

PARLEMENT EUROPEEN



*Direction générale des Études*

DOCUMENT DE TRAVAIL

**Statut et financement  
des partis politiques européens**

*Série Affaires constitutionnelles*

*AFCO 105FR*



PARLEMENT EUROPEEN



---

*Direction générale des Études*

DOCUMENT DE TRAVAIL

**Statut et financement  
des partis politiques européens**

*Série Affaires constitutionnelles*

*AFCO 105 FR  
12-2003*

Cette étude a été demandée par la commission des Affaires constitutionnelles du Parlement européen dans le cadre du programme annuel de recherche.

Le document n'est publié qu'en FR

Auteurs : Wilhelm LEHMANN (avec le concours de M<sup>me</sup> Ramona COMAN, stagiaire Robert Schuman)  
Division des affaires internationales et constitutionnelles  
Tel: +352/4300-23588  
Fax: +352/4300-27724  
E-mail: wlehmann@europarl.eu.int

Fonctionnaire responsable : Saverio BAVIERA  
Division des affaires internationales et constitutionnelles  
Tél: +352/4300-22538  
Fax: +352/4300-27724  
E-mail: DG4-politique@europarl.eu.int

Manuscrit achevé en novembre 2003.

Pour obtenir des copies papier,  
adressez-vous à : Service des Publications  
Tél: (352) 43 00-24053/20347  
Fax: (352) 43 00-27722  
E-mail: dg4-Publications@europarl.eu.int

Pour de plus amples informations  
sur les publications de la DGIV: [www.europarl.eu.int/studies](http://www.europarl.eu.int/studies)

Luxembourg, Parlement européen, 2003  
ISBN:

Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci

© Communautés européennes, 2003

*Printed in Luxembourg*

## Résumé

Dans le cadre du processus d'intégration européenne, les plus importantes familles politiques ont fondé au cours des années '70 des fédérations de partis au niveau européen, qui se composent des partis nationaux se rattachant à la même idéologie politique. Suite à l'introduction dans le Traité de Maastricht de l'article 138A TCE, qui reconnaît l'importance des partis politiques au niveau européen<sup>1</sup>, tous ces regroupements politiques ont procédé à une réorganisation de leurs structures en étroite collaboration avec les groupes politiques siégeant au Parlement européen.

Toutefois, faute d'un cadre légal approprié, les partis européens sont dépourvus de personnalité juridique et leurs statuts internes n'ont aucun effet ni dans l'ordre juridique communautaire, ni dans les ordres juridiques des différents États membres de l'Union. Depuis des années, ils revendiquent la nécessité de clarifier leur situation juridique. Une évolution dans ce sens est en cours: l'Union Européenne s'apprête à reconnaître les partis politiques européens et à donner un contenu au libellé de l'article 191 TCE<sup>2</sup>, tel qu'il a été modifié par le Traité de Nice, entré en vigueur le 1er février 2003.

Cette étude, qui comporte quatre parties, a été rédigée dans le but de donner un aperçu général de la problématique, qui est d'actualité vu l'adoption récente d'un financement communautaire des partis politiques européens. Des versions antérieures de ce document ont servi comme référence pour le rapport de M<sup>me</sup> Ursula Schleicher<sup>3</sup>, sur la première proposition de la Commission d'un statut de parti. Le rapport sur la deuxième proposition de la Commission, qui a été préparé par M. Jo Leinen<sup>4</sup>, s'en est également inspiré.

La première partie du document retrace les étapes successives qui ont conduit à la mise en place d'un cadre juridique à partir de l'adoption de l'article 191 (138A) TCE, première référence dans les textes communautaires aux partis politiques, à laquelle fait suite une proposition d'un statut de la part du Parlement européen. Cette proposition s'est heurtée à des difficultés d'application à cause de l'inaptitude de cet article à servir de base juridique suffisante pour l'adoption d'actes législatifs communautaires sur les partis politiques, dans la mesure où il ne prévoit pas de dispositions opérationnelles. Le débat sur la nécessité d'une clarification juridique de l'existence des partis européens s'est déroulé surtout au sein du Parlement européen, qui, en décembre 1996, a adopté une résolution sur le statut constitutionnel des partis européens, sur la base du rapport Tsatsos<sup>5</sup>. Dans cette résolution, le Parlement préconise l'adoption d'un statut, considéré comme un règlement-cadre nécessaire

---

<sup>1</sup> "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."

<sup>2</sup> "[premier paragraphe comme ci-dessus]

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".

<sup>3</sup> Rapport sur la proposition de règlement du Conseil concernant le statut et le financement des partis politiques européens, établi au nom de la commission des affaires constitutionnelles, A5-0167/2001; résolution du Parlement du 17 mai 2001 (JO C154E du 29 mai 2001, p. 283).

<sup>4</sup> Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens, établi au nom de la commission des affaires constitutionnelles, A5-0170/2003; résolution du 19 juin 2003 (PV PE333.022, p. 41).

<sup>5</sup> Rapport sur le statut constitutionnel des partis politiques européens, établi au nom de la commission des affaires institutionnelles, A4-0342/1996; résolution du 10 décembre 1996 (JO C20 du 20 janvier 1997, p. 20 et 29).

pour la reconnaissance de ces partis, la reconnaissance étant le préalable pour leur attribuer une personnalité juridique, dont ils peuvent tirer des droits et des devoirs. Selon le Parlement, un statut devrait se limiter à donner une définition précise de "parti européen" et à prévoir des modalités de financement mais il ne devrait pas contenir d'autres dispositions susceptibles de restreindre l'autonomie et la liberté d'action politique dont les partis jouissent. Les partis européens sont censés avoir la liberté de constitution et d'action vis-à-vis des institutions communautaires et des institutions nationales, mis à part le respect des conditions déjà imposées, au niveau national, aux partis nationaux: démocratie, état de droit, etc.

Ces tentatives ont échoué lors de la Conférence Intergouvernementale (CIG) de 1996, mais ont été couronnées de succès lors de la CIG 2000. Ainsi, à l'occasion du Conseil européen de Nice, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé la proposition d'amender l'article 191, en suivant l'orientation donnée par le Parlement et la Commission. Introduit par le Traité de Nice, il existe maintenant des dispositions opérationnelles pour trancher la question du statut et du financement des partis politiques européens.

Pour enrichir le débat sur la définition des règles pour un financement des partis à partir du budget de l'Union, la deuxième partie de l'étude donne quelques illustrations sur le financement des partis politiques dans les États membres actuels de l'Union européenne.

La troisième partie reprend d'une manière plus détaillée les questions liées au financement des partis politiques européens et l'historique des deux propositions de règlement de la Commission. En juin 2000, un rapport spécial de la Cour des Comptes avait mis en évidence que le virement de fonds aux partis européens de la part des groupes politiques siégeant au Parlement était une pratique courante, mais qui faisait l'objet de critiques. Ce rapport a contribué à relancer le débat sur l'urgence de prévoir une forme légale et transparente de financement communautaire pour les partis. Un premier pas dans ce sens a été fait avec la création d'une ligne budgétaire spécifique pour les contributions aux partis politiques européens, portant inscription p.m., dans le budget général de l'Union. Ensuite, dans l'attente de la ratification du Traité de Nice et après plusieurs rappels du Parlement, la Commission a présenté une première proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens, mais, en dépit des efforts de la présidence belge du deuxième semestre de 2001, le Conseil n'a pas trouvé un accord. Deux semaines après l'entrée en vigueur du Traité de Nice, la Commission a lancé une nouvelle tentative, en adoptant, le 19 février 2003, une deuxième proposition de règlement, qui est à la base du règlement adopté par le Conseil le 29 septembre 2003.

Deux autres questions sont étroitement liées au statut des partis politiques européens : l'établissement d'une procédure électorale uniforme pour les élections au Parlement européen et l'adoption d'un statut commun des députés européens. La quatrième partie du document est donc consacrée à une présentation sommaire des derniers développements de ces deux dossiers.

## Sommaire

|                                                                               |            |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Résumé .....</b>                                                           | <b>iii</b> |
| <b>1. L'évolution difficile des partis politiques au niveau européen.....</b> | <b>1</b>   |
| 1.1. Les premières étapes d'une vie politique à l'échelle européenne .....    | 1          |
| 1.2. L'insertion de l'article 138A dans le Traité de Maastricht .....         | 2          |
| 1.3. La définition de partis politiques européens .....                       | 4          |
| 1.4. Vers une proposition de statut et de financement .....                   | 6          |
| 1.4.1. <i>La position du Parlement européen.....</i>                          | <i>7</i>   |
| 1.4.2. <i>Les propositions à la CIG 2000 .....</i>                            | <i>13</i>  |
| 1.4.3. <i>La position de la Commission.....</i>                               | <i>14</i>  |
| 1.5. Le traité de Nice - un progrès décisif .....                             | 17         |
| <b>2. Le financement des partis dans les États membres.....</b>               | <b>19</b>  |
| 2.1. Allemagne.....                                                           | 19         |
| 2.2. Autriche.....                                                            | 22         |
| 2.3. Belgique.....                                                            | 24         |
| 2.4. Danemark .....                                                           | 26         |
| 2.5. Espagne .....                                                            | 27         |
| 2.6. Finlande.....                                                            | 30         |
| 2.7. France.....                                                              | 31         |
| 2.8. Grèce .....                                                              | 33         |
| 2.9. Irlande.....                                                             | 34         |
| 2.10. Italie.....                                                             | 35         |
| 2.11. Luxembourg .....                                                        | 36         |
| 2.12. Pays-Bas.....                                                           | 37         |
| 2.13. Portugal.....                                                           | 38         |
| 2.14. Suède.....                                                              | 42         |
| 2.15. Royaume-Uni .....                                                       | 43         |
| <b>3. Comment financer les partis européens ? .....</b>                       | <b>48</b>  |
| 3.1. Le rôle des groupes politiques au Parlement européen .....               | 49         |
| 3.2. Le rapport spécial de la Cour des Comptes .....                          | 51         |
| 3.3. Un financement provisoire des partis européens.....                      | 52         |
| 3.4. L'insuccès d'une première proposition législative.....                   | 55         |
| 3.5. La deuxième proposition de la Commission.....                            | 58         |
| <b>4. Questions connexes .....</b>                                            | <b>63</b>  |
| 4.1. La procédure électorale .....                                            | 63         |
| 4.2. Vers un statut des députés européens .....                               | 66         |
| <b>Conclusion .....</b>                                                       | <b>68</b>  |
| <b>Bibliographie .....</b>                                                    | <b>71</b>  |



## 1. L'évolution difficile des partis politiques au niveau européen

### 1.1. Les premières étapes d'une vie politique à l'échelle européenne<sup>6</sup>

Dans les États membres, les partis politiques sont considérés indispensables pour le bon déroulement de la vie politique. Le cadre par excellence dans lequel ils s'expriment est le Parlement, arène du débat politique. Au niveau communautaire, le Parlement européen est resté pendant longtemps une institution avec des pouvoirs législatifs limités qui ne constituait pas un lieu de confrontation politique. L'enjeu des élections européennes était donc sous-estimé par les citoyens. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, la situation a beaucoup changé et le Parlement européen est devenu un organe co-législateur. De plus, l'approfondissement de l'intégration, avec l'élargissement des politiques communes et des décisions touchant toujours de plus près les citoyens européens, rendent l'émergence graduelle d'un débat politique européen de plus en plus nécessaire. En reconnaissant les partis européens, l'Union européenne entend se doter des instruments permettant de faire face au défi d'une participation démocratique accrue afin que le processus d'intégration communautaire cesse de souffrir de l'absence d'un véritable espace public européen. La coopération de plus en plus étroite des familles politiques représentées au sein de la Convention européenne est un premier pas dans cette direction.

Les grandes familles politiques avaient très tôt entamé une coordination au plan européen. En 1925, le premier congrès des partis populaires chrétiens a eu lieu. Plus tard, à savoir avant la première élection du Parlement européen au suffrage universel, s'est dégagée chez les démocrates-chrétiens, les socialistes et les libéraux l'idée de créer des fédérations de partis ayant pour ambition de devenir, à terme, de véritables partis politiques.

Le Parti Populaire Européen (PPE) a été créé le 29 avril 1976. Il fait suite à l'Union européenne chrétienne-démocrate, établie en 1965, qui avait donné naissance dès 1970 à une conférence permanente des présidents et secrétaires généraux des partis démocrates-chrétiens du marché commun. Depuis 1976, le PPE, qui regroupe les formations correspondantes des pays membres de la Communauté, a l'ambition de constituer un véritable parti. Présidé par le belge Wilfried Martens, il tient un congrès tous les deux ans et il est lié à l'Union Européenne démocrate-chrétienne (qui réunit 20 partis de 17 pays) et à l'Internationale démocrate-chrétienne, créée en 1981 à Santiago du Chili.

Le Parti des Socialistes européens est né plus récemment, lors du Congrès de la Haye des 9 et 10 novembre 1992. Toutefois, il fait suite à l'Union des partis socialistes de la Communauté européenne instituée le 5 avril 1974. Il s'intègre dans l'Internationale Socialiste et est actuellement (2003) présidé par Robin Cook. La constitution du Parti des Socialistes européens est le point culminant d'une campagne menée par Jean-Pierre Cot, à l'époque Président du groupe socialiste au Parlement européen, avec le soutien de Felipe Gonzalez. Les statuts actuels prévoient que les instances du parti se prononcent à la majorité dans les mêmes domaines de compétences que la Communauté. Et ils prescrivent l'établissement d'un programme commun aux partis socialistes nationaux dont les candidats peuvent se prévaloir lors des élections sous la nouvelle étiquette du PSE.

---

<sup>6</sup> Une partie des informations contenues dans ce paragraphe sont tirées de J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, 5ème édition, Paris 2002.

La Fédération des partis libéraux, démocrates et réformateurs européens se développe sous forme d'une confédération de partis nationaux. Fondée le 27 mars 1976, la Fédération dispose d'un Conseil et réunit un Congrès chaque année dans l'un des pays membre de la Communauté.

Plus récemment, les partis verts d'Europe ont, eux aussi, décidé d'établir une structure pour faciliter leur coopération internationale. La première organisation à l'échelle européenne a été constituée en 1984, lorsque les partis verts des pays du Benelux, Royaume Uni, France, Allemagne, Suède et Suisse ont formé la Coordination européenne de partis verts. En juin 1993, la Coordination a été transformée en la Fédération européenne des partis verts. Les 18/19 mai 2002, à Berlin, la Fédération des partis verts européens, qui tenait son troisième congrès (après Vienne en 1996 et Paris en 1999), a voté pour la création d'un Parti vert européen d'ici 2004, à temps pour les prochaines élections européennes.

En 1998, le Conseil d'orientation du Groupe d'études "Notre Europe", présidé par Jacques Delors, a pris l'initiative de suggérer qu'en vue des élections au Parlement européen de 1999 les partis européens désignent chacun à l'attention des chefs d'État et de gouvernement un candidat à la présidence de la Commission. Ceci aurait pu éveiller l'intérêt de l'opinion publique à l'égard des partis européens. Il en serait de même si un mode d'élection uniforme prévoyait l'existence, même partielle, de listes de candidats formées de ressortissants de plusieurs États membres. Malheureusement, ces initiatives n'ont pu, pour l'instant, être réalisées. Toutefois, la Convention sur l'avenir de l'Europe a relancé du moins la première initiative dans son projet de traité établissant une constitution pour l'Europe<sup>7</sup>.

