

**Doc. 11210**  
29 mars 2007

## **Le code de bonne conduite des partis politiques**

Rapport

Commission des questions politiques

Rapporteur: M. Luc VAN DEN BRANDE, Groupe du Parti populaire européen

### *Résumé*

Les régimes démocratiques d'aujourd'hui reposent sur les partis politiques comme l'un des principaux canaux de diffusion de points de vue différents et de prise en compte de divers intérêts dans le processus de décision politique. Les partis politiques jouent un rôle crucial dans la désignation des autorités publiques, la formulation des politiques et leur mise en œuvre. L'efficacité et la crédibilité des partis affectent de manière essentielle la nature même et la réussite du système démocratique. Elles sont de la plus haute importance pour assurer la légitimité de l'ensemble du système politique et représentent une condition préalable indispensable à l'efficacité du processus démocratique.

Aujourd'hui, dans beaucoup de pays, les partis politiques sont confrontés à une grave crise de confiance publique. Ils font l'objet de critiques de plus en plus nombreuses et sont parfois perçus comme atteints par la corruption ou servant des intérêts sectoriels. Le public considère en général que le fonctionnement interne des partis se caractérise par l'absence de démocratie, de responsabilité et d'égalité.

Le rapporteur a identifié un ensemble de principes et de lignes directrices qui pourraient être recommandés directement aux partis politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe dans le but de supprimer le déficit démocratique au sein des partis et qui devraient être pris en compte par les partis eux-mêmes dans leur pratique ou sous une forme réglementaire. En outre, le rapporteur propose 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.

## A. **Projet de résolution**

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Recommandation 1438 (2000) et à sa Résolution 1344 (2003) relatives à la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe, à sa Résolution 1308 (2002) sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, à sa Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, ainsi qu'à ses Résolutions 1264 (2001) et 1320 (2003) et à sa Recommandation 1595 (2003) sur un code de bonne conduite en matière électorale.

2. Elle se réfère également aux textes suivants adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise): les Lignes directrices sur la législation des partis politiques (2006), les Lignes directrices sur le financement des partis politiques (2000), les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (1999) et un Code de bonne conduite en matière électorale (2002).

3. L'Assemblée rappelle les conclusions du Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie, qui s'est tenu à Moscou en octobre 2006, et qui était consacré au rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie.

4. L'Assemblée reconnaît que les partis politiques constituent une caractéristique permanente des démocraties modernes, un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre les citoyens et l'Etat. Leur rôle consiste à intégrer les groupes et les individus dans le processus politique, à servir d'outil pour formuler et représenter leurs intérêts, à mettre en place les autorités publiques à différents niveaux et à élaborer des politiques et des programmes politiques de rechange.

5. Dans la mesure où ils constituent le lien clé entre la société et la gouvernance démocratique, les partis politiques ont par conséquent une responsabilité particulière. Leur légitimité et leur crédibilité sont de la plus haute importance pour la légitimité du processus démocratique dans son ensemble. D'autre part, leur dysfonctionnement peut affecter la totalité du système et des institutions démocratiques.

6. Il est regrettable que beaucoup de partis politiques soient de plus en plus critiqués et qu'on leur fasse de moins en moins confiance. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, certains sont confrontés à une crise de légitimité: ils sont parfois considérés comme étant corrompus, non démocratiques dans leurs procédures internes et ne servant que des intérêts sectoriels et non l'ensemble de la société.

7. Cette baisse de confiance à l'égard des partis politiques a pour effet une méfiance envers le système démocratique dans son ensemble et, par voie de conséquence, une indifférence à l'égard des institutions politiques et un manque d'intérêt pour le processus politique. La meilleure illustration de ce phénomène est une baisse de la participation à la vie politique et de forts taux d'abstention aux élections.

8. L'Assemblée est convaincue du fait que, afin de restaurer la confiance du public, les partis politiques devraient redoubler d'efforts afin de développer une démocratie interne ainsi que la responsabilité et la transparence de leurs organes décisionnels. Ils devraient prendre des mesures urgentes pour:

- 8.1. renouer avec les citoyens individuels et se concentrer sur leurs attentes et leurs préoccupations;
- 8.2. améliorer leur responsabilité envers leurs électeurs;
- 8.3. renforcer le rôle des représentants élus individuels;
- 8.4. développer leur ouverture et celle des organes de prises de décision dont ils sont membres;
- 8.5. résister à la tentation de faire des promesses irréalisables aux électeurs.

9. L'Assemblée considère que l'élaboration d'un code de bonne conduite pour les partis politiques, qui définirait les éléments les plus importants pour le comportement des partis politiques, est à la fois nécessaire et opportune. Ce code devrait s'appuyer sur l'expérience des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et s'inspirer des bonnes pratiques existantes. Il

devrait promouvoir des concepts et des stratégies qui développent et renforcent le rôle, le statut et l'intérêt des partis politiques dans un système démocratique.

10. L'élaboration d'un tel code devrait renforcer la démocratie interne des partis et accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, et contribuer ainsi à une participation accrue de leur part à la vie politique. En outre, l'Assemblée considère que les bonnes pratiques devraient également promouvoir des principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption.

11. L'Assemblée considère également que l'élaboration d'un tel code aiderait les partis à améliorer leur impact sur le processus démocratique et leur capacité à être conforme au cadre juridique dans lequel ils fonctionnent.

12. L'Assemblée considère que le code de bonne conduite proposé pour les partis politiques devrait porter sur les points suivants:

12.1. Bonnes pratiques pour le processus électoral:

12.1.1. promouvoir les principes démocratiques, en particulier la transparence et l'égalité des chances, dans le cadre de la sélection et de la nomination des candidats sur les listes électorales;

12.1.2. encourager la participation et la nomination de membres venant de groupes sous-représentés (par exemple: les jeunes, les membres des minorités, les immigrés et les personnes handicapées);

12.1.3. établir une stratégie à long terme comprenant des projets spéciaux et des activités de formation visant à développer la confiance en soi, les connaissances et l'expérience des groupes sous-représentés au sein du parti;

12.1.4. examiner l'expérience des partis politiques qui ont introduit des quotas pour la sélection et la nomination de candidats pour des élections, et prendre en compte cette possibilité dans leur propre pratique;

12.1.5. respecter les principes de "fair play" et définir des normes générales de conduite pendant les campagnes électorales;

12.1.6. développer des règles internes qui assureront la conformité avec la législation sur le financement juste et transparent des campagnes électorales;

12.2. Bonnes pratiques pour le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des partis politiques:

12.2.1. Examiner l'expérience des autres partis politiques qui ont introduit des quotas pour les femmes, non seulement pour les élections parlementaires mais également pour les élections dans tout organe interne (gouvernements, commissions parlementaires, etc.);

12.2.2. organiser des activités de formation et d'autres formes d'encouragement de la participation active des femmes aux partis politiques;

12.3. Bonnes pratiques pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales:

12.3.1. développer des règles internes qui viendraient compléter et renforcer la législation nationale relative au financement des partis politiques et au financement des campagnes électorales, en particulier en ce qui concerne la transparence et la responsabilité;

12.3.2. développer des règles internes, complémentaires à la législation nationale, afin de contrôler la situation financière des représentants élus au début, pendant et à la fin de leur mandat;

