

Normes Minimales pour le Fonctionnement Démocratique des Partis Politiques



Inside Cover

Normes Minimales pour le Fonctionnement Démocratique des Partis Politiques

INSTITUT NATIONAL DEMOCRATIQUE

Copyright © Institut National Démocratique (NDI) 2008. Tous droits réservés. Des passages de ce travail peuvent être reproduits et/ou traduits à des fins non commerciales, à condition de citer le NDI comme étant la source de ce document et d'envoyer des copies de toute traduction à l'Institut.

2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Téléphone: 202-728-5500
Fax: 202-728-5520
Site Web: www.ndi.org

INSTITUT NATIONAL DEMOCRATIQUE

L'Institut National Démocratique (NDI) est une organisation à but non lucratif qui œuvre pour le renforcement et le développement de la démocratie à travers le monde. Faisant appel à un réseau mondial d'experts volontaires, le NDI fournit une assistance pratique aux leaders politiques et dirigeants de la société civile qui agissent en vue d'asseoir les valeurs, pratiques et institutions démocratiques dans leurs pays.

Le NDI collabore avec les démocrates partout dans le monde en vue de promouvoir l'action des organisations politiques et civiles, favoriser la tenue d'élections libres et encourager la participation des citoyens à la vie publique, la transparence et la responsabilité en matière de gestion gouvernementale.

La démocratie est fondamentalement liée à l'existence: d'institutions législatives représentatives qui contrôlent le pouvoir exécutif; d'un système judiciaire indépendant qui préserve la primauté de la loi; de partis politiques ouverts et responsables devant les citoyens; et d'élections qui permettent aux citoyens de choisir librement leurs représentants au gouvernement. Agissant en tant que catalyseur du développement de la démocratie, le NDI soutient les institutions et les processus qui favorisent l'épanouissement de la démocratie.

Renforcer les organisations politiques et la société civile: Le NDI apporte son appui à l'édification d'institutions stables, bien organisées et ayant une assise populaire solide qui sont censées constituer les fondements d'une culture civique forte. La démocratie est tributaire de ces institutions de médiation qui représentent les voix de citoyens bien informés et responsables, renforcent les liens entre ces derniers et l'état d'une part et entre eux d'autre part, en offrant des cadres de participation active à la vie publique.

Instaurer des élections libres: Le NDI œuvre en vue de favoriser la tenue d'élections libres et démocratiques. Les partis politiques et les gouvernements ont demandé au NDI d'étudier les codes électoraux et de recommander des améliorations. L'Institut fournit également une assistance technique aux partis politiques et aux organisations de la société civile en matière de campagnes d'éducation et de sensibilisation au profit des électeurs et de formation au contrôle des élections. Le NDI occupe une place de premier rang au plan mondial dans le domaine du contrôle des élections et a conduit des missions internationales de contrôle des élections dans plusieurs dizaines de pays, contribuant ainsi à garantir que les résultats des élections reflètent la volonté des populations.

Promouvoir la transparence et la responsabilité devant les citoyens: Le NDI s'emploie à répondre aux demandes des dirigeants de gouvernements, de parlements, de partis politiques et d'organisations de la société civile qui souhaitent obtenir des conseils dans des domaines aussi divers que les procédures législatives, les relations entre électeurs et élus

ou les rapports entre pouvoirs civil et militaire dans le cadre d'un système démocratique. Le NDI aide à l'édification d'institutions législatives et de collectivités locales agissant de façon professionnelle, responsable, transparente et qui soient à l'écoute de leurs citoyens.

La coopération internationale est essentielle pour le renforcement et la consolidation de la démocratie à travers le monde. Elle permet de transmettre aux nouvelles démocraties émergentes avec force le message que les pays démocratiques peuvent compter sur un soutien actif au plan international alors que les régimes autocratiques sont foncièrement isolés et hostiles au monde extérieur.

Ayant son siège à Washington D.C. et des antennes actives dans toutes les régions du monde, le NDI, en plus des compétences de ses propres ressources humaines, recourt à des experts volontaires du monde entier qui sont pour la plupart des vétérans de la lutte pour la démocratie dans leurs propres pays et qui partagent des aspirations profondes en matière de développement de la démocratie.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.	i
Preface.	ii
PREAMBULE.	1
1. COMPORTEMENT DU PARTI	2
1a. Respect des droits de l'homme.	2
1b. Respect des élections régulières comme base de gouvernement.	3
1c. Respect des procédures électorales.	3
1d. Respect des autres partis et libre concurrence.	4
1e. Engagement en faveur de la non violence	4
1f. Communication de principes, de propositions de politiques et de réalisations.	4
1g. Encourager la participation politique	5
1h. Gouverner de façon responsable.	6
2. L'ORGANISATION PARTISANE	6
2a. Définir et protéger le sigle du parti	6
2b. Conditions d'adhésion au parti	7
2c. Relations entre les structures du parti	8
2d. Mécanismes de résolution des conflits	9
2e. Choix des dirigeants et des candidats du parti.	9
2f. Respect du règlement intérieur.	10
2g. Obligation de rendre compte en matière de finances du parti.	11
2h. Mesures pour combattre la corruption politique	12
CONCLUSION	12
Liste des normes minimales pour le fonctionnement démocratique des partis politiques	13

REMERCIEMENTS

L'Institut National Démocratique (NDI) exprime sa reconnaissance à toutes les personnes et organisations qui ont contribué à la réalisation de ce document, notamment le Dr. Susan Scarrow, Professeur de sciences politiques à l'Université de Houston et Sefakor Ashiagbor, Conseiller principal des programmes des partis politiques au NDI, qui ont rédigé ces *Normes Minimales pour le Fonctionnement Démocratique des Partis Politiques*.

En février 2008, le document a été finalisé lors d'une table ronde à Bruxelles, en Belgique, marquée par la participation de hauts responsables de l'Internationale Démocrate Centriste, l'Internationale Libérale et l'Internationale Socialiste ainsi que de représentants du Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs, du Parti Populaire Européen et du Parti Socialiste Européen. La Fondation Friedrich Naumann, l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (IDEA), la Fondation Konrad Adenauer, l'Institut Néerlandais pour la Démocratie Multipartisane et la Fondation Westminster pour la Démocratie ont également participé à cet événement.

