

# Le statut des partis politiques en Europe<sup>1</sup>

M. Guy PRUNIER

Chargé de mission auprès du Service du greffe  
Conseil constitutionnel français

**Publié avec l'aimable autorisation de la *Revue de droit public*  
et de la science politique en France et à l'étranger**

Qu'est-ce qu'un parti politique ? En droit français, la réponse à cette question est une gageure, dont on ne se sort qu'en citant la Constitution. La même question en droit communautaire européen appelle maintenant une réponse concrète. Pas depuis longtemps, il est vrai, puisque le texte qui régit cette question, à savoir le règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen et publié le 15 novembre 2003, est applicable depuis le 15 février 2004 et recevra sa pleine extension après les élections européennes du 13 juin 2004.

L'originalité de ce texte est d'autant plus perceptible par comparaison avec les règles du droit français, fixées par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. En dépit de règles de financement public somme toute comparables, les deux textes confortent des vocations différentes assignées aux partis.

## I. Un régime de financement public comparable

### A. Un contexte juridique similaire

Dans les deux cas, le texte de référence est court et concis. Il intervient historiquement pour légitimer l'existence des partis, en se bornant à un constat plus ou moins développé de leur importance dans le processus démocratique.

Dans le cas français, il s'agit de l'article 4 de la Constitution de 1958, à l'origine ainsi conçu : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

---

1. Article paru dans la *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n° 3-2004, p. 682-691.

Pour les partis européens, le règlement constitue l'application de l'article 191 du traité instituant les Communautés européennes, modifié par le récent traité de Nice et désormais ainsi libellé :

« Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe le statut des partis politiques au niveau européen, et notamment les règles relatives à leur financement. »

En réalité, ces textes n'ont pas vocation à se prolonger par une législation complexe, comparable, par exemple, à un code électoral, mais bien à conforter juridiquement le financement public des partis, point essentiel qui résume le droit ainsi élaboré. Sous l'empire de la Constitution française, légitimant en 1958 l'existence de partis vieux pour certains (à l'époque) de plus de soixante ans, il a fallu trente ans pour qu'une loi sur les partis voit le jour.

## **B. Des règles de financement très ressemblantes**

Pour les partis européens, le montant global à répartir est décidé souverainement par le Parlement européen. *Mutatis mutandis*, il en va de même en France pour l'aide publique aux partis et groupements politiques, dont le montant est fixé par la loi de finances.

Deux parts sont ensuite prévues, en fonction de deux critères de représentation distincts. Le financement européen va d'abord aux partis représentés au Parlement européen. En France, la « seconde fraction » (qui fut pourtant historiquement la première versée !) est destinée aux seuls partis représentés au Parlement.

Dans l'un et l'autre cas, la répartition s'effectue en fonction de l'importance du nombre des parlementaires déclarant se rattacher à tel ou tel parti.

L'autre part (en France, la « première fraction ») est allouée aux partis représentatifs à raison de leurs résultats aux élections les plus récentes, au Parlement européen dans un cas, aux élections législatives dans l'autre.

Les partis représentés au Parlement européen se partagent 85 % de la dotation globale, les partis européens non représentés au Parlement européen se répartissent, à égalité de traitement, les 15 % restant.

Les sommes sont attribuées sans référence au nombre de suffrages recueillis par les partis bénéficiaires. Il est vrai que le calcul pourrait se heurter à des difficultés redoutables, en l'absence d'une loi électorale commune à tous les États membres.

En France, les deux fractions de l'aide publique sont sensiblement équivalentes, ce qui paraît plus équilibré.

On aura garde toutefois de méconnaître l'ampleur de l'avantage réel conféré par l'existence d'une représentation parlementaire. Si l'on additionne les montants perçus par les cinq plus grands partis français, quelles que soient par ailleurs, tant leurs appellations que les majorités parlementaires successives, ceux-ci se partagent régulièrement, bon an, mal an, entre 87 et 90 % du montant total de l'aide publique.

