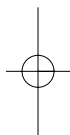

**Partis politiques se présentant à
des élections démocratiques**



Code de conduite
pour

les Partis politiques se
présentant à des
élections démocratiques



Contexte

Les statuts de l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA), approuvés par les membres fondateurs, renferment plusieurs objectifs. L'un de ceux-ci est de -

« mieux faire connaître les normes, règles et principes directeurs d'une démocratie pluraliste et des processus démocratiques et d'en promouvoir l'application et la diffusion ».

Dans le cadre de cet objectif statutaire, International IDEA a publié en 1997 deux documents :

Code de Conduite – Observation électorale éthique et professionnelle; et

Code de Conduite – Administration électorale éthique et professionnelle.

Le présent document, un Code de conduite pour les partis politiques se présentant à des élections démocratiques, constitue le troisième de cette série. Comme dans le cas des deux publications susmentionnées, ce code suppose que les gouvernements, les partis politiques, les diverses organisations et les individus adhèrent tous aux principes qui sous-tendent une démocratie pluraliste et les processus démocratiques.

International IDEA a passé en revue plusieurs Codes de conduite produits récemment dans diverses parties du monde, des documents qui sont pertinents et d'une grande valeur pour toutes les démocraties. Chacun des codes examinés a été développé dans une période où le processus démocratique était confronté à d'importants défis et a été adopté avec l'intention de réduire les conflits, d'éliminer l'intimidation et de favoriser une compétition ouverte, libre et équitable en période électorale.

Ce Code de conduite a été rédigé durant le premier semestre de 1998. Il constitue l'aboutissement d'un processus rigoureux de recherche et d'analyse et la synthèse des différents codes et documents sur la question. Il représente un ensemble de normes minimales universelles. Une fois la version provisoire du Code distribuée, un long et méticuleux processus de consultation, étalé sur plus de douze mois, a été entrepris auprès des organismes de gestion des élections.

Copyright © Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale (International IDEA) 1999.

Tous droits réservés.

Les demandes d'autorisation de reproduction totale ou partielle de la présente publication doivent être adressés à :

Département des Publications, International IDEA,

S-103 34 Stockholm, Suède.

International IDEA encourage la diffusion de ses travaux et répond rapidement aux demandes de reproduction ou de traduction. Ce manuel est une publication de International IDEA. Les publications de International IDEA ne sont le reflet d'aucun intérêt national ou politique particulier. Les opinions énoncées dans ce manuel ne représentent pas nécessairement les positions de International IDEA, de son Conseil d'administration ou des membres de son Conseil.

Mise en pages: Alexander Holmberg

Imprimé par: Bulls Tryckeri, Halmstad, Sweden

International IDEA Série des Codes de Conduite, 3

ISSN: 1403-123X

Un « Code de conduite » librement consenti

Un « Code de conduite » destiné aux partis politiques peut être développé de multiples façons et peut prendre diverses formes :

1. Il peut être inclus dans la loi électorale établie par l'autorité souveraine d'un pays; la Loi Électorale des Nations Unies pour le Cambodge (1992), citée en annexe, en est un exemple. Des dispositions de loi peuvent aussi prescrire la conduite des partis, même si elles ne sont pas inscrites expressément dans un « Code de conduite ».

2. Il peut être le résultat d'un accord entre les partis politiques, après concertation entre eux, ou, ce qui est plus fréquent, le résultat de négociations présidées par une tierce partie. L'accord intervenu en septembre 1989, avant les élections ayant mené à l'indépendance de la Namibie, en constitue un exemple.

3. Il peut être le résultat d'un accord entre les partis politiques qui, par la suite, a été inscrit dans une loi. Par exemple, avant les élections de 1996 au Sierra Leone, les partis avaient convenu d'un Code de conduite et s'étaient accordés à lui donner force de loi, même si cela ne s'est pas concrétiser.