- 12.3.3. garantir la transparence, des normes de conduite élevées et une gestion saine de leurs activités publiques afin de maintenir la confiance des citoyens;
  - 12.3.4. renforcer et soutenir les mesures préventives et répressives visant à combattre la corruption;
  - 12.3.5. mettre en place des organes disciplinaires indépendants pour enquêter sur la corruption au sein des partis et prendre des sanctions;
  - 12.3.6. renforcer l'évaluation, le contrôle et les procédures disciplinaires;
- 12.4. Bonnes pratiques pour les partis politiques d'opposition:
- 12.4.1. reconnaître que le rôle de l'opposition a un effet bénéfique sur le processus démocratique;
  - 12.4.2. renforcer le dialogue entre les partis de gouvernement et d'opposition;
  - 12.4.3. favoriser les conditions pour garantir que le rôle des partis d'opposition ne soit pas simplement limité à la critique des partis au pouvoir;
  - 12.4.4. encourager l'opposition à mettre en place un "cabinet fantôme";
- 12.5. Bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte sur les activités externes et institutionnelles:
- 12.5.1. respecter l'obligation de rendre compte au public en assurant la transparence, le respect de normes de conduite élevées et une gestion saine des activités publiques;
  - 12.5.2. renforcer les mesures préventives ainsi que les procédures de mise en œuvre, notamment les procédures d'évaluation et de contrôle et les mesures disciplinaires;
  - 12.5.3. contrôler et publier systématiquement les résultats obtenus par les représentants des partis dans les institutions publiques;
  - 12.5.4. tenir les citoyens informés de l'exécution des promesses électorales, notamment en présentant au public une évaluation du programme du parti et en indiquant dans quelle mesure celui-ci a été traduit en politiques publiques;
  - 12.5.5. publier le programme électoral sur le site web du parti pendant la durée de son mandat législatif afin qu'il puisse faire l'objet d'un examen public;
  - 12.5.6. présenter en détail les procédures de présélection et les principales procédures de prise de décision lors de leur enregistrement officiel;
  - 12.5.7. prévoir la divulgation des biens des politiciens avant, pendant et à la fin de l'exercice de leurs fonctions publiques;
- 12.6. Bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte sur les activités et la démocratie internes:
- 12.6.1. veiller à ce que le règlement interne des partis politiques soit guidé par des principes de sécurité juridique, de clarté, de transparence, de responsabilité et d'indépendance;
  - 12.6.2. veiller à ce que l'interaction entre les partis politiques locaux et la société soit fondée sur le dialogue, l'interdépendance et la coopération;
  - 12.6.3. promouvoir et renforcer l'égalité au sein du système administratif des partis politiques à tous les échelons;

- 12.6.4. renforcer les liens entre la hiérarchie des partis et les niveaux locaux et régionaux des organisations;
- 12.6.5. renforcer les mesures visant à combattre la corruption au sein du parti et à améliorer l'obligation de rendre compte au niveau interne;
- 12.6.6. introduire des conditions claires pour l'adhésion et les droits des membres;
- 12.6.7. adopter des procédures internes prévoyant la consultation des membres sur la politique du parti ou sur des décisions importantes pour lui, comme des alliances électorales ou des accords gouvernementaux;
- 12.6.8. établir des mécanismes pour garantir l'obligation des membres exerçant des fonctions publiques de rendre compte au sein de leur parti;
- 12.7. Bonnes pratiques pour la participation des jeunes au processus politique:
  - 12.7.1. soutenir les organisations de jeunesse des partis aux niveaux local et régional;
  - 12.7.2. proposer des formations dans le domaine de la participation des jeunes;
  - 12.7.3. créer des sections de jeunes au sein des partis;
  - 12.7.4. promouvoir la participation active des jeunes membres dans les organes du parti, et, en particulier, encourager les candidatures de jeunes à tous les échelons et à toutes les élections;
- 12.8. Bonnes pratiques pour la participation des minorités nationales:
  - 12.8.1. encourager et renforcer la participation des minorités à tous les niveaux du processus politique en définissant des cibles et des mécanismes précis;
  - 12.8.2. veiller à ce que le respect de la dignité et les droits des minorités nationales soient pris en compte dans tout le processus électoral;
- 12.9. Bonnes pratiques pour l'éducation à la citoyenneté démocratique:
  - 12.9.1. faciliter l'accès des citoyens aux informations concernant les affaires politiques 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; cela ne devant pas entraîner l'utilisation de fonds publics pour promouvoir la propagande au nom de partis politiques ou de certaines idéologies;
  - 12.9.2. organiser des actions en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique, notamment des conférences ouvertes et des groupes de discussion sur les thèmes concernant les droits et les responsabilités du citoyen dans une démocratie, la constitution, les partis politiques ou le rôle de la société civile;
- 12.10. Bonnes pratiques pour les médias et la diffusion de l'information:
  - 12.10.1. promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication;
  - 12.10.2. chercher des moyens par lesquels les progrès en technologie de l'information pourraient permettre de renforcer le processus démocratique, la participation individuelle et la prise de décision;
  - 12.10.3. accroître le flux d'informations que les partis peuvent offrir aux citoyens et recueillir l'avis et la contribution de ces derniers;
  - 12.10.4. promouvoir des médias libres, compétitifs et actifs;

12.11. Bonnes pratiques pour les relations et l'interaction avec la société:

12.11.1. veiller à ce que les relations entre les partis politiques et la société civile soient fondées sur l'indépendance, l'interdépendance, le dialogue ainsi que sur le principe de transparence;

12.11.2. renforcer les liens entre les partis politiques et les citoyens de manière à contribuer à un système de gouvernement plus transparent et plus participatif.

13. Les principes énoncés ci-avant devraient aussi être appliqués aux fédérations des partis au niveau européen.

14. L'Assemblée invite la Commission européenne pour la démocratie par le droit à élaborer un code de bonne conduite des partis politiques prenant en compte les éléments ci-dessus.

15. En même temps, l'Assemblée appelle les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe à baser leurs actions sur les principes énoncés précédemment.

16. L'Assemblée invite la Conférence des OING du Conseil de l'Europe à compléter le code de bonne conduite des partis politiques avec un code de bonne conduite pour la participation civique.

## **B. Exposé des motifs, par M. Luc Van den Brande, Rapporteur**

### **I. Introduction**

1. Les partis politiques constituent un élément essentiel de la démocratie représentative. Les régimes démocratiques d'aujourd'hui reposent sur les partis politiques comme l'un des principaux canaux de diffusion de points de vue différents et de prise en compte de divers intérêts dans le processus de décision politique avec d'autres acteurs des sociétés démocratiques comprenant des groupes de pression économiques, sociaux, culturels, la société civile et des groupes d'action.

2. Les partis politiques jouent un rôle crucial dans la désignation des autorités publiques, la formulation des politiques et leur mise en œuvre. Ils sont basés sur le principe de subsidiarité: verticalement dans un système de gouvernance à niveau multiple, et horizontalement ce qui implique la responsabilité des acteurs envers la société. La démocratie contemporaine est difficilement concevable sans partis politiques.

3. L'efficacité et la crédibilité des partis affectent de manière essentielle la nature même et la réussite du système démocratique. Elles sont de la plus haute importance pour assurer la légitimité de l'ensemble du système politique et représentent une condition préalable indispensable à l'efficacité du processus démocratique.

4. Aujourd'hui, dans beaucoup de pays, les partis politiques sont confrontés à une grave crise de confiance publique. Ils font l'objet de critiques de plus en plus nombreuses et sont parfois perçus comme atteints par la corruption ou servant des intérêts sectoriels. Le public considère en général que le fonctionnement interne des partis se caractérise par l'absence de démocratie, de responsabilité et d'égalité. Ceci favorise une indifférence accrue envers la politique dans son ensemble, et donc une baisse de la participation à la vie politique et de forts taux d'abstention aux élections. Une telle évolution pourrait, à long terme, représenter un véritable danger pour la démocratie.

5. En tant que défenseur de la démocratie et de l'Etat de droit, le Conseil de l'Europe ne pouvait fermer les yeux devant ce phénomène. L'Assemblée parlementaire a déjà abordé à plusieurs reprises différents aspects du fonctionnement des partis politiques en relation avec l'ensemble du système politique. Les textes pertinents à cet égard incluent la Résolution 1264 (2001) et la Résolution 1320 (2003) sur le code de bonne conduite en matière électorale, la Résolution 1344 (2003) relative 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 Etats membres du Conseil de l'Europe et la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques.