## **1.2. L'insertion de l'article 138A dans le Traité de Maastricht**

Dans la plupart des pays membres de l'Union Européenne, le rôle essentiel joué par les partis dans la vie politique nationale est formellement reconnu par leur Constitution<sup>8</sup>. Grâce à cette légitimation constitutionnelle de leur mission, les partis politiques jouissent d'un statut juridique et d'un financement public qui varient selon les États.

Au niveau européen, la première référence aux partis politiques dans les textes communautaires a été introduite par le Traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992.

Mais déjà à l'occasion des premières élections du Parlement européen au suffrage universel direct en juin 1979, les dirigeants des plus importantes organisations européennes de partis politiques se rendent compte de la nouvelle exigence d'une coopération accrue entre les différents partis nationaux qui les composent et de la nécessité de disposer de nouvelles ressources financières pour être en mesure de faire face au défi que ces élections représentent pour les différentes familles politiques.

Entre 1976 et 1980, les Présidents de l'Union des Partis Socialistes de la Communauté européenne, du Parti Populaire Européen - Fédération des partis démocrates-chrétiens de la Communauté et de la Fédération des Partis des Libéraux, Démocrates et Réformateurs se réunissent à plusieurs reprises dans le but de doter ces organisations politiques d'un cadre

---

<sup>7</sup> doc. CONV 850/03 du 18 juillet 2003, Article 26.

<sup>8</sup> Voir, à titre d'exemple: Art. 4 de la Constitution française, Art. 21 de la Loi Fondamentale allemande, Art. 49 de la Constitution italienne, Art. 6 de la Constitution espagnole.

juridique et financier spécifique. Mais, comme ces efforts n'aboutissent pas à des résultats concrets, cette question est mise de côté.

Une dizaine d'années après, le processus de réforme institutionnelle des Communautés européennes se révèle comme le cadre le plus favorable pour relancer cette question. C'est grâce à Wilfried Martens, à l'époque Premier Ministre de la Belgique, que le débat sur la nécessité d'un cadre juridique pour les partis européens est soulevé à nouveau. A l'approche de la Conférence Intergouvernementale chargée de rédiger un nouveau traité et dont les travaux débutent en décembre 1990, M. Martens prend l'initiative d'organiser à nouveau les rencontres des leaders des trois grandes familles politiques européennes.

Ainsi à partir de septembre 1990, quatre réunions sont organisées, auxquelles participent M. Martens, M. Guy Spitaels, président de l'Union Européenne des Partis Socialistes et M. Willy de Clercq, président de la Fédération des Partis Libéraux, Démocrates et Réformateurs. Lors de ces quatre réunions, la question d'un cadre réglementaire pour ces organisations politiques européennes sera débattue à nouveau. Ces rencontres déboucheront sur la proposition d'un article sur les partis politiques au niveau européen, à insérer dans le futur traité<sup>9</sup>. Cette proposition fera l'objet d'une lettre conjointe des trois hommes politiques qui sera adressée le 1er juillet 1991 aux Présidents du Conseil européen, de la Commission et du Parlement européen.

Parmi les articles contenus dans les différentes constitutions nationales faisant référence aux partis politiques, les présidents des trois fédérations s'inspirent de l'article 21 de la Loi Fondamentale de la République Fédérale Allemande, qui affirme: "Les partis politiques doivent participer à la formation de la volonté politique du peuple"<sup>10</sup>.

Mais, cette initiative n'ayant pas reçu, semble-t-il, l'appui de la Présidence néerlandaise, il n'y a aucune trace d'un article sur les partis politiques dans le projet final du Traité sur l'Union Européenne présenté par celle-ci le 8 novembre 1991. L'article est à nouveau proposé dans la phase finale des travaux de la Conférence Intergouvernementale par le président du Parlement européen, M. Enrique Barón Crespo, qui est intervenu personnellement pour inclure dans le Traité une disposition sur les partis européens.

La proposition des trois leaders politiques est accueillie favorablement par les chefs de gouvernements réunis au sommet de Maastricht le 11 décembre 1991. C'est surtout l'un des promoteurs, le Premier Ministre belge Martens qui insiste auprès de ses collègues lors de ce Conseil européen afin que l'article sur les partis européens soit adopté. Ainsi la formulation finale de l'article et sa place dans le Traité furent décidés avant la signature officielle de celui-ci le 7 février 1992.

En ce qui concerne cette place, au début l'article avait été inséré dans la partie consacrée à la citoyenneté européenne, mais dans la version définitive, il a été placé parmi les dispositions institutionnelles, dans la section consacrée au Parlement européen<sup>11</sup>. Il s'agit de l'article 138A par le biais duquel le Traité de Maastricht reconnaît formellement le rôle toujours plus

---

<sup>9</sup> S. Hix, *A history of the PES. 1957-1994*, Party of European Socialists, document disponible sur le site Internet du Parti des Socialistes Européens: <http://www.eurosocialists.org>.

<sup>10</sup> S. Hix, C. Lord, *Political parties in the European Union*, Macmillan, 1997.

<sup>11</sup> D. Nickel, "Le Traité de Maastricht et le Parlement Européen: le nouveau paysage politique et la procédure de l'Article 189B", W. Wessels, J. Monar, W. Ungerer (eds), *The Maastricht Treaty on European Union: legal complexity and political dynamic*, College of Europe, Bruges, 1993.

important que les partis politiques sont appelés à jouer au niveau européen et le fait que, à travers eux, c'est la volonté des citoyens de l'Union qui s'exprime.

Néanmoins, du point de vue juridique, l'article 138A, tel qu'il est formulé, est vague et ne permet pas d'éclaircir la situation juridique. Il s'agit plutôt d'une reconnaissance constitutionnelle de la fonction des partis européens qui constitue un point de départ pour des développements juridiques ultérieurs.

### 1.3. La définition de partis politiques européens

L'article 138A introduit une référence constitutionnelle à la mission des partis politiques à l'instar de la plupart des Constitutions nationales des pays membres de l'Union européenne. Sur le plan juridique, quelles sont les implications de l'adoption de cet article pour les regroupements européens de partis politiques? Peut-il être interprété simplement comme une incitation aux organisations déjà existantes de procéder à une réorganisation de leurs structures afin de pouvoir sortir de l'état de flou juridique dans lequel elles se trouvent et de jouer un rôle plus déterminant pour faire en sorte que les élections européennes portent véritablement sur des enjeux européens et non plus, comme c'est le cas encore aujourd'hui, sur des enjeux essentiellement nationaux? Pour certains, l'article 138A constitue une base en vue de l'adoption d'un cadre juridique approprié pour les partis politiques européens, il aurait pour effet de doter les organisations déjà existantes d'une personnalité juridique qu'elles n'ont pas actuellement et permettrait l'établissement de règles de financement précises et transparentes. Pour d'autres, il s'agit d'une disposition de type énonciatif ne pouvant nullement constituer la base juridique d'un acte réglementaire; elle serait une "disposition non-normative", un article ayant une importance symbolique, mais privé d'une quelconque valeur juridique<sup>12</sup>.

Les partisans de la première hypothèse considèrent, par contre, qu'en raison de la formulation générale de l'article 138A, il pourrait être interprété, à première vue, comme une simple déclaration programmatique, mais que, en réalité, cet article est apte à produire un effet juridique. Le fait de ne pas prévoir de mesures d'applications concrètes ne signifie pas qu'il n'a pas de valeur juridique. Son inclusion dans le Traité de Maastricht fait ressortir sa portée de loi directement applicable, comme c'est le cas pour toutes les autres dispositions du Traité. L'article 138A est une norme directement applicable à l'organisation politique de l'Union et contraignante à l'égard de tous les organes communautaires. L'application de cet article est un devoir pour l'Union. Il a été introduit dans la Vème partie du Traité, consacrée aux institutions, dans la section contenant les dispositions sur le Parlement européen. Donc, on ne peut pas le considérer comme une simple déclaration d'intentions. Son emplacement légitime l'interprétation selon laquelle il représente une base juridique pour établir un cadre normatif régissant les partis politiques au niveau européen et pour les rattacher au système institutionnel communautaire<sup>13</sup>.

En outre, si on analyse l'article 138A dans un contexte plus large, son inclusion dans le Traité est étroitement liée à l'évolution du rôle institutionnel du Parlement européen. Le Traité de Maastricht marque en effet le début de l'évolution du Parlement vers la fonction de co-législateur. L'extension des pouvoirs du Parlement fait donc ressortir l'exigence de donner une suite à l'adoption de cet article non seulement pour des raisons juridiques mais également pour

---

<sup>12</sup> V. Constantinesco, R. Kovar, D. Simon (dir.), *Traité sur l'UE. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1995.

<sup>13</sup> D. Th. Tsatsos, "European Political Parties?", *Human Rights Law Journal*, Vol. 16, n°1-3, 1995, pp.1-9.

des raisons de légitimation du débat politique européen. Partant donc du postulat qu'il constitue une base juridique pour la mise en place d'un cadre juridique sur les partis européens, sa mise en application se heurte à toute une série des problèmes découlant de l'interprétation de l'article même.

La première difficulté découle du fait que l'article ne contient pas une définition de la notion de "parti politique au niveau européen". En effet l'absence de définition contraignante pourrait entraîner une utilisation abusive de cette notion. N'importe quelle association ayant l'intention d'avoir une action politique et possédant un aspect européen pourrait se qualifier elle-même de "parti politique au niveau européen", soulevant ainsi toute une série de problèmes juridiques, en premier lieu ceux liés au financement de ces organisations. Qui a le droit de bénéficier des financements communautaires en tant que parti politique au niveau européen? La lettre que les trois leaders politiques avaient écrite le 1er juillet 1991 contient leur propre définition de parti politique européen: "Les partis européens sont considérés comme des associations fédérales de partis nationaux qui existent dans la plupart des États membres et qui ont les mêmes vues et les mêmes buts"<sup>14</sup>. Mais cette définition n'a pas été incluse dans le Traité.

Les circonstances dans lesquelles l'article a été adopté, c'est-à-dire le fait que la proposition d'une disposition du Traité sur les partis européens ait été avancée par les Présidents des organisations politiques regroupant à l'échelle européenne différents partis nationaux (qui sans aucun doute demandaient une reconnaissance officielle des formations qu'ils présidaient), pourraient en quelque sorte appuyer la thèse d'une reconnaissance implicite de ces mêmes formations. Mais il s'agit d'une dérive interprétative: l'article 138A parle de partis politiques et non d'alliances de partis, comme une formulation précédente du même article le suggérait. Les formations politiques existantes correspondent en effet à des alliances de partis nationaux, ce ne sont pas des partis à part entière<sup>15</sup>.

Il y a trois modèles possibles d'organisations politiques susceptibles de rentrer dans la définition de parti politique au niveau européen:

- **modèle confédéral:** organisations politiques dont le but est de coordonner au niveau européen l'activité de différents partis nationaux. Les membres sont les partis mais l'adhésion à titre individuel est également possible;
- **modèle fédéral:** organisations politiques de type fédéral dont les citoyens sont membres à titre individuel. Tous les citoyens membres des partis nationaux appartenant à un parti fédéral européen sont en même temps membres de ce parti;
- **modèle supranational:** organisations politiques regroupant des partis nationaux et ayant un mode de fonctionnement supranational (sur le modèle des Communautés Européennes). L'adhésion à titre individuel est également possible.

La question de savoir à quelle structure précisément l'article 138A fait référence est importante: se réfère-t-il à des formations dont peuvent être membres seulement des citoyens ou seulement des partis nationaux ou les deux en même temps? La plupart des législations nationales des États membres de l'Union font référence aux partis comme à des "associations

---

<sup>14</sup> En dépit de l'existence de plusieurs regroupements transnationaux de partis, selon Simon Hix seulement le PSE, le PPE, le Parti ELDR et la Fédération Européenne des Verts possèdent les caractéristiques d'une fédération de partis: des statuts, un programme commun, un secrétariat, un organe exécutif, un congrès, une structure hiérarchique, la capacité de prendre des décisions contraignantes sur les partis membres et l'aspiration à devenir un parti politique européen à part entière (S. Hix, "The transnational party federations", in: J. Gaffney (ed.), *Political parties and the European Union*, Routledge, 1996, pp.308-331).

<sup>15</sup> D. Th. Tsatsos, "European Political Parties?", *Human Rights Law Journal*, Vol. 16, n°1-3, 1995, pp. 1-9.

de citoyens". Ils sont donc des lieux de débat pour les citoyens. Si l'on admet une structure différente, c'est à dire un parti regroupant des partis, ce postulat perd tout son sens. Cela serait inconcevable étant donné que cet article coïncide avec l'introduction du principe de citoyenneté européenne et, avant d'être placé dans la partie consacrée aux dispositions institutionnelles, il avait été inséré dans la partie concernant la citoyenneté de l'Union, l'article 8 du Traité de Maastricht. On en déduit que l'article 138A fait référence à des organisations dont les membres sont en premier lieu des citoyens.

Or, on constate que les membres des partis transnationaux existants sont exclusivement les partis nationaux des différents pays de l'Union et non pas les citoyens européens. Seuls les statuts du Parti Populaire Européen (PPE) prévoient la possibilité d'adhésion à titre individuel (Art. 6). Ces organisations européennes font figurer le nombre des inscrits de tous les partis nationaux qui en font partie mais il n'y a pas de raison de croire que les adhérents sont conscients de cette double appartenance<sup>16</sup>.

De plus, l'adoption de cet article s'inscrivant dans le cadre plus général de la citoyenneté européenne, la référence au rôle des partis politiques au niveau européen en tant que facteur d'intégration peut être interprétée comme une incitation à la présentation de listes électorales transnationales non seulement pour les élections européennes mais aussi pour les élections locales; en effet, sur la base de l'article 8B du Traité de Maastricht, désormais tous les citoyens de la Communauté bénéficient du droit d'éligibilité et de vote aux élections locales et du Parlement européen dans le pays dans lequel ils résident<sup>17</sup>.

#### 1.4. Vers une proposition de statut et de financement

Après la signature du Traité de Maastricht, les trois promoteurs de l'article 138A décident de donner une suite à leur proposition. Au mois de mars 1992, ils tiennent une réunion à laquelle participent également le Président du Parlement européen, M. Egon Klepsch, et les présidents du groupe socialiste et du groupe démocrate-chrétien au Parlement européen, MM. Jean-Pierre Cot et Leo Tindemans. A l'issue de cette rencontre, les secrétaires généraux des trois fédérations sont chargés de rédiger un document sur le suivi politique de l'article 138A.

