



Strasbourg, 9 octobre 2008

CDL-EL(2008)020*

Etude n° 414 / 2006

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE 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.*

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

I. Introduction

1. Le 17 avril 2007, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la Résolution 1546 (2007) invitant la Commission de Venise à élaborer un Code de bonne conduite en matière de partis politiques qui énoncerait les éléments les plus importants concernant leur conduite.

2. La Commission de Venise a, par le passé, élaboré le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev et le Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD(2007)008), auxquels s'attachent une réputation et une crédibilité méritées. Ces deux codes s'adressent directement aux autorités publiques et peuvent par conséquent être lus comme des recueils de règles et de conseils pour l'évaluation des législations nationales. Par ailleurs, l'expérience et les réalisations de la Commission de Venise concernant les partis politiques sont considérables, tant sous la forme d'instruments généraux que sous celle d'avis spécifiques. On peut citer, parmi ce premier type de textes :

- 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 lors de sa 41^e réunion plénière (Venise, 10–11 décembre 1999)
- CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001)
- CDL-AD(2004)007rev Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 58^e Session plénière (Venise, 12-13 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 lors de sa 66^e Session plénière (Venise, 17-18 mars 2006)
- CDL-AD(2006)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16^e réunion (Venise, 16 mars 2006) et la Commission de Venise lors de sa 67^e Session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).

3. La Commission de Venise a par ailleurs adopté un certain nombre d'avis sur la législation relative aux partis politiques de pays tels que l'Arménie (CDL-AD(2003)005), l'Azerbaïdjan (CDL-AD(2004)025), la Moldova (CDL-AD(2003)008) et l'Ukraine (CDL-AD(2002)017).

4. La proposition de Code de bonne conduite en matière de partis politiques présente, en comparaison avec les instruments ci-dessus, un certain nombre de caractéristiques spécifiques qui en font un instrument particulier. Elle vise expressément, comme le demande la Résolution de l'APCE, à renforcer la démocratie interne des partis politiques et 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 (10).

5. Premièrement, afin de parvenir à cet objectif la Résolution (points 8, 9 et 10) identifiait à cette fin les destinataires du Code, à savoir les partis politiques ; la lecture de la Résolution montre par ailleurs que les autorités publiques ne sont pas considérées comme les destinataires finaux du Code. Deuxièmement, l'objectif de ce Code diffère largement de celui des codes antérieurs : il vise à offrir un répertoire de « bonnes pratiques » (et non pas de règles) pour les agents publics (c'est-à-dire les partis politiques et leurs membres), lesquels ne sont néanmoins en aucune manière des autorités publiques. A ce sujet, le mot « code » ne doit pas être entendu au sens d'une codification de normes, mais comme un répertoire

structuré de bonnes pratiques. La finalité de ces « bonnes pratiques » est d'offrir aux partis politiques des lignes directrices découlant des pratiques communes et des meilleures pratiques européennes, ainsi que de fournir aux autorités publiques et aux organes juridictionnels un outil de référence pour évaluer les pratiques des partis.

6. Compte tenu de ce qui précède, le Code ne peut évidemment pas avoir un caractère contraignant, de même qu'il ne peut énoncer des prescriptions ni exiger l'exécution de la part des autorités publiques (mis à part les cas spécifiques où des normes précises peuvent exister). La seule interprétation contraignante possible découle de ce que les partis politiques et leurs membres doivent faire en vertu de la loi.

7. N'ayant pas le caractère contraignant propre aux normes législatives, le code pourrait suivant une interprétation purement legaliste être perçu comme un instrument superflu. L'existence de ce code n'est toutefois pas superflue ; comme l'indique la Résolution de l'APCE, le **Forum sur l'avenir de la démocratie en Europe** a souligné combien il est important que les partis politiques aient des bonnes pratiques et des normes élevées si l'on veut inverser le déclin de la confiance des citoyens envers les partis politiques et combattre les effets que la défection peut avoir sur le fonctionnement de la démocratie. Tout en conservant dans ce domaine une position d'humilité, la Commission de Venise doit répondre à la requête formulée par l'Assemblée parlementaire et accepter de quitter l'ordinaire (et la sécurité) des avis sur les normes pour proposer des lignes directrices pouvant contribuer à renforcer les processus démocratiques. Même si elles n'ont pas la force qu'auraient des normes, ces lignes directrices peuvent aider les acteurs à proposer des « bonnes pratiques » et offrir un cadre solide pour l'évaluation des pratiques nationales.

