

# ANTI-CORRUPTION HELPDESK

PROVIDING ON-DEMAND RESEARCH TO HELP FIGHT CORRUPTION

## TRANSPARENCE ET GOUVERNANCE DES PARTIS POLITIQUES : DEMOCRATIE INTERNE, FINANCEMENT ET CRITERES D'ELIGIBILITE

### QUESTION

Pouvez-vous donner des exemples de bonnes pratiques à l'échelle internationale : (i) en matière de financement des partis politiques ; (ii) en matière de démocratie interne ; (iii) en matière de critères d'éligibilité.

### SOMMAIRE

1. Partis politiques et démocratie interne
2. Financement des partis politiques
3. Critères d'éligibilité
4. Bibliographie

#### Auteur(s)

Maira Martini, Transparency International,  
tihelpdesk@transparency.org

#### Revu par

Marie Chêne, Transparency International, Tinatin Ninua, Transparency International, Robin Hodess, PH. D.

#### Date

2 juillet 2012

### RESUME

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans la vie démocratique. Ils souffrent pourtant aujourd'hui d'un certain désaveu de la part des citoyens, et la question de leur financement est plus que jamais au centre des débats. Pour répondre à ces préoccupations, de nombreux pays ont engagé des

réformes visant à améliorer la gouvernance des partis politiques et à clarifier les règles de leur financement, avec la transparence et l'exemplarité comme mots d'ordre. La démocratie interne la manière dont les candidats et les dirigeants d'un parti sont sélectionnés et dont le parti décide de sa stratégie et de son positionnement - est également un élément déterminant. Au cœur de la démocratie interne, les questions de participation, d'institutionnalisation et de centralisation sont au cœur des préoccupations. Dans de nombreux pays, ces domaines sont réglementés par la législation relative aux partis politiques. Dans d'autres, les partis décident eux-mêmes de leur structure interne, sans intervention de l'Etat. L'expérience montre qu'une certaine dose d'intervention extérieure s'avère souvent utile pour faire en sorte que les partis appliquent à leur organisation les principes qu'ils prêchent pour l'Etat.

En matière de financement des partis, il n'existe pas de modèle unique qui ferait figure de bonne pratique universelle. Les experts s'accordent néanmoins à dire qu'il est préférable que les Etats encadrent les financements publics et privés, en plafonnant les dépenses, en limitant les contributions et en œuvrant vers plus de transparence. Il est également essentiel de disposer d'une institution indépendante chargée de la mise en œuvre de la législation et d'en faire appliquer les dispositions.

Il convient également de fixer des critères d'éligibilité pour l'accès aux responsabilités politiques. Outre les conditions habituelles d'âge, de nationalité et de qualification académique, il est souhaitable que les Etats excluent de la compétition électorale les individus ayant été condamnés pour corruption ou pour toute autre infraction au code électoral.

## 1. PARTIS POLITIQUES ET DEMOCRATIE INTERNE

### Présentation

« Démocratie interne » est un terme assez large qui recouvre un ensemble de méthodes diverses visant à faire participer les adhérents aux délibérations et à la prise de décision au sein des partis politiques. Etant donné la diversité des partis et des horizons politiques, il n'existe pas de formule unique de réussite pour la démocratie interne (Scarrows, 2005).

Les principes de participation et de centralisation sont généralement au cœur des discussions sur la démocratie interne au sein des partis politiques. Ils concernent le degré de collégialité dans la prise de décision au sein du parti. L'institutionnalisation d'un parti politique correspond aux efforts réalisés en vue de plus de stabilité organisationnelle ; c'est un phénomène qui concerne particulièrement les partis où la démocratie interne est très développée, qui doivent mettre en place de plus en plus de règles pour pouvoir encadrer les différents processus à l'œuvre (Scarrows, 2005).

La démocratie interne a ainsi une influence sur la sélection des candidats, sur la désignation des dirigeants du parti et sur l'élaboration des programmes et des stratégies d'un parti.

Dans de nombreux pays, ces éléments sont régis par des lois spécifiques sur l'organisation des partis. Le niveau de détail de ces lois varie toutefois considérablement selon les pays ; bien souvent, les partis disposent d'une large marge d'interprétation et peuvent à loisir adapter leur réglementation interne au contexte culturel et institutionnel du pays (Scarrows, 2005). Dans d'autres pays, l'organisation interne est laissée à la discréption des partis, qui décident eux-mêmes des meilleures pratiques à adopter.

Etant donné l'importance des partis politiques dans la vie démocratique, il est souhaitable de voir les Etats établir des règles générales énonçant les grands principes à respecter pour les partis politiques ainsi que le mode de fonctionnement à adopter dans un contexte politique donné.

