



Strasbourg, le 5 juin 2008

Etude n° 414 / 2006

CDL-EL(2008)013*

Or. fr.

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

PROJET
DE CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIÈRE DE PARTIS POLITIQUES

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 publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Propositions élaborées par les rapporteurs pendant la réunion préparatoire du 21 mai 2008 à Paris

Introduction.

I. Principes généraux

I.1 Définition

I.1.1 Association spécifique

1. Un parti est une association de citoyens qui poursuit des buts spécifiques – présenter des candidats aux élections pour avoir une représentation au niveau des institutions politiques et exercer le pouvoir au niveau national, régional, local ou les trois.

2. Les Etats doivent mettre en place une législation qui permette de distinguer clairement les partis politiques des autres associations, y compris de celles qui interviennent dans le champ politique.

I.1.2 Liberté de création

3. Tout parti politique doit pouvoir se former librement et ce principe doit être garanti par la constitution de manière à ce que les tribunaux puissent le faire respecter si nécessaire.

4. Les organes de l'Etat doivent s'abstenir de participer à la création des partis politiques et ne pas l'empêcher tant au niveau national qu'au niveau régional.

I.1.3 Possibilité d'encadrement juridique

5. Les Etats peuvent mettre en place un cadre juridique spécifique concernant les partis politiques, sous réserve de respecter leur liberté de création.

6. L'Etat doit observer une neutralité vis-à-vis des partis politiques et leur réserver une égalité de traitement.

7. L'Etat devrait créer des conditions propres à garantir les activités des partis politiques (liberté de parole, liberté de réunion, accès à la justice, etc.).

I.2 Principes à respecter

8. La prééminence du droit, la démocratie et les Droits de l'Homme sont les trois piliers du Conseil de l'Europe et du patrimoine constitutionnel européen. Ainsi, les dispositions sur la démocratie, la prééminence du droit, la protection des Droits de l'Homme, à côté des normes régulant le système politique et la séparation des pouvoirs sont parmi les principes de base des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les partis politiques sont les acteurs majeurs dans une société démocratique ; dès lors, comme ils bénéficient des garanties de ces principes par les Etats, ils doivent aussi respecter et promouvoir ces mêmes principes. Ceux-ci devraient inspirer l'organisation des partis, leur fonctionnement et leur financement.

I.2.1 Etat de droit

9. Les parties doivent respecter la Constitution et la loi. Bien entendu rien ne les empêche de chercher et d'obtenir des changements de l'une ou de l'autre par les voies légales.

I.2.2 Démocratie

10. Les partis sont une composante de la démocratie. Ils doivent consacrer leurs activités au bon fonctionnement de celle-ci. Pour faire remonter la volonté du peuple ils doivent eux-mêmes fonctionner de manière démocratique.

I.2.3 Non-discrimination

11. Les partis politiques doivent promouvoir les valeurs de la Convention européenne des Droits de l'Homme et le principe d'égalité. Ce principe implique que les partis au pouvoir ne devraient pas abuser ou tirer avantage de leur position dominante pour créer des conditions discriminatoires pour les autres forces politiques, mais respecter l'égalité dans la compétition inter-partis. Les partis ne devraient pas discriminer les personnes sur la base de leur race, leur religion, ou de n'importe quel autre motif.

I.2.4 Responsabilité

12. Les partis politiques doivent être prêts à assumer la responsabilité de leurs propositions et de leur action.

PROJET DE CODE DE BONNE CONDUITE SUR LES PARTIS POLITIQUES

Propositions J.C. COLLIARD 2.06.08

Je reprends à 1.2.4 où nous nous étions arrêtés.

1.2.4. : Les partis politiques doivent se tenir prêts à assumer la responsabilité de la mise en oeuvre de leurs propositions devant le peuple.

1.2.5. : Les partis politiques doivent assurer la transparence de leurs activités et de leur bilan financier.

1.3. : Respect des règles juridiques

1.3.1. : Les partis politiques doivent respecter les règles internationales relatives à l'exercice des droits civils et politiques (Pacte ONU ; Convention européenne des droits de l'homme).

1.3.2. : Les partis politiques doivent respecter les règles nationales relatives à leur activité ; celles-ci doivent reconnaître les principes de liberté de création et d'expression et leur garantir la possibilité de mener à bien leur mission

1.3.3. : Les Etats peuvent prévoir des conditions supplémentaires (minimum d'ancienneté, de nombre d'adhérents, de représentativité électorale etc...), par exemple sous forme d'enregistrement, pour permettre leur accès à certaines facilités (expression radio-télévisée, financement, candidature à certaines élections etc.).