6. La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) porte une attention particulière aux partis politiques et a adopté notamment des Lignes directrices sur la législation des partis politiques (2006), des Lignes directrices sur le financement des partis politiques (2000), des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (1999) et un Code de bonne conduite en matière électorale (2002).

7. Le Troisième Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Varsovie en mai 2005, a montré clairement l'engagement et les préoccupations des dirigeants européens à l'égard de la démocratie. En créant le Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie, les dirigeants européens ont fourni à leurs pays un instrument utile pour le renforcement de la démocratie, de la liberté politique et de la participation des citoyens au moyen de l'échange d'idées, d'information et d'exemples de bonnes pratiques.

8. A la suite de la première réunion du Forum, qui s'est déroulée à Varsovie en novembre 2005, plusieurs membres de l'Assemblée parlementaire ont déposé une proposition de recommandation sur l'élaboration d'un code de bonne conduite des partis politiques. La commission des questions politiques a désigné M. Elo comme rapporteur, et il a commencé à travailler à cette question, avec pour objectif de recommander au Comité des Ministres l'élaboration d'un tel code.

9. La deuxième réunion du Forum sur l'avenir de la démocratie, qui s'est tenue à Moscou en octobre 2006 était entièrement consacrée au «rôle des partis politiques dans la construction de la

démocratie» et M. Elo en a été le rapporteur général. Les délibérations du Forum ont ainsi été alimentées par les débats précédents au sein de la commission des questions politiques; par ailleurs, les conclusions du Forum ont grandement contribué au présent rapport. L'idée d'élaborer un code de bonne conduite des partis politiques a reçu un large soutien.

10. J'ai été nommé rapporteur par la commission des questions politiques le 25 janvier 2007, à la suite de la démission de M. Elo qui quitte l'Assemblée. Mon expérience en tant que Président du Conseil des élections démocratiques de la Commission de Venise, qui a beaucoup travaillé sur les partis politiques, m'a été d'une grande aide dans ma tâche de préparer le présent rapport.

11. Lors la préparation du présent rapport et suite aux débats au sein de la commission, j'ai décidé d'établir une distinction claire entre les conditions extérieures dans lesquelles opèrent les partis politiques, qui ne dépendent pas directement d'eux, et la démocratie à l'intérieur des partis, qui relève de leur autorité et est régie par des règles et pratiques internes.

12. Les premières comprennent, par exemple, le système électoral, la législation relative à l'enregistrement des partis, la législation sur le financement des partis pendant les campagnes électorales et en dehors d'elles et l'accès aux médias. Ces éléments forment d'une manière générale le contexte ou le cadre juridique à l'intérieur duquel fonctionnent les partis politiques. Ils ont évidemment d'importants effets sur le fonctionnement des partis. Ils peuvent influencer et influent effectivement sur la démocratie interne en imposant certains principes au moyen de la législation.

13. Pour que les partis politiques jouent un rôle constructif, le cadre juridique et administratif doit évidemment répondre à un certain nombre de questions et imposer aux partis sous une forme claire et transparente le respect de certaines normes. Toutefois, il s'agit là d'un facteur externe, indépendant des partis eux-mêmes, et tel n'est pas l'objet de ce rapport.

14. Le présent rapport a pour but d'identifier un ensemble de principes et de lignes directrices qui, indépendamment des conditions externes, pourraient être recommandés directement aux partis politiques des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces lignes directrices porteraient sur les questions qui peuvent ou devraient être prises en compte par les partis eux-mêmes dans leur pratique ou sous une forme réglementaire.

15. Il ne s'agit pas, je le souligne, d'imposer des règles ou principes contraignants devant régir le comportement interne des partis. Je suis tout à fait conscient du caractère sensible de cette question. Les débats au sein de la commission ont montré clairement que, pour certains collègues, toute ingérence dans les affaires intérieures des partis, même animée des meilleures intentions, serait contraire à la démocratie. Je comprends ces craintes. Le code, s'il est adopté par le Comité des Ministres, ne sera pas conçu comme un instrument juridique international et ne présentera pas un caractère obligatoire.

16. Certains collègues ont exprimé d'autre part leurs doutes quant à la validité universelle de modèles de bonnes pratiques pour les partis politiques. Par exemple, comment recommander l'application de quotas lors de la sélection des candidats aux élections reposant sur un scrutin majoritaire à mandat unique ? Comment imposer des mesures en faveur de l'égalité qui ont fait la preuve de leur réussite dans les pays nordiques dans des pays moins réceptifs aux idées d'égalité ? En réponse à ces doutes, je voudrais souligner que les propositions présentées dans ce rapport le sont à titre indicatif et visent à servir de base à la réflexion.

17. Je ne pense pas qu'il existe de solution idéale ou de remède miracle applicables à tous les partis dans tous les pays mais je suis persuadé de l'intérêt qu'il y a à échanger expériences et informations sur les pratiques qui ont fait la preuve de leur réussite. Ceci pourrait encourager un processus élargi de réflexion à l'intérieur d'autres partis. Si cela se produit, le but de ce rapport aura à mon avis été atteint.

18. En examinant la procédure éventuelle à suivre pour l'élaboration d'un code de bonne conduite pour les partis politiques, je me suis appuyé sur l'expérience de cette Commission qui a été à l'origine du Code sur les questions électorales. Ce code a été proposé par l'Assemblée et la rédaction effective du document a été confiée à la Commission de Venise. J'ai l'intention de proposer

de suivre une procédure identique, avec pour objectif l'adoption d'un Code de bonne conduite des partis politiques.

## II. Domaines dans lesquels il conviendrait d'examiner les bonnes pratiques

19. Pendant la préparation du présent rapport, je me suis heurté à un problème de méthodologie. Premièrement, la législation nationale relative aux partis politiques varie selon les Etats membres du Conseil de l'Europe. Certaines questions réglementées de façon très détaillée dans certains pays sont à peine traitées par la législation d'autres pays. Ceci pose le problème du choix des domaines à aborder dans le code. Par exemple, la majorité des recommandations que j'ai incluses dans la partie portant sur le financement des partis politiques sont déjà prises en compte dans la législation nationale de nombreux pays membres du Conseil de l'Europe. Cependant, il existe quelques pays dans lesquels la réglementation est inexistante ou inadéquate. Mes recommandations s'adressent aux partis politiques de ces pays.

20. Deuxièmement, dans un souci de clarté, ma proposition d'ébauche de code de conduite des partis politiques est divisée en plusieurs rubriques. Chaque section est consacrée à un aspect important du fonctionnement des partis. Cette structure, je le reconnais, pourra sembler parfois quelque peu artificielle. Par exemple, comment distinguer entre les bonnes pratiques pour le processus électoral et les bonnes pratiques pour la participation des femmes? Ou entre ces deux types de bonnes pratiques et celles qui concernent la démocratie interne du parti? Ces diverses questions sont, bien entendu, liées entre elles et interdépendantes.

21. Conscient de ces difficultés, j'ai néanmoins décidé de maintenir la division en sections. Celle-ci entraîne inévitablement des répétitions mais, dans chaque section, la question est abordée sous un angle légèrement différent, ce qui permet d'attirer l'attention sur d'autres problèmes.

22. Le fait pour certaines recommandations d'avoir été incluses dans ma proposition de code ne signifie pas qu'à mon avis, celles-ci ne doivent pas être aussi prises en compte dans la législation nationale. Cependant, même si certaines questions doivent en effet être traitées par des moyens législatifs à l'échelon national, j'ai décidé de les inclure tout de même dans la proposition de code afin de combler une lacune, dans l'attente d'une solution plus satisfaisante.

### *i. Bonnes pratiques pour le processus électoral*

23. La participation au processus électoral est une activité essentielle des partis politiques qui correspond à leur fonction principale – accéder au pouvoir et l'exercer.