Le 1er juin 1992, les secrétaires généraux présentent un document contenant la proposition d'un statut fixant un cadre contraignant pour les partis européens. Un tel statut devrait être articulé autour de cinq points fondamentaux:

- **définition:** les partis politiques européens devraient être des fédérations de partis nationaux ou régionaux, partageant les mêmes principes et les mêmes buts, militant pour une Union européenne démocratique, présents dans la plupart des États membres et reconnus comme partis politiques par leurs législations nationales respectives;
- **statuts:** ces partis devraient être soumis à leurs propres statuts écrits, établissant les règles de leur composition et de leur fonctionnement;
- **fonctions:** ces partis devraient contribuer à approfondir la conscience européenne, à former la volonté politique des citoyens, à créer des liens entre les citoyens et les institutions européennes, à informer l'opinion publique sur les thèmes européens, à coordonner les

---

<sup>16</sup> L. Bardi, "Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups and the Building of Europarties", R. S. Katz, P. Mair (eds), *How Parties Organize*, pp. 357-372, London, Sage, 1994.

<sup>17</sup> J. Cloos et al., *Le Traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires*, Emile Bruylant, Bruxelles, 1993.

- campagnes électorales pour les élections au Parlement européen, à exercer une influence sur la Commission et le Conseil;
- **financement**: les partis européens devraient recevoir des financements communautaires sur la base d'une ligne budgétaire spécifique et devront rendre publique leur situation financière;
  - **reconnaissance**: soit un organe interinstitutionnel, soit le Conseil, soit la Commission seraient préposés à la reconnaissance des partis politiques européens<sup>18</sup>.

Au mois de mars 1993, lors d'une nouvelle réunion à laquelle participent MM. Martens, De Clercq et Claes, le nouveau leader des socialistes, les secrétaires généraux sont chargés d'entamer des consultations avec des juristes afin de préparer un projet de statut qui aurait dû être présenté aux chefs de gouvernement des États membres de l'Union<sup>19</sup>.

Mais ces efforts pour mettre en application l'article 138A se heurtent à de nombreux problèmes de nature juridique dus à l'interprétation de l'article même, aussi, cette question sera mise en veilleuse. Il faudra attendre trois ans pour que le statut des partis européens figure à nouveau à l'ordre du jour, à l'initiative du Parlement européen et de quelques États membres, dans le contexte de la nouvelle Conférence Intergouvernementale, inaugurée en mars 1996.

#### **1.4.1. La position du Parlement européen**

Dans la partie consacrée aux droits des citoyens de sa résolution du 17 mai 1995 sur le fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne, adoptée en vue du réexamen de certaines dispositions lors de la CIG 1996 et visant à "donner plus de substance au concept de citoyenneté de l'UE", le Parlement affirme: "L'article 138A du Traité sur les partis politiques européens doit être appliqué et amplifié pour développer les moyens d'expression des citoyens au niveau européen"<sup>20</sup>.

En outre, des propositions pour amender l'article sur les partis européens seront également avancées lors de la CIG 1996 par certains pays membres de l'Union. En septembre 1996, le gouvernement grec, dans le but de renforcer la base juridique pour la promulgation d'actes communautaires sur les partis politiques, présente à la CIG une proposition pour compléter l'article 138A comme suit:

"En vue de clarifier leur [des partis politiques au niveau européen] statut juridique et d'améliorer les conditions effectives de l'accomplissement de leur mission, des actes communautaires peuvent être arrêtés selon la procédure de codécision".

A la même période, les gouvernements autrichien et italien, dans le cadre d'une contribution commune sur la citoyenneté européenne, proposent à la CIG de remplacer l'article 138A par un article à placer dans la partie consacrée à la citoyenneté, et qui établirait:

"(1) Les citoyens de l'Union ont le droit de s'associer librement dans le cadre de partis politiques opérant au niveau européen qui se fondent sur les principes de liberté, de

<sup>18</sup> Working Paper, *Statute of European political parties*, Brussels, 01/06/1992.

<sup>19</sup> S. Hix, *A history of the PES. 1957-1994*, op.cit.

<sup>20</sup> Parlement Européen, "Résolution sur le fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996. Mise en oeuvre et développement de l'Union", JO C 151 du 19 juin 1995, p. 56.

démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit. Ces partis contribuent par des moyens démocratiques à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

(2) Les citoyens de l'Union ont le droit d'adhérer à des syndicats et à d'autres associations et groupes au niveau européen, qui ont été créés conformément aux dispositions législatives d'un État membre ou de la Communauté"<sup>21</sup>.

### ***Le rapport de la commission institutionnelle du Parlement européen***

En mai 1996, la commission institutionnelle du Parlement prend l'initiative de présenter un rapport sur le statut constitutionnel des partis politiques européens. Le rapporteur désigné est le député grec Dimitris Tsatsos. La proposition de résolution contenue dans le rapport se traduit par une demande d'adoption d'actes communautaires fixant un statut juridique et, question encore plus épineuse, un règlement financier pour les partis politiques.

Entre juillet et octobre 1996, la commission institutionnelle examine le projet de rapport présenté par M. Tsatsos. Celui-ci considère que la constitution de partis politiques européens, agissant par delà les frontières nationales est indissociable de la création d'une citoyenneté européenne et s'inscrit dans le cadre plus ample d'une stratégie de "renforcement des instruments de participation démocratique des citoyens à l'établissement de la politique de l'Union"<sup>22</sup>. Par conséquent, il estime qu'il serait nécessaire de mettre en place un cadre adéquat au niveau communautaire pour favoriser le développement de tels partis qui, à ce stade de l'intégration européenne, où les décisions touchent plus directement les citoyens, sont devenus indispensables. Mais il souligne en même temps que "seul l'esprit d'initiative et la volonté de réforme à l'intérieur des partis eux-mêmes permettront la formation d'une multitude de partis politiques européens actifs et pluralistes"<sup>23</sup>.

Quant à la question du financement, dans l'exposé des motifs le rapport estime que, comme dans de nombreux États, en vertu de leur mission constitutionnelle, les partis politiques bénéficient de contributions publiques, des démarches semblables devraient être entamées au niveau européen. Ces subventions sont justifiées car les partis européens sont censés remplir au niveau communautaire les mêmes fonctions que les partis nationaux remplissent dans chaque pays, "d'information, de débats publics et d'éducation". Dès le début, les partis européens ont pu bénéficier d'aides financières provenant des ressources communautaires. Mais, comme ces contributions n'apparaissent pas dans le budget de l'Union et qu'aucun acte spécifique ne les autorise, le rapport affirme que cette solution ne peut être acceptée que comme remède *ad hoc* pendant une période transitoire et qu'elle devrait être remplacée très rapidement par une forme légale "irréprochable pour un État de droit". A ce propos, il envisage la création dans le budget général de l'Union, d'une ligne budgétaire spécifique visant le financement des partis européens.

Le rapport aborde également la question de la valeur juridique de l'article 138A. Constatant que cet article ne suffit pas à lui seul à servir de base juridique pour la promulgation d'actes

---

<sup>21</sup> Contribution sur la citoyenneté de l'Union présentée par les délégations autrichienne et italienne au Groupe des représentants à la Conférence intergouvernementale, 3 octobre 1996, doc. CONF 3941/96.

<sup>22</sup> Commission des affaires institutionnelles, *Rapport sur le statut constitutionnel des partis politiques européens*, du 30 octobre 1996, Doc. A4-0342/96 (résolution du Parlement européen JO C20 du 20 janvier 1997, p. 20 et 29).

<sup>23</sup> Ibid.

communautaires régissant les partis politiques, il affirme qu'il faudrait recourir en même temps à d'autres bases juridiques. Il préconise de procéder en s'appuyant sur deux différents articles du Traité. L'article qui selon le rapporteur se prête le mieux à une combinaison avec l'article 138A est l'article 235 (nouvel Art. 308) du Traité CE<sup>24</sup>.

Cette disposition a été déjà utilisée notamment en 1985 pour la création d'une forme juridique communautaire valable dans tous les États membres, le "groupement européen d'intérêt économique"<sup>25</sup>. Il s'agit donc d'un précédent qui pourrait être pris comme modèle pour l'adoption d'un statut des partis politiques européens. Pourtant, il faut souligner que l'article fait référence au *fonctionnement du marché commun* et dans ce cas, il faut présupposer une interprétation assez large de la notion de *marché commun*, une interprétation qui irait au-delà du sens économique.

Une autre disposition qui pourrait servir de base légale, en liaison avec l'article 138A, serait, pour M. Tsatsos, l'article 100 du Traité CE (nouvel Art. 94)<sup>26</sup> mais la même réflexion suscitée par l'article 235 s'applique également à l'article 100. Comme cet article parle d'*établissement ou fonctionnement du marché commun*, encore une fois il faudrait donner une interprétation très large à la notion de *marché commun*. En outre, l'article 100 fait référence au *rapprochement des dispositions* des pays membres. Or, dans aucun des États membres de l'Union les partis politiques européens ne jouissent de la personnalité juridique et leurs statuts internes n'ont aucune valeur juridique<sup>27</sup>. Donc, dans ce cas, le rapprochement avec les législations nationales est inopérant.

#### Les propositions de M. Tsatsos

Le rapporteur demande, quel que soit le résultat de la Conférence inter-gouvernementale, la promulgation de deux actes communautaires:

- un règlement sur le statut juridique des partis politiques européens
- un règlement sur le financement des partis politiques européens.

#### **Le statut**

Quels sont les critères qu'un parti politique doit remplir pour qu'il puisse bénéficier des droits accordés par un statut juridique? Selon le rapporteur il s'agit de quatre critères qui doivent être remplis simultanément:

- il doit s'exprimer sur des thèmes de politique européenne et internationale et être représenté au Parlement européen ou aspirer à l'être;
- il doit être organisé de façon qu'il puisse exprimer la volonté des citoyens de l'Union;

<sup>24</sup> "Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées".

<sup>25</sup> R. Bieber, "Les perspectives d'un statut pour les partis politiques européens", *Revue trimestrielle de droit européen*, Vol. 35, n°3, juill.-sept. 1999, pp. 349-362.

<sup>26</sup> "Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun".

<sup>27</sup> Dans certains États membres, même les partis politiques nationaux ne sont pas reconnus comme personnes morales.

- il ne doit pas se limiter à être une organisation de campagnes électorales ou de soutien d'un groupe politique;
- il doit être représenté au moins dans un tiers des États membres de l'Union.

En ce qui concerne le premier critère, exiger que ces partis s'expriment sur les questions de politique européenne n'équivaut pas à exiger qu'ils épousent la ligne institutionnelle. La liberté politique dont les partis jouissent, "à l'extrême pourrait également prendre la forme d'un refus total des solutions européennes"<sup>28</sup>. Les partis ne seront pas obligés à avoir comme objectif le développement du processus d'intégration, ainsi même un parti "eurosceptique" doit pouvoir jouir des mêmes droits que les autres car "l'euroscepticisme est l'une des voix qui concourent à alimenter le débat politique autour de l'Union européenne"<sup>29</sup>.

Pour souligner que cette initiative n'est nullement une tentative de restreindre d'une façon quelconque les droits dont les organisations politiques européennes jouissent vis-à-vis des États membres et vis-à-vis des institutions européennes, ces mêmes droits sont réaffirmés dans le rapport. Il s'agit notamment du droit à constituer un parti politique, de la liberté d'action politique, du droit à l'égalité de traitement, du droit de présenter des candidats aux élections, et enfin, suite à l'adoption d'une forme juridique appropriée, de la possibilité de jouir de la personnalité juridique dans tous les États membres.

### **Financement**

Le Traité de Maastricht ayant reconnu le rôle que les partis européens jouent dans la formation d'une volonté politique au niveau européen et dans la création d'une conscience européenne, le rapporteur souligne la nécessité de leur accorder des financements communautaires. En effet, comme ils concourent à atteindre des objectifs institutionnels, l'Union, qui, "*se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et mener à bien ses politiques*" comme établi par l'Art. F, par. 3, (nouvel Art. 6, par. 4) du TUE, doit procéder au versement des allocations, en suivant des lignes directrices bien précises. En particulier, selon le rapporteur, ces financements doivent être:

- octroyés sur la base d'un acte communautaire promulgué expressément et doivent être inscrits dans le budget communautaire;
- répartis sur la base du principe de l'égalité des chances, en tenant compte du nombre d'États membres dans lesquels ces partis sont représentés;
- subordonnés à l'obligation pour les bénéficiaires de rendre public l'état de leurs finances, y compris toutes les autres sources de revenus;
- mis au service des bénéficiaires, pour développer leur enracinement dans la société, ce qui favoriserait une diversification des sources de financements et donc une meilleure autonomie financière.

Le but du rapport n'est pas une tentative de décréter la naissance des partis politiques européens par un acte communautaire ou de parachever leur formation. Son analyse découle de la constatation que les plus importantes familles politiques européennes ont donné naissance à des organisations qui se nomment elles-mêmes partis politiques et dont l'initiative commune a été à l'origine de l'insertion de l'article 138A dans le Traité de Maastricht. A ce propos, il affirme que "les unions actuelles de partis au niveau européen

---

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> C. Dorget, *Acts of the seminar on European political parties*, 22 June 2000, Université Libre de Bruxelles.

revêtent une grande importance. Elles se caractérisent par des confédérations européennes de partis issus de différents États membres et réunis au sein de la même famille politique et représentent en tant que telles une première étape importante du processus historique de l'organisation des partis politiques européens". M. Tsatsos considère donc les organisations politiques actuellement existantes comme un embryon des futurs partis européens qu'il faut soutenir avec des initiatives au niveau communautaire, en vue d'une participation démocratique accrue. Il serait souhaitable pour le développement de ces partis que les décisions soient prises à la majorité et que l'adhésion individuelle soit autorisée, mais pour ne pas interférer dans leur fonctionnement interne, ces deux éléments ne sont pas considérés comme des critères pour la reconnaissance des partis européens, car selon le rapporteur les décisions internes ne doivent pas être imposées de l'extérieur.

Le rapport est adopté par la commission institutionnelle en octobre 1996. Quelques députés en minorité mettent en cause la valeur juridique de l'article 138A qui, selon eux, ne constitue une base, ni pour adopter un statut, ni pour mettre au point une réglementation financière, surtout parce que cet article mentionne l'action des partis au niveau européen et non pas l'existence de partis politiques européens. Selon eux, l'article 138A "laisse la question de leur création éventuelle et de leur fonctionnement à la liberté de la société civile"<sup>30</sup>. Ils rejettent également l'idée de renforcer le cadre juridique actuel en mettant en avant deux objections de fond:

- la notion de statut constitutionnel des partis politiques européens fait référence à l'idée d'une Europe fédérale où les centres de décision seraient indépendants des nations. Or, la vie politique actuelle au niveau européen s'organise d'abord au sein des nations donc il ne serait pas démocratique de prendre des décisions sans l'accord des peuples européens;
- un système de financement communautaire pour les partis européens ne serait pas conforme à l'article 137 (nouvel Art. 189) du Traité CE, selon lequel les députés du Parlement européen sont les représentants de leurs peuples respectifs, donc "nul ne doit pouvoir les obliger, pour recevoir des fonds ou sous tout autre prétexte, à se regrouper d'une manière qui ne respecterait pas forcément les intérêts de leurs pays"<sup>31</sup>.