1.4. : Interdiction et dissolution

1.4.1. : Ces possibilités doivent être exceptionnelles et expressément prévues par la loi. Elles ne peuvent intervenir qu'en cas d'appel à la violence, d'atteinte grave à l'idéal démocratique ou de violation manifeste des droits de l'homme.

1.4.2. : La procédure d'interdiction ou de dissolution doit offrir toute garantie de défense. Si la dissolution ou l'interdiction n'est pas prononcée par la Cour constitutionnelle ou une Cour suprême, elle doit pouvoir être contestée devant l'une ou l'autre.

2. Organisation interne des partis politiques

2.1 : Les membres

2.1.1. : L'adhésion au parti politique de son choix doit être libre ; cependant un parti peut soumettre une demande d'adhésion à une procédure d'admission qui doit être précisée dans les statuts du parti. Si la loi nationale interdit l'adhésion à un parti de certains fonctionnaires (armée - forces de l'ordre), le parti ne peut la transgresser.

2.1.2. : Un parti peut refuser l'adhésion d'un demandeur qui ne partage pas les valeurs dont il se réclame ou dont la conduite pourrait porter atteinte à son image. Ce refus doit être motivé et contestable devant un tribunal.

2.1.3 : Lorsque la loi nationale ne l'interdit pas, un parti peut accepter l'adhésion de membres étrangers qui partagent ses valeurs et ne pas limiter leur rôle plus que ne l'exige la loi.

2.1.4 : Pour ce qui est tant de l'adhésion que de la prise de responsabilités, les partis doivent respecter le principe d'égal accès des femmes et des hommes.

2.1.5. : Dans les pays où sont reconnus des minorités nationales, un parti ne doit pas s'opposer à l'adhésion de membres provenant de ces minorités. Réciproquement un parti qui se consacre à la défense d'une minorité nationale ne doit pas refuser l'adhésion d'un membre qui n'en provient pas, dès lors que ce dernier entend défendre ses valeurs.

2.1.6. : Il est souhaitable que les partis recrutent dans toutes les tranches d'âge de la population. Ils doivent pouvoir créer des structures spécifiques pour les jeunes et notamment pour ceux qui n'ont pas atteint l'âge du droit de vote.

2.2. : Structures

2.2.1. : L'organisation d'un parti politique doit s'inspirer des principes suivants :

- s'adresser à l'ensemble de la population, sans discrimination pour quelque cause que ce soit ;
- se donner des statuts dont chacun puisse prendre connaissance ;
- rendre public son programme et son bilan financier ;
- accepter la responsabilité des positions prises en son nom par ses dirigeants ou ses élus.

2.2.2. : Un parti doit définir dans ses statuts ses modes d'organisation tant au niveau national qu'au niveau local ou régional.

A chacun de ces niveaux, les décisions importantes doivent être prises par des instances réunissant l'ensemble des adhérents (niveau local) ou leurs délégués (niveau régional ou local).

Ces instances doivent se réunir de façon régulière et, pour ce qui est du Congrès national, au moins une fois par législature.

Dans l'intervalle, les organes de direction prennent les décisions. Ils doivent être composés essentiellement de membres élus par les adhérents, selon les procédures prévues par les statuts du parti. La part de membres de droit de ces instances ne peut dépasser la moitié de leur nombre total.

2.2.3. : Les procédures de fonctionnement du parti doivent permettre la remontée de la volonté des adhérents vers la direction du parti. Elles doivent rendre possible la mise en cause de la responsabilité interne des dirigeants et leur remplacement si les adhérents le décident.

2.2.4. : Les partis doivent veiller au respect par leurs membres des principes démocratiques et des dispositions des lois en vigueur.

2.2.5. : En cas de manquement à ces exigences, ou de méconnaissance grave des règles du parti, des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'exclusion peuvent être prises. Elles doivent être régies par une procédure figurant dans les statuts du parti et respectant les droits de la défense. Elles doivent pouvoir être contestées devant un organe juridictionnel extérieur au parti, comme prévu par la loi de l'Etat sur les associations ou par une loi spécifique aux partis politiques.

2.3. : Désignation des dirigeants et des candidats aux élections :

2.3.1. : Au niveau local, régional ou national, la désignation des dirigeants doit se faire de manière démocratique, soit par le vote des adhérents concernés, soit par la ratification par eux des candidats proposés par un échelon supérieur du parti.

2.3.2. : Les mêmes exigences doivent s'appliquer à la désignation des candidats du parti aux différentes élections, que ce soit au niveau local, régional, national ou européen. Toutefois les instances supérieures du parti peuvent s'opposer à la désignation de candidats qui ne leur paraîtraient pas représenter les valeurs

- 3 -

du parti ou défendre ses objectifs, pourvu qu'une procédure précise soit prévue à cet égard.