8. Par conséquent, la rédaction des recommandations de ce Code prend en compte ce contexte. Quand il s'agit des recommandations que l'on trouve dans les instruments internationaux ou le droit national, elles sont introduites comme une obligation (c'est-à-dire ce que les partis doivent faire). Quand on ne trouve pas de normes juridiques explicites soutenant une pratique, mais que celle-ci résulte des règles internes des partis, ces bonnes pratiques apparaissent comme un impératif moral (c'est-à-dire ce que les partis devraient faire).

9. Le Conseil des élections démocratiques (CED) a réfléchi à la portée et au contenu du Code lors de plusieurs de ses réunions. En janvier 2007, le Secrétariat a rédigé une Note sur l'élaboration éventuelle du Code. M. Carlos Closa Montero, membre au titre de l'Espagne, a rédigé une note préliminaire sur l'élaboration du Code, sur la base de la note du Secrétariat et de sources additionnelles de l'APCE, parmi lesquelles la Recommandation 1438 (2000) et la Résolution 1344 (2003) sur 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 et la Résolution 1264 (2001), la Résolution 1320 (2003) et la Recommandation 1595 (2003) sur le code de bonne conduite en matière électorale. Il s'est également inspiré des débats de la CED lors de sa réunion de Venise, en mars 2007. La CED, en juin 2007, a examiné cette note préliminaire, qui exposait la structure du Code et une procédure pour son élaboration. Conformément à cette procédure, M. Carlos Closa Montero a rédigé un projet de rapport explicatif (CDL-EL(2008)014). Une réunion de travail des Rapporteurs s'est tenue à Paris le 21 mai 2008 et, à la suite de cette réunion, un premier projet de Code, à un stade très préliminaire, a été soumis à la 75^e Session plénière de la Commission de Venise (12-14 juin 2008) (CDL-EL(2008)013rev) ; enfin, après cette présentation, un certain nombre de membres ont soumis leurs observations.

II. Principes généraux

1. Définition

a. Un type spécifique d'association¹

10. Aux fins du présent Code, un parti politique est une association² ayant pour but de présenter des candidats aux élections en vue d'être représentée au sein des institutions politiques et d'exercer le pouvoir politique à un niveau donné (national, régional ou local) ou à ces trois niveaux.

11. Si quelques rares pays n'ont pas de législation spécifique concernant les partis politiques, la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe disposent d'une telle législation, qui vise presque toujours à distinguer les partis politiques des autres associations, dont certaines ont aussi une vocation politique. La législation relative aux partis politiques contribue, de cette manière, à la reconnaissance de leur rôle essentiel dans le processus démocratique.

b. Liberté de création

12. Les partis politiques, dans les Etats démocratiques, sont des associations libres. Si cela signifie que les citoyens peuvent librement décider de constituer des partis politiques, les législations nationales limitent cette liberté dans certains cas sur la base de principes compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a accepté que les législations nationales prévoient l'interdiction ou la dissolution des partis qui prônent la haine raciale ou religieuse, le totalitarisme, la promotion de la violence ou l'usurpation du pouvoir d'Etat.

13. Les partis politiques ne sont, dans aucun Etat membre du Conseil de l'Europe, créés par les instances publiques. La ligne directrice qui pourrait découler de cette pratique est la suivante : les organes de l'Etat devraient s'abstenir de participer à la création des partis politiques et ne doivent pas limiter le droit de créer des partis politiques au niveau national, régional ou local.

c. Cadre juridique

14. Lorsque les partis politiques font l'objet d'un cadre juridique, celui-ci doit être compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les partis doivent respecter ces normes. Les partis politiques, pour contester un cadre juridique qu'ils jugent incompatible avec des normes supérieures, doivent toujours employer des moyens légaux.

