti qu'ils représentent au Parlement. Au niveau interne, les partis doivent avoir la possibilité de sanctionner leurs membres qui ne respectent pas la discipline interne, mais une procédure claire et efficace d'appel de ces sanctions disciplinaires doit être établie.

i. Résultats obtenus par les membres du parti dans leurs fonctions publiques

48. Pour assurer le bon respect de l'obligation de rendre des comptes, les partis doivent recenser et publier régulièrement les résultats obtenus par leurs représentants dans les institutions publiques. Des informations à ce propos devraient être accessibles sur le site Internet des partis, qui pourraient aussi mener des campagnes à l'échelon local.

5. Fonctions politiques

49. En tant que forme spécifique d'association, un parti politique a pour objet principal la participation à la vie politique du pays, avec l'objectif ultime d'obtenir un pouvoir de décision. Habituellement, les activités politiques des partis sont couvertes de manière très générale par la législation nationale.

a. Élections

50. Les élections sont un élément essentiel pour participer à la vie publique du pays ; en conséquence, le principe de l'égalité entre les partis est d'une importance capitale dans toute société démocratique⁷.

⁶ Néanmoins, cette question doit être abordée à la lumière de la position de la Commission de Venise sur le mandat impératif.

⁷ CDL-AD(2002)023rev Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} Session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002) I.2.

51. La législation électorale et les textes de loi sur les partis politiques diffèrent d'un pays à l'autre. On admet généralement qu'il existe un lien étroit entre les caractéristiques de chaque système électoral, ou de chaque système de partis, et certains facteurs nationaux d'ordre historique, culturel, politique ou social.

52. Les bonnes pratiques de sélection et de nomination des candidats doivent promouvoir les principes et pratiques démocratiques à tous les niveaux y compris national, régional et local. Le processus doit être initié de la base vers le sommet avec un grand respect pour le niveau du parti local. Un problème spécifique relatif à une liste nationale pour les élections parlementaires et un risque d'abus de pouvoir par les dirigeants d'un parti doivent être abordés par les statuts du parti et son règlement interne. La mise en œuvre effective de telles dispositions implique la transparence, l'égalité et le libre accès des membres du parti et de la société civile à ces informations.

53. Une campagne électorale à elle seule offre de nombreuses occasions d'abus de la part des partis politiques qui s'engagent parfois dans une lutte acharnée contre leurs rivaux pour obtenir le plus grand nombre de voix. Les actions déloyales auxquelles ils peuvent recourir en pareil cas ne sont pas nécessairement prévues ni réprimées par la législation nationale et nécessitent d'autres formes de réglementation.

54. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise se veut un ensemble complet de recommandations susceptibles d'être mises en œuvre non seulement par les autorités, mais également par les divers participants au processus électoral, y compris les partis politiques.

b. Rôle de l'opposition

55. L'objectif des partis politiques est d'accéder à un pouvoir de décision au sein du secteur public. Néanmoins, être à un moment ou un autre dans l'opposition fait partie intégrante du processus politique. Agir en tant que parti d'opposition permet d'engager des réformes et de préparer les prochaines échéances électorales.

56. Jouissant d'une grande liberté dans la conduite de leurs activités visant à obtenir le pouvoir, les partis d'opposition doivent néanmoins agir de manière responsable et constructive.

c. Obligation de rendre compte sur les activités externes et institutionnelles à la société civile

57. Les citoyens doivent être tenus informés de l'application des promesses électorales des partis. Avant les prochaines élections nationales, les partis devraient présenter au public une évaluation de leur programme en indiquant dans quelle mesure celui-ci a été traduit en politiques publiques. Sachant que leur programme sera soigneusement examiné, les partis seront plus fortement incités à présenter une plate-forme électorale responsable et possible à mettre en œuvre.

d. Fonction éducative

58. Les activités d'éducation à la citoyenneté démocratique ont un effet bénéfique sur le rôle des partis politiques. Au niveau local, les responsables des partis doivent faciliter l'accès des citoyens aux informations concernant les affaires locales, les renseigner sur toutes les formes de participation à la vie publique locale et ouvrir des bureaux visant à faciliter les contacts entre les autorités locales et les citoyens. Les activités éducatives organisées directement par les partis ou en coopération avec les pouvoirs publics à différents échelons peuvent inclure l'organisation de conférences ouvertes, de forums civiques ou de groupes de discussion sur

des thèmes concernant les droits et les responsabilités du citoyen en régime démocratique, la constitution, les partis politiques, les élections ou le rôle de la société civile.

e. Média et information

59. Les sociétés contemporaines sont principalement des « sociétés de l'information » : les élections se disputent dans un contexte très particulier et l'accès aux mass médias constitue sans doute le meilleur moyen pour les partis de communiquer leur message aux électeurs. Il s'agit donc probablement de la ressource principale recherchée par les partis. L'accès aux médias publics est aussi l'aide la moins chère que l'État peut apporter aux partis. L'intérêt est donc très clair des deux côtés. Des problèmes peuvent naturellement apparaître au moment de définir les modalités de cet accès (temps accordé aux différents partis et/ou listes, couverture de la campagne dans les émissions d'information). L'existence d'un système d'enregistrement des partis doit aussi être prise en compte à cet égard, dans la mesure où il en résulte certains avantages pour les partis enregistrés. Cependant, l'enregistrement ne doit pas être utilisé à des fins discriminatoires pour priver d'autres acteurs sociaux de la possibilité de défendre leur point de vue dans une campagne équitable⁸.

60. La communication des partis est souvent perçue comme étant à sens unique : des partis vers le public. Dans une démocratie, cependant, les partis doivent aussi chercher à s'informer des préoccupations du public en matière de politiques, des questions qu'il juge prioritaires et de ses préférences politiques. Les technologies modernes de l'information et de la communication offrent de nouvelles opportunités pour développer les démocraties européennes par une plus grande participation des citoyens aux débats démocratiques et aux processus décisionnels. Internet et l'E-démocratie notamment peuvent contribuer à attirer les jeunes vers la vie politique et les partis doivent y recourir pour renforcer le dialogue avec la société.

6. Divers

Coopération internationale et régionale

61. Suite à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne, les réglementations sur les partis politiques pourraient être mises à jour pour offrir davantage d'opportunités de coopérer avec des organisations partenaires d'autres pays.

⁸ Voir également CDL-AD(2002)023rev Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} Session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002) para 2.3.