D'autres contributions ont été apportées par : Dr. David Farrell, titulaire de la Chaire Jean Monnet en Politique Européenne à l'Université de Manchester; Norm Kelly, Administrateur du Centre pour les Institutions Démocratiques (CDI) en Australie; Dr. Lincoln Mitchell, Professeur Assistant en Pratique de la Politique Internationale à l'Université de Columbia; Dr. Benjamin Reilly, Directeur du CDI en Australie; ainsi que Francesca Binda, Gérard Latulippe, Lisa McLean, Bjarte Tørå, Felix Ulloa et Elvis Zutic, membres du personnel du NDI.

L'Institut est profondément reconnaissant pour le soutien de la Fondation Nationale pour la Démocratie (NED) qui a assuré le financement de ce projet.

PREFACE

“Toute politique est locale,” comme l’a dit une fois le défunt Président du Congrès des Etats-Unis, Tip O’Neill. En effet, lorsqu’ils fonctionnent correctement, les partis politiques permettent de placer les préoccupations locales des citoyens dans une perspective nationale. Les partis peuvent jouer le rôle de médiateur. Ils peuvent créer un terrain commun. Les partis peuvent créer une base de compromis et peuvent par conséquent aider les sociétés à s’unir et à rester unies. Les partis politiques ne sont pas parfaits, mais aucune autre institution nationale ne peut mieux réussir à rassembler et représenter les intérêts des citoyens ou contrecarrer l’action du gouvernement par un texte de loi. En plus de deux siècles, il n’y a jamais eu de démocratie sans partis politiques. Lorsque la confiance du public dans les partis politiques est compromise, c’est tout le processus politique qui est mis à mal. Dans toutes les démocraties pérennes, le système de parti doit être profondément et durablement ancré dans le tissu social.

Pendant plus de 20 ans, l’Institut National Démocratique (NDI) a œuvré avec les partis politiques à travers le monde en vue de créer des environnements politiques plus ouverts au sein desquels les citoyens peuvent participer activement au processus démocratique. En sa qualité d’institut de parti politique, le NDI travaille dans l’esprit d’une approche pratique, offrant son assistance en vue de promouvoir le développement organisationnel des partis sur le long terme, renforcer leur compétitivité dans les élections locales et nationales et les aider à participer de façon constructive dans la gestion des affaires publiques. Ce soutien se manifeste de diverses manières, allant de la formation interactive et de la pratique guidée aux consultations et à la mise à disposition d’outils adaptés qui aident les partis à devenir des organisations plus ouvertes et représentatives.

Dans le cadre de ses programmes de développement des partis politiques, l’Institut travaille étroitement avec des groupements internationaux de partis politiques en vue d’apporter un soutien aux partis politiques démocratiques. Les membres de ces organisations internationales de partis politiques se rassemblent autour d’idéologies et de déclarations de principes communs. Les trois plus grandes organisations internationales de partis politiques – l’Internationale Démocrate Centriste (CDI), l’Internationale Libérale (LI), et l’Internationale Socialiste (SI) – représentent ensemble plus de 320 partis dans plus de 140 pays dans le monde. Ces groupements agissent en tant que réseaux de partis politiques pour apprendre les uns des autres, visent à promouvoir leur idéologie au plan mondial, offrent également des cadres d’échange d’idées pour une action collective, construisent des relations fraternelles qui renforcent la confiance entre les partis, apportent une aide aux partis politiques souvent sous la forme d’assistance technique et aident à structurer les partis politiques naissants dans les démocraties émergentes. Dans le cadre de la collaboration du NDI avec les organisations

internationales de partis politiques, le nombre d'organisations concernées et intéressées par la participation à ce partenariat s'est accru et inclut les groupements de partis européens et d'autres fondations et instituts de partis politiques. A l'instar du NDI, ces partenaires pensent que les partis politiques dans le monde doivent être démocratiques, inclusifs et attentifs. La présente initiative émane des discussions de l'Institut avec les directions des internationales de partis sur la nécessité de partis politiques démocratiques, inclusifs et attentifs partout dans le monde. En outre, ces *Normes Minimales pour le Fonctionnement Démocratique des Partis Politiques* ont été élaborées en réponse à des demandes émanant des partis politiques partenaires de l'Institut dans les démocraties émergentes en vue de l'élaboration de principes directeurs et de normes universellement acceptés devant prévaloir dans des partis ouverts et démocratiques. L'effort conjoint visant à élaborer de telles normes et principes a été couronné lors d'une rencontre au mois de février 2008 à Bruxelles où de hauts responsables des internationales des partis et d'autres partenaires du NDI ont ensemble finalisé ce document.

Dans l'élaboration de normes ou de principes quels qu'ils soient, un des principaux problèmes réside dans la différence entre l'aspiration et les pratiques courantes et comment assurer leur application. Ces normes et principes ne reflètent ni les meilleures pratiques des partis dans les domaines traités, ni le comportement optimum que les citoyens peuvent attendre de leurs partis. En effet, un certain nombre de partis politiques dont le fonctionnement déjà dépassait ces directives ont mis davantage l'accent sur l'éthique dans l'exercice du pouvoir et la réforme de leurs structures pour assurer de hauts niveaux de participation, d'ouverture et de transparence dans leur propre fonctionnement et de façon générale dans leur système politique. Cet effort vise à adapter des directives qui reflètent largement les pratiques communes existant chez un large éventail de partis politiques établis et largement démocratiques, quelles que soient leur idéologie, leur localisation géographique et leur taille. De plus, ces normes et principes ne sont pas censés être utilisés pour donner une certification formelle (ou la refuser) à certains partis pour légitimer assistance internationale, l'enregistrement légal ou toute récompense similaire. En outre, ces normes et principes sont supposés être des outils au service des partis politiques et ceux qui souhaitent promouvoir leur développement. Dans ce sens, l'Institut espère que le présent document contribuera à éclairer les partis politiques dans leurs efforts visant à rendre leurs pratiques plus inclusives et à institutionnaliser davantage leur fonctionnement.