2. Principes directeurs pour les partis politiques

15. La prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme sont trois des piliers du patrimoine constitutionnel de l'Europe et du Conseil de l'Europe. Ainsi, les dispositions sur la

¹ Certains membres ont suggéré d'employer le mot « organisation ». Ce terme est peut-être préférable d'un strict point de vue descriptif et scientifique, mais il met l'accent sur les éléments structurels. Le terme « association », en revanche, désigne un concept juridique étroitement lié à l'idée de relations libres entre les citoyens.

² Définie dans certains cas comme une association de personnes physiques, de citoyens, etc.

démocratie, la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme, à côté des normes qui régissent le système politique et la séparation des pouvoirs, comptent parmi les principes fondamentaux des Etats membres du Conseil de l'Europe. Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans toute société démocratique, et les Etats veillent par conséquent à ce que ces principes leur soient appliqués. Les partis doivent eux aussi respecter et promouvoir ces mêmes principes, qu'ils doivent prendre en compte pour leur organisation, leur fonctionnement et leur financement.

a. Prééminence du droit

16. Les partis politiques doivent respecter les règles internationales relatives à l'exercice des droits civils et politiques (Pacte des Nations Unies et la CEDH). Les partis doivent respecter la Constitution et la loi. Cependant, rien ne peut les empêcher de chercher à modifier l'une ou l'autre par les voies légales.

b. Démocratie

17. Les partis sont une composante de la démocratie. Leurs activités doivent garantir son bon fonctionnement. Par conséquent, un engagement vis-à-vis du fonctionnement démocratique interne renforce cette fonction générale. Bien que peu d'Etats réglementent cette question de manière détaillée, plusieurs pays exigent que la structure interne et le fonctionnement des partis soient démocratiques³. Cette pratique positive pourrait être diffusée parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe.

c. Non-discrimination

18. Les partis politiques doivent promouvoir les valeurs de la CEDH et le principe d'égalité. Les partis ne doivent exercer contre les personnes aucune discrimination fondée sur les motifs interdits par la CEDH.

d. Transparence et ouverture

19. Les partis devraient donner accès à leurs documents et leurs débats concernant leurs programmes et leurs idées, à leurs procédures décisionnelles et à leur comptabilité. Cette pratique renforce la transparence et concorde avec les principes rigoureux d'une bonne gouvernance.

III. Organisation interne des partis politiques

1. Les membres

20. Chacun doit être libre d'adhérer ou de ne pas adhérer à un parti politique et de choisir le parti auquel il veut adhérer. Si ce principe est universellement accepté, il est néanmoins très fréquent que les partis européens appliquent des procédures d'adhésion spécifiques. Celles-ci permettent de garantir la cohérence nécessaire entre les opinions du candidat à l'adhésion et le parti. Les meilleures pratiques sont celles qui établissent clairement dans les statuts du parti les procédures et les conditions d'adhésion ainsi que les critères à remplir par les membres.

³ Voir l'article 26 de la Constitution andorrane, l'article 21 de la Constitution allemande, l'article 51.5 de la Constitution portugaise et l'article 6 de la Constitution espagnole. Des dispositions similaires existent en Albanie, Arménie, Finlande, République tchèque, Slovaquie et Turquie. A un autre niveau, ce principe apparaît dans le règlement 2004/2003 de l'Union européenne relatif au financement des partis politiques.

21. Les partis peuvent refuser l'adhésion à tout candidat qui ne partage pas leurs valeurs ou dont la conduite va à l'encontre de leurs valeurs et idéaux. Les meilleures pratiques requièrent l'existence d'organes disciplinaires et de procédures claires, en vue de décisions raisonnées. Les partis doivent s'assurer que leurs membres respectent les principes démocratiques et l'ordre juridique en vigueur.

22. Les bonnes pratiques et les ordres juridiques européens retiennent le principe de non-discrimination. Par conséquent, l'adhésion des partis à ce principe doit être prise comme un indicateur de bonnes pratiques, qui ont un certain nombre d'applications spécifiques. Dans certains cas, tels que la discrimination fondée sur le sexe, une interdiction claire existe dans la législation nationale et le droit international.

23. Les partis doivent respecter, le cas échéant, toute législation nationale interdisant à certains fonctionnaires d'adhérer à un parti politique (par exemple aux militaires ou aux membres des forces de l'ordre).