### Bonne pratique

Le code de bonne conduite des partis politiques élaboré par le Conseil de l'Europe (Commission de

Venise, 2009) propose aux Etats membres plusieurs recommandations quant à l'organisation interne des partis politiques :

- (i) Les critères d'adhésion doivent être indiqués de manière transparente dans les statuts du parti ; ils ne doivent pas présenter un caractère discriminatoire ou obligatoire.
- (ii) L'adhésion au parti peut être refusée aux individus qui rejettent les valeurs du parti.
- (iii) La structure du parti et ses procédures doivent être clairement définies dans les statuts du parti ;
- (iv) La structure du parti et ses procédures doivent refléter l'opinion des adhérents ; elles doivent être consultables publiquement, encourager la transparence et inciter le parti à rendre des comptes.
- (v) Les procédures de nomination des dirigeants et des candidats aux élections doivent également être transparentes et représenter l'opinion des adhérents ;
- (vi) Un système de communication entre la base et la direction du parti doit être mis en place.
- (vii) Les statuts du parti doivent prévoir des procédures disciplinaires et définir le mode d'organisation du parti au niveau national, régional et local. Ils doivent également prévoir la procédure de modification statutaire.
- (viii) Le programme du parti doit être élaboré de manière démocratique et être rendu public.
- (ix) Le financement du parti doit se faire de manière transparente ; le parti doit être en mesure de justifier les financements dont il dispose. Un dispositif d'audit et de supervision doit également être en place.

### Exemples de systèmes en place

#### Allemagne

L'Allemagne fait figure de bon exemple en matière de démocratie interne des partis (ACE, 2008). La loi sur les partis politiques de 1996 impose à tous les partis d'avoir des statuts rédigés et un programme

également rédigé. Ces derniers doivent être décidés au cours de la convention du parti. Les sections locales et régionales régulent leurs activités selon leurs propres statuts (sauf disposition contraire).

En Allemagne, les statuts des partis doivent comporter, entre autres, des dispositions concernant :

- (i) les modalités d'adhésion et de retrait ;
- (ii) les droits et les obligations des membres ;
- (iii) les sanctions pouvant être prises à l'encontre d'un membre ou d'une section locale ; les possibilités d'exclusion du parti ;
- (iv) la composition et les compétences du comité exécutif et des autres organes internes.

Les droits des membres sont également définis par la loi sur les partis politiques. Cette loi encadre notamment les droits d'admission (un parti peut décider librement de l'admission de nouveaux membres), les modalités de vote (les membres et les délégués du parti sont sur un même pied d'égalité) et les modalités d'exclusion.

Pour la prise de décisions et l'adoption de la stratégie du parti, les organes internes du parti doivent adopter leurs résolutions par un scrutin majoritaire unique, sauf si les statuts exigent une majorité qualifiée. L'élection des membres de la direction, des délégués et des représentants des sections locales doit se faire à bulletins secrets. Pour les autres élections, le vote peut être ouvert.

La loi indique également que la nomination des candidats doit se faire par bulletin secret ; la procédure est réglementée par le code électoral et par les statuts internes des partis.

La loi sur les partis politiques est disponible en anglais à l'adresse suivante :

[HTTP://WWW.BUNDESTAG.DE/HTDOCS\\_E/DOCUMENTS/LEGAL/POLITICALPARTIES.PDF](HTTP://WWW.BUNDESTAG.DE/HTDOCS_E/DOCUMENTS/LEGAL/POLITICALPARTIES.PDF)

#### Autres pays

D'autres pays comme l'Australie, les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, du fait de leur forte tradition libérale, éprouvent plus de réticences à réglementer le fonctionnement des partis politiques (ACE, 2008)

Les publications sur le sujet montrent la nécessité de

trouver un équilibre entre encadrement extérieur et régulation interne. Un excès de réglementation externe, comme la supervision par la commission électorale des procédures internes (primaires, etc.), risque d'alourdir les responsabilités de cet organe, surtout lorsqu'il fait face à un manque de moyens et de personnel.

## 2. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

### Présentation

Les différents systèmes en place dans le monde ne permettent pas de dégager un modèle unique de financement des partis garantissant efficacité et sécurité. L'encadrement du financement des partis politiques n'en joue pas moins un rôle majeur dans la santé démocratique d'un pays ; il permet d'éviter certaines occurrences de corruption ou de trafic d'influence et, partant, de rendre les partis plus transparents et plus à même de justifier leurs actions. Il est possible d'isoler certains facteurs contribuant à l'efficacité de ce type de réglementation : accès à l'information, publicité des informations, organismes de contrôle indépendants, implication de la société civile, des médias et des citoyens, application effective des lois.