Kenneth Wollack
Président

Ivan Doherty
Administrateur principal
Directeur des programmes des partis politiques

NORMES MINIMALES POUR LE FONCTIONNEMENT DEMOCRATIQUE DES PARTIS POLITIQUES

PREAMBULE

Les partis politiques sont une pierre angulaire de la démocratie représentative et remplissent une fonction différente de celle de toute autre institution. Les partis politiques démocratiques compétissent dans les élections et tentent de les remporter dans le but de gérer les institutions de l'Etat. Ils mettent en avant des propositions de politiques publiques alternatives qui sont inspirées par les préférences des citoyens. A travers leurs choix des candidats et des politiques, ils proposent aux citoyens des options de gouvernance. Ils peuvent renforcer les institutions politiques nationales lorsqu'ils présentent ces choix aux élections et cherchent à mobiliser les citoyens derrière leurs visions de l'intérêt national. Il peut certes y avoir des partis sans démocratie, mais il ne peut y avoir de démocratie sans partis politiques.

A travers leurs actions et leurs objectifs, les partis politiques peuvent jouer un rôle vital dans le renforcement des régimes démocratiques. Toutefois, l'étendue de leur contribution dépend de la façon dont ils définissent leurs rôles et ceux de leurs concurrents politiques. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme décline les conditions essentielles de la politique démocratique: *La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote* (Art 22.3). Dans les démocraties, les partis politiques jouent un rôle essentiel dans de telles élections: en contribuant à structurer les choix électoraux, et en respectant les résultats de ces scrutins, les partis contribuent en fait à garantir que les élections sont l'expression réelle de la volonté populaire.

Les partis remplissent également des fonctions cruciales entre les élections qui permettent de promouvoir des systèmes pluralistes authentiques, soutiennent le développement d'institutions efficaces pérennes et contribuent à l'instauration de démocraties saines et dynamiques. Lorsqu'ils se trouvent en dehors du pouvoir, plusieurs partis démocratiques jouent le rôle d'une opposition constructive et critique en se présentant comme un gouvernement alternatif que les électeurs pourraient vouloir choisir – faisant ainsi pression sur les gouvernants en place pour qu'ils soient plus à l'écoute des intérêts du public. Ces expressions de points de vue divergents peuvent en effet aider à créer une meilleure compréhension des problèmes et identifier des solutions. En dehors des périodes électorales, les partis démocratiques offrent

également aux citoyens des opportunités de participer à la vie politique et encouragent l'établissement de liens actifs entre les citoyens et ceux qui les représentent.

Les partis politiques qui partagent l'engagement commun à l'égard de la stabilité démocratique et qui acceptent la norme de l'opposition politique peuvent contribuer à enraciner les fondements démocratiques communs alors même qu'ils défendent des intérêts différents des citoyens et des groupes qu'ils représentent. Ce document présente les normes fondamentales de comportement qui caractérisent les actions des partis démocratiques et de leurs représentants. Il expose également un ensemble de questions organisationnelles que la plupart des partis démocratiques souhaitent inclure dans leurs statuts. Etant donné que les partis politiques démocratiques ont des buts et des environnements politiques très variés, les normes et principes exposés ci-après ne constituent pas une simple liste évaluative; les partis qui ne répondent pas à certains détails particuliers ne sont pas forcément non démocratiques, et les partis qui disposent de statuts démocratiques peuvent se comporter de façon non démocratique. Toutefois, les caractéristiques décrites ci-dessous ne sont pas simplement une liste normative de souhaits; ce sont aussi des objectifs politiques pragmatiques.

1. COMPORTEMENT DU PARTI

Quels que soient les valeurs et les buts que les partis proclament, ce qui compte le plus c'est comment ils se comportent – comment ils traitent les conflits internes et externes et s'ils agissent de façon responsable à l'égard des citoyens qu'ils disent représenter. Un tel comportement non seulement détermine les contributions d'un parti au renforcement des pratiques démocratiques mais il peut aussi affecter son succès et sa capacité à devenir et rester un acteur politique influent.

1a. Respect des droits de l'homme

Fondamentalement, tous les partis démocratiques bénéficient des droits qui sont garantis par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et devraient les appuyer. Ceci s'applique tout particulièrement au droit et à la liberté d'association et d'expression – droit et liberté qui sont essentiels au maintien d'une politique démocratique. Les partis politiques ne doivent pas chercher à améliorer le statut de leurs propres électeurs en privant d'autres citoyens de leurs droits constitutionnels fondamentaux ou droits humains (par exemple, en plaidant pour la discrimination sur la base du sexe, de la religion ou de l'appartenance ethnique). Les partis au pouvoir ne doivent pas abuser de leur position en refusant l'accès aux services publics de base et à la protection à des individus ou des minorités qui ne soutiennent pas le gouvernement. Dans certaines circonstances, les partis démocratiques peuvent légitimement approuver des restrictions aux droits des partis qui cherchent à saper l'ordre démocratique. Mais ils ne

doivent le faire que dans le respect strict de la réglementation juridique ou constitutionnelle qui indique clairement ce qui constitue des discours ou des actions inadmissibles, et ils doivent s'en tenir aux décisions des instances compétentes (tribunaux ou tous autres organes réglementaires prévus par la constitution) appelées à vérifier si ces violations se sont réellement produites.

1b. Respect des élections régulières comme base de gouvernement

Les partis politiques démocratiques conviennent d'accepter la volonté du peuple telle qu'elle s'exprime à travers des élections régulières comme base de gouvernement. Ils acceptent que la volonté populaire s'exprime à travers des élections, et non pas par le pouvoir de la rue. Ils conviennent également qu'il est possible qu'ils perdent une élection, et qu'ils doivent se comporter en conséquence dans de telles circonstances. En contrepartie, les partis démocratiques sont en droit de s'attendre à ce que les élections soient libres et que les partis au pouvoir n'abusent pas des ressources publiques dans le but de favoriser leurs candidats, ou d'asphyxier l'opposition. Les partis doivent respecter et accepter les résultats d'élections qui sont globalement considérées comme étant libres et sincères.