24. Il n'est pas rare que les partis établissent différentes formes de participation à leurs activités : membre, sympathisant inscrit, collaborateur, militant, etc. Ces statuts traduisent différents niveaux d'engagement individuel. Par conséquent, afin de définir les types d'engagement et de respecter les choix personnels, une bonne pratique consiste à indiquer clairement, dans les statuts d'un parti, les droits et devoirs liés à chacune de ces situations. Chacun doit pouvoir choisir librement la forme du lien individuel qu'il entretient avec un parti.

25. Dans les pays qui reconnaissent des minorités nationales et en accord avec les règles et standards internationaux et les règles nationales, les partis politiques ne doivent pas s'opposer à l'adhésion de membres de ces minorités.

26. Une pratique bien établie dans la plupart des Etats européens, conformément aux normes du Conseil de l'Europe⁴, accorde le droit de vote, au moins aux élections locales, à une partie ou la totalité des résidents étrangers. Par conséquent, il est aussi logique que les partis politiques, sauf si le droit national l'interdit, acceptent l'adhésion des étrangers qui partagent leurs valeurs. La nationalité n'est pas un motif valable pour limiter le droit d'adhésion des étrangers, et la législation devrait le prévoir⁵.

27. Même si certains partis peuvent viser à protéger les intérêts de certaines catégories d'âge spécifiques (par exemple les retraités), aucune législation nationale ne permet qu'une discrimination fondée sur l'âge soit appliquée concernant l'adhésion (mis à part en relation avec l'âge légal du droit de vote). Au contraire, les pratiques inclusives qui réunissent toutes les tranches d'âge sont considérées comme des exemples de bonne pratique. Par ailleurs, il est assez fréquent que les partis créent des structures spécifiques (par exemple pour les jeunes, et en particulier pour ceux qui n'ont pas encore l'âge légal du droit de vote) et élaborent des programmes spécifiques pour intégrer les membres expérimentés.

⁴ Recommandation 1500 (2001) « Participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe. » Elle déclare entre autres que: « la légitimité démocratique exige une égale participation de tous les groupes sociaux au processus politique, et la contribution des non-ressortissants résidents légaux à la prospérité d'un pays est une raison supplémentaire de leur accorder le droit de peser sur les décisions politiques du pays concerné (par 4) ». L'APCE recommande à cet égard de « garantir le droit de vote et de se présenter aux élections locales à tous les immigrés légalement établis depuis au moins trois ans sans faire de différence quant à leur origine ».

⁵ La Commission de Venise s'est prononcée dans plusieurs de ses avis en faveur de la participation des étrangers à la vie politique locale. Voir aussi la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

28. Les partis transnationaux qui existent au niveau européen sont organisés en fédérations de partis nationaux. Cette organisation exclut le plus souvent l'adhésion directe. Celle-ci ne porte nullement atteinte aux principes démocratiques, et plusieurs spécialistes affirment au contraire que l'adhésion directe renforce la légitimité des partis transnationaux.

2. Organisation

29. Les principes généraux qui ont inspiré ce Code s'appliquent à l'organisation d'un parti politique. En particulier :

- La représentativité et la réceptivité. Au niveau interne d'un parti, ces principes signifient que la structure et les procédures du parti doivent représenter l'opinion de ses membres et devraient tenir compte de cette opinion. Même si cet engagement n'est pas une obligation juridique, son non-respect est contraire à la nature même d'une organisation démocratique.
- La responsabilité et l'obligation de rendre compte. Les organes (tant collectifs qu'individuels) doivent être responsables et comptables de leurs actions auprès de leurs membres. Des procédures devraient garantir la responsabilité et l'obligation de rendre compte – au niveau interne (et externe) – des actions et des politiques. Même si cet engagement n'est pas une obligation juridique, son non-respect est contraire à la nature même d'une organisation démocratique.
- La transparence. Les statuts et les programmes des partis politiques devraient être rendus publics. La publication des rapports financiers améliore la transparence et renforce la confiance du public vis-à-vis des partis politiques. Même si cet engagement n'est pas une obligation juridique, son non-respect est contraire à la nature même d'une organisation démocratique.