Il est également important que le législateur tienne compte du contexte politique et démocratique. Cette réponse propose ainsi des exemples de différentes législations adoptées dans différents contextes, considérées par TI et par d'autres organisations comme solides et efficaces.

### Bonnes pratiques

Plusieurs organisations (Transparency International, 2009 ; IDEA, 2003 ; NDI, 2005, Conseil de l'Europe, 2003) estiment que toute tentative de régulation du financement des partis et des campagnes électorales doit poursuivre un certain nombre d'objectifs :

- œuvrer vers plus de transparence et inciter les partis à rendre compte de leurs actions ;
- Encourager le financement à titre individuel tout en limitant ou en interdisant le financement par des personnes morales ;
- Autoriser un financement public partiel, mais imposer des sanctions sévères en cas de non respect des règlements y afférents ;
- Limiter les dépenses des partis et des candidats ;

- Interdire ou réglementer la publicité ;
- Réglementer les prêts accordés aux partis et aux organismes liés à des partis politiques ;
- Mettre en place un organisme de contrôle autonome.

Il est également essentiel de disposer d'une institution indépendante et autonome pour encadrer le fonctionnement des partis politiques. Les pays qui souhaitent adopter de nouvelles lois ou réformer leur système juridique doivent prendre en compte le mode de fonctionnement des institutions en place pour ne pas les surcharger avec de nouvelles prérogatives. La détection des risques potentiels de corruption passe aussi par le contrôle externe exercé par les organisations de la société civile, les médias, les partis d'opposition et les électeurs en général.

Dans un document intitulé *Standards on Political Funding and Favours*, Transparency International émet des recommandations spécifiques à tous les groupes concernés (société civile, médias, secteur privé, partis politiques et gouvernement) sur les actions à entreprendre pour améliorer les modalités de financement des partis politiques. Ce document est disponible à l'adresse suivante :

[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy\\_position\\_no\\_01\\_2009\\_standards\\_on\\_political\\_funding\\_and\\_favours](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/policy_position_no_01_2009_standards_on_political_funding_and_favours)

### *Exigences en matière de publication d'informations*

**Les exigences en matière de publication d'informations** concernant les dons versés à des candidats ou à des partis visent à garantir une plus grande transparence et à responsabiliser les différents acteurs. C'est également une condition préalable à la mise en place du plafonnement des dépenses, à la limitation des contributions et à l'allocation des subventions publiques. Un tel dispositif ne peut exister qu'aux côtés d'un organe de contrôle indépendant. Il n'est efficace que si les citoyens exercent leur droit de savoir. Il est également fondamental que les informations publiées le soient au moment opportun et qu'elles soient accessibles au public (Transparency International, 2008).

Ces informations concernent généralement la liste des montants des donations ainsi que les noms et adresses des contributeurs. Les exigences en la matière varient néanmoins considérablement selon les pays. Les modalités de divulgation d'informations varient également : certains pays exigent que ces informations soient rendues publiques, d'autres

prévoient que certaines seulement soient rendues publiques et que le reste soit communiqué de manière privé à une commission indépendante ; d'autres enfin prévoient que ces informations soient transmises aux agents publics en charge de l'encadrement des partis et des élections (U4, non daté).

En Bulgarie, en Espagne, en Estonie, en France, en Lettonie, en Lituanie, en Pologne, au Portugal et en Slovaquie, toutes les contributions versées aux partis politiques doivent être portées à la connaissance du public. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Italie, l'Irlande, la Norvège, la Roumanie, le Royaume-Uni ou la Slovaquie, cela n'est obligatoire qu'au-delà d'un certain seuil (Transparency International, 2012).

La transparence du financement des partis politiques passe également par l'obligation pour ces derniers de tenir des **livres comptables ainsi que de produire des rapports financiers répertoriant toutes leurs dépenses et leurs recettes**. Ces rapports doivent être communiqués régulièrement et en temps opportun à un organe de contrôle indépendant, dans un format standardisé et lisible. Par ailleurs, les rapports comptables annuels des partis doivent établir une distinction entre les recettes issues des cotisations des membres, celles issues de donations – financières et en nature – celles issues de campagnes de levée de fonds, etc.

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) estime que **l'Allemagne** et le **Royaume-Uni** disposent d'un dispositif assez complet imposant aux partis la tenue de livres comptables et la publication de rapports comptables annuels. Les dispositions régissant ces procédures sont exhaustives et permettraient, le cas échéant, de détecter les activités qui pourraient relever de faits de corruption.