1c. Respect des procédures électorales

Les partis doivent respecter les procédures électorales choisies, notamment les lois relatives à l'inscription sur les listes électorales, les réglementations portant sur les bureaux de vote et les procédures de validation des opérations de vote.

Les partis politiques démocratiques participant aux élections conformément aux règles et normes de l'État, doivent abstenir de mener des campagnes illégales, et s'engager à ne pas entraver indûment les campagnes de leurs adversaires. Ils peuvent et doivent encourager leurs propres sympathisants à participer pleinement à toutes les étapes du processus électoral, mais ils ne doivent pas chercher à empêcher les militants des partis rivaux à en faire autant. Le respect des procédures électorales signifie également qu'ils doivent se soumettre aux résultats -- même négatifs -- des urnes une fois que les procédures de recours juridiques ont été épuisées. Les partis démocratiques sont en droit de dénoncer les violations des procédures électorales équitables dont ils ont eu connaissance, mais ils ne doivent pas tenter de renverser un système démocratique imparfait, ils ne doivent pas non plus recourir à la violence pour essayer de discréditer des élections qui sont considérées comme globalement sincères, même si elles ont été quelque peu entachées par des irrégularités. Ils peuvent et doivent agir pour redresser ces irrégularités. Mais à long terme, les partis peuvent renforcer la stabilité démocratique et la sincérité des systèmes électoraux en soutenant le principe que ce sont les règles qui déterminent les résultats – et que cela est vrai même lorsque les règles peuvent et doivent être améliorées.

1d. Respect des autres partis et libre concurrence

Tous les partis démocratiques sont en droit de réclamer pour eux et pour leurs sympathisants la possibilité d'exprimer librement leurs opinions; les partis au pouvoir et les institutions de l'Etat ont l'obligation de protéger ces droits et de garantir les conditions de la libre concurrence. Les partis politiques doivent manifester leur engagement à se conformer au principe de prise de décision démocratique en témoignant du respect à l'égard des autres partis et des autres intérêts dans la société. Les partis, notamment ceux au pouvoir, doivent reconnaître que d'autres partis et groupes, ainsi que les autres citoyens, ont tous le droit de les interpeller et de s'opposer à eux pacifiquement. Cela signifie que, quelle que soit l'âpreté de leurs campagnes, les partis ne peuvent remettre en question les droits des autres à défendre leurs intérêts et promouvoir leurs principes, lorsque ces opposants agissent dans le cadre démocratique reconnu. Cela veut dire que les partis ayant la majorité parlementaire doivent traiter avec tous les autres représentants élus et reconnaître leurs mandats et leurs droits à détenir des sièges au parlement. Cela veut dire que les partis au pouvoir n'utilisent pas les ressources publiques ou l'autorité législative de manière à empêcher d'autres de se faire entendre (par exemple, en imposant la censure sur les médias). Les partis peuvent être en désaccord profond entre eux, mais ils doivent au minimum tolérer leurs opposants démocratiques : bien entendu les partis peuvent même accueillir favorablement de telles contestations car elles sont une composante essentielle de la politique démocratique.

1e. Engagement en faveur de la non violence

Les partis démocratiques dans les régimes démocratiques rejettent le recours à la violence comme moyen politique. Les partis démocratiques ne doivent ni prêcher la violence ou y recourir, ni disposer de leurs propres milices ou faire usage de discours haineux comme instrument politique. Ils ne doivent ni tenter de perturber les réunions des partis rivaux, ni entraver le droit à la libre expression de points de vue opposés non plus. Les partis qui s'engagent pour la non violence en politique sont en droit de s'attendre au même comportement de la part des autres, et à ce que les pouvoirs publics les protègent en cas de non respect d'un tel engagement. Par ailleurs, ils sont en droit de s'attendre à ce que leurs sympathisants puissent se réunir librement, qu'ils puissent être en mesure d'exprimer les points de vue du parti par des moyens non violents, et que ces opinions ne soient pas sommairement privées d'une couverture conséquente par les médias, et notamment par les médias publics.

1f. Communication de principes, de propositions de politiques et de réalisations

Les partis doivent communiquer leurs principes, leurs projets politiques et leurs programmes à leurs membres, sympathisants et plus généralement aux

citoyens. Les partis politiques ayant une légitimité s'accordent généralement sur certaines valeurs et certains principes fondamentaux qui servent de liens entre les gens. Les partis qui gagnent ont, en général, une large vision de la société. Ils peuvent ainsi exposer leurs principes dans des plateformes électorales et des programmes politiques. De tels documents peuvent renforcer l'identité du parti. Mais, qu'un parti dispose ou non d'un programme formel, il lui faut communiquer ses principes, les politiques qu'il propose ainsi que ses réalisations afin de permettre aux citoyens d'opérer des choix électoraux avisés fondés sur ce que les partis et les candidats présentent et défendent. Bien que les médias jouent un rôle crucial dans ce processus, les partis doivent également veiller à ce que les citoyens aient accès à l'information dont ils ont besoin. Les partis et leurs dirigeants peuvent transmettre leurs messages à travers des communiqués de presse et des interviews avec des médias indépendants, à travers des médias contrôlés par le parti (journaux partisans, sites électroniques), et lors des rencontres publiques ou celles réservées uniquement aux membres du parti.

1g. Encourager la participation politique

En renforçant la participation politique, les partis servent leurs propres intérêts et ceux de la société démocratique dans sa globalité. Les partis qui espèrent mettre en œuvre leurs points de vue en remportant les élections démocratiquement cherchent en général à gagner le soutien du public. Au minimum, ils s'assurent que leurs militants se rendent aux urnes le jour du scrutin. Mais souvent ils appellent à un plus large engagement en recrutant des membres, en sollicitant des dons et en engageant des discussions politiques avec les citoyens. En outre, les partis ne doivent pas ériger d'obstacles structurels, politiques ou autres en vue d'empêcher ceux qui sont opposés à leurs points de vue de participer aux processus politiques.