4. Il peut être établi par une tierce partie, comme un organisme de gestion des élections. On peut distinguer les textes auxquels les partis politiques adhèrent librement et ceux qui sont imposés soit par une autorité juridique souveraine, soit par toute autre autorité. Un certain nombre d'auteurs ont

particulièrement insisté sur l'importance de souscrire **volontairement** à un Code de conduite. Ce Code de conduite est :

« un ensemble de règles encadrant la conduite des partis politiques et de leurs sympathisants durant une campagne électorale, règles sur lesquelles les partis en viennent idéalement à s'entendre de leur plein gré et qui peuvent subséquemment être incorporées dans une loi ».

Raisons d'utiliser un Code de conduite librement consenti

Dans une étude intitulée *Élections libres et régulières – Droit international et pratique*, Goodwin-Gill note que :

« Dans les situations de tension potentielle, les codes de conduite acceptés par toutes les parties sont de plus en plus considérés comme un moyen pratique de contribuer à une élection pacifique; dans le long terme, ces codes peuvent aussi renforcer la confiance dans le processus démocratique en tant que mécanisme permettant d'instaurer un gouvernement représentatif et d'effectuer un changement pacifique. [...]

L'absence de communication entre les partis en lice, associée au manque de confiance dans la capacité du système à produire un résultat libre et équitable, est souvent un problème crucial dans les situations de transition. Les codes de conduite dans lesquels les partis conviennent des règles fondamentales et de se rencontrer régulièrement contribuent non seulement à éviter des confrontations potentiellement dangereuses, mais aussi à assurer un soutien populaire au processus démocratique. »¹

Pour sa part, le Secrétariat du Commonwealth, dans le document *Good Commonwealth Electoral Practice* (article 29), parle :

« ... du développement, en collaboration avec les représentants des partis politiques, d'un 'Code de conduite' écrit auxquels tous les partis, y compris leurs candidats et leurs agents, de même que tous les candidats indépendants et leurs agents, souscriront en s'engageant formellement à en respecter les termes. [...] Muni d'un tel 'code', un organisme électoral peut être mieux placé pour

exercer une autorité morale et juridique sur les partis susceptibles d'enfreindre ses dispositions. Le 'code' est aussi un outil précieux de promotion de la tolérance en politique.²

D'autres arguments militent également en faveur d'une adhésion volontaire des partis à un Code de conduite, par exemple :

- (a) Les partis se sentent davantage liés par les engagements auxquels ils ont librement souscrit, et sont ainsi plus enclins à en respecter les termes. Cet argument vaut pour toutes les élections, mais il est particulièrement important dans le cas d'élections de transition, où les citoyens ont l'occasion de voter pour la première fois et peuvent remettre en question l'autorité morale du régime en place jusqu'alors, les lois qu'il avait établies ainsi que les directives émises par ses organes.
- (b) À moins que le Code de conduite soit imposé par des moyens légaux, il ne peut être efficace que si les partis agissent de bonne foi. Cela est plus susceptible de se produire si les partis se sont volontairement engagés à se conformer au Code de conduite.
- (c) Les partis qui ont librement consenti à un Code de conduite sont en mesure de s'obliger, et d'obliger les autres, à se conduire de façon à éviter de violer certaines obligations internationales ou constitutionnelles telles la liberté d'expression ou d'association.
- (d) En participant aux consultations entourant l'élaboration d'un Code librement consenti ainsi qu'au développement et à l'utilisation de celui-ci, les partis politiques apportent une contribution positive à la définition du style et de la culture des campagnes électorales.

Négociation du Code de conduite

Les parties engagées dans l'élaboration d'un Code de conduite librement consenti doivent en négocier les termes de façon à aboutir à un consensus sur le texte du Code. Les points doivent faire l'objet de telles négociations :

1. À qui s'applique le Code de conduite?

- (a) Un Code de conduite devrait explicitement lier au moins –
 - (i) les parties, y compris les partis politiques et les candidats indépendants qui l'ont négocié; et
 - (ii) par l'intermédiaire du contrôle qu'exerce chaque parti, le chef, les cadres, les candidats et les membres du parti.
- (b) Dans la mesure du possible, compte tenu des conditions locales, on devrait s'attendre à ce qu'un parti –
 - (i) exerce un contrôle sur les activités de ses sympathisants; et
 - (ii) soit responsable des infractions faites au Code par ses sympathisants.