### *Le débat en séance plénière*

Le projet de résolution sur le statut constitutionnel des partis politiques est adoptée par le Parlement européen le 10 décembre 1996 par 336 voix contre 63<sup>32</sup>. Dans le débat qui a lieu le jour précédant le vote, M. Martens, l'un des promoteurs de l'article 138A, déplore que depuis le Conseil européen de Maastricht de 1991 aucune initiative n'ait été prise pour le mettre en application. Dans son intervention, il fait référence à un avis juridique émis par le Parlement, le 27 novembre 1996, selon lequel toute mesure législative sur les partis politiques européens ne peut être prise que sur la base de l'article 235 du Traité CE. Pour surmonter donc ce blocage juridique, il considère qu'encore une fois la Conférence intergouvernementale est le cadre le plus apte à résoudre la question: l'article 138A doit être complété par un deuxième alinéa, envisageant la procédure de codécision pour l'adoption d'une mesure législative. Il affirme en outre qu'il prendra des initiatives pour convaincre les responsables gouvernementaux appartenant à sa famille politique de la nécessité de cette démarche. Son

<sup>30</sup> Opinion minoritaire du doc. A4-0342/96.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Parlement européen, "Résolution sur le statut constitutionnel des partis politiques européens", J.O. C 020 du 20 janvier 1997, p. 29.

point de vue au sujet de la CIG est partagé par les autres membres du Parlement qui sont favorables à la résolution proposée par la commission institutionnelle.

**Extraits du  
débat en plénière**

La plupart des membres abordent la question des adhésions individuelles aux partis politiques européens. L'adhésion individuelle est importante parce qu'elle est "un signe essentiel de la formation d'une telle citoyenneté européenne", et parce que, d'après le député Saint-Pierre "on ne veut pas que le système d'agglomérat de partis nationaux subsiste".

Certains députés mettent l'accent sur la nécessité d'une clarification juridique, pour d'autres la reconnaissance des partis européens est importante pour des raisons politiques de légitimation démocratique et de citoyenneté. "Si nous croyons qu'il existe une société européenne, qu'il existe des institutions démocratiques européennes, qu'il existe un tissu démocratique et voulons que la citoyenneté possède une valeur constitutionnelle dans le cadre où nous travaillons, qu'il existe une expression au sein d'un Parlement européen, il semble raisonnable de reconnaître l'existence des partis politiques européens déjà constitués et de ceux voulant exister"<sup>33</sup>. Les raisons politiques sont aussi mises en avant par le Commissaire Mario Monti qui clôture le débat et appuie la démarche du Parlement pour que les partis politiques soient reconnus et développés. Il affirme en effet qu'"il ne peut y avoir de démocratie sans système de partis. La construction d'un véritable espace politique européen n'est possible que si elle est accompagnée d'un système de partis européen complémentaire du système de partis national, capable de permettre le développement d'une citoyenneté européenne complémentaire de la citoyenneté nationale"<sup>34</sup>. Le Commissaire met également l'accent sur la nécessité de procéder à un système de financement qui soit "clair, transparent, soumis à des contrôles efficaces".

L'objection soulevée par l'opinion minoritaire en commission institutionnelle, selon laquelle il faut laisser à la société civile la liberté de décider de la création et du fonctionnement des partis politiques, est également reprise par certains députés, pour eux, il n'appartient pas au Parlement européen de statuer sur la question.

En dépit de cette résolution, présentée par le Parlement à la CIG et en dépit des propositions avancées par les gouvernements grec, italien et autrichien dans le but de donner une suite à l'article sur les partis politiques, le nouveau Traité, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997, n'apportera aucune modification à l'article 138A, qui, dans la version consolidée des Traités, deviendra l'article 191. Toutefois, l'adoption par le Parlement de la résolution du 10 décembre 1996 a rendu évident un consensus politique sur la nécessité de la mise en place d'un cadre légal et financier pour les partis politiques européens.

---

<sup>33</sup> intervention de M. Voggenhuber.

<sup>34</sup> intervention de M. Puerta.

#### 1.4.2. Les propositions à la CIG 2000

Le débat sur le renforcement de l'article 191 comme base juridique a été rouvert dans le cadre de la dernière Conférence Intergouvernementale, qui a débuté en février 2000, en vue de réformer les institutions européennes pour permettre le prochain élargissement de l'Union.

Comme nous avons vu ci-dessus, l'article 191 s'est révélé être une base juridique insuffisante pour la promulgation d'actes communautaires concernant les partis politiques, même si un statut spécifique s'avère indispensable non seulement pour un éclaircissement juridique mais aussi pour des raisons politiques. En effet, "la question du statut des partis politiques européens dépasse la simple question de la légalité des pratiques du Parlement. La clarification des enjeux politiques de la construction européenne passe par la transparence du processus de formation de la volonté politique de l'Union"<sup>35</sup>.

Une extension de l'article 191, comportant par exemple les critères de base auxquels doivent répondre les partis européens ou renvoyant à un acte législatif spécifique, paraît comme une solution pour surmonter le blocage juridique. Dans leurs propositions à la CIG 2000, un consensus émerge entre le Parlement et la Commission sur un ajout à l'article 191 qui prévoit l'adoption d'un acte communautaire établissant un cadre juridique et financier pour les partis européens et qui précise la procédure à suivre pour l'adoption.

En janvier 2000, la Commission rend son avis sur les réformes abordées lors de la CIG. La section consacrée au Parlement présente des réflexions quant à la répartition des sièges entre les États membres, toujours en restant dans la limite de 700 députés, comme établi par le Traité d'Amsterdam. A ce propos, la Commission envisage la constitution d'un contingent européen de membres à élire dans une circonscription unique constituée par l'ensemble du territoire de l'Union Européenne. Elle estime "qu'il serait d'un grand intérêt pour l'Union qu'un certain nombre de députés soient élus sur des listes européennes, présentées dans toute l'Union à l'ensemble des électeurs européens"<sup>36</sup>. Concrètement, l'électeur européen serait appelé à participer à deux suffrages: l'un sur le plan national et l'autre pour le contingent de candidats inscrits sur ces listes européennes. La question des listes transnationales est étroitement liée à la question des partis européens, car, selon la Commission, l'introduction d'une telle règle dans l'organisation des élections européennes serait une possible application concrète de l'article 191 et favoriserait le développement des partis politiques au niveau européen (voir 4.1).

La proposition d'élire une partie des membres du Parlement sur une base transnationale, qui n'est pas une idée tout à fait nouvelle, permettrait de donner à la campagne électorale une dimension européenne et d'ouvrir le chemin vers une procédure électorale uniforme. Celle-ci était prévue déjà par le Traité de Rome mais n'a jamais été mise en œuvre jusqu'à maintenant. Dans ce cas, le rôle des partis européens en résulterait accru parce que les candidats de différentes nationalités seraient obligés de faire référence à un programme électoral unique. Par le passé, les partis européens existants ont préparé des manifestes pour les élections européennes qui ont été, sauf quelques rares exceptions, ignorés par les partis nationaux qui en sont membres.

---

<sup>35</sup> R. Bieber, op.cit., p. 350.

<sup>36</sup> Commission Européenne, *Adapter les institutions pour réussir l'élargissement*, 26 janvier 2000, COM (2000)34.

Le 13 avril 2000, le Parlement européen adopte une résolution sur la base d'un rapport de MM. Dimitrakopoulos et Leinen par laquelle le Parlement soumet ses propositions pour la Conférence Intergouvernementale. En ce qui concerne les partis politiques, le Parlement propose que l'article 191 soit modifié comme suit:

"Les partis politiques contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union. Sur proposition de la Commission, le Parlement et le Conseil adoptent dans un délai de 12 mois après l'entrée en vigueur du présent traité, conformément à la procédure visée à l'article 251, les conditions de reconnaissance, le statut et les modalités de financement (financement communautaire inclus) des partis politiques européens"<sup>37</sup>.

Si cette proposition était acceptée, elle constituerait une véritable avancée: d'abord la référence n'est plus aux partis politiques au niveau européen mais aux partis politiques européens tout court, ensuite elle permettrait, dans de brefs délais, une mise en application de l'article 191, le dotant d'une disposition opérationnelle qui mettrait un terme aux problèmes concernant sa valeur juridique. Le Parlement serait dans ce cas appelé à statuer en vertu de son rôle de co-législateur.

En outre, le Parlement reprend la proposition de la Commission pour que le nouveau Traité prévoit que certains membres (sans préciser le nombre) soient élus dans une circonscription européenne unique grâce à la présentation de listes européennes transnationales, comprenant au moins un candidat de chaque État membre<sup>38</sup>.

### ***1.4.3. La position de la Commission***

#### ***Initiatives au sein du Parlement***

En février 2000, les présidents des quatre fédérations européennes de partis et de leurs groupes parlementaires, en étroite collaboration entre eux, avaient soumis à la Commission une proposition concernant un statut juridique des partis européens, lui demandant de présenter un projet d'acte juridique pour le 1<sup>er</sup> septembre 2000. Insatisfaits du manque d'initiative de la Commission par une telle démarche dans ses propositions à la CIG, les groupes politiques, en leur qualité de porte-parole des partis européens, décident de faire part de leurs exigences de clarification juridique à la Commission. En effet, dans son avis sur la réforme des Traités du 26 janvier 2000, celle-ci n'avait pas présenté de propositions concrètes pour renforcer le caractère opérationnel de l'article 191. En juin 2000, cette initiative est renforcée lors de la séance plénière du Parlement, suite à deux questions orales posées à la Commission.

Le 14 juin 2000, une question orale est posée conjointement par les chefs des groupes PPE-DE, PSE, ELDR et Verts/ALE, au nom de leurs groupes. Premièrement, les quatre groupes

---

<sup>37</sup> Parlement Européen, *Résolution sur la préparation de la réforme des traités et la prochaine Conférence intergouvernementale*, JO C189 du 7 juillet 2000, p. 222

<sup>38</sup> La proposition de résolution contenue dans le rapport Dimitrakopoulos-Leinen formulait des propositions plus précises à ce propos. Il préconisait que le Traité aurait dû prévoir qu'à partir des élections de 2009, un nombre de membres additionnel à celui de 700, limite maximale, et correspondant à 10%, donc un nombre de 70 députés, puissent être élus dans une circonscription européenne unique avec l'attribution à chaque électeur de 2 suffrages: l'un pour les listes nationales et l'autre pour les listes européennes. La résolution adoptée par le Parlement retient la proposition mais elle n'illustre pas les détails de sa mise en application.

demandent si la Commission a l'intention de présenter des propositions concernant un statut des partis politiques européens, deuxièmement, au cas où elle jugerait insuffisante la base juridique existante, si elle entend faire des propositions à la CIG pour compléter l'article 191<sup>39</sup>. L'adoption d'un statut des partis politiques repose donc sur un consensus politique qui dépasse les clivages idéologiques des quatre groupes les plus nombreux au Parlement<sup>40</sup>.

Lors du débat en plénière, les députés signataires demandent à la Commission, qui n'a pas pris d'initiative pendant les sept ans qui se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, de présenter une initiative législative sur les partis européens, le Parlement n'ayant pas le droit de soumettre des projets d'actes législatifs dans ce domaine. Les députés avancent les mêmes raisons que celles du précédent débat sur le rapport de la commission institutionnelle de 1996 (voir 1.4.1.): le besoin d'une clarification juridique, le besoin d'assurer un financement clair et transparent, la nécessité de soutenir par des initiatives communautaires le développement de partis européens. La coopération entre les partis nationaux ne serait plus suffisante à ce stade de l'intégration européenne où les citoyens doivent pouvoir influencer le processus décisionnel communautaire par le biais du renforcement du rôle du Parlement européen.

Le commissaire Michel Barnier, représentant de la Commission à la CIG, donne une réponse très favorable aux demandes des groupes politiques, reconnaissant la légitimité des exigences mises en avant par les députés. Néanmoins, il souligne que l'exigence de rapidité se heurte à l'exigence de sécurité juridique, car l'article 191 n'a qu'une valeur déclaratoire. A ce propos, il illustre deux manières possibles de procéder pour contourner cet obstacle:

- la première est celle préconisée dans le rapport Tsatsos, c'est-à-dire de promulguer un acte législatif sur la base du traité actuel, en s'appuyant sur l'article 191 en liaison avec l'article 308. M. Barnier souligne que l'article 308 fait l'objet de certaines réserves. Or, cela n'est pas souhaitable car le statut des partis politiques européens doit reposer à son avis sur "une base juridique inattaquable".
- la deuxième est, comme recommandé dans le rapport Dimitrakopoulos-Leinen, d'apporter, dans le cadre de la CIG un amendement à l'article 191 pour lui donner un contenu opérationnel. Le Commissaire affirme que lui-même soutient cette deuxième possibilité parce qu'elle présente une plus grande sécurité juridique.

Une fois introduite cette prémisse, M. Barnier fait part aux députés des démarches que la Commission entend entamer à ce sujet. Elle prendra une initiative en trois temps: d'abord trouver un consensus entre les trois institutions dans le cadre du "trilogue", ensuite mener une réflexion au sujet de la meilleure combinaison juridique entre l'article 308 et l'article 191, enfin présenter à la CIG une proposition d'amendement à l'article 191 afin d'établir une base juridique "claire, solide, transparente et définitive"<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Question orale n° B5-0488/2000/rév. 1; JO C67 du 1<sup>er</sup> mars 2001, p. 60.

<sup>40</sup> A la même occasion, une autre question orale (B5-0494/2000) est posée par M. Pasqua, au nom du groupe UEN, qui s'oppose à l'adoption d'un tel statut et demande à la Commission, au cas où elle entendrait donner des suites à l'Article 191, de donner des définitions juridiques des notions d'intégration, de conscience européenne et de volonté politique des citoyens de l'Union; le cas échéant, elle devrait préciser les mesures pour contrôler le fonctionnement des partis créés sur cette base.

<sup>41</sup> Parlement européen, Débats du 14 juin 2000 (P5-CRE(2000)06-14, p. 11).

Il est, en outre, rappelé par le député Karas qu'il y a aussi la question de l'élection d'une partie de députés sur la base de listes européennes et que le statut des partis politiques européens en constitue la condition préalable<sup>42</sup>.

### ***Préparation de la Conférence intergouvernementale***

Le 21 février 2000, les présidents de plusieurs groupes politiques du Parlement invitent le président de la Commission, M. Prodi, à présenter une proposition de règlement du Conseil. Dans les deux rapports sur la préparation de la conférence intergouvernementale de 2000, le Parlement se prononce également pour l'adoption d'un statut de parti sur la base de l'article 191 du traité CE.

Comme promis par le Commissaire Barnier, le 4 juillet 2000, lors de la réunion du "trilogue", la Commission soulève la question du statut des partis politiques européens. La présidence française déclare son appui à une proposition de la Commission concernant l'amendement de l'article 191, à présenter à la CIG, et en même temps elle se montre favorable à l'élaboration de mesures transitoires sur la base de l'article 308 du Traité CE.