Les efforts visant à promouvoir la participation des groupes qui sont historiquement exclus ou sous-représentés – les femmes et les minorités ethniques ou autres – peuvent souvent profiter aux partis en contribuant à élargir la base de leur soutien. De même, ils peuvent renforcer la légitimité du système politique au sein duquel les partis concurrent. Les partis peuvent accroître la base de leur soutien et leur recrutement de compétences politiques en cultivant activement la participation parmi les groupes qui sont historiquement sous-représentés sur la scène politique. Par exemple, certains partis consentent des efforts particuliers en vue de mobiliser les femmes, les minorités ethniques ou religieuses, ou des intérêts régionaux. Les moyens utilisés pour encourager la participation varient de l'incitation émanant d'en haut (engagement officiel d'élargir la participation), de la mise en place de structures spécifiques au sein de l'organisation du parti (groupes de jeunes, de femmes, etc.), à l'instauration de quotas ou autres formules en matière de choix des candidats qui privilégient certains objectifs. Les partis peuvent choisir d'adopter certains ou tous ces mécanismes pour les aider à élargir leur base de soutien. Mais quels que soient les mécanismes choisis par un parti, il est peu probable

qu'ils aient un grand impact s'il n'y a pas un fort engagement à tous les niveaux du parti en faveur de l'élargissement de la participation des groupes ciblés: les engagements qui n'existent que sur le papier ont peu de chance de faire la différence.

1h. Gouverner de façon responsable

Les partis qui obtiennent le mandat de gouverner seuls ou dans le cadre d'une coalition doivent gouverner de façon responsable. Ils ont une obligation à l'égard de leurs électeurs d'essayer de réaliser au moins certains des objectifs sur la base desquels ils ont mené campagne. Ils sont tenus devant la nation d'établir un équilibre entre ces objectifs et d'autres considérations liées au bien-être de la population ainsi que la stabilité du système démocratique sur le long terme. Les partis qui dirigent des institutions exécutives ou législatives doivent agir comme les responsables de ces organes et œuvrer au renforcement de leur efficacité. Ils doivent tenir compte du fait que ces institutions accordent généralement l'opportunité aux partis d'opposition de présenter des alternatives, et doivent toujours se rappeler qu'en démocratie il est possible que les majorités partisanes basculent.

2. L'ORGANISATION PARTISANE

Les choix organisationnels des partis relèvent des aspirations et de la stratégie: les procédures internes d'un parti aident à définir ce que le parti représente. Des règles et des procédures internes claires sont précieuses pour les partis qui souhaitent réussir électoralement sur le long terme. Les procédures qui réglementent les conflits internes peuvent contribuer à la longévité d'un parti, surtout si les règles sont transparentes, bien connues, comprises par les membres et respectées.

Les partis adoptent en général des statuts qui énoncent les relations entre les différents niveaux de responsabilité au sein du parti et définissent les procédures de prise de décision. Ces règles exposent de façon détaillée comment les dirigeants du parti sont choisis au plan local et national (et souvent, comment ils peuvent être destitués), comment les candidats aux postes de responsabilité publique sont choisis, et qui est éligible à ces deux types de responsabilité. Les choix organisationnels des partis reflètent les environnements dans lesquels ils concourent, et de ce fait, ils sont susceptibles de varier largement dans le temps et d'un pays à l'autre.

Néanmoins, il existe des problèmes organisationnels essentiels que peuvent rencontrer même les partis démocratiques les plus performants.

2a. Définir et protéger le sigle du parti

Les partis peuvent utiliser leurs statuts en vue de déterminer leur dénomination légale, et préciser quelles sont les personnes qui ont le droit d'utiliser le sigle du

parti. Les noms de partis sont généralement des messages courts qui permettent aux citoyens d'identifier les candidats et les représentants qui soutiennent tels principes ou tels dirigeants. Les noms permanents des partis peuvent contribuer à la longévité d'un parti en renforçant la fidélité des électeurs à l'égard d'un parti en plus de leur allégeance à certains dirigeants en particulier.

Les partis peuvent également recourir à des abréviations autorisées ou des sigles alternatifs. Le fait de spécifier la dénomination légale d'un parti assure l'uniformité et la continuité lors des élections et dans la couverture par les médias. Elle minimise le risque que les partis rivaux ou les factions dissidentes puissent revendiquer le même nom, ce qui rendrait difficile pour un parti de préserver une identité distincte.

Pour protéger leur identité, les partis peuvent également instaurer des règles qui précisent qui est en droit d'utiliser le label du parti. Dans certains cas, ces règles peuvent inclure des procédures qui prévoient l'exclusion de responsables élus ou de structures locales ou régionales qui se trouvent en porte à faux avec la direction nationale du parti ou avec le programme national du parti. Il est important de disposer de mécanismes de contrôle relatifs aux personnes mandatées pour parler au nom du parti en vue de s'assurer que le label du parti n'est pas détourné. Toutefois, ces procédures ne doivent pas être utilisées pour empêcher l'instauration de débats internes sains.

2b. Conditions d'adhésion au parti

Les règlements du parti doivent définir les conditions d'éligibilité à la qualité de membre et énoncer les droits, rôles et devoirs des membres. Plusieurs partis politiques enregistrent leurs sympathisants comme membres actifs. En recrutant des membres, les partis peuvent disséminer leurs idées et consolider leur ancrage au sein de la population. Les cotisations des membres peuvent aussi constituer une source importante de revenus pour un parti. Les partis peuvent utiliser leurs organisations pour encourager la participation de façon significative et renforcer les liens entre les sympathisants et les dirigeants.

L'instauration de règles d'adhésion claires peut faciliter une telle participation, et notamment la participation dans la procédure de choix des candidats et de désignation des dirigeants. Ces règles devraient préciser de façon claire qui dispose du droit d'admettre des membres ou d'en refuser, et sur quelles bases; elles doivent également énoncer les droits des membres. Les droits dont les membres du parti jouissent en général comprennent entre autres la possibilité de participer dans les processus de sélection des candidats, d'accéder aux réunions du parti, et de recevoir les informations internes du parti. Les obligations courantes des membres comprennent le devoir de payer les cotisations mensuelles ou annuelles et, dans certains cas, l'obligation d'assister à un certain nombre de réunions.