24. Le cadre juridique, administratif et organisationnel de la participation des partis politiques au processus électoral est défini dans la législation nationale qui est bien plus détaillée dans certains pays que dans d'autres. Dans certains cas, la loi énonce de manière détaillée les droits et obligations des partis politiques pendant les campagnes électorales. Cependant, dans tous les pays, les partis politiques jouissent d'une marge de liberté où leur action n'est pas régie par la législation et, dans ces domaines, le code de bonne conduite pourrait être utile à la mise en place de normes de comportement appropriées.

25. La nomination de candidats sur les listes électorales est sans aucun doute l'une des questions les plus importantes, qui détermine en grande partie l'idée que l'on peut se faire de la démocratie à l'intérieur d'un parti et l'image de ce dernier parmi ses membres et sympathisants ainsi que dans l'ensemble du public. Le mode de sélection et de nomination des candidats qui, s'ils sont élus, seront appelés à représenter les citoyens à tous les niveaux de la démocratie représentative est une question de procédure interne qui varie énormément selon les partis.

26. 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. Ceci implique la transparence et l'égalité la plus grande. La première notion est assez facile à définir et ne donne pas

lieu généralement à controverse, tandis que la seconde fait l'objet d'interprétations et de conceptions différentes.

27. L'égalité à cet égard signifie-t-elle simplement l'égalité d'accès aux procédures de sélection et de nomination ? Cette conception de l'égalité garantit-elle à toutes les catégories de membres des chances égales d'être sélectionnés et nommés ? Les opinions sont partagées sur ce point. En outre, même ceux qui répondent de manière négative à la dernière question sont divisés sur les solutions à proposer pour remédier aux insuffisances de la situation actuelle.

28. Il est indéniable que, dans pratiquement tous les partis, certaines catégories de membres sont sous-représentés. Je reviendrais plus en détail dans la suite de ce rapport sur la question spécifique de la participation des femmes aux partis politiques; le problème plus général que je voudrais souligner ici est celui du rejet ou de la restriction de la participation de certaines catégories vulnérables aux listes électorales. Ceci concerne les jeunes, les migrants, les membres des minorités, les personnes handicapées et d'autres groupes vulnérables.

29. Toutes ces personnes, bien entendu, ne forment pas une catégorie homogène et je n'ai pas l'intention d'analyser les raisons complexes qui expliquent leur marginalisation dans chaque cas. La question que je veux poser ici est la suivante: comment accroître les chances de ces groupes vulnérables d'être nommés sur les listes électorales de leur parti ?

30. Une stratégie à long terme serait d'envisager la mise en place de projets spéciaux et d'activités de formation visant à renforcer chez ces personnes la confiance en soi, ainsi que leurs connaissances et leur expérience. Ce point pourrait être abordé dans le code.

31. Une autre proposition, plus controversée, est l'introduction de quotas. Il convient de noter que certains quotas peuvent être introduits dans la législation nationale et imposés aux partis politiques. Ceci est déjà le cas dans huit Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans vingt-sept pays, les partis politiques ont adopté volontairement des quotas pour la nomination des candidats. Il s'agit dans la majorité des cas de quotas s'appliquant aux femmes (je reviendrais sur cette question dans la section suivante).

32. Sans préjuger de l'issue des discussions à cet égard, j'aimerais souligner que l'expérience des partis politiques qui ont introduit des quotas mérite certainement un examen attentif et le code devrait inviter les partis politiques à procéder à un tel examen.

33. 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. Il s'agit d'un domaine où le code pourrait se révéler particulièrement utile en recommandant aux partis politiques de respecter le principe de fair-play et d'adopter une attitude constructive et en définissant des normes générales de conduite pendant les campagnes électorales.

34. Une autre question importante qui devrait être abordée dans le code est celle du financement des campagnes électorales; je l'examinerai dans la section consacrée au financement des partis politiques.

*ii. Bonnes pratiques pour le renforcement de l'égalité entre les hommes et les femmes au sein des partis politiques*

35. Le déséquilibre entre les sexes est particulièrement visible dans la composition des parlements nationaux. Dans la majorité des pays européens, la législation ne prévoit pas de quotas pour les hommes et les femmes et les partis politiques sont libres par conséquent de choisir des hommes ou des femmes lors de la sélection et de la nomination de leurs candidats.

36. La représentation des femmes au sein des parlements européens (y compris ceux des pays de la CEI) atteint en moyenne environ 18% mais les différences entre pays sont extrêmement marquées: de 3% au Kirghizstan à 45% en Suède. Même si le premier de ces pays n'est pas membre du Conseil de l'Europe, la situation est également préoccupante dans certains Etats membres. Le

pourcentage de femmes est à peine meilleur dans les niveaux les moins élevés de la représentation politique.

37. Tous les pays européens reconnaissent l'existence du problème mais des divergences subsistent sur les moyens de le résoudre. Le nombre de femmes participant à la vie politique n'évoluant que très lentement, des appels de plus en plus fréquents se font entendre en faveur de l'utilisation de méthodes plus efficaces pour parvenir à une représentation plus équilibrée des deux sexes dans les institutions politiques.

38. L'une de ces méthodes est l'introduction de quotas. Les systèmes de quotas visent à porter la représentation des femmes au niveau d'une « minorité critique » de 20, 30 ou 40%. Les stratégies d'intervention positive sont explicitement conçues dans l'intérêt des femmes, en tant que mesure temporaire pour parvenir à la parité entre les sexes dans les organes législatifs et les autres organes élus. Depuis plusieurs décennies, ces stratégies sont considérées de plus en plus comme l'une des options politiques les plus efficaces pour obtenir un changement à court terme. Les trois principales sont les suivantes: 1) l'introduction dans la législation électorale de *sièges réservés* pour les femmes; 2) l'établissement de *quotas obligatoires entre les sexes* dans la composition des listes de candidats de tous les partis; 3) l'introduction de *quotas volontaires* entre les sexes dans la réglementation et les règles s'appliquant aux procédures de sélection des candidats à l'intérieur de chaque parti.

39. Les quotas volontaires entre les sexes ont été introduits dans un certain nombre de partis. En 2000, sur 76 partis européens comptant au moins dix représentants dans la chambre basse du parlement, près de la moitié (35 partis) appliquaient des quotas par sexe et 24 d'entre eux avaient obtenu un niveau de représentation des femmes à la chambre basse supérieur à 24%. Un tiers en moyenne (33%) des élus des partis européens appliquant des quotas étaient des femmes; le chiffre correspondant pour les partis européens n'appliquant pas de quotas était de 18% seulement.

40. Dans beaucoup de pays européens, les partisans des quotas se heurtent à une difficulté spécifique par rapport à d'autres: le rejet ou le scepticisme résultant de l'expérience de ces pays en matière de quotas. Dans de nombreux pays ex-communistes, en effet, les quotas étaient utilisés auparavant pour mettre en œuvre le discours égalitaire du socialisme d'Etat. Dans certains de ces pays qui sont aujourd'hui des démocraties modernes, les quotas ne sont pas considérés comme des mesures positives; mais perçus comme appartenant aux pratiques non démocratiques du passé, ils soulèvent des questions graves et suscitent dans certains cas une forte résistance.

41. En dehors des pays nordiques et de l'Europe en général où le changement se fait de manière progressive, on observe des développements nouveaux, étonnamment rapides, dans des pays comme l'Argentine, le Costa Rica et l'Afrique du Sud. De nos jours, des quotas sont introduits dans des pays où les femmes ne représentent qu'une petite minorité au parlement et on assiste aujourd'hui dans le monde à un bond en avant historique dans la représentation des femmes. Le pourcentage de femmes élues est passé, par exemple, de 19 à 35% en une seule élection au Costa Rica; 30% des candidats élus lors des premières élections parlementaires démocratiques en Afrique du Sud en 1994 étaient des femmes; le pourcentage de femmes élues députées est passé d'un seul coup à 49% au Rwanda en 2003, plaçant ainsi ce pays en tête des parlements du monde pour le nombre de sièges détenus par des femmes. De tels progrès historiques auraient pu, bien entendu, se produire sans l'introduction de quotas dans la législation mais, dans tous les exemples ici mentionnés, ces progrès ont été favorisés par l'adoption de quotas.