Sous réserve de quelques corrections (candidats déclarés inéligibles, non respect de la parité entre hommes et femmes), le montant de la première fraction est attribué aux partis, proportionnellement au nombre de suffrages recueillis par les candidats ayant déclaré se rattacher, selon les formalités prévues par la loi, à tel ou tel parti aux dernières élections législatives générales.

### C. Des modalités de contrôle voisines

Dans les deux cas, le financement public comporte une contrepartie dans un contrôle, de portée variable, des activités des partis bénéficiaires. Il ne s'agit pas de limiter cette activité (d'où la nécessité de rappeler en complément quelques grands principes) mais de vérifier le bien fondé de l'allocation des deniers publics. Le financement public n'entre nullement en contradiction avec le principe de liberté de fonctionnement et d'organisation des partis.

En premier lieu, le parti bénéficiaire publie une comptabilité retraçant ses activités.

Pour les partis européens, la publication porte de manière générale sur les recettes et les dépenses, les actifs et les passifs, autant de notions comptables définies par ailleurs par la réglementation communautaire. L'autorité de certification doit être externe au parti et indépendante. Elle a six mois pour certifier les comptes après l'exercice retracé, comme en France. En revanche, une autorité suffit (en France, la loi exige une double certification).

Le mécanisme français de contrôle, par ailleurs largement équivalent, prévoit l'intervention d'une instance administrative indépendante, la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui assure matériellement cette publication au *Journal officiel* sous une forme synthétique.

Deuxièmement, le parti rend publiques les ressources dont il bénéficie.

Le parti européen doit indiquer l'origine et la nature de ses ressources. S'agissant des dons de plus de 500 €, il publie la liste des donateurs et le montant des dons.

En droit français, dans le passé, des dispositions similaires ont existé, quand les dons des entreprises étaient autorisés, mais sans référence de seuil. En revanche, la loi garantit rigoureusement l'anonymat des petits donateurs, c'est-à-dire de ceux qui ont consenti un don au plus égal à 3 000 €.

En troisième lieu, certaines ressources sont interdites, d'autres encadrées.

Les dons aux partis européens sont permis jusqu'à concurrence de 12 000 € par donateur et par an (en France, 4 600 €). Le règlement européen ne prévoit pas de support précis au paiement du don (en France, c'est obligatoirement un paiement par chèque au delà de 150 €).

Les dons des entreprises à un parti européen sont licites dans les mêmes conditions que ceux des personnes physiques. La France, après avoir un temps retenu une solution équivalente, a prohibé en 1995 tout don d'entreprise à un parti. Toutefois, le règlement européen interdit les dons émanant d'entreprise sous contrôle, direct ou indirect, de la puissance publique.

Les cotisations en provenance d'autres partis sont admises pour les partis nationaux membres d'un parti européen (donc implicitement interdites pour les autres) mais dans la limite de 40 % des ressources du parti bénéficiaire. Si cette ressource n'a pas la nature d'une cotisation, elle paraît implicitement interdite.

Le financement public d'un parti européen ne doit pas excéder les 3/4 de ses ressources, ce qui écarte l'hypothèse de partis vivant exclusivement du financement public. Une telle restriction n'existe pas en droit français.

Les règles qui précèdent sont évidemment assorties de dispositifs de sanctions.

Le financement est purement et simplement retiré au parti européen qui cesse d'avoir vocation à le percevoir au regard des critères précédemment définis. Dans le même cas, le droit français prévoit l'intervention de la commission précitée, qui ne peut que suspendre, et pour un an, le droit à l'aide publique d'un parti défaillant.

Le financement est diminué à due concurrence au parti européen qui consacrerait ses ressources à des dépenses non autorisées. La loi française a prévu des dispositions assez comparables (quoique en fait peu usitées) pour les partis dont les instances locales n'auraient pas transmis les comptes en même temps que les instances centrales.