Si un Code de conduite librement consenti fait par la suite l'objet d'une loi, la loi ou le cadre légal précisera qui est lié par le Code.

2. Pendant quelle période le Code s'applique-t-il?

La période d'applicabilité peut varier selon les cas : dans certaines circonstances, elle correspond à la période électorale comme le stipule la loi; dans d'autres, le Code précise lui-même la période d'application.

Le Code devrait toujours s'appliquer à compter du premier jour de la campagne électorale jusqu'à l'annonce des résultats officiels.

Le Code devrait aussi s'appliquer durant toute période pendant laquelle les infractions au code peuvent nuire sérieusement à l'intégrité du processus électoral.

Plusieurs des dispositions d'un Code de conduite typique, par exemple celles qui reflètent ou renforcent les droits humains ou politiques universels, doivent s'appliquer en tout temps.

3. Quelles sanctions s'appliquent en cas d'infraction au Code?

La sanction fondamentale, qui devrait s'appliquer dans presque tous les cas, est de rendre publics les manquements au Code qui sont le fait d'un parti ou de personnes dont il doit, jusqu'à un certain point, répondre de la conduite. Le type de sanction peut varier d'un pays à l'autre.

Si le Code est incorporé à une loi, des sanctions pénales ou civiles peuvent s'appliquer de même que d'autres sanctions électorales particulières, comme la déchéance de candidats ou de partis.

Que les sanctions établies soient légales ou d'autre nature, les partis et leurs membres doivent comprendre clairement leurs obligations. De plus, il importe que les obligations et les sanctions soient formulées en langage juridique clair.

4. Lien entre un Code de conduite et la loi électorale

La loi électorale précise généralement les procédures et les mécanismes de recours en cas de plaintes ou de différends relatifs au processus électoral. Ces dispositions diffèrent d'un pays à l'autre, tant dans les

détails que dans le contenu, et peuvent influencer l'application du Code de conduite. Par exemple, la loi électorale d'un pays donné peut permettre l'arbitrage ou le recours à d'autres mécanismes, comme la médiation, pour résoudre les cas de transgression du Code de conduite ou les différends engendrés par cette violation.

5. Liens entre un Code de conduite et les Codes des droits de la personne

- (a) En règle générale, le Code de conduite inclut des dispositions générales concernant les droits de la personne et les droits politiques fondamentaux. Toutefois, les dispositions les plus importantes peuvent être :
 - (i) celles qui exigent l'autolimitation des partis dans l'exercice de leurs droits; et
 - (ii) les procédures qui s'appliquent lorsque les droits des différents partis peuvent être en conflit.
- (b) Les formes souhaitables d'autolimitation et les procédures de gestion des conflits concernant les droits sont déterminés par des facteurs tels que :
 - (i) les traditions politiques et la culture d'un pays;
 - (ii) les menaces potentielles au processus électoral; et
 - (iii) le cadre institutionnel existant.

Dans le passé, l'importance des conditions propres à chaque pays s'est manifestée par des variations considérables dans les codes nationaux. International IDEA possède une vaste collection de ces codes que les négociateurs peuvent consulter séparément au moment de l'élaboration d'un nouveau Code.

6. Mise en œuvre du Code de conduite

Pour qu'un code librement consenti soit utile, les partis doivent y souscrire et le considérer non pas comme un ensemble de règles à appliquer mécaniquement, mais plutôt comme un ensemble de principes à respecter tant dans l'esprit que dans la lettre. Aucun code ne peut prévoir et établir des dispositions couvrant les multiples situations qui peuvent se présenter au cours des élections. Dans tous les cas, un code de conduite doit être mise en œuvre en faisant preuve de bon sens et de bonne foi.

Les parties qui négocient un Code de conduite doivent s'attendre à :

- (a) se rencontrer régulièrement après l'adoption du Code pour discuter du respect et de la mise en application de celui-ci après la campagne électorale. La participation à ces rencontres peut être une obligation inscrite dans le Code.
- (b) se rencontrer avant l'adoption du Code et au début d'une campagne électorale pour discuter du Code. Ces rencontres peuvent constituer une étape importante pour la tenue d'une campagne électorale empreinte de tolérance.