Suite à une réunion informelle des Présidents des groupes politiques du Parlement le 5 juillet 2000, lors de laquelle la question du statut des partis européens a été discutée, ceux-ci demandent à la Présidente du Parlement, Mme Fontaine, ainsi qu'au Président de la Commission, M. Prodi, de déposer à la CIG l'amendement de l'article 191 pour renforcer sa valeur juridique, libellé comme suit: "Le Parlement européen et le Conseil arrêtent, conformément à la procédure visée à l'article 251, le statut des partis politiques européens"<sup>43</sup>.

Ayant été sollicitée par le Parlement au sujet du statut des partis politiques européens et au vu du rapport spécial de la Cour des Comptes qui a mis en évidence l'urgence de résoudre la question d'un système de financement plus transparent des partis européens (voir 3.2.), la Commission décide, le 12 juillet 2000, de présenter à la CIG une contribution sur le statut des partis européens qui complète les propositions déjà introduites le 26 janvier 2000. Elle y propose d'amender l'article 191 en ajoutant une disposition d'ordre opérationnel. Dans la communication qui accompagne la proposition il est souligné que "l'article 191 a seulement une valeur déclaratoire" et que, suite au débat au Parlement, la Commission a pris acte de la nécessité de compléter cet article "pour donner une base juridique claire et transparente à l'organisation européenne des partis politiques". Selon elle, un statut, comprenant également des règles relatives au financement, devrait être adopté en suivant la procédure de codécision, comme le Parlement européen l'avait déjà souhaité dans sa résolution du 13 avril 2000. Elle estime en effet que cette procédure "permet à chaque institution d'apporter une contribution et a prouvé sa capacité à produire des résultats équilibrés". En outre, tandis que le Parlement avait proposé un délai de 12 mois pour l'adoption d'un statut après l'entrée en vigueur du Traité, la Commission estime qu'il convient de fixer un délai raisonnable, mais la tâche de débattre sur le délai le plus approprié est laissée à la Conférence.

La disposition opérationnelle qui, selon la Commission, devrait compléter l'article 191 est libellée comme suit:

---

<sup>42</sup> Parlement européen, Débats du 14 juin 2000 (P5-CRE(2000)06-14, p. 12).

<sup>43</sup> Lettre de M. Poettering à M<sup>me</sup> Fontaine, Doc. PE 293.445/BUR.

*Avant le [date à convenir], le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, fixe le statut des partis politiques européens, notamment les conditions de leur reconnaissance et les règles relatives à leur financement.*<sup>44</sup>

### **1.5. Le traité de Nice - un progrès décisif**

Les options sur la table des négociations de la Conférence Intergouvernementale convergent donc dans la même direction. La Commission et le Parlement concordent dans leurs positions et la proposition de compléter l'article 191 pour lui donner un contenu opérationnel est accueillie favorablement par la grande majorité des délégations. Les négociations portent essentiellement sur la meilleure façon de formuler cet amendement.

Lors du Conseil européen de Nice, qui a lieu du 7 au 10 décembre 2000, les chefs d'État et de gouvernement des 15 États membres de l'Union approuvent la proposition d'amender l'article 191 en suivant l'orientation exprimée par le Parlement et par la Commission.

Le nouvel Article 191 du Traité CE, est ainsi formulé:

*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*<sup>45</sup>.

Suite à cette décision, des actes juridiques communautaires peuvent désormais être promulgués en s'appuyant sur une base juridique incontestable. La procédure prévue est maintenant celle de la codécision.

La nouvelle disposition qui complète l'article 191 s'accompagne d'une brève déclaration qui sera inscrite à l'Acte final de la Conférence Intergouvernementale<sup>46</sup>. Dans cette déclaration, la Conférence souligne que "les dispositions de l'article 191 n'impliquent aucun transfert de compétences à la Communauté européenne et n'affectent pas l'application des règles constitutionnelles nationales pertinentes". En outre, cette déclaration contient des recommandations dont les trois institutions intéressées devront tenir compte pour l'adoption du statut des partis politiques européens. Ces recommandations concernent surtout la question du financement: il est précisé que le financement communautaire des partis européens "ne peut pas être utilisé pour le financement direct ou indirect des partis politiques au niveau national" et que toutes les forces politiques représentées au Parlement européen doivent en bénéficier sur une même base.

En outre, le Sommet de Nice s'est ouvert par la proclamation solennelle de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, dans laquelle figure une importante référence

---

<sup>44</sup> COM(2000) 444 final.

<sup>45</sup> Art. 191 TCE. Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne. JO C325 du 24 décembre 2002.

<sup>46</sup> Déclaration relative à l'Article 191 du traité instituant la Communauté européenne, JO C80 du 10 mars 2001, p. 79

aux partis politiques au niveau européen dont la formulation reprend l'article 191 du Traité CE. L'Art. 12, par. 2, de la Charte énonce:

*Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.*

L'inclusion de cette déclaration est significative car elle constitue une reconnaissance "constitutionnelle" du rôle des partis politiques européens.

Lors du débat au Parlement pendant la session de juin 2000, le Commissaire Barnier a également envisagé la promulgation de mesures provisoires sur les partis européens sur la base de l'article 308 du Traité CE (voir ci-dessus). La Commission tient à respecter son engagement vis-à-vis du Parlement et le 24 janvier 2001 procède à l'approbation d'un projet de règlement sur le statut et le financement des partis politiques européens. Cette proposition de règlement provisoire, élaborée suite à des consultations approfondies avec les groupes politiques du Parlement, est présentée au Conseil afin qu'il statue, après avis du Parlement, mais faute d'un accord au sein du Conseil, le projet de règlement reste lettre morte. Le Traité de Nice ratifié et entré en vigueur le 1 février 2003, la Commission lance, le 19 février 2003, une nouvelle proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens. Avec la ratification du Traité de Nice, les partis politiques européens ne sont plus des entités vagues aux contours très flous mais des instruments nécessaires et indispensables pour favoriser l'émergence d'un débat politique "véritablement" européen.

Avant d'examiner les questions liées au financement des partis au niveau européen il semble utile de s'instruire des différentes pratiques suivies au niveau national.

## 2. Le financement des partis dans les États membres

La réglementation du financement des partis politiques est régie, dans la plupart des États membres de l'Union européenne par des lois puisant leur source dans la Constitution, qui reconnaît le rôle joué par les partis dans la vie politique.

La discussion sur le financement des partis européens s'annonce très difficile parce qu'elle se heurte aux différentes traditions et législations nationales en vigueur, dont on donnera ici quelques aperçus<sup>47</sup>. À titre d'exemple, certains États privilégient la voie du financement privé, d'autres celle du financement public, certains favorisent les partis, d'autres les candidats; de plus, dans quelques États il y a aussi des organes de contrôle des comptes des partis. Il s'agira donc, au niveau européen, de trouver un compromis viable.

### 2.1. Allemagne

Un financement public relativement modeste a été établi pour la première fois en 1959. Parmi les réformes ultérieures, il faut mentionner deux étapes importantes : d'abord, la Loi sur les partis du 24 juillet 1967 (*Parteiengesetz*), qui disposait que des partis ayant présenté des candidats aux élections fédérales ou régionales (à partir de 1979 les élections européennes ont été incluses) avaient droit à un remboursement de leurs dépenses de campagnes électorales, calculé sur la base d'un montant forfaitaire par électeur ; ensuite, la réforme de la loi sur les partis entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989. Elle créait, entre autres, un deuxième type de financement : tout parti ayant recueilli 2% des secondes voix bénéficiait d'une indemnité correspondant à 6% du total des dépenses électorales.

À la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) du 9 avril 1992 sur le financement public des partis politiques (BVerfGE 85, 264), le législateur a été obligé de remanier cette matière par une nouvelle loi sur les partis, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Le remboursement des frais de campagne pratiqué jusqu'alors pour les diverses élections au niveau de la fédération et des *Länder* a été remplacé par un financement annuel global. Une fois encore, la huitième Loi du 28 juin 2002 amendement le *Parteiengesetz* a apporté des changements substantiels. À l'exception de l'art. 3, elle est entrée en vigueur les 1<sup>er</sup> juillet 2002 et 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La législation actuelle reflète les principes énoncés par la Cour dans son arrêt mentionné ci-dessus, dans lequel elle a jugé certaines dispositions de la loi de 1989 comme anti-constitutionnelles. Selon la Cour il était important de garantir une nette distinction entre partis politiques et appareil étatique. Le financement direct des partis était autorisé sous la condition que le total des aides publiques n'excède pas 50% de leurs recettes totales.

Aux termes de l'art. 18 al. 1 *Parteiengesetz*, les partis reçoivent de l'État des fonds publics leur permettant de financer une partie des missions qui leur sont assignées de manière générale par la Loi fondamentale et en détail par la Loi sur les partis. Les résultats obtenus aux dernières élections européennes, nationales et régionales ainsi que le montant de dotations

---

<sup>47</sup> Les renseignements à la base de ce chapitre ont été mis à jour en octobre 2003 avec l'aide du Centre européen de documentation et de recherche parlementaires (CEDRP), un organisme interne au Parlement européen, qui permet des contacts rapides avec des directions "Recherche" des parlements nationaux. Les auteurs tiennent à remercier les collègues des parlements nationaux pour leur concours précieux.

en provenance de personnes physiques sont considérés comme une mesure de l'enracinement des partis dans la société. En ce sens, il faut entendre par dotations les cotisations acquittées par les membres ou titulaires de mandats, ainsi que les dons obtenus par les voies légales (Art. 18 al. 3 n° 3).

### ***Critères d'obtention de fonds publics***

Conformément à Art. 18 al. 4, peuvent par principe solliciter des fonds publics les partis dont les listes recueillent au moins 0,5 % du total des suffrages valablement exprimés aux dernières élections européennes ou nationales (*Bundestag*), ou au moins 1 % lors des dernières élections régionales (*Landtag*). Un parti qui n'aurait pas été autorisé à présenter une liste peut toutefois bénéficier de fonds publics s'il réunit 10 % des premières voix valablement exprimées dans une circonscription au niveau fédéral ou régional.<sup>48</sup>

### ***Volume du financement***

Chaque voix donne droit à 0,85 € jusqu'à concurrence de 4 millions de voix, et à 0,70 € au-delà ("part en suffrages").

S'agissant des dons attribués aux partis par des personnes physiques jusqu'à concurrence de €3 300 par personne et par an, l'Art. 18 al. 3 n° 3 octroie à chaque parti €0,38 par €reçu ("part en dotations"). L'Art. 24 al. 8 dispose que les partis indiquent dans le rapport comptable couvrant l'exercice précédant le montant total des dons à prendre en compte pour le calcul de la part en dotations. Les dons de personnes physiques dépassant le montant de €3 300 sont licites, de même les dons de personnes morales, mais ils n'entrent pas dans le calcul de la part en dotations et ne sont retenus que pour déterminer le plafond relatif (voir ci-après).

### ***Plafonds de financement***

L'ensemble des fonds publics revenant à tous les partis ne doit pas excéder un "plafond absolu" (Art. 18 al. 2), après que la Cour constitutionnelle fédérale, dans la décision mentionnée ci-dessus, eut en effet interdit d'accroître le volume de l'aide accordée, et suivant les recommandations émises dans ce sens par une commission indépendante, convoquée conformément à l'Art. 18 al. 7 par le Président fédéral pour étudier le financement des partis. Ce plafond a été relevé à €125 millions (DM 245 millions) pour la période 1998-2001 afin de tenir compte de l'évolution de l'inflation et a été fixé à €133 millions à partir de 2002.

Comme le calcul de cette enveloppe financière se solde fréquemment par un total qui crève le plafond absolu, les fonds publics revenant aux ayants droit doivent souvent être réduits proportionnellement (art. 19a al. 5 phrase 2). Par conséquent, les partis ne perçoivent en réalité pas les sommes qui devraient leur échoir en fonction des voix et des dons.

---

<sup>48</sup> Selon l'Art. 3 de la Huitième Loi amendement le Parteiengesetz, dont l'entrée en vigueur n'est pas prévue avant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le quorum de voix donnant droit à la part en dotations sera relevé à 5 %, sauf dans le cas où le parti a réalisé 1 % lors des trois dernières élections au *Landtag* ("quorum des trois *Länder*"). La constitutionnalité de cette disposition de la loi est en cours d'examen devant la Cour constitutionnelle fédérale.

Vu l'interdiction que les partis se financent principalement par des fonds publics (découlant de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*)), l'Art. 18 al. 5 phrase 1 dispose que le financement public ne doit pas dépasser le total des recettes annuelles réalisées par les partis eux-mêmes ("plafond relatif"). Si ce total est plus faible, le volume des fonds publics alloués au parti concerné se limitera au total de ses recettes propres.

Les sommes ainsi déterminées sont versées aux instances nationales et aux sections régionales des partis. Sur l'ensemble des fonds échus à un parti, les sections régionales perçoivent une fraction correspondant à €0,50 par suffrage recueilli aux dernières élections au *Landtag* (Art. 19 al. 6), et ceci indépendamment de la limitation au plafond absolu. Le président du *Bundestag* communique les montants revenant aux sections régionales des différents partis officiellement aux présidents des parlements des *Länder*, qui sont responsables de la gestion des fonds publics au niveau du *Land* (Art. 21 al. 1 phrase 2). Le *Bundestag* verse les fonds publics restants aux instances nationales des partis (ou aux sections régionales si le parti n'est représenté qu'au niveau d'un *Land* (Art. 21 al. 1).

### ***Financement indirect des partis : exonérations fiscales de dotations***

En sus de l'octroi direct de fonds publics, le financement des partis politiques peut prendre la forme indirecte d'une exonération de l'impôt sur les successions et sur les donations (Art. 13 al. 1 n° 18 de la Loi sur les droits de succession (*Erbschaftsteuergesetz*). Ainsi, des personnes physiques ont la possibilité de déduire de leurs impôts un certain pourcentage des dotations. Ce dernier point couvre les dotations jusqu'à €300 annuels, et jusqu'à €600 annuels au total en cas de déclaration commune d'époux (art. 10b al. 2, art. 34g phrase 2 de la Loi sur l'impôt de revenus (*Einkommensteuergesetz*). Au-delà de cette limite, les dotations restent parfaitement légales, mais ne sont pas déductibles fiscalement, comme c'est également le cas des dons de personnes morales.

### ***Obligations des partis et comptabilité***

Un parti qui ne déposerait pas son rapport comptable en temps voulu se verrait définitivement privé de sa part en dotations (Art. 19a al. 3 phrase 3). Si un parti n'a pas encore remis son rapport comptable au 31 décembre de l'année faisant suite à l'exercice en question, il sera en outre définitivement déchu de sa part en suffrages.

Sans considération de leur droit éventuel à un financement public direct, les partis sont obligés de rendre compte de la provenance et de l'affectation de leurs ressources et de leurs biens dans un rapport comptable qui se décomposera en fonction du parti dans son ensemble, de la fédération nationale, des fédérations régionales et des sections territoriales en aval (Art. 21 al. 1 phrase 4 *Grundgesetz* et Art. 23 ff. du *Parteiengesetz*). Le volume et la structure du rapport comptable sont définis dans l'Art. 24 ; la situation du patrimoine doit en outre être complétée par un volet explicatif répondant à des exigences minimum. Le rapport comptable doit être vérifié par un service indépendant (commissaire aux comptes, cabinet d'audit, ou, à titre exceptionnel, un expert-comptable ou société comptable). Dûment visé, il est remis au président du *Bundestag* qui le publie sous forme de publication officielle du *Bundestag* (Art. 23 al. 2).