En revanche, la loi française a introduit en 2000 (avec effet réel dès 2003) une réfraction du calcul du montant de l'aide versée aux partis qui n'auraient pas respecté le principe de parité des candidatures entre hommes et femmes, principe maintenant consacré par la Constitution.

À ce stade de l'analyse, on perçoit déjà bien que les différences relevées ne résultent pas uniquement de circonstances purement historiques.

## II. Les différences découlent d'une fonction différente reconnue aux partis

Pour résumer sommairement le propos, le parti européen milite pour l'Europe, tandis que le parti français finance des campagnes électorales.

La législation française s'est toujours refusée à définir un parti politique, tant la vie politique nationale est jalonnée de formations changeant de nom, ou évoluant constamment entre fusion et scission. Le parti résulte donc *de facto* d'abord de la volonté collective de ses membres. Ainsi, l'appellation officielle « partis et groupements politiques » fait référence aux partis s'affirmant différents des autres, ce qui est, par exemple, le cas des partis d'inspiration gaulliste.

Tel n'est pas le cas du parti européen dont la définition existe, même si ses critères demeurent empiriques.

### A. Les trois sortes de partis distingués par le règlement européen

La définition du « parti politique » ordinaire, « une association de citoyens qui poursuit des objectifs politiques », peut paraître quelque peu tautologique. Sous cette réserve, elle n'est pas si mal vue car elle introduit deux références implicites.

Un parti est d'abord un groupe de personnes, donc ni une formule abstraite, ni une coquille vide. C'est ensuite une association, ce qui suppose une structure ressortissant à des principes bien connus du droit associatif (liberté de constitution, de fonctionnement, d'organisation, etc.).

L'« alliance de partis politiques » est ce qu'on appelle communément une coalition de partis. Il y a différence de définition, mais non de statut juridique, entre le parti et l'alliance de partis.

Mais c'est surtout le troisième, le « parti politique de niveau européen » (abrégé en « parti européen ») qui retient l'attention. Il est défini par quatre séries de critères cumulatifs, de nature et portée inégales.

C'est d'abord un parti existant au niveau national. Cette définition exclut, par exemple, une internationale de partis qui aurait son siège hors de l'Union européenne (on voit que l'histoire a laissé des traces !).

Il respecte au moins une législation nationale qui lui confère une personnalité juridique. Dans le cas français, on n'a guère que l'article 7 de la loi précitée qui, à lui tout seul et hors financement public, tient lieu de « statut des partis », en leur reconnaissant quelques droits essentiels (ester en justice, acheter un immeuble, etc.).

C'est ensuite un parti représentatif au niveau européen. À cet effet, trois critères de représentativité, dont deux alternatifs, sont retenus.

Le parti doit d'abord être représenté dans au moins un quart des États membres, c'est-à-dire, pour l'« Europe à 25 », dans au moins sept États membres.

Il doit ensuite, et de préférence, disposer d'élus en nombre suffisant, soit au Parlement européen, soit au parlement national ou dans les assemblées régionales de chaque État membre.

En France, ce critère suppose que les candidats se réclamant des partis bénéficiaires aient vocation à la répartition des sièges, donc qu'ils aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés aux élections correspondant à leur mandat.

En cas de parlement bicaméral, on ne distingue pas les deux chambres.

En France, la notion d'« assemblée régionale » paraît *a priori* devoir être interprétée au sens propre, comme le texte le suggère, c'est-à-dire en incluant des assemblées telles que celle de Corse ou celles propres à l'outre-mer, mais en excluant les conseils généraux ou le Conseil de Paris.

Le texte est ouvert quant à la forme précise de la représentation. En France, il peut être fait référence aux groupes politiques, tels qu'ils fonctionnent à l'Assemblée nationale, au Sénat, ainsi que dans les assemblées locales dans les conditions fixées par la loi.