Code de conduite

Il existe un certain nombre de prescriptions essentielles généralement considérées applicables aux partis politiques durant une campagne électorale démocratique. Celles-ci incluent les suivantes :

1 Application du Code

Dans le présent Code, le mot « parti » inclut –

- (a) toute entité qui souscrit à ce Code de conduite, y compris les partis politiques, les candidats indépendants, les alliances ou coalitions de partis, les mouvements politiques autres que les partis; et
- (b) le chef, les cadres, les candidats, les membres, les agents et les représentants de toute entité ayant souscrit à ce Code de conduite.

2 Principes du Code

- (1) La légitimité d'un gouvernement élu au moyen d'une élection multipartite démocratique repose sur les principes suivants :
 - (a) le fait d'être informés, au cours d'une campagne électorale, sur les politiques et les qualités de tous les partis politiques et candidats permet aux électeurs de faire un choix éclairé; et
 - (b) les électeurs sont en mesure de voter librement, sans qu'il y ait d'entrave, de menaces, d'influence indue ou de corruption.

- (2) Tous les partis ayant accepté le présent Code de conduite pour la tenue de campagnes électorales s'engagent à respecter ces principes et à adhérer volontairement et de bonne foi au Code de telle sorte que –
 - (a) ces principes soient maintenus;
 - (b) les élections soient reconnues comme étant le moyen pour les électeurs d'exprimer librement et de bonne foi leur choix; et
 - (c) tous respectent le résultat de ce choix.
- (3) Concernant toute question liée au processus électoral, un parti agit conformément aux prescriptions énoncées à la suite.

3 Conformité au Code

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code –
 - (a) est lié par le Code;
 - (b) prend les mesures nécessaires pour éviter que les chefs, les fonctionnaires électoraux, les candidats et les membres des partis contreviennent au Code;
 - (c) prend des mesures raisonnables pour décourager chez ses sympathisants toute conduite qui pourrait, si elle est endossée par un représentant officiel, un candidat ou un membre du parti, constituer une infraction au Code; et
 - (d) n'abuse pas du droit de déposer des plaintes concernant les violations du Code, pas plus qu'il ne fait de plaintes fausses, frivoles ou vexatoires.

- (2) Le chef d'un parti ayant souscrit à ce Code émet des directives aux fonctionnaires électoraux, aux candidats, aux membres et aux sympathisants du parti demandant à chacun –
- (a) de respecter le Code; et
 - (b) de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'y conformer.

4 Conformité à la loi

Tout parti ayant souscrit au présent Code adhère aux lois, règles et réglementations électorales existantes.

5 Administration de la campagne

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code –
- (a) respecte le droit et la liberté de tous les autres partis de faire campagne et de faire connaître leurs idées politiques et leurs principes sans avoir peur;
 - (b) se conduit de manière à respecter les droits des autres partis de même que ceux des électeurs et des autres membres de la communauté;
 - (c) respecte la liberté de la presse;
 - (d) utilise ses bons offices pour tenter d'assurer une liberté d'accès raisonnable pour tous les partis à tous les électeurs potentiels; et
 - (e) cherche à faire en sorte que les électeurs potentiels désirant participer aux activités politiques connexes puissent le faire librement.
- (2) Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas –

- (a) harceler les journalistes ou les gêner dans l'exercice de leurs activités professionnelles; perturber, anéantir ou faire échouer les efforts de tout autre parti durant la campagne;
- (b) empêcher la distribution des prospectus et des dépliants de même que la pose d'affiches des autres partis ou candidats;
- (c) barbouiller ou détruire les affiches des autres partis ou candidats;
- (d) empêcher tout autre parti de tenir des rassemblements, des réunions, des marches ou encore des manifestations;
- (e) tenter d'empêcher une personne de participer aux rassemblements politiques d'un autre parti; ou
- (f) permettre à ses sympathisants de faire ce qui est défendu dans la présente section.