Il convient néanmoins de noter qu'au Royaume-Uni, les rapports financiers annuels ne sont pas encore standardisés<sup>1</sup>, ce qui rend difficiles les comparaisons d'une année à l'autre ou d'un parti à l'autre. Ces rapports ne sont en outre pas rendus publics en temps opportun – une lacune également observable en Allemagne. Il faut donc renforcer la réglementation relative à la publication de ces rapports, pour éviter le risque que ces rapports ne soient rendus publics que deux ans après avoir été soumis. Une option possible serait de publier, en plus

<sup>1</sup> Selon la loi sur les partis politiques et les référendums, la commission électorale est chargée de définir le format et les dispositions de la déclaration comptable annuelle. A ce jour, cette commission n'a publié que des instructions non contraignantes. Les partis politiques continuent ainsi de présenter leur déclaration annuelle sous des formats divers.

du rapport annuel complet, des rapports simplifiés, deux fois par an.

Au vu de l'étude publiée sur les systèmes nationaux d'intégrité en Europe en 2012, la **Lettonie** fait également figure de bon élève en matière de financement des partis politiques. La loi sur le financement politique prévoit ainsi des échéances précises de publication des déclarations des dépenses et des recettes liées aux élections et des rapports comptables annuels des partis politiques. Ainsi, le Bureau pour la prévention et la lutte contre la corruption est tenu de publier les déclarations émanant des partis dans un délai de 10 jours après réception. Ces informations sont par ailleurs disponibles en ligne via une base de donnée facile d'accès et régulièrement mise à jour. La base de données sur les donations fournit des indications sur le destinataire, la source et le montant des donations versées aux partis politiques. Sont également disponibles des informations sur les cotisations versées aux partis, ainsi que les rapports annuels soumis par ces derniers (Transparency International, 2012).

Une précédente réponse du Helpdesk contient plus de détails sur les règles en vigueur en matière de comptabilité des partis politiques en Allemagne et au Royaume-Uni, ainsi que des modèles de rapports annuels standardisés. Elle est disponible à l'adresse suivante :

[https://ticz.transparency.org/Working\\_Together/ask/SitePages/Home.aspx?action=ViewPosts&fid=34&tid=18](https://ticz.transparency.org/Working_Together/ask/SitePages/Home.aspx?action=ViewPosts&fid=34&tid=18)

### Plafonnement des dépenses

Le plafonnement des dépenses vise à réglementer le montant des dépenses engagées, ainsi que leur nature. Cela peut concerner l'interdiction d'utiliser les fonds du parti à des fins personnelles ou encore l'introduction de restrictions quant à l'utilisation de publicité payante dans les médias (U4, non daté).

La publicité, devenue l'une des principales dépenses des partis politiques et des candidats, fait l'objet d'une attention particulière. Certains experts estiment qu'il peut être souhaitable de limiter, voire d'interdire, certaines formes de publicité - événements publics, panneaux d'affichage, etc. - pour réduire les coûts de campagne et faire en sorte que les partis soient moins dépendants des dons privés.

Au **Canada**, les limitations de dépenses imposées aux partis politiques et à leurs candidats sont considérées comme une pierre angulaire de la démocratie. Elles visent à lutter contre le trafic d'influence et à instaurer plus de justice dans la vie

démocratique canadienne. Ces limitations ont été récemment intensifiées et la définition des dépenses de campagne a été élargie, s'étendant désormais, entre autres, aux enquêtes d'opinion, aux tournées des candidats et aux salaires des employés mobilisés pour la campagne (Davidson, 2007).

Les limitations sont calculées en fonction du nombre d'électeurs pour chaque circonscription où un parti présente un candidat – la règle vaut également pour les petits partis. Le montant de dépenses accordé est ensuite ajusté en fonction de l'inflation (site Internet d'IDEA International).

### Financement public

Le financement public vise à éviter que les partis politiques (et leurs candidats) dépendent uniquement de fonds privés – une dépendance présentant le risque d'une influence indue sur la vie politique d'un pays. Le financement public vise également à garantir l'égalité des chances entre les partis et à renforcer le processus d'institutionnalisation sur le long terme. Les subventions d'Etat ne doivent toutefois pas excéder le niveau nécessaire pour atteindre les objectifs cités précédemment ; elles doivent aller de pair avec une obligation de transparence pour les partis.

L'efficacité d'un tel dispositif dépend en effet de la manière dont les partis font état de l'utilisation de ces subventions et de leurs autres sources de revenus. Il est également essentiel que soit mis en place un organisme de contrôle indépendant pour garantir la bonne utilisation des fonds publics. Cet organe doit pouvoir imposer des sanctions sévères en cas d'infractions à la réglementation (exclure par exemple les partis qui ne se soumettent pas aux obligations en matière de transparence et de reddition de comptes).

