



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mai 2007

CDL-EL(2007)012*

Avis n° 414 / 2006

Or. fr.

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

**OBSERVATIONS
SUR LE PROJET DE CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIERE DE PARTIS POLITIQUES***

par

M. Jean-Claude COLLIARD (Membre, France)

* Document en version .pdf uniquement.

**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*

RAPPORT SUR LE PROJET DE CODE DE BONNE CONDUITE DES PARTIS POLITIQUES

Jean-Claude COLLIARD

Professeur à l'Université Paris I
Membre honoraire du Conseil constitutionnel
Membre pour la France de la Commission de Venise

1- La commission des affaires politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté le 12 mars 2007 le rapport présenté par M. Luc VAN DEN BRANDE qui conclut à l'intérêt que présenterait l'élaboration d'un "Code de bonne conduite des partis politiques" et invite la Commission européenne pour la démocratie par le droit à le rédiger.

La commission de Venise serait ainsi appelée à synthétiser -et dépasser- les documents qu'elle a déjà élaborés sur :

- l'interdiction et la dissolution des partis politiques (1999)
- le financement des partis politiques (2000)
- la législation sur les partis politiques (2006)

et à élaborer un document de même nature que son "Code de bonne conduite en matière électorale dont on sait l'utilité qu'il présente pour les avis qu'elle peut être amenée à donner.

M. VAN DEN BRANDE identifie 11 points que ce code pourrait être amené à aborder (point 12 de son rapport). Par souci de clarté, et sans que cela puisse préfigurer le plan du futur code, on suivra son plan en le faisant précéder d'un point préliminaire sur la définition même du parti politique.

2- Définition du parti politique

2-1 La doctrine contemporaine retient volontiers, comme étant la plus opératoire, la définition proposée par Joseph La Palombara (in Joseph La Palombara et Myron Weiner ed. : Political parties and political development ; Princeton, Princeton University Press, 1966, 487p.) à savoir que, pour être distingué d'autres entités pouvant intervenir dans le champ politique, un parti politique doit répondre aux critères suivants :

- une organisation durable
- une organisation complète jusqu'à l'échelon local
- une volonté d'exercer directement le pouvoir
- une volonté de rechercher un soutien populaire.

2-2 Si certaines législations nationales proposent des définitions qui retrouvent assez largement ces critères (Allemagne avec la Parteiengesetz du 24 juillet 1967, Belgique, loi du 4 juillet 1989, Finlande loi du 10 janvier 1969 entre autres) beaucoup d'autres se contentent d'une simple reconnaissance constitutionnelle - devenue systématique dans les constitutions contemporaines - et n'ont pas élaboré une loi spécifique sur les partis, laissant ainsi leur nature juridique incertaine.

Cette réticence peut se comprendre, l'exercice est difficile. Elle est souvent justifiée par un principe de liberté dont le respect est

certes louable mais qui, trop largement compris, aboutit à une totale imprécision : ainsi en France la commission chargée de veiller au respect des règles financières en matière politique (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, CNCCFP) déplore, rapport après rapport, le nombre de "partis" soumis à son examen : 255 pour l'exercice 2005, dont beaucoup sont fantomatiques !

2-3 Il est évident qu'une telle attitude rendrait quelque peu théorique l'entreprise envisagée : comment recommander de bonnes pratiques et suggérer des législations nationales si on ne sait pas à qui elles doivent s'adresser ? Comment faire respecter des règles de droit si on sait quels sont les sujets de ce droit ?

La question de la définition doit donc être posée ; la discussion pourrait prendre comme point de départ -mutatis mutandis- le texte sur les partis politiques européens qui a fini par faire consensus au sein de l'Union européenne (règlement du 15 novembre 2003).

2-4 Même s'il s'agit là d'une hypothèse à formuler avec toutes les pruden-
ces nécessaires, on peut se poser la question de savoir s'il ne con-
viendrait pas de distinguer deux niveaux pour ce qui est de la caracté-
risation juridique des partis politiques :

- un niveau minimal pour respecter le principe de libre création re-
connu tant par la plupart des constitutions nationales que par la
jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- un niveau plus élevé (nombre de membres, résultats électoraux...)
pour bénéficier d'aides publiques notamment en matière financière
ou pour la présentation de candidats.

Au risque d'ajouter à la complexité, la question d'un troisième niveau,
défini par l'accès à la représentation parlementaire (qui peut entraî-
ner des droits et obligations spécifiques selon le rapport VAN DEN
BRANDE) peut être envisagé.

Il est clair que le code de bonne conduite aurait vocation à s'appliquer
plus spécifiquement aux partis du deuxième et de l'éventuel troisième
niveau.

3- Commentaire sommaire des 11 points du rapport VAN DEN BRANDE
(points 12-1 à 12-11 du dit rapport)

Par souci de clarté on suivra le plan de ce texte en signalant sim-
plement les questions qui prêtent le plus à discussion.

3-1 Bonnes pratiques pour le processus électoral.

- la question de la représentation des minorités peut être difficile
à concevoir pour les pays qui ne reconnaissent pas cette notion même
si elle est évidemment souhaitable là où la notion existe
- la question de la représentation des immigrés devrait distinguer -
c'est d'ailleurs le cas de plusieurs législations nationales - les
élections au niveau local et celles au niveau national.

3-2 Bonnes pratiques pour le renforcement de l'égalité hommes/femmes.