En outre, il y a d'autres obligations de publicité, p.ex. l'établissement d'une liste précise des dons et des cotisations de titulaires de mandat excédant €10 000 par an, avec le nom ou

l'adresse des donateurs ainsi que le montant total des dons. S'il est impossible d'identifier le donateur ou si des dons ont été octroyés manifestement dans l'attente ou en contrepartie d'une faveur économique ou politique, le parti se verra réclamer le triple de la somme irrégulièrement obtenue. Toute personne qui, dans l'intention de dissimuler la provenance ou l'affectation des ressources ou du patrimoine du parti, ou encore de s'affranchir de la reddition publique des comptes, fait en sorte que soient falsifiées les indications du rapport comptable relatives aux recettes ou au patrimoine du parti, remet un rapport comptable falsifié ou omet de remettre un don dans les meilleurs délais au membre du bureau politique désigné comme responsable des questions financières par les statuts du parti sera puni d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une amende.

## 2.2. Autriche

Le statut juridique des partis en Autriche était assez flou avant l'introduction, en 1975, d'une Loi sur les partis, définissant des bases constitutionnelles (paragraphe 1, Loi sur les partis). Auparavant, le seul fondement consistait en une autorisation de créer des partis politiques, accordée par les Alliés après la Deuxième Guerre Mondiale. Au sens strict du terme, ce principe ne servait pas de base juridique pour les aides publiques versées aux partis politiques; néanmoins, les subventions accordées aux partis présents au Parlement (*Klubs*) ont été légalisées en 1963.

La Loi sur les partis avait pour objectif principal de légaliser le financement public (paragraphe 2 et suivants). Les partis doivent établir un rapport sur l'utilisation des fonds qui leur sont versés (paragraphe 4). La Loi a été révisée en 1982, 1984, 1987, 1989, 1991 et à nouveau en 1996.

La Loi autrichienne distingue entre les partis politiques au sens restreint du terme, les partis qui se présentent aux élections ("*wahlwerbende Parteien*") et les "*Klubs*" parlementaires (c'est-à-dire un groupe qui réunit au moins 5 parlementaires). La Loi sur les partis politiques crée la base légale de leur existence, tandis que les partis qui se présentent aux élections sont définis à l'article 26 alinéa 6 de Loi Fédérale Constitutionnelle et dans l'Ordre d'Élections du Conseil National de 1992. Quant aux partis présents au Parlement, ceux-ci sont définis dans la Loi sur les *Klubs*.

Dans les années '90, la plupart des Länder fédéraux ont introduit leurs propres lois sur les partis politiques.

Le financement des partis politiques et des *Klubs* est une pratique courante au niveau national, au niveau des Länder fédéraux et au niveau local. En réalité, l'Autriche, pays dans lequel les partis et la société sont étroitement liés, occupe aussi une position de leader parmi les démocraties occidentales, pour ce qui est du niveau de financement des partis politiques.

D'une manière générale, le financement public des partis politiques est limité aux partis représentés au Parlement national (*Nationalrat*) ou au Parlement de l'un des Länder fédéraux. Le remboursement n'est accordé que sur demande. La Loi 136/2001, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, introduit les montants des subsides en Euro.

A partir de 1963, les aides versées aux *Klubs* ont été limitées aux dépenses pour la consultation d'experts et pour le personnel administratif. Mais, depuis 1967, les dépenses

occasionnées par les actions de relations publiques sont également couvertes. En 2002, une somme de 12,3 millions d'Euros a été dépensée pour leur financement (2003: €12,2 millions, 2004: €12,1 millions). Ce budget incluait aussi les aides financières aux parlementaires nouvellement élus. Le pays ne s'est pas encore doté de règles suffisantes pour assurer la transparence de ces fonds.

Aux termes de la Loi sur les partis, les aides publiques consenties aux partis au *Nationalrat* sont divisées en deux catégories: un minimum de €218,02 (3 m ÖS) est alloué, selon l'article 2, alinéa 2.a, à chaque parti politique représenté dans le Conseil National, qui y a au moins 5 membres. Dans le cas contraire, le montant, selon la Loi sur le financement des *Klubs* de 1985, est attribué au *Klub*. Des sommes supplémentaires sont allouées à tous les partis représentés au Parlement; le niveau des aides pour chaque parti dépend du résultat obtenu aux élections. Les partis qui ne sont pas représentés au *Nationalrat*, mais qui ont obtenu plus de 1 % des suffrages sont habilités à recevoir ces dons proportionnels. Conformément à la Loi sur les partis, l'utilisation de ces fonds est limitée aux relations publiques et de ne doit pas couvrir de dépenses d'ordre administratif. En 2002, le montant total attribué aux partis politiques a été de €14,3 millions (2003: €14,4 millions, 2004: €14,4 + 10,3 millions pour les élections européennes).

Jusqu'en 1987, les réglementations concernant le financement de base (à concurrence de 14 m ÖS en 1985), par comparaison au financement supplémentaire, étaient plus favorables aux petits partis - essentiellement au FPÖ, parti de droite. Mais, le Parti des Verts étant devenu la quatrième force politique au Parlement, une nouvelle augmentation du montant du financement a fait prendre conscience de la nécessité d'apporter des changements. Le niveau du financement de base (218,02 d'Euros, soit 3 000 ÖS) a été nettement réduit et le montant maximal des aides publiques a été fixé à pratiquement 7.267,28 d'Euros (100 000 ÖS) par an, dans la Loi sur les partis. Au même moment, la loi régissant le financement des *Klubs* (*Klubfinanzierungsgesetz*) a été amendée, de sorte que les subventions étaient désormais allouées plutôt en fonction du nombre de sièges obtenus au *Nationalrat*. Ces nouvelles dispositions ont surtout porté préjudice aux Verts.

En 1990, un système de financement public pour les campagnes électorales nationales a été mis en place. Le montant forfaitaire par électeur inscrit était de 20 ÖS. Cette somme est allouée proportionnellement au résultat électoral. Pour prétendre bénéficier du montant forfaitaire, un parti doit dépasser le seuil de 4,0 % des bulletins valides. En 1990, ces aides se sont élevées à 112,6 millions ÖS; en raison de l'abaissement de l'âge de la majorité électorale (18 ans, au lieu de 19 auparavant), les aides ont été portées à 138 millions ÖS en 1995. Afin de limiter le financement, les partis doivent estimer leurs dépenses totales pour l'organisation du parti au niveau national au moins huit semaines avant le jour du scrutin, et ils doivent en demander le remboursement. En principe, les règles relatives au financement des campagnes électorales nationales s'appliquent aussi dans le cas des élections européennes, avec une diminution de 10 %.

Dans les années '60, les *Länder* fédéraux ont commencé à accorder un financement public également, à titre de soutien financier au personnel administratif des *Klubs* dans les parlements des *Länder*. Depuis les années '80, des aides directes ont été allouées aux partis politiques. Dans les années 90, la plupart des *Länder* fédéraux ont introduit leurs propres lois sur les partis. Au cours des vingt dernières années, les subventions dans les *Länder* ont augmenté en flèche, de sorte qu'en 1996, le montant total du financement dans les *Länder* fédéraux était pratiquement aussi élevé qu'au niveau national. De plus, les *Länder* soutiennent des associations des autorités locales et des districts (*Gemeindevertreterverbände*).

Enfin, on recense quelques méthodes indirectes de financement public des partis politiques, par exemple les subventions allouées aux académies des partis (*Parteiakademien*) depuis 1973 (en 2003 un total de €8,6 millions). En fait, ceci a donné un élan majeur au débat sur le financement public des partis au niveau national. Par ailleurs, on relève le financement de la presse des partis, une diffusion gratuite dans les media, le financement public des référendums nationaux, auxquels les partis de l'opposition ont de plus en plus souvent recours, les subventions pour les organisations affiliées aux partis (par exemple, clubs de sport et organisations pour la jeunesse) et dernier point, et non des moindres, la déductibilité fiscale des dons privés.

### 2.3. Belgique

Le financement public des partis politiques en Belgique est réglé au niveau fédéral par la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques (n° s 2.1. à 2.3.). Les dispositions relatives au financement des partis politiques ont été dernièrement modifiées par les lois des 19 novembre 1998, 12 février 1999 (art. 15 et 23), 23 juin 1999 (art. 23), 26 juin 2000 (conversion en euro) et 2 avril 2003 (art. 16bis, 16ter, 18 et 24). La loi du 19 novembre 1998 élargit la notion de parti politique à toutes les composantes d'un parti, à savoir un nombre limité d'organismes, associations, groupements et entités régionales d'un parti politique qui sont directement liés à ce parti, tels que les services d'étude, les groupes politiques des Chambres fédérales et des conseils de communauté et de région et l'association sans but lucratif qui perçoit la dotation parlementaire pour compte du parti (art. 22).

En outre, les assemblées des régions et des communautés sont compétentes en ce qui concerne le financement complémentaire des partis politiques. Ainsi, le Parlement wallon et le Parlement flamand ont inséré dans leurs règlements respectifs une disposition réglant le financement des partis représentés dans ces assemblées (n° 2.4).

Les partis politiques belges ne sont pas dotés, en règle générale, de la personnalité juridique, car ils sont, le plus souvent, des associations de fait. Le financement des partis politiques est donc organisé au travers d'institutions créées parallèlement aux partis politiques et constituées sous la forme d'associations sans but lucratif (A.S.B.L.), agréées par arrêté royal (art. 22). La dotation est versée à l'association désignée par le parti.

Les partis politiques qui bénéficient de la dotation parlementaire sont obligés de soumettre à l'approbation de la *Commission de contrôle des dépenses électorales et de la compatibilité des partis politiques* un rapport financier sur les comptes annuels des partis politiques et de leurs composantes, ainsi que sur les rapports des réviseurs d'entreprises y afférents. La Commission de contrôle est tenue de recueillir l'avis de la Cour des comptes sur l'exactitude et l'exhaustivité desdits rapports. Le défaut d'approbation du rapport financier par la Commission de contrôle, ainsi que le défaut de dépôt ou le dépôt tardif entraînent la perte de la dotation qui serait octroyée à l'institution visée à l'article 22 pendant la période subséquente fixée par la commission et qui ne peut être inférieure à un mois ni supérieure à quatre mois.

Les partis qui sont représentés dans les deux Chambres fédérales par au moins un parlementaire élu directement (donc, un sénateur élu directement et un député) reçoivent une

dotations à charge de la Chambre et du Sénat. La dotation annuelle totale allouée à chaque parti politique est de 125.000 euros (montant de base – janvier 1993 - à indexer), à répartir de manière égale entre la Chambre et le Sénat, augmentée de 1,25 euros (montant de base – janvier 2003 - également à indexer) par vote valable, émis sur les listes de candidats reconnus par le parti lors des dernières élections législatives fédérales.

Cependant, pour pouvoir bénéficier de la dotation, un parti doit inclure dans ses statuts ou dans son programme une disposition par laquelle il s'engage à respecter les droits et les libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.). Le parti politique qui, par son propre fait ou celui de ses composantes, candidats ou mandataires, "montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et les libertés garanties par la Convention européenne des droits de l'homme" peut être privé de cette dotation (la loi du 12 février 1999 insérant un article 15<sup>ter</sup> dans la loi du 4 juillet 1989).

Outre le financement des partis, les groupes politiques reconnus à la Chambre et au Sénat reçoivent une allocation de fonctionnement annuelle, par membre que compte le groupe (au Sénat en fonction du fait qu'un groupe est représenté dans les commissions permanentes ou non).

En ce qui concerne le financement privé, seules les personnes physiques peuvent faire des dons aux partis politiques ou à leurs composantes, listes, candidats et mandataires politiques. Un parti politique et ses composantes, listes, candidats et mandataires politiques ne peuvent pas recevoir un montant de plus de €500 par an de la part d'une même personne physique et le donateur ne peut consacrer pour des dons au profit de partis politiques et de leurs composantes, de listes, de candidats et de mandataires politiques qu'un montant annuel maximal de €2 000.

Tous les dons à un parti politique, ses composantes, listes, candidats et mandataires politiques d'un montant supérieur à €125 doivent faire l'objet d'un enregistrement (y inclus de l'identité des donateurs), qui, par la suite, est transmis pour vérification à la Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques. Depuis 1993, les dons aux partis politiques ne sont plus déductibles des revenus imposables.

Le montant total des dons engagés pour le financement d'une campagne électorale, doit, sans mention de l'identité des donateurs, figurer dans la déclaration de l'origine des fonds, à remettre par les candidats et les partis après chaque élection avec la déclaration de leurs dépenses électorales. Pour autant que le montant d'un don soit supérieur à €125, l'identité du donateur doit être communiquée à la Commission de contrôle, qui doit respecter la confidentialité de cette information.

Les transferts de fonds entre un parti, ses composantes, listes, candidats et mandataires politiques ne sont pas considérés comme des dons.

Il n'y a pas de financement public distinct des campagnes électorales, ni de remboursement des frais exposés ; les frais de campagne sont censés être couverts par les dotations, ainsi que par les autres ressources des partis politiques.

Le Code électoral et les autres lois prévoient également un certain nombre de dispositions applicables pendant la campagne électorale, qui peuvent être considérées comme une forme d'aide indirecte.

Ces dispositions sont les suivantes:

- exonération des droits de timbre sur les affiches électorales ;
- espace d'affichage gratuit fourni par les conseils municipaux ;
- tarifs d'affranchissement préférentiels pour les documents de campagne identifiés par la mention "document électoral" ;
- accès gratuit au réseau de la télévision publique, en fonction de l'importance du groupe politique au niveau communautaire ;
- exemplaire gratuit du registre électoral (article 17 du Code électoral).

On notera que les dépenses électorales des candidats ne peuvent pas engager les partis politiques. Certaines formes de propagande électorale sont interdites, à savoir les panneaux ou affiches publicitaires commerciaux, les panneaux ou affiches publicitaires non commerciaux d'une surface de plus de 4 m<sup>2</sup>, la vente de gadgets, la distribution de cadeaux ou de gadgets, la campagne commerciale par téléphone et la diffusion de spots publicitaires à caractère commercial à la radio, à la télévision et dans les salles de cinéma. La Commission de contrôle des dépenses électorales et de la comptabilité des partis politiques vérifie le respect de ces règles. En cas de violation des dispositions de la loi le parti peut perdre sa dotation pour une période variant d'un à quatre mois, tandis qu'un candidat est passible de sanctions pénales.

## 2.4. Danemark

Les partis politiques au Danemark ne sont pas explicitement mentionnés dans la Constitution, révisée en 1953. Ils ne sont mentionnés que dans les règles internes de procédure du *Folketing* (Parlement) et dans l'Acte sur les élections parlementaires, 261/2001. Ils ne sont donc pas soumis à un contrôle fiscal et n'ont pas à déclarer les donations qu'ils reçoivent. Les partis danois bénéficient cependant d'un financement de l'Etat depuis 1969.