Les Etats optent en général pour un financement public direct ou indirect. Un financement direct permet aux partis de disposer comme ils l'entendent des subventions reçues. Le financement indirect garantit, lui, l'accès à certains services à titre gratuit ou à un coût réduit (exemptions fiscales, accès aux médias, utilisation des services publics – transports, poste, etc.). Dans les pays où un dispositif de financement public est mis en place pour réduire les risques de corruption, cette seconde option est généralement préférable.

Au **Portugal**, par exemple, les partis politiques disposent de créneaux gratuits à la télévision et à la radio. La publicité payante, sous toutes ses formes (panneaux d'affichage inclus), est interdite par la loi, à l'instar des grands événements publics. Les

experts estiment que ces restrictions ont joué un rôle important sur la réduction des coûts de campagne dans le pays.

Un élément déterminant du financement public est la manière dont les fonds sont répartis entre les partis (critères d'éligibilité). Pour répartir les subventions publiques aux partis, la plupart des pays se basent sur : (i) le pourcentage de vote obtenu lors des dernières élections ou lors des élections pour lesquelles les fonds sont distribués (sous forme de remboursement dans ce dernier cas). C'est notamment le cas de l'Allemagne, de la Suède ou de la Turquie ; (ii) Les sièges obtenus : c'est le cas de la Finlande, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni.

Toutefois, l'instauration de seuils trop stricts (comme la répartition des subventions en fonction du nombre de sièges dont un parti dispose au Parlement) comporte le risque de privilégier le status quo et de freiner l'ascension potentielle de nouveaux partis.

Le **Royaume-Uni** a adopté un système inhabituel : les partis d'opposition sont éligibles à de « petites subventions » (nommées *short money*), qui représentent l'essentiel du financement public. L'**Allemagne** a abaissé le seuil d'éligibilité aux subventions publiques à 0,5 % des suffrages, pour favoriser le pluralisme politique (International Foundations for Electoral Systems, 2009). Dans d'autres pays comme l'**Estonie**, la **Hongrie** ou la **Slovénie**, ce seuil est fixé à 1 % des suffrages obtenus ; au **Canada**, à 2 %. En **Finlande** et aux **Pays-Bas**, l'obtention de subventions publiques est conditionnée par l'obtention d'un siège à l'Assemblée (International Foundations for Electoral Systems, 2009).

#### *Restrictions imposées sur les dons aux partis*

Les restrictions sur les dons visent à réduire l'influence excessive ou indue de capitaux privés sur la vie politique. Elles peuvent consister en une limitation des contributions privées (établissement d'un montant maximum autorisé) ou en des restrictions quant aux sources de financement : interdiction ou limitation des contributions anonymes, des contributions étrangères, des dons effectués par des personnes morales, des entreprises d'Etat ou des entreprises fournissant des biens ou des services à l'administration publique (Conseil de l'Europe, 2003).

Certains pays interdisent tout don d'une entreprise à un parti politique. C'est le cas de l'**Argentine**, de l'**Arménie**, de la **Belgique**, du **Canada**, de l'**Estonie**, de la **France**, de la **Georgie**, de la **Hongrie**, d'**Israël**, du **Mali**, du **Mexique**, de la **Pologne**, du **Portugal** et de la **Roumanie** (site Internet de International IDEA).

Il convient toutefois de noter qu'aucun n'élément concret n'atteste de l'impact d'une telle mesure. Une étude des systèmes en place en Belgique, en France, en Pologne et au Portugal montre que, si l'interdiction des dons provenant de personnes morales peut contribuer à freiner certains actes de corruption, elle ne permet pas de mettre un terme à la corruption politique, surtout si elle ne va pas de pair avec un mécanisme de contrôle renforcé.

Une précédente réponse du Helpdesk développe en détail l'impact de ce type d'interdictions ; elle est disponible à l'adresse suivante : [https://ticz.transparency.org/Working\\_Together/ask/Helpdesk\\_Answers/The\\_impact\\_of\\_banning\\_legal\\_entities%27\\_donations\\_to\\_political\\_parties.pdf](https://ticz.transparency.org/Working_Together/ask/Helpdesk_Answers/The_impact_of_banning_legal_entities%27_donations_to_political_parties.pdf)

Au **Canada**, en plus de l'interdiction pour les personnes morales d'effectuer un don en faveur d'un parti, d'un candidat ou d'un tiers<sup>2</sup> depuis 2007, les dons à titre individuel à des partis politiques ont été plafonnés à 1 100 C\$ par an au total (art. 405 de la loi électorale canadienne, 2000).