3. Financement

3.1. Sources

3.1.1. : Un parti peut demander à ses adhérents et à ses élus une cotisation dont il fixe librement le montant, sans que celui-ci puisse avoir un caractère discriminatoire. Le non-paiement de la cotisation peut être une cause d'exclusion du parti.

3.1.2. : Un parti peut recevoir des dons de personnes privées, dans le respect des lois en vigueur.

3.1.3. : Lorsqu'un financement public est organisé par la loi nationale, un parti doit pouvoir y avoir accès, sous réserve de conditions minimales éventuelles qui doivent être raisonnables et non-discriminatoires. Un parti doit s'interdire de recevoir une aide matérielle ou financière de la part des collectivités publiques, notamment de celles dont ses membres assurent la direction.

3.2. : Limitations

3.2.1. : Pour son financement un parti ne peut recevoir aucune aide occulte ou obtenue de manière frauduleuse.

3.2.1. Pour le financement des campagnes électorales, le parti doit veiller au respect par ses candidats des règles en vigueur, notamment lorsqu'il existe un plafonnement des dépenses électorales.

3.3 : Mécanismes de contrôle

3.3.1. : Un parti doit prévoir dans ses statuts un mécanisme de contrôle de ses comptes au niveau national ainsi que le contrôle par celui-ci des comptes de ses organisations locales.

3.3.2. : Lorsqu'il y a financement public, l'Etat peut prévoir un mécanisme de contrôle des comptes des partis, par une juridiction ou une instance indépendante notamment pour l'argent public alloué aux partis. Le financement public peut être réduit, retiré ou refusé à un parti qui aurait transgressé la loi, sur le financement des activités politiques ou de manière générale, dès lors que c'est au terme d'une procédure publique, respectant les droits de la défense et pouvant aboutir devant la Cour constitutionnelle ou une Cour suprême.

4. Fonctions politiques

4.1. ; Programme

4.1.1. : Chaque parti doit rendre public un programme permettant de connaître les orientations de la politique qu'il entend mener s'il arrive au pouvoir.

4.1.2. : Ce programme doit avoir été approuvé par un vote des adhérents du parti ou de leurs délégués.

4.2. : Formation

4.1.2. : Un parti doit veiller à la formation civique et politique de ses adhérents.

4.2.2. : Il peut pour cela créer un institut de formation, susceptible de recevoir des aides spécifiques, en sus de celles réservées au parti lui-même.

4.3. : Education

4.3.1. : Un parti doit avoir parmi ses objectifs la formation de la volonté politique du peuple et l'informer des grands enjeux de la politique nationale.

4.3.2. : Il doit pour cela pouvoir accéder aux médias, notamment audiovisuels, sous réserve de conditions minimales de représentativité qui peuvent être fixées par la loi.

4.4. : Elections

4.4.1. : Un parti doit avoir dans ses objectifs celui de présenter des candidats aux élections, au niveau correspondant à l'action qu'il entend mener. S'il est absent de façon consécutive à plusieurs élections, il peut être privé de son statut de parti politique et des avantages qui s'y attachent. La procédure doit être fixée par la loi de l'Etat et assortie de garanties par des voies de recours.

4.4.2. : Pour la campagne de ses candidats, il doit pouvoir bénéficier de l'aide de l'Etat, notamment pour ce qui est de l'accès aux médias, sous réserve de conditions minimales de représentativité qui peuvent être fixées par la loi.

4.4.3. : Chaque parti présentant des candidats peut participer, par des membres ou des observateurs, aux instances chargées d'organiser l'élection et à celles dirigeant les bureaux de vote.

4.5. : Place dans les institutions

4.5.1. : Un parti doit pouvoir constituer au sein d'une assemblée représentative élue un groupe politique relayant son action. Un seuil minimal de représentativité peut être fixé à cet égard.

4.5.2. Lorsqu'un membre d'un parti accède à la direction d'une institution, il doit veiller à ne pas confondre l'intérêt du parti et l'intérêt général dont il a désormais la charge.

4.6. Coopération internationale

4.6.1. : Un parti peut adhérer en tant que tel à un parti transnational ou à une association internationale de partis de la même orientation politique.

4.6.2. : Un parti peut créer une Fondation, susceptible de recevoir des aides spécifiques, pour aider au développement de partis de même orientation dans d'autres pays démocratiques, dans le respect des lois du pays concerné.

4.6.3. : Il doit porter assistance aux partis de même orientation interdits ou proscrits dans les pays non démocratiques.

* *
*