42. Il importe de noter qu'un régime de quotas non explicitement adapté au système électoral d'un pays n'a de valeur que purement symbolique.

43. Les régimes de quotas ne constituent qu'un aspect de l'égalité entre les sexes dans les partis politiques. La composition des listes électorales est la première étape vers une représentation plus équilibrée entre les sexes. De plus amples mesures ne s'appliquent pas uniquement aux élections parlementaires. Ils exigent aussi parfois que les femmes représentent un certain nombre ou pourcentage de membres dans divers organes, qu'il s'agisse d'une liste de candidats, d'une assemblée parlementaire, d'une commission ou d'un gouvernement. La représentation des femmes n'est pas seulement une question de politique électorale. Elle signifie que les femmes doivent obtenir des sièges plus nombreux au sein du gouvernement, qu'un plus grand nombre de femmes doivent être nommées à des postes exécutifs de haut niveau et aussi que les femmes doivent être plus

nombreuses à faire entendre leur voix et à être consultées lorsque s'engage une réforme ou une transformation politique importante.

44. L'idée essentielle du système de quotas est de permettre aux femmes d'accéder à des fonctions politiques et d'éviter qu'elles ne se retrouvent isolées dans la vie politique. Le système précédent de sièges réservés à une ou très peu de femmes seulement, représentant une catégorie vague et englobante, celle des «femmes», n'est plus considéré comme suffisant.

45. Il ne s'agit pas seulement d'une question de chiffres. S'il est nécessaire que la représentation des femmes atteigne une masse critique, la qualité de cette représentation est aussi importante. Le rôle de la formation est essentiel pour éviter le risque d'élection de «femmes alibi». En outre, pour élargir le pool de candidates, les partis doivent mener parallèlement des campagnes de recrutement en direction des femmes et assurer une formation de manager aux femmes susceptibles de se présenter à des postes électifs ou de responsabilité.

46. Même si des quotas sont introduits, d'autres formes d'encouragement de la participation des femmes aux partis politiques ne doivent pas être négligées. Celles-ci doivent inclure, comme pour toutes les catégories sous-représentées, les activités de formation visant à développer chez elles la confiance en soi, les connaissances et l'expérience. Une attention particulière doit aussi être accordée à l'éducation et, en particulier, à l'orientation des jeunes femmes vers la vie politique. Cette recommandation devrait être incluse dans le code.

*iii. Bonnes pratiques pour le financement des partis politiques et des campagnes électorales*

47. Depuis plusieurs années, la question du financement des partis politiques, y compris pendant les campagnes, se pose avec de plus en plus d'acuité, notamment au regard du respect des valeurs démocratiques. L'augmentation du nombre d'affaires de corruption ou d'exercice d'une influence induite sur les décisions politiques par des moyens financiers fait que cette question est particulièrement d'actualité.

48. Comme je l'ai indiqué plus haut, l'Assemblée parlementaire a abordé la question dans la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques. La Commission de Venise a adopté des Lignes directrices sur le financement public et privé des partis politiques, y compris pendant les campagnes électorales. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ont introduit des mesures législatives de fond afin de réglementer les pratiques de financement des partis. Cependant, les textes adoptés diffèrent énormément d'un pays à l'autre, notamment en matière de déclaration, de responsabilité et de contrôle. Le présent rapport n'a pas pour but d'analyser différentes solutions et modèles. Je voudrais attirer l'attention en général sur certaines questions qui, si elles ne sont pas couvertes par la législation nationale, devraient être abordées dans le code.

49. La transparence et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds pendant les campagnes électorales sont de la plus haute importance et doivent opérer à deux niveaux. Le premier concerne les fonds de campagne, qui doivent être présentés en détail dans des comptes spécifiques soigneusement tenus et rendus publics. Le second implique de contrôler la situation financière des représentants élus au début, pendant et à la fin de leur mandat.

50. Parmi d'autres moyens efficaces de contrôle du financement des partis politiques, on pourrait envisager la publication annuelle de comptes comprenant une liste de tous les dons autres que les souscriptions et les mécanismes du contrôle parlementaire.

51. Les bonnes pratiques pour le renforcement de la transparence du financement en général et l'ouverture du financement privé, qui demandent encore à être prises en compte dans de nombreux partis européens, devraient être soigneusement examinées lors de l'élaboration du code.

*iv. Bonnes pratiques pour les partis d'opposition*

52. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, l'objectif d'un parti politique est d'accéder à des postes de décision politique dans la gestion des affaires publiques. Dans une démocratie, de par la nature même du régime démocratique, le pouvoir de décision politique ne se conquiert que par des moyens

légaux, à l'issue d'élections. Quelques partis politiques seulement atteignent cet objectif, ce qui signifie que les autres doivent demeurer dans l'opposition au moins jusqu'aux prochaines élections.

53. Les partis d'opposition jouent un rôle extrêmement important dans une société démocratique. L'opposition en est un élément majeur de la démocratie, et il y a lieu d'étudier aussi les bonnes pratiques pour les partis qui se trouvent dans l'opposition.

54. Dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, la législation nationale assure aux partis d'opposition la possibilité de remplir le rôle important qui est le leur dans des conditions appropriées. Cependant, le fait d'être dans l'opposition donne lieu non seulement à des droits mais aussi à des obligations et celles-ci sont rarement couvertes dans la législation nationale.

55. Les partis politiques de l'opposition jouent un rôle important dans le débat public général et au sein du parlement. Le devoir de l'opposition est de s'opposer et son rôle consiste à contrôler, critiquer et obliger la majorité à rendre des comptes (dans l'objectif ultime d'accéder au pouvoir). Un régime démocratique doit ménager l'espace et le temps nécessaires au dialogue avec l'opposition mais, de leur côté, les partis de l'opposition doivent remplir leur rôle de manière responsable. Celui-ci comprend l'élaboration de programmes et politiques de rechange, la mise en place éventuelle d'un «cabinet fantôme», la critique constructive et préserver une présence dans tous les organes parlementaires.

56. Les bonnes pratiques concernant les partis d'opposition devront donc être examinées.

*v. Bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte sur les activités externes et institutionnelles*

57. L'obligation de rendre compte est importante en démocratie car elle assure aux citoyens que le gouvernement et ses institutions travaillent dans leur intérêt.

58. Etant donné leur influence publique et le but qui est le leur, il est indispensable que les partis politiques se soumettent à l'obligation publique de rendre des comptes. Les partis politiques sont responsables du maintien de la confiance des citoyens et doivent, pour ce faire, assurer la transparence, le respect de normes de conduite élevées et une gestion saine de leurs activités. Les pratiques qui favorisent la transparence aident aussi à lutter contre la corruption.

59. Certaines des questions abordées ci-dessous sont couvertes par la législation nationale de plusieurs pays. Cependant, même lorsque cela est le cas, des réformes efficaces doivent aussi être engagées à l'intérieur des partis afin de compléter et renforcer les normes législatives. Les pratiques doivent renforcer les mesures préventives ainsi que les procédures de mise en œuvre, notamment les procédures d'évaluation et de contrôle et les procédures disciplinaires.

60. 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.

61. Les citoyens doivent être tenus informés de l'application des promesses électorales. 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.

62. Les partis au pouvoir doivent expliquer publiquement pourquoi certaines mesures promises n'ont pas été appliquées.

63. Le programme électoral des partis doit être accessible sur l'Internet pendant toute la durée de leur mandat législatif afin de pouvoir faire l'objet d'un examen public.

64. Pour renforcer l'obligation de rendre des comptes, les statuts des partis doivent être accessibles au public. Les partis devraient aussi être obligés de présenter en détail leurs procédures

de présélection et leurs principales procédures de prise de décision lors de leur enregistrement officiel.

65. Les partis doivent prévoir la divulgation des biens des hommes politiques avant, pendant et à la fin de leurs fonctions publiques.