Deux types de soutien financier peuvent être distingués:

- celui qui est disponible pour tous les partis politiques se présentant aux élections, sur la base de la Loi relative aux subventions consenties aux partis politiques, etc. (Loi n° 940, 23.12.1986, actuellement 269/2003);
- celui qui est donné aux groupes au sein du *Folketing*, basé sur les Règles relatives à l'aide financière aux groupes politiques dans le *Folketing*, adoptées par la Commission Permanente du Parlement le 15 novembre 2000.

La loi n° 269/2003 prévoit que les subventions annuelles doivent être payées aux partis politiques et aux candidats individuels en fonction du nombre de suffrages obtenus aux élections. Des aides sont versées aux partis représentés au *Folketing* depuis 1969, pour soutenir leurs activités politiques. Ce système est basé sur le modèle suédois, bien que les paiements se situent à un niveau beaucoup plus modeste.

Le soutien financier public aux candidats aux élections est déterminé par le niveau administratif auquel un candidat cherche à se faire élire, c'est-à-dire les niveaux : national, autorités locales ou conseil de comté:

- Dans le cadre des élections nationales, les candidats obtenant au moins 1 000 voix ont eu droit en 2003 à 23,30 DKr pour chaque suffrage exprimé en leur faveur.
- Dans le cadre des élections des autorités locales, les candidats obtenant au moins 500 voix ont eu droit en 2003 à 4 DKr pour chaque suffrage exprimé en leur faveur (6.50 DKr pour les élections locales de Copenhague et Frederiksberg).

- Dans le cadre des élections aux conseils de comté, les candidats obtenant au moins 500 voix ont eu droit en 2003 à 2,50 DKr pour chaque suffrage exprimé en leur faveur.

Les autres partis et candidats, qui souhaitent recevoir des subventions annuelles, doivent introduire leur demande auprès du Ministre de l'intérieur.

En ce qui concerne les groupes parlementaires, le soutien financier est accordé par le Parlement sur la base de la Loi relative aux subsides consentis aux groupes politiques du Folketing, adoptée le 15 novembre 2000.

Deux types de subsides peuvent être distingués :

- d'un côté, chaque groupe parlementaire touche désormais un montant fixe de base, qui en avril 2003 était de 233 832 DKr par mois. Un groupe parlementaire qui réunit moins de 4 membres reçoit  $\frac{1}{4}$  de ce montant (58 458 DKr), tout aussi comme un membre du Parlement qui représente lui seul un parti politique.
- de l'autre côté, chaque groupe bénéficie d'un montant par mandat, mensuel, qui en avril 2003 était de 36 609 DKr. Cependant, les membres qui occupent un poste de Ministre ou celui de Président du *Folketing* touchent seulement  $\frac{7}{3}$  de ce montant (12 203 DKr).

Les montants fixes sont ajustés en fonction de l'évolution des salaires des fonctionnaires, pour la dernière fois à la fin du mois d'avril 2002.

Ces aides sont destinées à faire face aux coûts du personnel administratif et aux frais de secrétariat (directement employés par les groupes), aux dépenses de bureau, etc. Tous les membres du *Folketing*, sauf le Président et les Ministres du gouvernement, ont droit à un secrétaire privé. Pour cela, ils reçoivent une somme qui correspond, au minimum, à  $\frac{1}{3}$  du montant de mandat (12 203 DKr) et qui doit couvrir toutes les dépenses salariales.

Avant le 1er mars de chaque année, les groupes politiques doivent produire des comptes financiers séparés montrant les modalités d'utilisation de ces fonds.

Le montant total payé a augmenté depuis que le plan a été introduit, d'une part en raison de l'inflation et d'autre part en raison de l'augmentation du nombre des partis représentés au Folketing (qui est passé de cinq en 1972 à huit en 1989).

## 2.5. Espagne

L'article 6 de la Constitution de 1978 définit le rôle des partis en affirmant qu'ils expriment le pluralisme politique et sont un instrument essentiel de la participation politique, de la manifestation de la volonté populaire de sorte que le présent article constitue le fondement ultime du financement des partis politiques en Espagne.

L'article 2 de la Loi Organique 3/87 portant sur le financement des partis politiques (BOE n° 158 du 3 juillet) établit que le financement des partis politiques provient des ressources économiques du financement public ou privé. Elle a été amendée à plusieurs reprises au cours des dernières années.

En ce qui concerne le financement public des partis politiques, la Loi indique les paragraphes suivants: les subventions publiques pour les dépenses électorales; les subventions accordées

aux groupes parlementaires des Chambres (*Cortes Generales*), conformément aux règlements de la Chambre des Députés (*Congreso de los Diputados*) et du Sénat (*Senado*); subventions accordées aux groupes parlementaires des Assemblées parlementaires des régions (*Comunidades Autónomas*) conformément aux règlements respectifs; subventions annuelles de l'État non soumises à conditions, payées sur le Budget Général de l'État et destiné à la prise en charge des frais de fonctionnement ordinaire et des coûts de mesures de sécurité.

Les subventions annuelles de l'État sont réparties en fonction du nombre de sièges et de voix obtenues par chaque parti politique lors des dernières élections par la Chambre des Députés. Pour l'octroi des subventions, l'affectation budgétaire correspondante a été divisée en trois parties égales. Un tiers est réparti proportionnellement au nombre de sièges obtenus par chaque parti politique lors des élections par la Chambre des Députés, et les sommes restantes sont divisées proportionnellement à toutes les voix obtenues par chaque parti desdites élections. Conformément aux conditions fixées par la Loi organique 5/1985 du régime électoral général, les voix obtenues dans ces circonscriptions électorales ne sont pas prises en compte si le nombre de voix valides est inférieur à 3 %. Aucune subvention publique ne peut être octroyée à des partis dont les organes directeurs ou les listes électorales sont composés de personnes qui ont été condamnées pour certains crimes contre les institutions de l'État (p.ex., terrorisme).

En ce qui concerne le financement privé des partis politiques, les ressources économiques peuvent provenir des cotisations et des apports des inscrits, du produit des activités propres au parti et des revenus provenant de son propre patrimoine, des crédits négociés, des héritages ou des legs reçus, et, en général, de toute prestation en valeur ou en espèces qu'ils obtiennent.

L'article 4 de la Loi organique 3/1987 stipule que les partis ne pourront recevoir, directement ou indirectement, des donations anonymes que si la somme totale reçue au cours de l'exercice est inférieure à 5 % de la somme que le Budget Général de l'État a affectée à la subvention publique des partis politiques pour l'année en cours. Ils ne pourront pas non plus accepter les apports provenant d'une même personne physique ou juridique supérieurs à 10 millions pesetas par an (€60 101,21), ni ceux d'entreprises publiques ou d'entreprises qui, dans le cadre d'un contrat en vigueur, fournissent des services ou réalisent des travaux ou des prestations pour toute Administration publique.

Ainsi, les partis pourront recevoir des apports non finalisés provenant de personnes étrangères dans les limites fixées par la Loi organique 3/87, et ce dès que les conditions de la norme en vigueur sur le contrôle des cours et les mouvements de capitaux seront remplies. Cependant, les partis ne pourront pas accepter n'importe quelle forme de financement de la part des gouvernements et des organismes publics étrangers, sans préjudice des subventions de fonctionnement établies par le Parlement européen.

La Loi organique 5/1985 portant sur le Régime électoral Général (BOE n° 147 du 20 juin 1985, modifiée plusieurs fois) stipule que l'État subventionne les frais des partis politiques lors des consultations électorales et fixe les montants qui sont ajournés à l'occasion de chaque élection selon l'inflation. Pour les élections de la Chambre des Députés ou du Sénat, les normes relatives aux subventions de l'État pour les frais occasionnés par les activités électorales lors des dernières élections générales du 12 mars 2000 ont été les suivantes (Ordonnance du 18 janvier 2000):

- Subvention de 2,7 millions PTS (€16 179,25) pour chaque siège obtenu à Chambre des Députés ou au Sénat;

- Subvention annuelle de 101 PTS (€0,61) accordée chaque année selon le nombre de voix obtenues lors de chaque candidature à la Chambre; dans ce cas l'un des membres devra obtenir au moins un siège de député;
- Subvention de 40 PTS (€0,24) chaque année selon le nombre de voix obtenues par chaque candidat ayant obtenu un siège de sénateur.

Ainsi, le plafond des dépenses électorales sera calculé en multipliant par 47 PTS (€0,28) le nombre d'habitants correspondant à la population légale des circonscriptions électorales dans lesquelles chaque parti, fédération, coalition ou groupement présente sa liste de candidats.

Le montant de la subvention accordée aux partis, fédérations, coalitions ou groupements pour l'envoi à domicile des enveloppes, des bulletins de vote, de publicités et d'informations électorales, adressés aux électeurs sera le suivant: sont attribuées 27 pesetas (€0,16) par électeur à chacune des circonscriptions électorales dans laquelle la liste a été présentée à la Chambre ou au Sénat, si la candidature en question a obtenu le nombre précis de députés, de sénateurs ou de voix nécessaires pour constituer un groupe parlementaire dans l'une ou l'autre des deux chambres. En outre, le fait qu'un groupe parlementaire remplisse ces conditions dans les deux Chambres ne lui donne pas le droit de recevoir la subvention plus d'une fois

Afin de réduire les coûts électoraux, la Loi Organique 13/94 du 13 mars, amendement de la Loi électorale 5/1985, a fixé les limites de dépenses pouvant être effectuées par les formations politiques concurrentes dans les différents moyens de communication:

- le coût des affiches et des panneaux d'affichages ne peut dépasser 25% du plafond légal maximum des dépenses;
- les frais de publicité dans la presse périodique et à la radio privée ne peuvent être supérieurs à 20% du plafond desdites dépenses.

Par ailleurs, il n'est pas possible de souscrire d'engagements contractuels à des fins publicitaires sur les radios et à la télévision publiques ainsi que sur les chaînes privées.

En ce qui concerne les élections européennes l'État prend en charge les dépenses encourues au titre des activités électorales à concurrence de €18 030,36 (3 millions PTS) par siège obtenu et de €0,60 (100 PTS) par voix obtenue.

En application de la Loi Organique 3/83, toutes les recettes et les dépenses des partis bénéficiant de subventions publiques sont également soumises au contrôle interne, au contrôle de la Cour des Comptes, qui par la suite en informe la Commission Mixte de la Chambre des députés et du Sénat.

En outre, les Communautés autonomes ont pour leur part fixé le montant des subventions aux partis politiques dans le cadre des dépenses électorales. Le Décret Royal 1907/1995 du 24 novembre (BOE n° 298 du 24 décembre 1995) stipule également que l'État accordera des acomptes de subventions couvrant les coûts des élections jusqu'au plafond de 30 % de la subvention perçue par le même parti, fédération ou coalition lors des dernières élections correspondantes, et de 90% sur les résultats définitifs. Cet acompte devra être accordé par l'État dans un délai de 30 jours suivant la présentation devant la Cour des Comptes de la comptabilité par le trésorier électoral concerné. Le règlement des 10 % restants sera effectué au terme du contrôle de ladite comptabilité par la Cour des Comptes.

## **2.6. Finlande**

Le financement public des partis politiques a été institué pour la première fois avec l'adoption de la Loi sur les partis (10.1.1969/10) par le Parlement en 1969, qui a été mise à jour et révisée en 1986. Cette loi a été introduite afin de définir dans des termes juridiques ce qu'est réellement un parti. Les articles 1 et 2 de la Loi sur les partis définissent le concept de Parti, tandis que les articles 3 à 8 énumèrent les conditions pour la procédure d'enregistrement des partis politiques. Par ailleurs, la Loi sur les partis a conféré un statut juridique au système du financement des partis.

La Loi du 12 mai 2000/414 énonce les dispositions relatives à la déclaration du financement de la campagne électorale pour les élections parlementaires, présidentielles, municipales et européennes. Le but de cette Loi est d'accroître la transparence du financement électoral, afin d'établir quels sont les éventuels engagements pris par les candidats.

Les méthodes classiques pour mobiliser des fonds en faveur des partis politiques finlandais comprenaient les droits d'adhésion, les tournées électorales, les loteries, les donations, les aides privées ainsi que les activités d'entreprise à petite échelle. Les efforts en vue de réunir des fonds ont souvent été déployés lors des élections. Le rôle de ces ressources a diminué, suite à l'introduction des aides publiques, qui représentent aujourd'hui 50 % environ du revenu des partis.

Les programmes d'aide publique des partis politiques n'existent qu'au niveau national. En conséquence, les instances régionales et locales des partis dépendent des allocations versées par l'organisation nationale du parti.

Les fonds publics sont divisés en deux catégories: le soutien du parti proprement dit et les subventions directement allouées aux groupes parlementaires des partis.

Ainsi, le budget de l'État en 2003 a accordé €11,8 millions de l'aide publique aux partis politiques, un montant égal à celui de l'an 2002. L'aide financière est destinée aux partis représentés au Parlement et elle est distribuée sous forme d'une dotation par siège, par an.

Selon les chiffres de 2001 (2000), les groupes de partis au Parlement ont reçu plus de €3,124 (3,036) millions pour financer leurs activités.

Une aide supplémentaire, bien qu'indirecte, accordée aux partis politiques, est le soutien de la presse étatique dont les journaux des différents partis politiques bénéficient. Le soutien aux partis proprement dit a fluctué en termes de prix réel, mais a été pratiquement constant depuis le milieu des années '80.

L'article 9a de la Loi sur les partis stipule que tous les partis doivent établir un rapport sur l'utilisation des aides au parti proprement dites; le soutien financier apporté aux groupes parlementaires n'était pas visé par la loi de 1969. Cette situation a été changée par la révision intervenue en 1986, de sorte que les partis doivent maintenant dresser un rapport sur leurs budgets totaux et ceux des organisations de district.

Étant donné que la loi électorale finlandaise favorise les partis les plus importants, il en résulte que ce sont eux qui ont le plus profité des ressources publiques.

Les candidats élus aux élections parlementaires, municipales et européennes et leurs suppléants ont l'obligation de déclarer leur financement électoral. Dans le cas de l'élection présidentielle, cette obligation incombe à tous les candidats. La déclaration indiquera notamment le total des frais de la campagne électorale du candidat, ainsi que le financement de cette campagne, en distinguant, d'une part, les ressources propres du candidat, et de l'autre, l'aide extérieure reçue par celui-ci, le groupe qui le soutient et tout autre groupe créé dans le but de le soutenir. L'aide extérieure différenciera l'aide reçue de la part des personnes privées, des entreprises, des organisations et des autres instances majeures similaires.

Seront séparément déclarés la valeur de chaque aide individuelle et le nom du donateur si ce montant est égal ou supérieur à €3 400 dans le cas de l'élection présidentielle et des élections européennes et s'il dépasse €1 700 ou plus dans le cadre des élections parlementaires et municipales. Le nom de la personne privée ne sera pas déclaré sans son consentement express si la valeur de l'aide qu'elle accorde est inférieure à la limite indiquée.