À défaut d'élus, ou d'élus en nombre suffisant, les conditions se font plus restrictives. Il faut avoir participé avec succès aux élections européennes, c'est-à-dire avoir réuni 3 % au moins des suffrages exprimés dans au moins sept pays lors de la dernière élection au Parlement européen. Dans le cas où existeraient des circonscriptions, ce qui est le cas de la France depuis 2003, le seuil s'entend au niveau national et pas nécessairement dans chacune des circonscriptions.

C'est enfin un parti qui respecte, par son programme et son action, les principes fondateurs de l'Union européenne (liberté, démocratie, droits de l'homme, État de droit).

Que signifie cette formulation ? On comprend bien qu'un parti dont le but avoué serait de renverser la démocratie et de détruire l'Union européenne ne serait pas qualifiable de parti européen.

Mais cette considération est-elle opposable à une alliance de partis « nationalistes » ? Il ne le semble pas, dès lors que le parti ou l'alliance respecterait la loi et l'État de droit.

Cependant, l'article 4 de la Constitution française de 1958 comprend un dispositif tout à fait similaire (les partis « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ») dont tout le monde s'est accommodé depuis !

Les deux derniers critères alternatifs paraissent largement redondants.

En effet, il faut avoir participé aux élections au Parlement européen, (il n'est pas indiqué qu'il s'agisse nécessairement des dernières élections) ou en avoir « exprimé l'intention ».

Par « exprimer l'intention », on vise au moins un dépôt de candidatures qui n'aurait pas abouti, situation qui serait ainsi comprise dans le contexte français.

Dans quelle mesure ces critères sont-ils invocables en plus des précédents qui les recouvrent presque entièrement ? Ils ne peuvent intéresser que des partis nationaux n'ayant pas connu le moindre succès aux plus récentes élections européennes.

Sans doute vise-t-on l'hypothèse de partis nationaux qui décideraient brusquement de se fédérer au niveau européen et qui n'auraient pas d'élus en nombre suffisant. Ou des partis nouveaux issus d'une scission, entre deux élections européennes, de partis européens.

## **B. La vocation à bénéficiaire du financement public**

À cet effet, le Parlement européen examine deux critères.

Le parti doit d'abord être européen. D'où l'intérêt des considérations qui précèdent.

Il doit ensuite formuler une demande. Celle-ci est effectuée annuellement. Seule la première nécessite une instruction approfondie, qui s'appuie sur un dossier ainsi présenté :

1. Les pièces attestant du caractère européen du parti (cf. *supra*).

2. La présentation du « programme européen ». Cette pièce doit démontrer la vocation européenne du parti, le terme s'entendant, selon toute vraisemblance, de façon large.

3. La présentation des statuts du parti. Cette démarche vise surtout à faire préciser qui sont les décideurs réels et qui a pouvoir de représenter la formation auprès du Parlement européen. Sage précaution qui n'existe guère en droit français, où on se contente du nom du titulaire et des coordonnées, bancaires ou postales, du compte sur lequel le montant de l'aide publique est versé.

Le Parlement européen dispose de trois mois pour traiter la demande.

En droit français, la vocation des partis à percevoir l'aide publique est établie par l'administration (en pratique, le ministère de l'Intérieur), au vu des résultats des candidats se réclamant desdits partis aux dernières élections législatives générales. Aucune demande n'est à formuler et, sous réserve des sanctions légales par la commission précitée, la vocation à percevoir l'aide publique est garantie aux partis pour la durée de la législature, soit au plus pour cinq ans.

### **C. L'ampleur inégale du contrôle de l'origine des ressources et de l'affectation des recettes**

À partir d'un schéma initial comparable, on l'a déjà vu, des différences d'application et de traitement, sans doute d'ailleurs inévitables, subsistent. Elles concernent tout autant les ressources du parti et l'affectation de ses fonds que les modalités de contrôle de ses activités.

Un parti européen peut, sous certaines conditions, être financé par un parti national. En France, le financement d'un parti français par un parti étranger (fût-il européen) est interdit. Une jurisprudence récente du Conseil d'État l'a rappelé fermement<sup>2</sup>.