30. La législation de plusieurs pays du Conseil de l'Europe prévoit que les partis politiques doivent se doter de statuts pour pouvoir être reconnus et/ou enregistrés. Ces statuts doivent être conformes à la Constitution et à la législation nationale, ainsi que refléter les règles internationales contenue dans la CEDH. Le non-respect des statuts des partis représente dans certains systèmes juridiques une violation qui peut être contestée dans les juridictions en dehors du parti. Dans la mesure où le respect des statuts peut être une obligation juridique, les statuts des partis peuvent être considérés comme des documents ayant une certaine force juridique.

31. Les statuts des partis définissent généralement les droits et les obligations de leurs membres, les organes et les procédures de prise de décision. Dans certains systèmes juridiques nationaux, la loi prévoit que les statuts contiennent une procédure d'amendement. Quand à ces normes législatives se rajoutent des dispositions statutaires explicites prévoyant la participation des membres dans le processus d'amendement par la voie d'un vote, cela constitue l'un des meilleurs exemples des bonnes pratiques.

32. En tant que norme interne, les statuts ont aussi pour fonction essentielle de définir des procédures disciplinaires qui peuvent affecter les droits des membres. En cas de manquement à ces exigences, ou de méconnaissance grave des règles du parti, des mesures disciplinaires peuvent être prises, la plus sévère étant l'exclusion. Ces mesures doivent être régies par une procédure définie dans les statuts du parti, dans le respect des droits de la défense. Afin d'éliminer toute impression de décision arbitraire, il est important que des mécanismes de recours existent.

33. Quand la loi le prévoit, les partis doivent définir dans leurs statuts leur organisation nationale, régionale et locale. Quand il n'y a pas de norme législative qui l'exige, leur introduction aide à appliquer les principes de la bonne gouvernance identifiés ci-dessus. A

chacun de ces niveaux, les décisions importantes doivent être prises par des instances composées de l'ensemble des adhérents ou de leurs représentants et se réunissant régulièrement. L'organe suprême (assemblée ou congrès national) se réunit de préférence au moins une fois par législature. Dans l'intervalle, les décisions sont prises par les organes exécutifs. Ceux-ci doivent être composés essentiellement de membres élus par les adhérents, selon les procédures prévues par les statuts du parti.

34. Les procédures décisionnelles doivent être clairement définies dans les statuts. Lorsque cela est possible (c'est-à-dire au niveau local), les décisions doivent être prises par les membres eux-mêmes ; dans les autres cas, les décisions seront prises suivant le principe de la représentation démocratique.

35. Les procédures organisationnelles du parti doivent permettre aux adhérents de faire remonter leur opinion jusqu'au sommet de l'organisation.

3. Désignation des dirigeants et des candidats aux élections

36. Que ce soit directement ou indirectement, les dirigeants des partis doivent être choisis démocratiquement à tous les niveaux (local, régional, national et européen). Cela signifie que les membres doivent avoir la possibilité de voter pour faire ce choix. Les pratiques de sélection par la base des candidats aux responsabilités au sein du parti et aux élections sont une bonne expression de la démocratie interne, extrêmement appréciée par les citoyens.

37. De la même manière, que ce soit directement ou indirectement, les candidats aux élections de tout niveau (local, régional, national et européen) doivent être choisis démocratiquement.

38. D'après les règles et la pratique internationales, qu'il s'agisse de leurs dirigeants ou des candidats aux élections, les partis doivent respecter le principe de la non-discrimination entre les sexes. La législation et les pratiques de plusieurs États 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'observe de plus en plus fréquemment. A contrario, les situations où 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 pratique.

IV. Financement

39. Le financement des partis doit respecter les principes de la responsabilité et de la transparence. La Commission de Venise a étudié cette question de manière détaillée dans ses Lignes directrices sur le financement des partis politiques⁶.

1. Sources

40. Un parti peut demander à ses adhérents de payer une cotisation, dont il fixe librement le montant, lequel ne doit cependant pas avoir de caractère discriminatoire. Le non-paiement de la cotisation peut être un motif d'exclusion du parti.

⁶ Voir aussi : Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF(2001)008).

41. Un parti peut recevoir des dons dans les limites fixées par la législation nationale, qui peut interdire les dons provenant de certaines sources. Les dons privés ne peuvent en aucun cas être interprétés comme accordant le droit d'influencer et/ou de modifier le programme et/ou les politiques d'un parti. Les partis doivent respecter les dispositions législatives qui exigent que l'origine des dons privés reçus par les partis soit divulguée.

