



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 janvier 2007

Etude n° 414 / 2006

CDL-EL(2006)035rev
Or. angl.

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

**NOTE DU SECRÉTARIAT
SUR LA POSSIBILITE DE PRÉPARER
UN CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIÈRE DE PARTIS POLITIQUES**

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

** 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.

La question des partis politiques a occupé la Commission de Venise depuis de nombreuses années. Par ailleurs, cette question a fait l'objet de la réunion du Forum pour l'avenir de la démocratie qui a eu lieu les 18-19 octobre 2006 à Moscou, à laquelle la Commission de Venise a participé.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à M. Elo (Finlande) de préparer une recommandation à l'attention du Comité de Ministres proposant d'adopter un Code de bonnes pratiques en matière de partis politiques. La Commission de Venise pourrait se faire confier la tâche de rédiger ce Code. Ce document devrait reprendre les principaux travaux de la Commission dans ce domaine afin d'en faire un *corpus* harmonisé.

Les principales études de la Commission de Venise en matière de partis politiques sont les suivantes :

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 41e 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 46ème 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 58e 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 66e 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 16e réunion \(Venise, 16 mars 2006\) et la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière \(Venise, 9-10 juin 2006\).](#)

La Commission de Venise a en outre adopté un certain nombre d'avis sur la législation relative aux partis politiques dans des Etats tels que l'Arménie ([CDL-AD\(2005\)005](#)), l'Azerbaïdjan ([CDL-AD\(2004\)025](#)), la Moldova ([CDL-AD\(2003\)008](#)) et l'Ukraine ([CDL-AD\(2002\)017](#)).

Les principes qui se dégagent de ces différents documents pourraient être, selon les cas, repris, développés ou résumés dans un Code de bonne conduite en matière de partis politiques. Dans ce cadre, il convient de tenir compte de la diversité des législations nationales en matière de partis politiques.

Il existe un certain nombre de problèmes qui pourraient faire l'objet du Code de bonnes pratiques en matière de partis politiques. Les enjeux auxquels la plupart des pays font face peuvent être résumés comme suit :

- 1) financement des partis ;
- 2) participation des partis politiques dans le processus électoral ;
- 3) interdiction ou dissolution des partis politiques ;
- 4) restrictions pour devenir membre d'un parti ;
- 5) procédures d'enregistrement des partis politiques ;
- 6) représentation égale des sexes dans la liste des candidats du parti pour les élections ;
- 7) « démocratie interne » des partis politiques.

1. *Financement des partis*

1 problème : *les procédures pour obtenir un financement public sont trop complexes.* Le financement des partis politiques par les fonds publics fait l'objet d'une législation détaillée dans la plupart des pays. La majeure partie des Etats ne finance que les partis qui participent aux élections générales à condition qu'ils obtiennent un certain pourcentage de voix.

Un sujet supplémentaire : Comment respecter le *principe d'égalité* pour le *financement public* ? Si les résultats des élections précédentes sont prises en compte, comment aborder le problème des partis qui se sont divisés ?

2 problème : *l'interdiction du financement venant de l'étranger peut mettre en danger la coopération entre les partis au niveau européen.* La possibilité d'avoir un financement en provenance de l'étranger est un sujet qui est actuellement débattu dans plusieurs pays européens. Historiquement, tout financement de l'activité politique de l'étranger est interdit. Toutefois, la situation dans certains pays change suite à leur intégration dans l'UE.

3 problème : *la lutte contre la corruption.* Récemment plusieurs pays européens ont connu des procès judiciaires ayant pour objet les scandales autour de l'utilisation frauduleuse des fonds par les différents partis. Certains des partis les plus grands ont été accusés de fraude et de corruption.

2. *Participation des partis politiques dans le processus électoral*

4 problème : *certaines procédures administratives formelles établies par les pouvoirs publics peuvent empêcher un parti de se présenter aux élections sur la base du non respect de ces procédures.* Parfois les pourvois en appel n'aboutissent pas avant le jour du scrutin. Dans certains pays il existe une législation trop complexe sur la nomination des candidats, la campagne électorale, la nomination des observateurs. De plus, cette législation est complétée par d'autres actes administratifs qui peuvent être confus. Dans certains cas, une décision judiciaire est prise quand l'élection a déjà eu lieu.

5 problème : *utilisation des « ressources administratives » par le parti au pouvoir.* Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe les partis au pouvoir utilisent les moyens administratifs à leur disposition pour mener leurs campagnes électorales. Malheureusement, la plupart des plaintes contre de telles pratiques peuvent aller jusqu'à une procédure judiciaire uniquement si les forces au pouvoir perdent une élection.

6 problème : *l'organisation interne des partis.* Concernant les élections à la proportionnelle avec des listes closes, un parti a d'importantes prérogatives dont la définition de la place de chaque candidat sur la liste. Le manque de transparence dans la préparation des listes peut poser problème pour certains partis politiques.

3. *Interdiction ou dissolution des partis politiques*

7 problème : *dans certains pays, les partis peuvent être dissous s'ils ne remplissent pas certaines conditions formelles.* Par exemple, il peut s'agir d'une représentation territoriale minimale ou du nombre des membres. Ceci peut être contraire au principe de la liberté d'association en parti politique.

8 problème : *interdiction des partis qui veulent un changement de la constitution par des moyens pacifiques.* Au cours des dernières années, certains partis ont été dissous exclusivement à cause de leur volonté affichée de changer la constitution.

4. Restrictions pour devenir membre d'un parti

9 problème : *Dans de nombreux pays, seuls les nationaux peuvent faire partie des partis politiques.* Les résidents permanents pourraient être autorisés à devenir membres des partis politiques au moins au niveau local (d'autant plus que certains pays permettent leur participation aux élections locales).

Il est évident que le droit d'adhérer à un parti politique est étroitement lié au droit de voter et à celui de se présenter aux élections – droits qui étaient et restent réservés aux ressortissants nationaux dans de nombreux pays. L'ouverture, depuis les années 1980, de la participation aux étrangers et apatrides à la vie politique de leur pays de résidence a modifié cet état de fait. Par ailleurs, le traité de Maastricht a introduit la notion de citoyenneté européenne pour les pays membres de l'Union européenne.

5. Procédures d'enregistrement des partis

10 problème : *certains pays obligent les partis à se faire enregistrer.* La procédure d'enregistrement ne peut pas constituer *per se* une violation du droit d'association en parti politique ; toutefois, certaines conditions imposées pendant la procédure peuvent être en contradiction avec les standards européens :

- 1) représentation territoriale ;
- 2) le nombre minimal des membres ;
- 3) réenregistrement annuel obligatoire, etc.

6. Représentation égale des sexes

11 problème : *égalité entre hommes et femmes.*

Même dans les Etats où les partis politiques se sont mis d'accord pour introduire une règle imposant une certaine proportion de femmes participant au scrutin, l'expérience démontre que cette mesure ne se traduit pas automatiquement en une représentation similaire parmi les élus aux organes représentatifs.

7. « Démocratie interne » des partis politiques

La baisse de la participation électorale au cours de ces dernières années montre qu'un bon nombre de partis politiques en Europe perdent de leur crédibilité parmi les électeurs et même parmi leurs propres membres ; cela pourrait être dû au manque de transparence dans le processus de décision au sein du parti. Plus fondamentalement, une structure démocratique des partis politiques pourrait être nécessaire afin qu'ils prennent part correctement à la procédure démocratique.