#### *Encadrement des fondations et autres organismes liés aux partis politiques*

Les partis politiques essaient parfois de contourner la réglementation en matière de financement en utilisant d'autres institutions – fondations ou autres organismes liés – comme intermédiaires pour recevoir des subventions ou des services (OSCE, 2010). Les organismes liés à des partis politiques, comme les instituts de recherche, les groupes d'intérêts, les syndicats ou les fondations, sont généralement des institutions autonomes (du moins en théorie) souvent soumises à des régimes différenciés en matière de financement. Le terme de « tiers » fait référence aux organismes liés aux partis politiques, mais peut aussi englober les individus ou les organisations qui prennent part à une campagne électorale.

Dans l'idéal, les organismes liés aux partis politiques devraient être astreints à de strictes obligations comptables pour permettre au public de contrôler leur activité, et être soumis au même régime que les partis politiques en matière de financement (par exemple en ce qui concerne l'encadrement des dons).

C'est loin d'être le cas dans la pratique : dans la plupart des pays, ces organismes ne sont pas

<sup>2</sup> La loi électorale canadienne définit les tiers comme « les personnes ou groupes qui ne sont ni des candidats, ni des partis enregistrés, ni des associations de circonscription d'un parti enregistré » (NdT).

correctement encadrés, ce qui permet aux partis politiques et aux candidats de se soustraire au contrôle de l'Etat et de la société civile en transférant les dons suspects vers des comptes n'étant pas soumis aux mêmes obligations de publicité. Quelques pays ont toutefois adopté des mesures visant à encadrer les organismes liés à des partis politiques et les tiers. En **Allemagne**, par exemple, les fondations politiques ne sont pas autorisées à effectuer un don en faveur d'un parti politique. Au **Royaume-Uni** et au **Canada**, les tiers doivent suivre les mêmes règles que les partis politiques. Un dispositif similaire existe également en **Estonie**.

Pour plus d'informations à ce sujet, voir la réponse du Helpdesk sur l'encadrement des organismes liés aux partis politiques, disponible à l'adresse suivante : [HTTPS://TICZ.TRANSPARENCY.ORG/WORKING\\_TOGETHER/ASK/HELPDESK%20ANSWERS/ENTRIES%20RELATED%20TO%20POLITICAL%20PARTIES.PDF](https://ticz.transparency.org/working_together/ask/helpdesk%20answers/entries%20related%20to%20political%20parties.pdf)

#### *Encadrement des prêts consentis aux partis*

Face à l'augmentation des coûts des campagnes électorales et au durcissement de la réglementation sur le financement, partis et candidats se tournent vers d'autres source de financement. De récentes affaires de corruption, comme le « scandale des pairies<sup>3</sup> » au Royaume-Uni, montrent comment le système de prêt peut être utilisé pour financer des partis politiques.

Si les prêts peuvent constituer une source de financement légitime, ils peuvent également servir à courir des dons privés illégaux (quand le prêt n'est pas remboursé, ou s'il a été accordé à des conditions avantageuses). Il importe donc de réglementer cette pratique comme tout autre type de contribution monétaire. Cela implique pour les pays d'adopter des mesures établissant : (i) les créanciers autorisés (idéalement, seuls des institutions financières solides et fiables) ; (ii) le montant maximum d'un prêt ; (iii) les modalités d'enregistrement des prêts ; (iv) la date limite pour contracter un prêt en période électorale ; (v) l'échéance de remboursement ; (vi) les informations devant être divulguées (ex : nom du créancier, montant, etc.).

En **Lituanie**, par exemple, les partis politiques ne peuvent contracter un prêt qu'auprès de banques enregistrées dans le pays. Ils doivent également faire

figurer sur leurs déclarations annuelles tous les prêts dont ils ont bénéficié ainsi qu'une garantie de remboursement de ces prêts (GRECO, 2008).

En **Irlande**, un prêt accordé à un parti par une institution financière peut être considéré comme un don si le taux d'intérêt est inférieur au marché ou s'il n'est pas remboursé selon les conditions fixées au préalable. Il est alors soumis aux mêmes limites qui s'appliquent aux dons, en matière de publicité des informations et de montants maximum.