- l'encouragement aux partis est-il suffisant ou faut-il prévoir une
législation plus contraignante (quotas) comme en France (2000), Belgique
(1994 et 2002) et Portugal (2006) ?
- les expériences nationales seront intéressantes à analyser : ainsi
en France succès pour les élections au scrutin de liste, échec à peu
près total pour les élections au scrutin uninominal, malgré l'existen-
ce de sanctions financières.

3-3 Bonnes pratiques pour le financement des partis et des campagnes. La difficulté est dans l'existence "d'organes disciplinaires indépendants (point 12-3-5 du rapport) ; une composition pluraliste, éventuellement confirmée par un vote à une majorité qualifiée du Parlement pourrait constituer un élément de solution.

3-4 Bonnes pratiques pour les partis politiques d'opposition.
- la difficulté est là dans la définition même de l'opposition. Quel est le critère?
- dans certains pays il y a plusieurs partis d'opposition, éventuellement très opposés entre eux. Faut-il prévoir un rôle particulier (cabinet fantôme) pour le plus important des partis non représentés au gouvernement, ou ne le soutenant pas ?
- par souci de symétrie et d'équité il conviendrait de prévoir également des bonnes pratiques pour les partis politiques de la majorité (respect de ou des oppositions, garanties notamment dans la vie parlementaire etc...).

3-5 Bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte sur les activités externes et institutionnelles.
- l'évaluation des résultats obtenus par les représentants de partis n'est pas facile à mettre en oeuvre. Qui peut évaluer ?
- idem, et plus encore, pour l'exécution des promesses électorales
- la divulgation des biens des hommes politiques risque d'être reçue très différemment selon la culture politique propre à chaque pays. Le contrôle (obligation de déclarer son patrimoine en début et en fin de mandat) par une commission nationale indépendante, de manière publique ou confidentielle selon les choix nationaux, pourrait être un compromis acceptable. Voir à ce sujet l'expérience française de la Commission pour la transparence financière de la vie politique qui n'est d'ailleurs pas entièrement convaincante.

3-6 Bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte sur les activités et la démocratie internes.
- l'obligation de procédures démocratiques pour le choix des dirigeants et des candidats aux élections peut être fortement conseillée ; à ce sujet la loi allemande de 1967 me paraît fournir un bon modèle.
- la question des sanctions en cas d'inobservation est plus délicate : juridictions ordinaires ou organe spécifique ? Quel type de sanctions ?

3-7 Bonnes pratiques pour la participation des jeunes au processus politique.
- pas d'observations si ce n'est sur la difficulté à rendre effectives les pratiques à juste titre recommandées.

3-8 Bonnes pratiques pour la participation des minorités nationales.
- comme dit au point 3-1 cette notion n'est pas partout reconnue
- il conviendrait d'ajouter, là où la question se pose, la participation des populations d'outre-mer ou des territoires isolés.

3-9 Bonnes pratiques pour l'éducation à la citoyenneté démocratique.
- pas d'observations si ce n'est la même que pour 3-7

3-10 Bonnes pratiques pour les médias et la diffusion de l'information.
- le point 12.10.4 "promouvoir des médias libres, compétitifs et actifs" me paraît par son ampleur dépasser le sujet proposé ; il mériterait, à

lui tout seul, un autre code de bonne conduite !
- ceci dit l'affirmation de la nécessité pour les medias audiovisuels de prévoir des plages d'expression pour les partis politiques (en et hors campagne électorale) ,selon un critère minimal de représentativité à déterminer, pourrait être formulée.

3-11 Bonnes pratiques pour les relations et l'interaction avec la société.
pas d'observations

4- Fédérations des partis au niveau européen.
L'idée est séduisante et de nature à renforcer le patrimoine commun.
La commission de Venise aurait sans doute intérêt à se pencher sur le texte de l'UE (règlement du 15 novembre 2003) qui n'est sans doute pas très difficile à transposer.

5-La question absente de l'éventuelle interdiction des partis politiques.

5-1 On comprend qu'elle soit délicate à aborder car elle a évidemment une connotation répulsive. Néanmoins il paraît difficile de faire l'impasse sur la question des partis antidémocratiques ou contrevenant ouvertement aux principes de la Convention européenne des droits de l'homme.

5-2 La commission de Venise pourrait là reprendre son texte de 1999 en l'actualisant à la lumière d'éléments récents comme la loi espagnole de 2002 ou les derniers arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui ont exploré la question des critères.

5-3 Il serait intéressant d'examiner la solution intermédiaire proposée par la loi belge du 12 février 1999 qui permet, sans interdire un parti, de le priver de financement public. La privation ou la réduction de l'aide publique pourrait être un élément pour les sanctions recherchés en cas d'inobservation des dispositions les plus importantes du code.

5-4 A propos du financement public la question pourrait être posée de savoir si, tout en recommandant sa pratique, il ne convient pas d'en proposer le plafonnement pour éviter l'existence de partis artificiels qui ne vivent que par - et pour - le financement de l'Etat (jusqu'à 80% de leurs ressources parfois ; théorie de la cartellisation des partis). La récente modification de la loi allemande ("frontière relative" avec un maximum de 50% du budget provenant du financement public est une piste intéressante.

6-Conclusion

Le riche rapport de M. VAN DEN BRANDE propose à la Commission de Venise une tâche exaltante mais dont il ne faut pas sous-estimer l'ampleur et la difficulté.
Ceci dit il ya là une véritable nécessité pour définir, après les règles de la compétition électorale, les règles s'adressant aux acteurs de celle-ci