66. Des principes similaires de transparence et d'obligation de rendre compte doivent être appliqués aux associations liées aux partis, fondations et structures de pression, même s'ils ont seulement de vagues relations ou aucune relation formelle avec les partis politiques.

67. Il va s'en dire que les fédérations européennes des partis politiques doivent être assujetties aux mêmes principes.

*vi. Bonnes pratiques pour l'obligation de rendre compte sur les activités internes et la démocratie interne*

68. Le maintien de bonnes pratiques au sein des partis politiques est particulièrement important en ce qu'il renforce la crédibilité de l'ensemble du processus démocratique. Outre la législation externe à ce sujet, les réformes, pour être efficaces, doivent venir de l'intérieur même des partis politiques. Il existe fréquemment des lacunes et des insuffisances qui permettent de contourner la loi si les partis n'adoptent pas volontairement certaines mesures à cet égard.

69. En outre, des efforts doivent être menés à l'intérieur des partis pour compléter et renforcer les normes imposées par la législation et montrer ainsi aux électeurs le caractère démocratique de leurs orientations. Des mesures préventives sont aussi nécessaires, ainsi que des procédures de mise en œuvre, notamment des procédures d'évaluation et de contrôle et des procédures disciplinaires.

70. Les partis politiques opèrent à différents niveaux dans chaque pays: national, régional et local (municipalités). Chaque parti décide individuellement des mécanismes de coopération et de coordination de ses activités aux différents échelons. Ce point devrait lui aussi faire l'objet d'une étude des bonnes pratiques.

71. 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.

72. L'égalité est un élément essentiel de la démocratie. L'égalité signifie un accès égal pour tous à la participation et à l'engagement dans la vie publique. L'égalité politique commence par des droits politiques égaux pour tous les citoyens – hommes et femmes, jeunes et vieux.

73. 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.). Cette consultation, qui est absente dans de nombreux partis, pourrait être mise en œuvre à travers des entretiens sur les questions de politique ou par voie de référendum.

74. La hiérarchie interne d'un parti doit être claire et transparente, et encourager la circulation d'information entre ses différents échelons. Tout parti devrait assurer une plus grande transparence de son fonctionnement et veiller à être actif au niveau local.

75. 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.

76. 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). Une évaluation devrait aussi avoir lieu régulièrement pour assurer la bonne application du contrat.

77. 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.). On trouve un exemple de ce type de mesures chez deux partis espagnols qui ont approuvé un «code éthique» (le PSOE en 1997 et l'IU en 1992).

78. La vie du parti risque d'être négligée lorsque celui-ci est au pouvoir. Le bureau central du parti, cependant, doit assurer non seulement la fourniture d'information lorsque le parti occupe des fonctions publiques mais aussi le suivi de ses performances. Par conséquent, les membres du parti doivent avoir le droit de contrôler l'activité politique de leurs représentants dans les institutions et au sein des comités du parti. Ceci exige la diffusion régulière d'information à tous les niveaux du parti et la discussion et un vote sur le rapport de la direction lors des congrès du parti.

79. Du point de vue des valeurs démocratiques, la démocratie interne répond à l'attente légitime des citoyens selon laquelle les partis, qui reçoivent des fonds publics et déterminent effectivement qui sera élu à des postes publics, doivent respecter les principes démocratiques à l'intérieur de leur propre organisation.

80. Cependant, étant donné la diversité des situations et des orientations politiques des partis, il ne saurait exister de modèle unique pour les bonnes pratiques de gouvernance interne. Bref, si l'élargissement de la démocratie interne est dans l'intérêt des partis qui mettent en œuvre de telles réformes, ainsi que de l'ensemble de la société, ces changements peuvent entraîner un coût élevé pour les partis et leurs dirigeants doivent donc examiner soigneusement les conséquences pratiques de l'adoption de certaines procédures de démocratie interne et en évaluer les avantages respectifs.

81. 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, ce qu'on appelle les primaires internes. J'ai déjà examiné certains aspects de cette question et je l'aborderai ici sous un angle différent.

82. Bien qu'elles soient généralement considérées comme l'une des principales expressions de la démocratie interne, les procédures de présélection au sein des partis, il convient de le noter, ne vont pas toujours sans problèmes, notamment le fait que très peu de personnes participent à ces scrutins. Non seulement ces procédures peuvent n'être pas représentatives mais elles peuvent aussi être facilement manipulées par certains acteurs influents au sein du parti.

83. Pendant les dernières décennies, un certain nombre de partis européens ont introduit des primaires. Les observateurs expliquent principalement cette évolution par la volonté d'attirer de nouveaux membres ou tout au moins d'enrayer la perte d'adhérents en leur offrant comme avantage sélectif la participation au processus de nomination des candidats. 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.

#### *vii. Bonnes pratiques pour la participation des jeunes*

84. Les jeunes se désintéressent de plus en plus de la politique dans de nombreux pays. Toute politique ou action conçue pour promouvoir leur participation doit veiller à s'inscrire dans un environnement culturel fondé sur le respect des jeunes et également prendre en compte la diversité de leurs besoins, de leur situation et de leurs aspirations. La participation des jeunes à la vie politique est essentielle à l'avenir de la démocratie.

85. Travailler avec les jeunes militants des partis politiques peut être le moyen de favoriser le changement à l'intérieur des partis en partant de la base. Les jeunes militants sont aussi le meilleur moyen de galvaniser le travail d'information du parti en direction de l'électorat. Les dirigeants des partis aux divers échelons n'offrent pas d'opportunités suffisantes aux jeunes qui, souvent, ont des idées nouvelles et débordent d'enthousiasme. Certains postes doivent être réservés aux jeunes sur les listes de parti, tant les listes internes que sur les listes de candidats aux élections publiques; ceci aura le double avantage d'améliorer le parti lui-même et d'ouvrir sa direction à de nouvelles idées.

86. Les dirigeants de parti, en particulier au niveau local et régional, doivent promouvoir la participation active des jeunes aux organes du parti.

87. En outre, le développement des politiques et des programmes doit se faire en coopération avec les jeunes. Les commissions des partis doivent instaurer un système de prise de décision en partenariat avec les jeunes et les organisations de jeunesse dans les domaines pertinents et mettre en place des structures ou dispositifs appropriés pour garantir la participation des jeunes aux décisions et aux débats qui les concernent.

88. Les partis doivent soutenir, notamment par la formation, la participation des jeunes.

89. Les technologies de l'information et de la communication offrent de nouveaux moyens de favoriser la participation des jeunes. Les dirigeants des partis devraient donc mettre à profit ces technologies dans leurs politiques d'information et de participation en direction des jeunes.

90. Les autorités locales et régionales des partis pourraient établir un budget spécial pour soutenir les organisations de jeunesse qui gèrent des activités, offrent des services ou servent de porte-voix aux jeunes et défendent leurs intérêts.

91. Les partis pourraient créer des structures offrant un cadre concret pour permettre aux jeunes d'exprimer librement leurs préoccupations, en particulier afin d'attirer l'attention des autorités sur ces préoccupations et éventuellement de leur présenter des propositions à ce sujet. De telles structures seraient le moyen pour les jeunes de faire connaître leurs préoccupations, constitueraient un forum pour le développement de projets avec la participation des jeunes, faciliteraient la consultation des associations et organisations de jeunes sur des questions spécifiques et donneraient aux jeunes la possibilité de faire des propositions aux autorités publiques.

92. Il s'agirait là d'un moyen idéal pour de jeunes fonctionnaires de rapprocher les institutions publiques des jeunes. Dans cette perspective également, les partis pourraient créer des bureaux parlementaires placés sous la direction de jeunes parlementaires qui faciliteraient la communication au groupe parlementaire des propositions formulées par les jeunes citoyens et feraient le lien entre le parti et les organisations sociales dirigées par des jeunes.

93. Les bonnes pratiques doivent encourager la candidature de jeunes à tous les échelons et à toutes les élections, à fournir une formation en vue de la participation des jeunes et à promouvoir leur engagement actif dans les organes du parti en créant des commissions de jeunesse en son sein.