Une précédente réponse du Helpdesk, intitulée « Encadrement des prêts dans le financement des partis politiques » explore en détail ce type de réglementation. Elle est disponible à l'adresse suivante :

[HTTPS://TICZ.TRANSPARENCY.ORG/WORKING\\_TOGETHER/ASK/HELPDESK%20ANSWERS/REGULATION%20ON%20LOANS%20IN%20THE%20FUNDING%20OF%20POLITICAL%20PARTIES.PDF](https://ticz.transparency.org/working_together/ask/helpdesk%20answers/regulation%20on%20loans%20in%20the%20funding%20of%20political%20parties.pdf)

### 3. CRITERES D'ELIGIBILITE

De nombreux pays ont mis en place des critères d'éligibilité pour les candidatures à certaines fonctions : âge, nationalité, pays d'origine, lieu de résidence, degré d'alphabétisme, etc. Ces conditions varient selon les fonctions briguées (ex : président, vice-président, gouverneur, député, conseiller, etc.). Certains pays ont également établi des conditions de non-admissibilité.

Dans la plupart des pays européens, les critères d'éligibilité concernent des éléments positifs (comme l'âge ou la citoyenneté). Le choix d'élire un candidat ayant un casier judiciaire est donc laissé à la discrétion des électeurs. Certains pays comme **l'Allemagne**, **l'Espagne**, la **France** et **l'Irlande** ont, eux, mis en place des règles interdisant aux personnes ayant déjà fait l'objet de condamnations à se présenter aux élections. Dans les pays en développement, au-delà de l'âge et de la citoyenneté, un certain niveau d'alphabétisation semble également être un critère d'éligibilité habituel pour certains postes.

De ces exemples ne se dégage aucun modèle universel, dans la mesure où les pays établissent ces règles en fonction de leurs traditions, de leurs systèmes électoraux et de circonstances particulières. Certaines pratiques peuvent toutefois être mises en avant, en particulier la mise en place d'une réglementation claire quant aux personnes condamnées pour corruption ou autre infraction au code électoral.

<sup>3</sup> Expression signifiant un degré de noblesse en usage dans la monarchie britannique

En France, par exemple, en plus des critères d'âge et de citoyenneté, la loi énonce des conditions d'inéligibilité. Sont ainsi exclus de la compétition électorale :

- Toute personne privée de son droit de vote et déclarée inéligible par une **décision pénale**, pour la période indiquée dans le jugement (jusqu'à dix ans dans le cas d'un délit grave) ;
- Toute personne condamnée pour **infraction à l'encontre de l'administration publique** (acceptation de pots-de-vin, promotion illégale d'intérêts, blanchiment ou détournement d'argent, etc) pour une durée de cinq ans après le jugement.
- Toute personne **n'ayant pas déposé sa déclaration patrimoniale ou n'ayant pas déposé son compte de campagne** dans les délais prescrits. L'inéligibilité est prononcée pour une durée d'un an après la décision du Conseil constitutionnel.
- Toute personne qui **excède la limite des dépenses de campagne autorisées** ; l'inéligibilité est alors prononcée pour une durée d'un an (article 128 du code électoral).

Le code électoral est disponible à l'adresse suivante : <http://perpot.net/cod/electoral.pdf>

Au **Canada**, selon la loi électorale, les candidats doivent remplir les critères d'éligibilité suivants :

- Avoir au moins 18 ans ;
- Être citoyens canadiens ;
- Ne pas s'être rendus coupables d'**actes illégaux** (dépassement des plafonds de dépenses de campagne, publication de fausses déclarations, etc). Toute personne jugée coupable de tels actes est inéligible et inhérente à siéger à la Chambre des Communes pour une durée de cinq ans à compter de la déclaration de culpabilité (Section 502(1) de la loi électorale canadienne).
- Ne pas s'être rendu coupable d'une **manœuvre frauduleuse** (ex : acceptation de cadeaux ou autre avantages, offre de pots-de-vin, etc.). Toute personne jugée coupable de manœuvre frauduleuse est déclarée

inéligible pour une durée de cinq ans après la date du jugement (Section 502(2) de la loi électorale canadienne).

Manuel d'élection des candidats

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=can/man/ec20190&document=cam&lang=f>

Loi électorale canadienne :

<http://www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/fel/cea&document=part06&lang=f#sec65>

Au **Brésil**, toute personne disposant de la nationalité brésilienne peut se présenter aux élections, à l'exception des personnes illétrées et de celles dont les droits politiques ont été suspendus par un tribunal. Pour l'élection du président et du vice-président de la République, seules les personnes nées au Brésil peuvent se présenter. L'âge est également une condition d'éligibilité pour certains postes : 35 ans pour la fonction de président et celle de vice-président, 30 ans pour celle de gouverneur d'Etat, 21 ans pour celle de député et 18 ans pour celle de conseiller.