Les conditions d'éligibilité doivent énoncer clairement qui est en droit d'y prendre part. En général, les dispositions prévoient un âge minimum pour l'adhésion, l'incompatibilité pour appartenance à un autre parti et, dans certains cas, une condition de résidence ou de nationalité. Les statuts des partis peuvent également fixer la durée d'adhésion ainsi que les conditions de cessation d'appartenance au parti.

2c. Relations entre les structures du parti

Les statuts du parti peuvent définir les canaux de communication, les rapports d'autorité et les procédures de responsabilisation entre les différentes structures du parti. La plupart des partis sont organisés à plusieurs niveaux (local, provincial, national), et ont plusieurs vitrines (l'organisation volontaire, le groupe parlementaire et, dans certains cas, le président et les premiers responsables provinciaux). Cela soulève le problème de celui ou celle qui, en fin de compte, définit ce que le parti représente. Dans beaucoup de cas, les structures du parti reflètent des structures politiques nationales: par exemple, les sections régionales du parti peuvent être plus autonomes dans les Etats de type fédéral, alors que l'organisation d'un parti peut être plus hiérarchique dans des Etats centralisés. L'autonomie relative des partis provinciaux peut être particulièrement significative dans des pays où les élections régionales se focalisent sur des questions différentes. Mais même dans ces situations, il est important de mettre en place des règles pour recourir à la médiation dans les conflits entre les dirigeants du parti au niveau national et régional.

Lorsqu'un parti dispose de multiples niveaux organisationnels et de plusieurs organes dirigeants, ses statuts doivent désigner l'autorité la plus élevée du parti. Dans certains cas, l'autorité la plus élevée peut varier selon les domaines politiques. Par exemple, le groupe parlementaire peut avoir l'autorité ultime pour choisir le dirigeant du parti, alors que la conférence annuelle du parti pourrait être le dernier arbitre en définitive lorsqu'il s'agit du choix de l'organe exécutif du parti; un comité spécial d'audit pourrait contrôler les finances du parti. En outre, les partis disposent souvent de secrétariats exécutifs plus restreints qui supervisent les activités du parti au jour le jour. Ces secrétariats rendent compte à la conférence annuelle du parti, ou sont désignés par le groupe parlementaire du parti (ou peuvent représenter les deux).

Les partis peuvent également chercher à définir de façon formelle leurs relations avec d'autres groupes. Plusieurs partis disposent de sous-groupes et d'associations qui leur sont affiliées et qui s'occupent de certains segments spécifiques de la société et accomplissent des tâches spécifiques. Ils peuvent prendre la forme de groupes d'experts, d'organisations de femmes ou de jeunes, ou encore de groupes organisés concernés par certaines politiques et qui font du lobbying au sein du parti. De tels sous-groupes peuvent être totalement indépendants du parti lui-même, liés uniquement de façon informelle par des objectifs communs et quelques fois comprenant des personnes affiliées à d'autres officines. Ou alors, ils peuvent être

formellement subordonnés à l'organisation volontaire du parti. Pour éviter toute confusion à propos de celui ou celle qui est en droit de parler au nom du parti, les statuts du parti peuvent clarifier ces relations. Ils peuvent aussi clarifier les relations formelles avec des organisations non partisans, notamment celles qui sont étroitement liées aux origines et aux missions courantes du parti. Par exemple, plusieurs partis à orientation social-démocrate ont des liens étroits avec des syndicats. Dans certains cas, les syndicats sont des organisations affiliées au parti, disposant de leurs propres droits de vote et de leurs obligations financières vis-à-vis du parti. Dans d'autres cas, les syndicats sont des organisations indépendantes sympathisantes sans droits formels. Dans les partis associés à des mouvements religieux, certaines autorités religieuses peuvent jouir d'une position spéciale au sein des milieux partisans. En définissant l'étendue et les limites de ces relations, les partis peuvent ainsi définir ce qu'ils représentent et qui est en droit de parler en leur nom.

2d. Mécanismes de résolution des conflits

Les statuts du parti doivent pouvoir anticiper les conflits et prévoir des mécanismes susceptibles d'encourager, mais aussi de préserver, un débat interne serein. Dans les partis politiques démocratiques, il est tout autant inévitable que souhaitable que des politiciens dévoués et ambitieux puissent confronter leurs idées autour de politiques et approches dans l'intérêt bien compris de la nation et du parti.

En disposant de règles pour la résolution interne des divergences on peut éviter l'aggravation des conflits et rendre moins probable le recours aux tribunaux de la part de membres qui se sentent lésés. Ces cadres doivent prévoir un organe de recours indépendant au sein du parti dans les cas où des membres du parti ou des représentants du parti sont exclus du parti ou du groupe parlementaire du parti. Le fait de disposer d'un organe de recours au sein du parti non seulement conduit à des décisions mieux motivées, mais permet également de rendre plus difficile à des organisations locales ou nationales du parti de recourir aux mécanismes d'exclusion pour imposer leur autorité ou régler des comptes personnels.

2e. Choix des dirigeants et des candidats du parti

Les partis gagnent à avoir des règles claires en matière de choix régulier (et s'il y a lieu la destitution) des dirigeants ou candidats du parti. L'existence de règles claires permet de canaliser et d'encourager la concurrence parmi les politiciens et les défenseurs d'alternatives politiques rivales. Les partis respectueux des principes démocratiques ont intérêt à mettre en œuvre les principes démocratiques au sein de l'organisation partisane, à donner la possibilité aux membres du parti de s'exprimer à propos des décisions importantes par le biais de congrès représentatifs ou à travers l'élection directe de la direction. Mais aussi inclusives que puissent être les règles de prise de décision, le simple fait de disposer de procédures claires et établies pour la prise de décisions importantes amène

les participants perdants à accepter les résultats plus facilement, et à investir leurs énergies en vue de gagner dans le cadre des règles établies ou à changer les règles plutôt qu'à faire sécession pour fonder de nouveaux partis. Cette canalisation des divergences est l'une des vertus des règles transparentes.