42. Lorsque la législation prévoit un financement public, les partis politiques doivent avoir accès à ce financement sous réserve, éventuellement, de certaines exigences minimales. Ces exigences doivent être raisonnables et non discriminatoires. Mis à part les différentes formes de financement prévues par la loi, les partis doivent s'interdire de recevoir une aide, financière ou autre, de la part des autorités publiques, et notamment de celles dont leurs membres assurent la direction.

2. Limitations

43. Un parti ne peut recevoir, pour son financement, aucune aide occulte ou obtenue de manière frauduleuse.

44. Pour le financement des campagnes électorales, les partis doivent s'assurer que leurs candidats respectent les règles en vigueur, notamment lorsque les dépenses électorales sont plafonnées.

3. Mécanismes de contrôle

45. Tout parti politique doit prévoir dans ses statuts des mécanismes chargés du contrôle de ses comptes au niveau national et de la supervision de ses comptes aux niveaux régional et local.

V. Fonctions politiques

1. Programme

46. Une des fonctions les plus importantes d'un parti politique est l'élaboration d'un programme qui, dans les meilleures pratiques, résulte d'un débat interne entre les adhérents et doit être approuvé suivant une procédure définie. Le programme guide l'action du parti lorsqu'il arrive au pouvoir.

47. Les programmes des partis ne sont pas des contrats juridiquement contraignants ; leur mise en œuvre ne peut pas être exigée légalement et tous les Etats européens reposent sur le principe de la démocratie représentative, qui exclut le mandat impératif. Néanmoins, le programme contient des orientations qui permettent aux citoyens de comprendre et de distinguer les politiques des différents partis sur des questions spécifiques. Dans ce sens, les programmes servent non seulement à éclairer le choix des citoyens mais ils constituent en outre une sorte de « contrat officieux » ou d'engagement moral entre les partis et les électeurs. Par conséquent, la publication du programme répond non seulement au principe de la transparence, mais elle permet aussi de renforcer la responsabilité. Par ailleurs, comme il peut être consulté tout au long du mandat électoral, le programme permet aussi de vérifier le respect des promesses électorales.

48. Une mesure de bonne gouvernance consiste, lorsqu'un parti modifie son programme après son arrivée au pouvoir, à ce qu'il explique les raisons de ce changement.

2. Formation

49. Un parti devrait veiller à la formation civique et politique de ses adhérents. Il peut créer à cette fin un établissement de formation, lequel peut bénéficier d'une aide spécifique en supplément de celle qui est accordée au parti lui-même.

3. Elections

50. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont des approches différentes quant au régime appliqué aux activités des partis politiques et à leur participation dans la vie politique, notamment aux élections. Les aspects spécifiques de la participation des partis aux élections ont été traités par le rapport de la Commission de Venise à ce sujet⁷. Les partis politiques ont pour but la participation au processus politique, principalement en présentant des candidats aux élections. Les partis, bien entendu, conservent leur importance tout au long du processus électoral mais, lorsque les électeurs entrent en scène, le fait de la représentation politique perd une part de sa pertinence. Une fois que les élections ont eu lieu, et même le jour du scrutin, l'ensemble des règles juridiques et constitutionnelles (et tout particulièrement celles qui s'appliquent aux procédures de recours) portent sur des situations particulières dans lesquelles il s'agit d'assurer l'égalité de traitement entre tous les candidats et tous les citoyens.

51. C'est un fait généralement reconnu que le système électoral exerce une influence importante sur la structure interne de chaque parti. Dans un système électoral majoritaire uninominal à un tour fondé sur les candidats, par exemple, le rôle des partis se limite presque exclusivement à assurer le soutien politique de leur candidat et à recueillir les contributions au financement de la campagne électorale. Dans un système proportionnel à liste bloquée, par contre, les partis conservent des prérogatives très importantes, notamment pour définir la place de chaque candidat sur la liste.

4. Exercice des fonctions et l'opposition

52. Les principes généraux énoncés par ce Code s'appliquent quand le parti est au pouvoir comme il fait partie de l'opposition.