6 Le processus électoral

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code doit –
- (a) collaborer avec les fonctionnaires électoraux de façon à assurer –
 - (i) la tenue d'un scrutin paisible et ordonné, et
 - (ii) l'entière liberté pour les électeurs d'exercer leur droit de vote sans risquer d'être molestés ou de rencontrer des obstacles à l'exercice de leur droit;
 - (b) assurer la sûreté et la sécurité des fonctionnaires électoraux avant, pendant et après les scrutins;

- (c) respecter les fonctionnaires ainsi que les observateurs et superviseurs électoraux accrédités; et
 - (d) préserver et aider à préserver le secret du vote.
- (2) Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas –
- (a) obtenir des votes en occupant par la force les bureaux de vote ou en exécutant des activités illégales dans ces bureaux;
 - (b) entraver de façon injustifiée ou de mauvaise foi le travail des fonctionnaires électoraux, gêner le vote ou le dépouillement des votes; ou
 - (c) faire croire aux électeurs que leur vote ne sera pas tenu secret.

7 Acceptation des résultats d'une élection libre et régulière

Tout parti ayant souscrit au présent Code doit –

- (a) accepter les résultats attestés d'une élection;
- (b) ne soumettre un grief qu'à l'organisme approprié de règlement des différends; et
- (c) accepter les décisions rendues par l'organisme de règlement des différends et s'y conformer.

8 Langage

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code doit –
- (a) organiser et mener sa campagne électorale de façon à ce que l'atmosphère soit agréable et paisible durant la campagne proprement

dite, le vote et le dépouillement des votes ainsi que durant la période post-électorale; et

- (b) agir de façon responsable et avec la dignité qui convient à son statut.
- (2) Les orateurs qui prennent la parole lors des rassemblements politiques évitent d'utiliser un langage qui –
- (a) est incendiaire ou diffamatoire; ou
 - (b) se fait menaçant ou incite à la violence sous quelque forme que ce soit vis-à-vis toute personne ou tout groupe de personnes.
- (3) Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas distribuer, que ce soit officiellement ou sous le couvert de l'anonymat, des brochures, des bulletins ou des affiches renfermant des propos ou toute matière pouvant constituer une menace ou inciter à la violence.

9 Symboles

Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas –

- (a) imiter les symboles d'un autre parti;
- (b) voler, défigurer ou détruire le matériel politique usuel ou de campagne électorale d'un autre parti; ou
- (c) permettre à ses sympathisants de faire ce qui est défendu dans la présente section.

10 Intimidation et violence

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code adhère au principe que l'intimidation, sous toutes ses formes, est inacceptable, et doit –

- (a) émettre des directives interdisant formellement à ses cadres, candidats, membres et sympathisants d'intimider quelque personne que ce soit en tout temps;
 - (b) faire campagne contre la violence ou les menaces de violence, contre tout acte de vandalisme ou tout désordre public commis ou causé par ses cadres, ses candidats, ses membres ou ses sympathisants; et
 - (c) respecter les autres personnes ou partis et tout ce qui leur appartient.
- (2) Le chef d'un parti ayant souscrit au présent Code doit informer les fonctionnaires électoraux, les candidats, les membres et les sympathisants du parti qu'aucune arme, y compris les armes traditionnelles, ne peut être apportée à un rassemblement politique, une réunion, une marche ou une manifestation.
- (3) Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas –
- (a) s'engager dans une activité violente, quelle qu'en soit la nature, ou permettre une telle activité pour montrer la force du parti ou en démontrer la suprématie;
 - (b) causer des dommages à une propriété publique ou privée; ou
 - (c) permettre à ses sympathisants de faire ce qui est défendu dans la présente section.

11 Abus de position dominante

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas –
- (a) utiliser abusivement une position de pouvoir, d'influence ou privilégiée à des fins

politiques, en offrant une récompense, en lançant une menace, ou par tout autre moyen; ou

- (b) se servir des ressources de l'État, des provinces ou des municipalités ou encore de toute autre ressource publique pour faire campagne.
- (2) Dans la présente section, « une position de pouvoir, d'influence ou privilégiée » inclut une position d'autorité obtenue en vertu d'un lien avec un parent, un patriarche, le gouvernement, la police, l'armée ou encore une autorité traditionnelle.