Les règles de choix doivent préciser qui est éligible pour concourir aux postes de responsabilité au sein du parti et pour les candidatures aux postes de responsabilité publique. Elles doivent également énoncer qui est éligible pour participer aux procédures de sélection. Par exemple, les règles peuvent disposer que les candidats et ceux qui les choisissent soient tous membres du parti, et qu'ils aient le statut de membres quelques mois avant l'élection.

Les règles doivent préciser les mécanismes de vote (bulletins secrets ? Scrutin majoritaire ? Scrutin à deux tours ? etc.), et mettre en place des organes internes pour superviser le processus et entendre les recours possibles si les procédures semblent avoir été violées. De telles règles doivent être clairement énoncées même s'il s'agit de choisir un groupe relativement limité (tel que l'exécutif national du parti qui doit arrêter le classement des candidats dans une liste électorale du parti).

Au moment de l'élaboration de ces règles de sélection, les partis doivent souvent faire face à de nombreuses considérations divergentes. L'une de ces considérations réside dans le désir de rendre les procédures de sélection plus inclusives afin de présenter des candidats et des dirigeants qui sont à même de bénéficier du soutien d'un large éventail d'adhérents. Dans ce but, plusieurs partis ont mis en place des mécanismes de démocratie intra-partisane qui accordent aux membres du parti un rôle significatif dans ces décisions importantes. Autre considération qui parfois reflète des divergences est de préserver l'identité du parti en veillant à ce que tous les candidats soient en parfait accord avec les principaux objectifs du parti. Une troisième considération consiste à veiller à ce que les personnes choisies représentent un large profil de clientèles au sein du parti, qu'il s'agisse de régions géographiques, de communautés linguistiques ou ethniques, de femmes ou de représentants de divers courants internes. Étant donné ces considérations différentes et légitimes, et étant donné la diversité des systèmes électoraux dans lesquels les partis se mesurent, il n'y a pas de manière unique et idéale de choisir les dirigeants et les candidats au sein des partis. En effet, plusieurs partis changent fréquemment leurs règles de sélection en réaction aux pressions décrites plus haut. Cependant, **pour minimiser les luttes internes et renforcer la légitimité de ceux ou celles qui sont choisis, les partis doivent s'efforcer de fixer des règles claires bien avant chaque compétition.**

2f. Respect du règlement intérieur

Les responsables et les employés du parti doivent se conformer aux règlements du parti en matière de prise de décision, y compris les décisions portant sur

le choix des candidats et des dirigeants. Le respect des procédures ne peut que contribuer à la stabilité du parti sur le long terme si les membres du parti s'accordent à respecter les règles établies. Ceci ne signifie pas que les rivaux au sein du parti soient en permanence bloqués par une quelconque procédure. Les statuts du parti doivent comprendre les procédures d'amendement des statuts et en général, les statuts du parti sont plus faciles à amender que les constitutions nationales. Cela veut dire que les concurrents acceptent de respecter les règles en vigueur, et de se conformer aux procédures prévues à moins que et jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de changer les règles de façon à ce qu'elles leur soient plus favorables. L'existence d'un accord interne en vue de se conformer aux procédures fixées aide à clarifier les opportunités et les limites de désaccord interne légitime. En outre, les partis qui respectent leurs propres règles renforcent la culture démocratique dans leur pays en démontrant à travers leurs actions que les règlements ont leur importance.

2g. Obligation de rendre compte en matière de finances du parti

Les partis politiques doivent tenir des registres financiers clairs et précis à même de susciter la confiance, renforcer la crédibilité et encourager le versement des contributions pour financer leurs activités. Par ailleurs, les responsables et les organisations du parti doivent rendre compte des finances du parti en interne chacun dans son domaine. L'obligation de rendre compte en interne suppose que les partis disposent de procédures claires pour permettre de savoir qui donne de l'argent au parti et à ses candidats, et où cet argent finit; cela peut également prendre la forme d'organes de contrôle au sein du parti qui sont en droit d'auditer les comptes de toutes les structures du parti et blâmer les responsables du parti qui ne présentent pas de comptes précis.

Les partis disposant de telles garanties peuvent fixer leurs propres règles concernant par exemple la procédure par laquelle les dons supérieurs à un certain montant peuvent être accordés, et à qui ils peuvent être remis. L'objectif premier de telles règles est de veiller à ce que les fonds remis aux employés et aux représentants du parti soient utilisés dans l'intérêt du parti et non à des fins personnelles. Ces mécanismes de contrôle permettent de protéger les partis des scandales financiers qui peuvent gravement nuire à leur crédibilité. Les procédures d'information financière peuvent également limiter la possibilité pour les dirigeants du parti d'utiliser des fonds illicites dans le but de renforcer la base de leur pouvoir personnel au sein du parti. Dans certains pays, les partis sont tenus de respecter de telles procédures pour se conformer à la législation nationale, mais même en l'absence de telles exigences législatives, les partis peuvent tirer un avantage politique d'un certain niveau de transparence financière interne. Lorsqu'une réglementation existe sur la finance des partis, les partis politiques doivent s'efforcer de respecter et appliquer les exigences de la loi, même si elle comporte des faiblesses, et chercher au fur et à mesure à améliorer cette réglementation par des moyens légaux.

En plus de l'établissement des procédures pour veiller à la transparence interne des recettes du parti, les partis peuvent aussi opter de rendre public au moins quelques informations relatives à leurs états financiers vérifiés. La divulgation au public des comptes du parti est une bonne manière de montrer que les actions du parti sont plus motivées par l'intérêt général que par les intérêts de quelques gros donateurs privés. La responsabilité des partis dans la gestion des fonds s'accroît de façon exponentielle lorsqu'ils acceptent des subventions publiques. Dans certains pays, surtout ceux qui octroient des subventions publiques aux partis, ces derniers sont tenus de communiquer leurs comptes vérifiés aux pouvoirs publics, et très souvent ces comptes sont publiés. Mais même lorsque les partis ne sont pas tenus de publier leurs comptes, certains choisissent de le faire afin de se protéger de tout soupçon quant aux sources de leurs finances.