En revanche, le législateur français a approfondi un point totalement absent du régime européen qui est le contrôle des dons des personnes physiques. Il est vrai que ces dons donnent lieu à réduction fiscale, dans des conditions fixées par la loi, qui ont été modifiées à plusieurs reprises mais toujours dans un sens favorable aux donateurs. En contrepartie, les formations politiques françaises sont astreintes à toute une comptabilité de décompte des dons, encadrée législativement et réglementairement avec un luxe de détails (reçus d'un modèle réglementaire, carnets spéciaux de reçus-dons, souches retransmises annuellement à la commission, etc.)

Autre différence fondamentale, le législateur français a introduit dans le fonctionnement des partis la distinction, propre à la comptabilité publique, des ordonnateurs et des comptables. Les partis doivent désigner un mandataire financier, qui est soit une personne physique, soit une association de financement, tenu d'encaisser tous les fonds perçus par le parti. La méconnaissance de cette règle est sévèrement sanctionnée.

De plus, une construction jurisprudentielle du Conseil d'État a reconnu aux seuls partis contrôlés par la commission précitée le droit de financer des campagnes électorales<sup>3</sup>. Cette jurisprudence a été reprise par le Conseil constitutionnel<sup>4</sup>.

En sens inverse, les dépenses des partis bénéficiaires du financement public européen sont contrôlées, ce qui, par principe, n'est pas admis en France.

La nature des dépenses du parti européen, liée aux objectifs déterminés par son programme, est définie limitativement : « frais administratifs, frais liés au soutien technique, aux réunions, à la recherche, aux manifestations transfrontalières, aux études, à l'information et aux publications ».

Le règlement européen demeure évasif sur la possibilité de financer directement des campagnes électorales. Cette affectation des recettes paraît, sinon prohibée, du moins susceptible de la sanction de diminution du financement précédemment évoquée.

2. C.E., 8 décembre 2000, parti national basque ERI-PNB, Rec. C.E. 594. Cf. sur ce point :

– conclusions du commissaire du Gouvernement Christine Maugué, *Actualité Juridique Droit Administratif (A.J.D.A.)*, n° 9, 20 septembre 2001, pp. 769-774 ;

– *Droit administratif*, n° 3, 1<sup>er</sup> mars 2001, commentaire n° 61, pp. 16-18 ;

– note Jean-Pierre Camby, *Les petites Affiches*, n° 184, 14 septembre 2001, pp. 10-15 ;

– article Michel Verpeaux, *Revue Française de Droit Administratif (R.F.D.A.)*, n° 1, 1<sup>er</sup> février 2002, pp. 59-64.

3. C.E., 30 octobre 1996, élection municipale de Fos-sur-Mer, Rec. C.E. 394. Cf. sur cette question :

– conclusions du commissaire du Gouvernement Laurent Touvet, *Revue Française de Droit Administratif (R.F.D.A.)*, n° 1, 1<sup>er</sup> février 1997, pp. 59-72 ;

– note Jean-Pierre Camby, *Les petites Affiches*, n° 29, 7 mars 1997, pp. 14-19.

4. Déc. n° 97-2535 du 19 mars 1998, A.N., Nord, (12<sup>e</sup> circ.). Cf. article Jean-Pierre Camby, *Revue du Droit Public (R.D.P.)*, n° 2, 1<sup>er</sup> mai 1998, pp. 321-329.



Par ailleurs, les interdictions et les autorisations prévues par les textes européens et français ne coïncident pas.

Les dons anonymes (par exemple, les collectes en espèces), interdits au profit du parti européen, sont en France autorisés dans une certaine mesure (150 € au plus par personne). C'est le seul point pour lequel le droit européen se montre plus restrictif que le droit national. Pour tous les autres, c'est l'inverse.