#### *viii. Bonnes pratiques pour la participation des seniors*

94. Tenant compte de l'évolution de la structure démographique dans les sociétés européennes, des mesures doivent être introduites pour faciliter la participation active des membres seniors des partis politiques. L'encouragement à un engagement actif des jeunes n'implique en aucune façon l'élimination de celui des seniors. Ils doivent être traités comme tout autre groupe vulnérable et doivent être représentés équitablement à tous les niveaux des organes élus des partis;

#### *ix. Bonnes pratiques pour la participation des minorités*

95. Au cours des dernières années, la participation des minorités à la vie politique s'est accrue, notamment au niveau local, phénomène en partie dû au souci particulier d'un traitement juste et équitable des minorités dans tout le processus électoral.

96. Les bonnes pratiques en ce domaine doivent consister à améliorer la participation des minorités à tous les niveaux du processus politique et à veiller à ce que les élections soient menées dans le respect de la dignité et des droits des minorités.

97. Mon étude des bonnes pratiques d'intégration des minorités dans les partis politiques m'a conduit à examiner l'expérience du Likoud et du Parti travailliste en Israël. En 1996, ces deux partis israéliens ont recouru à des primaires internes pour la sélection des candidats aux élections législatives. Chaque parti devait présenter une liste nationale unique aux élections. Pour garantir la représentation de toutes les régions du pays, les deux partis ont sélectionné les candidats sur la base de circonscriptions géographiques, en prévoyant aussi des circonscriptions «fonctionnelles» pour assurer la représentation de certains groupes (adhérents non Juifs et membres des implantations collectives dans le cas du Parti travailliste, membres des colonies agricoles dans le cas du Likoud). Dans chaque circonscription géographique et fonctionnelle, seuls les membres du district avaient le droit de vote. Enfin, les deux partis avaient aussi réservé une place à des candidats représentant certains secteurs sociaux (femmes, jeunes, non-Juifs, etc.), en garantissant la possibilité au candidat obtenant le plus grand nombre de vote dans chacune de ces catégories de figurer en meilleure place sur la liste s'il ne recueillait pas suffisamment de suffrages au cours des primaires. Ensemble, les candidats des circonscriptions et ceux des postes réservés formaient une proportion importante des sièges dans lesquels la réélection d'un membre du parti était assurée. Les règles établies à l'avance permettaient aux deux partis de conserver un certain contrôle sur les caractéristiques démographiques des candidats de leur liste, en réduisant le besoin de rééquilibrage après que les membres du parti aient fait leur choix.

*x. Bonnes pratiques pour l'éducation à la citoyenneté démocratique*

98. Les activités d'éducation à la citoyenneté démocratique ont un effet bénéfique sur le rôle des partis politiques. Ces activités doivent reposer sur l'idée que l'éducation aux valeurs et aux institutions démocratiques peut aider les citoyens à s'engager dans la vie politique, que cela soit de manière partisane ou non.

99. Il est important que l'éducation des jeunes à la citoyenneté mentionne la précieuse expérience des collectivités territoriales et de la société civile.

100. L'information est la base de l'éducation à la citoyenneté démocratique. 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.

101. Il convient donc de se pencher sur les bonnes pratiques permettant d'améliorer les actions en matière d'éducation à la citoyenneté démocratique. A cette fin, les partis doivent fournir aux citoyens les connaissances et les compétences pratiques dont ils ont besoin.

102. Les actions recommandées devraient 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.

*xi. Bonnes pratiques pour les médias et la circulation de l'information*

103. La communication des partis est souvent conçue comme 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.

104. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication tiennent un rôle de plus en plus important, notamment l'Internet et les sites Intranet, les blogs militants et les réseaux de courriers électroniques. Ces moyens offrent aux partis des possibilités très grandes d'accroître l'information en direction des citoyens et de recueillir l'avis et la contribution de ces derniers.

105. Afin de réaliser ce potentiel, les sites Internet des partis politiques doivent permettre le téléchargement de documents (statuts, résolutions adoptées lors des congrès ou programme du parti, par exemple), tenir à jour un agenda électronique sur les activités du parti à l'échelon local ou régional et offrir des fonctions «interactives» offrant la possibilité aux citoyens d'exprimer leur point de vue sur les politiques du parti ou de faire part de leurs suggestions par la voie de l'Internet ou du réseau Intranet d'une autorité locale. Ces sites Internet doivent aussi tenir compte des besoins spéciaux des personnes handicapées.

106. Les médias jouent un rôle de plus en plus important dans la vie politique quotidienne. Les commentaires sont légion sur leur utilisation à des fins politiques et sur les relations et connexions entre la sphère médiatique et les partis politiques. Ce sont les médias qui fournissent la plupart des informations à partir desquelles le public se forge une opinion sur les candidats et sur les politiques menées. Dans ce domaine, de bonnes pratiques en faveur de médias libres et actifs sont nécessaires. En encourageant une presse libre et active, on lutte également contre la corruption.

107. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne doivent pas être perçues comme une menace pour la démocratie, mais comme une occasion nouvelle de renforcer les démocraties européennes à travers une plus grande participation de la population aux débats et aux prises de décisions. L'Internet, et en particulier la démocratie électronique, peuvent contribuer à attirer les jeunes vers la vie politique.

108. L'égalité d'accès à l'information de tous les citoyens devrait être une composante des démocraties. Les partis politiques doivent adopter des pratiques favorisant la liberté d'information.

*xii. Bonnes pratiques pour les relations et interaction avec la société*

109. Les partis politiques forment une charnière essentielle entre la société civile et l'Etat, d'où le lien principal entre la société et la gouvernance démocratique. L'ouverture de canaux de communication à l'intérieur des organisations des partis contribuerait à rendre les institutions publiques plus réceptives aux demandes émanant de la société civile.

110. Les liens entre les partis politiques et la société civile doivent être fondés sur l'indépendance, l'interdépendance et le dialogue. Premièrement, les partis et organisations qui constituent le secteur associatif sont autonomes, ils ont des points forts uniques et des responsabilités séparées.

111. Deuxièmement, l'action de l'un peut avoir une incidence directe ou indirecte sur les autres puisque tous poursuivent le même objectif de l'intérêt commun, opèrent dans les mêmes domaines de la vie publique et servent le même public.

112. Troisièmement, le partage d'idées, de points de vue et d'expériences aide à mieux se comprendre et à mieux identifier les priorités et favorise le développement de politiques publiques rationnelles: le dialogue doit donc être ouvert et respectueux. Il doit être mené de façon à instaurer et à maintenir la confiance et être orienté vers le développement de structures et de processus adaptés à une coopération durable.

113. Le principe de transparence quant aux relations entre les partis et d'autres organisations devrait être strictement respecté. Aucune relations secrètes ne devraient être tolérées.

114. Les partis pourraient envisager notamment d'organiser des conférences et réunions de réflexion sur le programme du parti ouvertes aux non-adhérents et aux organisations civiques capables de leur apporter un sang nouveau. Le parti des Verts en Allemagne et la Gauche unie en Espagne, par exemple, organisent souvent des réunions, généralement à l'échelon local ou régional, qui sont ouvertes à tous les sympathisants et non aux seuls adhérents officiels, ainsi qu'aux organisations sociales, les non-adhérents étant exclus du processus de décision. Ces réunions, cependant, n'ont pas obtenu jusqu'ici un niveau de participation très important.

115. Une autre possibilité serait la mise en place au sein des partis de groupes de travail ou de groupes consultatifs regroupant adhérents et non-adhérents, ces derniers faisant le lien entre le parti et la société civile. Avec leur expérience, leur expertise, leurs connaissances et leurs idées, ils contribueraient à mieux adapter les politiques des partis aux besoins effectifs de la société.