2h. Mesures pour combattre la corruption politique

Les partis doivent assumer la responsabilité de leurs membres et dirigeants qui abusent de leurs positions à des fins personnelles. Si les représentants des partis sont reconnus coupables de tels délits, leurs partis doivent alors les désavouer et non pas chercher à minimiser le crime. Même en l'absence de condamnations, les partis qui ferment les yeux sur des accusations crédibles de corruption à l'encontre de leurs membres peuvent nuire à leurs objectifs sur le long terme et remettre en cause le soutien général à la démocratie, car ainsi ils envoient le message que les intérêts personnels sont le principal but politique d'un parti.

CONCLUSION

Les partis politiques gagnent à définir clairement leurs objectifs et leurs procédures, et ce pas seulement parce que les citoyens sont de plus en plus méfiants à l'égard des partis qui ne pratiquent pas ce qu'ils prêchent. En conséquence, les partis qui espèrent remporter des élections et renforcer les institutions démocratiques dans leurs pays peuvent ainsi servir et leurs intérêts et ceux de leurs sociétés si leurs actions et leur culture interne sont conformes aux idéaux démocratiques dont ils se réclament. En effet, les partis politiques démocratiques ont le droit et la responsabilité d'aspirer à réaliser le double objectif de promouvoir leur propre réussite électorale et le bien-être de leurs sociétés sur le long terme.

LISTE DES NORMES MINIMALES POUR LE FONCTIONNEMENT DEMOCRATIQUE DES PARTIS POLITIQUES

1. COMPORTEMENT DU PARTI

- 1a. Fondamentalement, tous les partis démocratiques bénéficient des droits qui sont garantis par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et devraient les appuyer.
- 1b. Les partis politiques démocratiques conviennent d'accepter la volonté du peuple telle qu'elle s'exprime à travers des élections régulières comme base de gouvernement.
- 1c. Les partis doivent respecter les procédures électorales choisies, notamment les lois relatives à l'inscription sur les listes électorales, les réglementations portant sur les bureaux de vote et les procédures de validation des opérations de vote.
- 1d. Tous les partis démocratiques sont en droit de réclamer pour eux et pour leurs sympathisants la possibilité d'exprimer librement leurs opinions; les partis au pouvoir et les institutions de l'Etat ont l'obligation de protéger ces droits et de garantir les conditions de la libre concurrence.
- 1e. Les partis démocratiques dans les régimes démocratiques rejettent le recours à la violence comme moyen politique.
- 1f. Les partis doivent communiquer leurs principes, leurs projets politiques et leurs programmes à leurs membres, sympathisants et plus généralement aux citoyens.
- 1g. En renforçant la participation politique, les partis servent leurs propres intérêts et ceux de la société démocratique dans sa globalité. Les efforts visant à promouvoir la participation des groupes qui ont été historiquement exclus ou sous-représentés – les femmes et les minorités ethniques ou autres – peuvent souvent profiter aux partis à élargir la base de leur soutien. De même, ils peuvent renforcer la légitimité du système politique au sein duquel les partis concurrencent.
- 1h. Les partis qui obtiennent le mandat de gouverner seuls ou dans le cadre d'une coalition doivent gouverner de façon responsable.

2. L'ORGANISATION PARTISANE

- 2a. Les partis peuvent utiliser leurs statuts en vue de déterminer leur dénomination légale, et préciser quelles sont les personnes qui ont le droit d'utiliser le sigle du parti.
- 2b. Les règlements du parti doivent définir les conditions d'éligibilité à la qualité de membre et énoncer les droits, rôles et devoirs des membres.
- 2c. Les statuts du parti peuvent définir les canaux de communication, les rapports d'autorité et les procédures de responsabilisation entre les différentes structures du parti.
- 2d. Les statuts du parti doivent pouvoir anticiper les conflits et prévoir des mécanismes susceptibles d'encourager, mais aussi de préserver, un débat interne serein.
- 2e. Les partis gagnent à avoir des règles claires en matière de choix régulier (et s'il y a lieu la destitution) des dirigeants ou candidats du parti. Pour minimiser les luttes internes et renforcer la légitimité de ceux ou celles qui sont choisis, les partis doivent s'efforcer de fixer des règles claires bien avant chaque compétition.
- 2f. Les responsables et les employés du parti doivent se conformer aux règlements du parti en matière de prise de décision, y compris les décisions portant sur le choix des candidats et des dirigeants.
- 2g. Les partis politiques doivent tenir des registres financiers clairs et précis à même de susciter la confiance, renforcer la crédibilité et encourager le versement des contributions pour financer leurs activités. Par ailleurs, les responsables et les organisations du parti doivent rendre compte des finances du parti en interne chacun dans son domaine.
- 2h. Les partis doivent assumer la responsabilité de leurs membres et dirigeants qui abusent de leurs positions à des fins personnelles.

Ce document, *Normes Minimales pour le Fonctionnement Démocratique des Partis Politiques*, a été finalisé lors d'une table ronde à Bruxelles, en Belgique, marquée par la participation de hauts responsables de l'Internationale Démocrate Centriste, l'Internationale Libérale et l'Internationale Socialiste ainsi que de représentants du Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs, du Parti Populaire Européen et du Parti Socialiste Européen. La Fondation Friedrich Naumann, l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (IDEA), la Fondation Konrad Adenauer, l'Institut Néerlandais pour la Démocratie Multipartisane et la Fondation Westminster pour la Démocratie ont également participé à cet événement.

« Il ne peut y avoir de démocratie sans partis politiques. Les partis politiques jouent un rôle crucial dans les régimes démocratiques : des partis forts et intègres mènent aux démocraties saines et fortes...ce document pourrait accroître le soutien en faveur du renforcement des partis politiques. »

Luis Ayala, Secrétaire général de l'Internationale Socialiste

« Un fondement très solide pour notre travail. »

Mario David, Député, Secrétaire exécutif adjoint de l'Internationale Démocrate Centriste et Vice président du Parti Populaire Européen

« Une initiative extrêmement importante. »

Emil Kirjas, Secrétaire général de l'Internationale Libérale

Institut National Démocratique
2030 M Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC 20036
Téléphone: 202-728-5500
Fax: 202-728-5520
Site Web: www.ndi.org