12 Pratiques de corruption

Tout parti ayant souscrit au présent Code ne doit pas –

- (a) offrir de l'argent à des personnes, inciter d'une quelconque façon des personnes ou les forcer à voter pour ou contre un parti ou un candidat particulier ou encore à s'abstenir de voter;
- (b) offrir de l'argent à des personnes, inciter d'une quelconque façon des personnes ou les forcer à se porter ou à ne pas se porter candidats pour un parti ou encore à retirer ou à ne pas retirer leur candidature; ou
- (c) se procurer l'appui ou l'assistance d'un membre du personnel électoral ou d'un fonctionnaire pour promouvoir ou entraver l'élection d'un candidat.

13 *Communication continue*

- (1) Tout parti ayant souscrit au présent Code doit –
- (a) entreprendre tous les efforts requis pour entretenir la communication avec les autres partis ayant adhéré au Code.
 - (b) participer à un comité tenant lieu de forum où sont discutées les questions d'intérêt commun lors d'une campagne électorale, lesquelles sont déterminées par les partis ayant souscrit au présent Code. Le Comité comprend des représentants –
 - (i) des partis politiques,
 - (ii) des candidats en lice; et
 - (iii) des fonctionnaires de l'organisme de gestion des élections.

Annexe

Codes de Conduite de divers pays utilisés comme documents de référence :

Bangladesh	<i>Jatiya Sangsad (Parlement) Election, 1991 – Code of Conduct to be Adhered to by Political Parties, 1991</i>
Bangladesh	<i>The Code of Conduct for the Political Parties and Contesting Candidates Seeking Election to the Jatiya Sangsad, 1996, juin 1996</i>
Bosnie Herzégovine	<i>Electoral Code of Conduct for Political Parties, Candidates and Election Workers, Commission électorale provisoire, 1996</i>
Cambodge	<i>Loi Électorale des Nations Unies pour le Cambodge, 1992 – Annexe – Code de Conduite, août 1992</i>
Costa Rica	<i>Electoral Tribunal Agreement by Political Parties on the Ethical Conduct of Political Parties during Elections, 1998</i>
Ghana	<i>Code of Conduct for Political Parties in Ghana for Public Elections, 1992</i>
Guinée	<i>Code de Conduite des Parties Politiques de la République de Guinée pour les Élections Législatives, version préliminaire, 23 mars 1995</i>
Inde	<i>Model Code of Conduct for the Guidance of Political Parties and Candidates, Commission électorale de l'Inde, 1991</i>
Malawi	<i>Parliamentary and Presidential Election Act (No 31 de 1993) – Code of Conduct (publié en vertu de l'article 61(2)), 1993</i>
Malawi	<i>Parliamentary and Presidential Elections – Code of Conduct, 1994</i>
Namibie	<i>Code of Conduct for Political Parties During Present Election Campaign, septembre 1989</i>
Namibie	<i>Code of Conduct for Political Parties, publié dans Consolidation of Democracy in Namibia – AWEPA Electoral Observer Mission – décembre 1994</i>

Nicaragua	<i>Rules of Electoral Ethics</i> – Adopté par la Conseil suprême électoral de la République du Nicaragua, octobre 1989
Pakistan	<i>Code of Conduct for the Political Parties – General Elections 1993</i> , 1993
Seychelles	<i>Code of Conduct to be Adhered to by Political Parties, their Members and Supporters on an Election or Referendum</i> , 1992
Sierra Leone	<i>Code of Conduct for Political Parties as accepted by the contesting political parties</i> (version préliminaire), 1996
Afrique du Sud	<i>Electoral Act, 1993 – Schedule 2 – Electoral Code of Conduct</i> , 1993
St Kitts et Nevis	<i>Code of Conduct for the Political Process: Ethical Guidelines issued by the St Kitts Christian Council and the Nevis Christian Council</i> , juin 1995

Notes

- 1 Guy S. Goodwin-Gill, *Élections libres et régulières – Droit international et pratique*, Genève, 1994, pp 78-79.
- 2 Commonwealth Secretariat, *Good Commonwealth Electoral Practice: A Working Document*, juin 1997, Londres, 1997, al. 29.