116. D'autres initiatives pourraient inclure la création de commissions de jeunes à l'intérieur du parti, ce secteur ayant des liens particulièrement forts avec le secteur associatif, ou la participation des organisations sociales à la définition des positions du groupe parlementaire, ces organisations pouvant apporter aux législateurs l'expertise et les connaissances pratiques qui leur font défaut.

117. Le code pourrait recommander que les dirigeants de chaque parti au niveau local élaborent un questionnaire à l'intention des cadres sur la manière dont le parti exerce ses fonctions. Ce questionnaire comprendrait une série de questions sur l'organisation du parti (participation des adhérents aux activités du parti et aux associations civiques, cours de formation, canaux internes de communication) et adopterait, dans une seconde partie, une approche externe (connaissance du contexte local, aptitude à répondre aux demandes des citoyens). Le parti pourrait ainsi identifier ses principales insuffisances et s'engager publiquement à améliorer peu à peu la situation en définissant un programme avec des objectifs clairs, réalistes et mesurables et des indicateurs permettant d'évaluer les progrès accomplis. Ce programme ferait l'objet d'un processus de suivi dont les résultats seraient ensuite diffusés au sein de l'organisation et serviraient à alimenter les discussions régulières sur le développement du programme.

118. Les partis doivent mettre fortement l'accent sur le développement et l'amélioration des capacités de leurs membres, notamment en organisant régulièrement conférences et débats, en mettant en place un service de réponse rapide aux propositions des adhérents, en identifiant le réseau d'organisations sociales de chaque municipalité, en contactant les organisations avec lesquelles ils peuvent avoir des objectifs communs et en encourageant les citoyens locaux à participer à l'élaboration du programme du parti.

119. D'autre part, les représentants des partis doivent assurer une permanence locale pour recevoir les citoyens ou les organisations ayant une réclamation ou une plainte à formuler.

120. En outre, les partis devraient renforcer la transparence de leur mode de fonctionnement et, en particulier, rendre public l'ordre du jour des réunions exécutives et informer le public de la tenue de réunions ouvertes ou de séances de questions et réponses.

121. Des politiques permettant aux partis politiques de se (re)connecter à la société civile devraient être examinées. Il conviendrait également de réfléchir plus en profondeur au rôle de la société civile, afin de définir plus précisément dans quelles circonstances elle peut devenir un véritable partenaire des institutions et de l'action démocratique. Les relations entre les partis politiques et la société civile doivent contribuer à un système de gouvernement plus transparent et plus participatif.

122. En outre, de nouvelles formes de démocratie devraient être explorées, dont la possibilité de rédiger un code de bonne conduite pour la participation civique.

### **III. Conclusions**

123. L'objectif d'un code de bonne conduite des partis politiques est de recenser et d'échanger des idées, des expériences et des stratégies aptes à mettre en valeur et à renforcer le rôle des partis politiques dans une société démocratique. L'adoption de ce code représenterait un pas en avant important pour l'établissement de normes de fonctionnement des partis politiques conformes aux principes démocratiques. Elle devrait inciter les partis politiques à réévaluer et éventuellement réviser leurs règles et pratiques internes.

124. Les bonnes pratiques doivent promouvoir les principes démocratiques généraux d'égalité, de dialogue, de coopération, de transparence et d'ouverture, ainsi que la lutte contre la corruption. Elles doivent contribuer en conséquence à renforcer la crédibilité des partis.

125. La nécessité de lignes directrices cohérentes établissant des normes générales applicables au fonctionnement des partis politiques est évidente. Au cours de l'élaboration d'un tel code, il conviendrait d'étudier très attentivement les pratiques existantes et les bons et mauvais exemples qu'elles offrent.

126. Les principes établis ci-dessus devraient également être appliqués aux fédérations de partis au niveau européen.

127. Je propose donc que l'Assemblée parlementaire, en prenant en considération les travaux que le Conseil de l'Europe mène ou a menés sur ce sujet, y compris dans le cadre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), invite la Commission de Venise à élaborer le code de bonne conduite des partis politiques en vue de son adoption par le Comité des Ministres.

128. Je suis convaincu que ce code, lorsqu'il aura été adopté par le Comité des Ministres, deviendra une référence importante et qu'il contribuera au développement de la démocratie dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

129. Je suis également persuadé que le code de bonne conduite des partis politiques devrait être complété par un code de bonne conduite pour la participation civique qui pourrait être élaboré par le Conférence des OINGs.

*Commission chargée du rapport:* commission des questions politiques.

*Renvoi en commission:* Doc. 10826, renvoi n°3260 du 30 juin 2006.

*Projet de résolution* adopté à l'unanimité le 12 mars 2007.

**Membres de la commission:** M. Abdülkadir **Ateş** (Président), M. Konstantin Kosachev (Vice-Président), M. Zsolt Németh (Vice-Président), M. Giorgi Bokeria (Vice-Président), M. Miloš **Aligrudić**, M. Birgir Ármannsson, M. Claudio Azzolini, M. Andris Bērziņš, M. Alexandër Biberaj, Mme Raisa **Bohatryova**, M. Luc **Van den Brande**, Mme Cornelia Cazacu, M. Lorenzo Cesa, M. Mauro Chiaruzzi, Mme Elvira **Cortajarena**, Mme Anna **Čurdová**, M. Noel Davern, M. Dumitru Diacov, M. Michel **Dreyfus-Schmidt**, Mme Josette **Durrieu**, M. Mikko **Elo**, M. Joan Albert Farré Santuré, M. Piero Fassino (remplaçant: M. Pietro **Marcenaro**), M. Per-Kristian Foss, Mme Doris Frommelt, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. Charles Goerens, M. Andreas **Gross**, M. Jean-Pol Henry, M. Serhiy **Holovaty**, M. Joachim Hörster (remplaçant: M. Eduard **Lintner**), M. Tadeusz **Iwiński**, M. Miloš **Jeftić**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Göran **Lindblad**, M. Younal Loutfi (remplaçante: Mme Iliana **lotova**), M. Mikhail **Margelov**, M. Tomasz **Markowski**, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Murat Mercan, M. Jean-Claude Mignon, M. Marko **Mihkelson**, Mme Nadezhda Mikhailova, M. Aydin Mirzazada, M. João Bosco **Mota Amaral**, Mme Natalia Narochitskaya, M. Grygoriy Nemyrya, M. Fritz Neugebauer, M. Pieter **Omtzigt**, M. Theodoros Pangalos, Mme Elsa Papadimitriou, M. Christos Pourgourides, M. Gordon Prentice, M. Gabino **Puche**, M. Lluís Maria **de Puig**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Andrea **Rigoni**, Lord **Russell-Johnston**, M. Oliver Sambevski, M. Ingo Schmitt, Mme Hanne Severinsen (remplaçant: M. Per **Kaalund**), M. Samad Seyidov (remplaçante: Mme Gultakin **Hajiyeva**), M. Leonid **Slutsky**, M. Rainer **Steenblock**, M. Zoltán **Szabó**, Baroness Taylor of Bolton (remplaçant: M. Nigel **Evans**), M. Mehmet **Tekelioğlu**, M. Tigran Torosyan, M. Mihai Tudose (remplaçante: Mme Florentina **Toma**), M. José Vera Jardim, Mme Biruté Vesaitė, M. Björn Von Sydow, M. Varujan Vosganian, M. Harm Evert **Waalkens**, M. David **Wilshire**, M. Wolfgang Wodarg, Mme Gisela Wurm, M. Boris **Zala**, M. Krzysztof **Zaremba**, ZZ.....(remplaçante: Mme Miroslava **Nemcova**), ZZ.....(remplaçant: M. Yves **Pozzo di Borgo**).

*Ex-officio:* MM. Mátyás Eörsi, Tiny Kox.

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**.

*Chef du Secrétariat:* M. Perin.

*Secrétaires de la commission:* M<sup>me</sup> Nachilo, M. Chevtchenko, M<sup>me</sup> Sirtori-Milner, M<sup>me</sup> Pieter, M. Alarcón.