Sont autorisés au bénéfice du parti européen, dans les mêmes conditions que celles qui encadrent les dons des personnes physiques, les dons d'entreprises, sous réserve de l'interdiction précitée (entreprises publiques). En France, les dons des entreprises sont prohibés depuis 1995, de même que ceux de toute personne morale, de droit public, privé ou étranger.

Il est interdit à un parti européen de financer un parti non européen.

De même, des modalités de vérification des comptes divergent substantiellement.

Le Parlement européen vérifie si, au regard des critères définissant le parti européen, la formation bénéficiaire a toujours vocation à percevoir son financement.

La Cour des comptes européenne est associée au contrôle de la bonne affectation des financements.

En droit français, c'est exactement l'inverse : le financement des partis politiques échappe aux modalités ordinaires du contrôle des dépenses engagées (contrôle financier et Cour des comptes), cette dernière n'intervenant qu'à titre de sanction et à la demande de la commission précitée.

Par voie de conséquence, le régime des sanctions diffère sensiblement.

Le règlement exclut toute structure administrative entre le Parlement européen et les partis. Du coup, l'autorité d'attribution est également celle qui contrôle et sanctionne. C'est pourquoi, en cas de sanction, le règlement prévoit une procédure contradictoire, qui fait intervenir, comme instance d'arbitrage, un comité spécial à composition tripartite (Parlement, Commission, Conseil européens).

En principe, ce dispositif est prévu seulement dans l'hypothèse où la sanction viserait la perte de la vocation européenne du parti au vu des pièces attestant de son programme politique. On peut penser qu'une telle instance d'arbitrage pourrait fonctionner aussi dans une circonstance tout autre imprévue.

En France, un parti sanctionné par l'instance administrative précitée voit son droit à l'aide publique suspendu pour l'année suivant celle au titre de laquelle la sanction est prononcée.

#### **D. Conséquences sur le droit français des partis et groupements politiques**

On a vu que le règlement ne méconnaît pas l'existence des règles nationales, d'une part, dans la définition du parti, d'autre part, dans son régime juridique.

En sens inverse, le droit français ignore la notion de parti européen. L'approche dégagée essentiellement par la jurisprudence, tant du Conseil d'État que du Conseil constitutionnel, définit le parti politique par le fait de financer des campagnes électorales. Pour y être autorisé, il doit, à moins de bénéficier par ailleurs de l'aide publique, avoir désigné un mandataire financier, ce qui implique son contrôle par la commission précitée.

Hors de ce schéma, il n'existe que des personnes morales de droit privé assimilées aux associations, soit de droit français, soit de droit étranger.

Un parti européen est donc actuellement, en droit français, une personne morale de droit étranger, qui ne peut financer, ni un parti français, ni une campagne électorale se déroulant en France.

La seule exception, c'est le parti européen fonctionnant en France à l'instar d'un parti français, comme une personne morale de droit français. En d'autres termes, son siège social se situe en France et il a déclaré en préfecture un mandataire financier. Il est alors traité comme les autres partis nationaux et sa spécificité européenne n'apparaît pas.

## Conclusion

En définitive, le règlement européen est à la fois relativement dense, synthétique et complet. Aucun point important des problèmes de financement n'est méconnu et l'approche des procédures paraît équilibrée et pragmatique. On sent que les expériences nationales ont dû beaucoup servir ses concepteurs. Il est vrai que le risque d'erreur n'est pas le même lorsqu'il faut imaginer une législation entière à partir de rien, ce qui était bien le cas de la France, il y a maintenant plus de quinze ans !

Dans l'immédiat, ce texte paraît impliquer au moins une adaptation des textes français, qui pourrait porter sur les définitions, un meilleur équilibre des contrôles entre des points devenus trop tatillons (le contrôle des dons des particuliers) et d'autres restés trop lacunaires (ressources et dépenses des partis) et sur la reconnaissance du parti européen.

S'acheminerait-on alors vers un véritable « statut des partis » ?