53. Les membres des partis doivent faire une distinction claire entre leur allégeance aux partis et leurs obligations dans l'exercice de leur fonction. La mise en œuvre du programme du parti est inhérente à la notion d'une élection démocratique, toutefois elle doit toujours être en concordance avec la législation sur la fonction publique. Normalement, les législations nationales interdisent aux membres de l'administration publique d'abuser de leurs pouvoirs ou de chercher un avantage afin de créer des conditions discriminatoires pour d'autres forces politiques. Même quand ces obligations n'apparaissent pas explicitement dans la législation, le respect du principe sus-mentionné est en accord avec les principes de ce Code et leur violation peut être considérée comme illégale.

54. En principe, le cadre juridique concernant l'opposition est moins important que celui concernant les autorités, voire même inexistant. La fonction de l'opposition implique des contrôles scrupuleux, des observations et vérifications des agissements et actions des autorités et fonctionnaires publics. Cependant, le principe de la bonne gouvernance suggère que les partis de l'opposition (ainsi que les partis au pouvoir) devraient s'abstenir de toute action qui puisse éroder le débat démocratique et qui puisse par conséquent compromettre

⁷ CDL-AD(2006)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16e réunion (Venise, 16 mars 2006) et la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).

la confiance des citoyens envers les politiciens et les partis.

55. La corruption politique est généralement considérée, dans toutes les législations européennes, comme une forme de criminalité. Les partis politiques doivent donc lutter contre la corruption non seulement en raison de son caractère criminel, mais aussi parce que la corruption politique, lorsqu'elle est répandue, affecte en général la confiance des citoyens vis-à-vis des partis et menace en définitive l'ensemble du processus démocratique⁸. Ces raisons expliquent l'intérêt des mécanismes permettant de combattre la corruption politique, tels que les codes d'éthique pour les membres de partis exerçant des responsabilités publiques. Par ailleurs, le fait que des personnes condamnées pour des faits de corruption ne soient pas exclues de leur parti donne aux citoyens le sentiment que la corruption s'étend à l'ensemble du parti concerné (et même à tous les partis) et cela contribue à jeter le discrédit sur toute la sphère politique. Par conséquent, le respect des principes de base de la démocratie n'est pas compromis lorsque des membres d'un parti condamnés pour corruption ne peuvent plus exercer leurs fonctions, ni être candidats à une élection ni rester membres de ce parti.

56. Le mandat représentatif rend un élu indépendant de son parti après l'élection. Ceci lui permet en principe de changer de parti pendant l'exercice de son mandat. Dans certains cas spécifiques, il se peut qu'ils existent des raisons qui puissent le justifier (par exemple la disparition d'un parti). Toutefois, dans d'autres cas, ces pratiques peuvent être principalement inspirées par des intérêts privés ou même liées à la corruption. Elles affaiblissent le système des partis et compromettent la confiance des citoyens vis-à-vis du jeu politique et électoral. Même si la loi protège les élus, les partis doivent veiller à ce que ces pratiques ne donnent pas lieu à des agissements frauduleux non démocratiques. Il convient de saluer les pratiques telles que les accords par lesquels les partis s'engagent mutuellement à refuser l'inclusion d'un responsable élu sur la liste d'un autre parti.

57. Les partis devraient informer la société civile et les électeurs sur leurs activités et adopter toute mesure et pratique possibles pour augmenter leur niveau de transparence, offrir des possibilités de critique constructive et donner un instrument permettant d'évaluer les résultats.

5. Coopération internationale⁹

58. La coopération internationale entre les partis partageant la même idéologie est une pratique largement répandue. Certains partis ont développé leur dimension internationale en aidant des partis « frères » de pays étrangers. Par le passé, ces pratiques ont contribué, par exemple, au renforcement de la démocratie dans un certain nombre de pays européens. Chaque fois que cette assistance est compatible avec la législation nationale et conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et aux règles européennes, elle doit être considérée comme une bonne pratique car elle contribue à l'instauration de systèmes de partis démocratiques et solides.

⁸ Voir également la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption sur le financement des partis politiques et les campagnes électorales.

⁹ Les rapporteurs pourraient présenter un texte modifié de la partie 5 pendant la réunion du Conseil des élections démocratiques le 18 octobre 2008.