En 2010, l'adoption de la loi dite « *ficha limpa* » (casier propre) a renforcé les critères d'éligibilité pour les responsables politiques brésiliens. Est désormais exclue de la compétition électorale toute personne reconnue coupable par décision collégiale d'une cour d'appel (même si recours a été déposé) de racisme, d'homicide, de viol, de trafic de drogue, de détournement de fonds publics et de blanchiment de capitaux. Sont également exclues les personnes ayant démissionné pour éviter de voir leurs droits politiques suspendus. Les responsables politiques s'étant livré à l'achat de voix ou à des abus de pouvoir et d'influence à des fins de manipulation électorale sont également inéligibles pour une durée de huit ans.

Cette loi, considérée comme une pierre angulaire de la démocratie et de la lutte contre la corruption, a été votée à l'initiative de la Société civile brésilienne, qui est allée recueillir sur le terrain 1,6 million de signatures d'électeurs du pays. Elle soulève des attentes considérables et pourrait révolutionner la vie politique du pays, dès ses premières applications, aux élections municipales de 2012 et aux élections générales de 2014. A titre d'exemple, si cette loi avait été en vigueur en 2010, elle aurait empêché pas moins de 247 candidats de se présenter aux élections<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Voir (en portugais) :

<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/com-tse-barrados-pela-ficha-limpa-que-ganha-247/>

Une précédente réponse du Helpdesk analyse en détail les inéligibilités résultant de décisions pénales. Elle est disponible à l'adresse suivante : [https://ticz.transparency.org/Working\\_Together/ask/Helpdesk%20Answers/Ineligibilities%20Arising%20from%20Criminal%20Law%20Decisions.pdf](https://ticz.transparency.org/Working_Together/ask/Helpdesk%20Answers/Ineligibilities%20Arising%20from%20Criminal%20Law%20Decisions.pdf)

#### 4. BIBLIOGRAPHIE

ACES, 2008. *Methods of Promoting Internal Democracy in Political Parties.* <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/110615365>

Council of Europe (2008) *Evaluation Report on Lithuania Transparency of Party Funding.* [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)10\\_Lithuania\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)10_Lithuania_Two_EN.pdf)

Council of Europe, (2003). *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.* <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>

Davidson, D., 2007. Political Financing in Canada: Achieving a Balance. IFES Working Paper Series. [http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Money%20and%20Politics/Research%20and%20Publications/Reports%20and%20Papers/English/PoliticalFinancing\\_Canada\\_Davidson.pdf](http://www.ifes.org/~/media/Files/Publications/Money%20and%20Politics/Research%20and%20Publications/Reports%20and%20Papers/English/PoliticalFinancing_Canada_Davidson.pdf)

Fontana, (2007). *Money in Politics: Transparency in Action.* U4, CMI Publication. <http://www.cmi.no/publications/file/2743-money-inpolitics-transparency-in-action.pdf>

International Foundation for Electoral Systems (IFES), 2009, *Political Finance Regulation: The Global Experience.* <http://www.ifes.org/Content/Publications/Books/2009/Political-Finance-Regulation-The-Global-Experience.aspx>

International IDEA, 2012. *Political Finance Database.* <http://www.idea.int/political-finance/>

International IDEA, (2001). *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns: Overview.*

\_\_\_\_\_, (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns.* Handbook Series.

OSCE, (2010). *Guidelines on Political Party Regulation.* Published by the OSCE Office for Democratic Institution and Human Rights.

Scarrows, S., 2005. *Implementing Intra-party Democracy.* National Democratic Institute for Internal Affairs. [http://www.ndi.org/files/1951\\_polpart\\_scarrow\\_110105.pdf](http://www.ndi.org/files/1951_polpart_scarrow_110105.pdf)

Transparency International, (2008). *Accountability and Transparency in Political Finance: Why, How, and What for?.* Working paper 1/2008.

Transparency International, (2009). *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gaps.* Policy Position.02/2009.

<http://partner.u4.no/document/literature/2009%20TI%20Bridging%20the%20Enforcement%20Gap.pdf>

Transparency International, 2012. *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe.* [www.transparency.org/nis](http://www.transparency.org/nis)

Venice Commission (2008) "Code of Good Practice in the Field of Political Parties." Code adopted by the Venice Commission at its 77<sup>th</sup> plenary session. Venice, 12-13 December 2008.

[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)002-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)002-e.asp) [Accessed: 24 December 2009].

« Le Helpdesk fournit des notes de synthèse sur des thématiques liées à la corruption à des personnes ou organisations travaillant sur ces sujets partout dans le monde. Ces documents se basent sur des informations publiquement disponibles et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de Transparency International.