La déclaration sera faite au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la confirmation du résultat de l'élection. Les déclarations sont publiques.

## **2.7. France**

Les Lois 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988, relatives à la transparence financière de la vie politique, constituent le premier effort de réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elles régissent les subventions aux partis, le remboursement et le plafonnement des dépenses de campagne électorale, les déclarations du patrimoine des élus et des membres du gouvernement.

La Loi 88-227 a été modifiée à plusieurs reprises par un certain nombre de Lois (90-55 du 15 janvier 1990 ; 95-116 du 8 janvier 1995 ; 96-5 du 4 janvier 1996 ; 2000-493 du 6 juin 2000 ; 2033-327 du 11 avril 2003), par des Ordonnances (2000-350 du 19 avril 2000, 2000-916 du 19 septembre 2000), ainsi que par des décrets d'application (le dernier, en matière de financement des partis politiques, est le décret no 2003-779 du 21 août 2003).

Tout d'abord, l'article 7 de la loi 88-227 attribue aux partis politiques la personnalité morale. Jouissant désormais d'un statut juridique, ceux-ci ne doivent plus se déclarer pour bénéficier des subventions publiques. Ainsi des crédits pour le financement des partis sont votés tous les ans dans la loi de finances. Ces subventions se composent de deux fractions. La première fraction est attribuée :

- soit aux partis en groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;
- soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

Ces dispositions sont appelées à entrer en vigueur lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

La deuxième est répartie proportionnellement au nombre des parlementaires rattachés à tel ou tel parti.

Le montant total des aides attribuées aux partis et groupements politiques a été fixé pour 2003 à €73 221 219 (décret n°2003-779 du 21 août 2003 modifiant le décret n°2003-412 du 6 mai 2003 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).

En outre, la Loi du 6 juin 2000 demande aux partis politiques de présenter aux élections presque autant d'hommes que de femmes (un écart de 2% est toléré). Sinon, l'aide publique de l'État est diminué d'un pourcentage qui varie avec l'ampleur de l'écart constaté entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes qu'ils présentent.

En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, il est essentiellement réglementé par la Loi 90-55 du 15 janvier 1990, relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques et par les lois modificatrices intervenues ultérieurement. L'essentiel de ce financement est assuré par les apports personnels des candidats.

Le plafond des dépenses électorales pour les présidentielles est de €14,8 millions pour chacun des candidats présent au premier tour et de €19,7 millions pour chacun des candidats présents au second tour, depuis la Loi organique 2001-100 du 5 février 2001.

Depuis la Loi précitée, le remboursement forfaitaire est accordé selon les modalités suivantes:

- pour les candidats ayant obtenus plus de 5% des suffrages exprimés au premier tour, ce remboursement est égal à 50% du plafond des dépenses électorales autorisé, soit €7,42 millions, tandis qu'il reste inchangé pour les candidats n'ayant pas franchi le seuil de 5%.
- le montant du remboursement forfaitaire est de €9,8 millions.

Quant au financement privé, les dons provenant des personnes physiques ne peuvent pas excéder annuellement €7 500, en vertu de l'Ordonnance 2000-916, modifiant l'Art. 11-4 de la Loi 88-227. Les personnes morales, à l'exception des partis ou des groupes politiques, ne peuvent contribuer au financement des partis ou des groupes politiques, ni sous la forme des dons, ni en leur fournissant des biens, des services ou d'autres avantages directs ou indirects.

Les dons d'un montant égal ou inférieur à €3 000 consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire. Tout don de plus de €150 doit être versé par chèque. Le même Article 11-4 dispose qu'un parti politique ne peut pas recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou des aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

La Loi 90-55 institue également une autorité administrative chargée de veiller au respect de toutes les dispositions en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elle est appelée à devenir une autorité administrative indépendante dès que l'ordonnance prise sur la base de l'article 18 de la loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 sera prise. Il s'agit de la Commission Nationale des Comptes de campagne et des financements politiques (CCFP), composée de 9 membres nommés pour 5 ans, qui peuvent être des membres en activités ou honoraires de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation et du Conseil d'État. La CCFP ne contrôle pas les comptabilités des partis politiques puisqu'elle ne dispose pas d'un pouvoir d'investigation. Elle ne fait que publier leurs comptes sous une forme simplifiée

et présente ces comptes dans un rapport annuel. Par ailleurs, elle présente un rapport d'activité couvrant deux années d'activité.

La CCFP est l'organe d'instruction des comptes de campagne des candidats à toutes les élections autres que présidentielle sous le contrôle du juge électoral, qui est le juge administratif pour les élections administratives et le juge constitutionnel pour les élections législatives. Pour les élections présidentielles, le Conseil constitutionnel est directement compétent, étant destinataire des comptes de campagne des candidats.

En outre, en vertu de l'article 52-12 du Code Électoral, tout candidat à une élection est tenu d'avoir un compte de campagne détaillant la nature de toutes les recettes et les dépenses. Ce compte doit être présenté dans les deux mois suivant l'élection à la CCFP.

## **2.8. Grèce**

En Grèce, les partis politiques n'ont pas la personnalité juridique, bien que leur existence soit explicitement mentionnée dans la Constitution. La Loi n° 1443 de mai 1984 prévoit le financement public des partis politiques, afin de couvrir leurs dépenses d'organisation et les frais qu'ils engagent lors des campagnes électorales. En 1996, les premiers dix Articles ont été modifiés par la Loi n° 2429/1996.

Selon l'article 3, le total du financement régulier représente 1,2 ‰ des recettes ordinaires du budget d'État. Pour pouvoir prétendre à ces aides, les partis doivent avoir recueilli au moins 3 % du total des suffrages exprimés et avoir présenté des listes dans au moins deux tiers des circonscriptions, lors des précédentes élections législatives.

Les coalitions de partis sont également habilitées à bénéficier des subventions, à condition qu'elles obtiennent 5 % des suffrages exprimés si la coalition est composée de deux partis, et 6 % si la coalition est composée de trois partis ou plus (Article 2).

Le Ministre de l'intérieur doit, avant le 1er avril de chaque année, distribuer les fonds conformément aux réglementations stipulées à l'article 3.

10 % de la somme totale sont répartis en parts égales entre les partis répondant aux conditions requises, le reste est ensuite divisé par le nombre total de votes. Le résultat ainsi obtenu est alors multiplié par le nombre de voix recueillies par chaque parti, pour déterminer le montant de cette aide.

Les aides doivent être utilisées exclusivement par les partis, et ne peuvent pas être cédées à d'autres organisations; elles ne sont pas imposables.

Conformément aux dispositions de l'article 4, il incombe à chaque parti de tenir des comptes qui doivent être disponibles à son siège. Toutes les recettes et dépenses doivent figurer sur les états financiers, selon un modèle établi.

En ce qui concerne les charges, les fonds doivent être exclusivement consacrés aux dépenses d'organisation des partis ou au remboursement des coûts de leurs campagnes électorales (coût des réunions électorales, transport, matériel électoral, locations, frais de personnel, etc.).

Chaque parti est obligé de publier ses comptes dans deux journaux d'Athènes dans les deux premiers mois de chaque année. Une copie des comptes financiers, avec les copies de deux journaux dans lesquels ils ont été publiés, doit être envoyée par chaque parti à une commission de contrôle parlementaire et au Ministre de l'intérieur.

La partie "Produits" doit mentionner dans le détail: les aides de l'État, les cotisations annuelles des membres, les contributions spéciales des membres, les contributions des parlementaires, les donations des supporters du parti, les revenus immobiliers, les bénéfices dérivés des entreprises commerciales, les produits financiers, les emprunts, les cadeaux et produits de la mobilisation des fonds. La section "Charges" doit faire état des locations, des charges de personnel, des actions publicitaires, et des dépenses électorales.

L'article 16 de la loi 2429/1996 dispose que les partis politiques sont tenus d'appliquer un système transparent de gestion économique. Ils doivent tenir des comptes annuels pour l'ensemble de leurs recettes et dépenses. Pour chaque montant reçu, les partis politiques doivent délivrer un reçu et inscrire les noms de tous les donateurs dont les contributions excèdent 300 000 drachmes au cours d'une année. En outre, le financement par une même personne physique ou morale ne peut pas dépasser 10 millions drachmes par an (Article 8. 1).

Une commission parlementaire, composée de députés appartenant aux différentes familles politiques et présidée par le Président de la Chambre, doit procéder à l'audit des comptes, dans les trois mois suivant leur publication, pour s'assurer qu'ils sont conformes à la loi (Article 5).

## **2.9. Irlande**

Le financement public des partis politiques est réglementé en Irlande par l'Acte Électoral de 1997, amendé à plusieurs reprises, en 1998, 2001 et deux fois en 2002. L'article 16 de l'Acte définit comme "parti qualifié" la formation partisane qui est inscrite dans le Registre des partis politiques et dont les voix obtenues par les candidats aux dernières élections générales ne sont pas inférieures à 2%, pourcentage calculé en fonction de la première préférence exprimée par les électeurs.

Le montant qui revient à chaque parti est calculé en fonction du nombre total des voix de première préférence, obtenues par chaque candidat à la précédente élection générale, rapporté au nombre total des voix de première préférence, accordées à tous les candidats de tous les partis politiques à ce scrutin. Chaque parti politique reçoit €126 973,80 (£100 000) par an, montant destiné à couvrir les dépenses liées à l'administration générale de l'organisation, à la recherche, à la formation et l'éducation, à la coordination des activités des sections ou des membres du parti, ainsi que pour promouvoir la participation des femmes et des jeunes à la vie politique.

Les aides publiques sont versées par le Ministère des Finances. Aucun paiement ne sera attribué après le 30 avril de chaque année si la Commission des Offices Publics n'a pas reçu de la part du parti la déclaration et le rapport financier (exigés à l'article 20) et la déclaration des donations (prévue à l'article 24). La Commission envoie une copie au Ministère et pour que le paiement soit effectué, elle doit confirmer que les dépenses ont été faites dans le respect des principes énoncés dans l'Acte. Le parti est tenu à justifier par écrit l'utilisation des fonds et préciser quel a été le montant alloué à la promotion de la participation des femmes et des jeunes à la vie politique (Article 20).

Le montant total des aides publiques pour les partis politiques a été augmenté en 2000 de €1,3 millions (£1.028 millions) à €3.8 millions (3 millions £).

Les frais de campagne électorale sont remboursés à tout candidat aux élections parlementaires générales qui :

- a été élu ou
- dont le total des votes obtenu excède un tiers du quota.

Le montant remboursé couvre les dépenses électorales du candidat ou 5 milles livres, ce qui est le minimum (Article 21.b). Aucun paiement ne sera attribué avant que la Commission des Offices Publics ne certifie au Ministère des Finances que la déclaration des dépenses électorales ait été fournie par le parti et que la déclaration ait été rédigée selon les dispositions de l'article 4. La déclaration doit également contenir le montant exact de toutes les dépenses électorales du candidat.

Le Ministère des Finances peut également adopter des règlements concernant le remboursement des dépenses pour les élections présidentielles ou européennes.

Dans les termes de l'article 22, une donation est une contribution accordée par une personne, membre ou non d'un parti politique, à une formation partisane, à un candidat aux élections parlementaires, européennes. La donation peut être en argent, une propriété ou en biens, peut consister dans le droit d'utiliser un bien ou une propriété, etc. Par ailleurs, le même article précise les formes de contribution qui ne sont pas considérées comme des donations, parmi celles-ci la publication d'un journal ou l'espace d'antenne à la radio ou à la télévision au profit du parti.

Un candidat au Parlement, au Sénat, au Parlement européen ou aux élections présidentielles n'est pas autorisé de recevoir de la part d'une personne privée, directement ou par le biais d'un intermédiaire, une donation d'une valeur plus grande de € 539,48 (£2.000), tandis que pour un parti politique ce montant ne doit pas dépasser € 348,69 (£5.000). En ce qui concerne les donations anonymes, celles-ci ne peuvent pas excéder £100.

## **2.10. Italie**

La première loi sur le financement public des partis fut adoptée en 1974 (Loi 195 du 2 mai 1974). Aux termes de cette Loi l'État octroyait des subventions aux partis politiques sous forme de remboursement des dépenses électorales pour les élections au Sénat et à la Chambre des Députés. En 1981 (Loi 659 du 18 novembre 1981) cette réglementation a été étendue aux élections des *Consigli regionali* et du Parlement européen. En outre, une contribution supplémentaire était accordée aux groupes parlementaires pour financer les activités des partis politiques rattachés à eux.

Suite aux actions judiciaires qui ont mis en lumière un système généralisé de corruption lié au financement des partis, par le référendum du 18 avril 1993 90% des électeurs ont voté en faveur de l'abrogation des articles 3 et 9 de la Loi de 1974, ceux concernant les subventions aux partis politiques par le biais des groupes parlementaires. Par conséquent, une nouvelle loi entre en vigueur, la Loi 515 du 10 décembre 1993, selon laquelle l'État ne participe plus aux frais de fonctionnement courants des partis politiques mais continue à prendre en charge le remboursement des dépenses électorales.

La situation de banqueroute dans laquelle tous les partis se trouvent suite à l'abrogation de la contribution publique et suite à la chute considérable des adhésions amène le législateur à trouver une solution pour un financement public légal. Ainsi une nouvelle loi, la Loi 2 du 2 janvier 1997, introduit une nouvelle forme de financement public volontaire de la part des citoyens. Cette réglementation prévoit la possibilité pour le contribuable de destiner 4 % de son impôt annuel sur le revenu (revenu des personnes physiques) au financement des partis politiques. La somme totale est ensuite répartie, par décret du Ministre du Trésor en accord avec le Ministre des Finances, parmi les partis et les mouvements représentés par au moins un membre au Parlement, en proportion aux suffrages recueillis lors de la dernière élection à la Chambre des Députés. Mais cette nouvelle modalité de financement volontaire n'a pas produit les résultats espérés, car en 1997 seulement 0,5 % des contribuables italiens ont choisi d'adhérer à cette formule.

Une nouvelle loi sur le financement public des partis est promulguée en 1999. Aucune forme de financement direct n'est prévue mais l'État continue à prendre en charge le remboursement des frais électoraux pour les élections à la Chambre des Députés, au Sénat, aux Conseils régionaux, au Parlement européen et pour les comités promoteurs de référendums, ce qui constitue la seule source de financement public. La Loi n°157 du 3 juin 1999 supprime le financement volontaire public (Article 10) et accroît la chance d'obtenir des subventions pour les dépenses électorales. Elle ne change pas beaucoup le système du financement privé et augmente la possibilité d'obtenir des facilités fiscales (Article 5).

Étant donné que la Loi est entrée en vigueur le 5 juin 1999, les partis politiques participant aux élections européennes du 13 juin ont pu bénéficier des nouvelles dispositions sur le remboursement des dépenses électorales pour une somme totale de 160 milliards de lires.

Les deux lois, la Loi 2 de 1997 et la Loi 157 de 1999, ont été amendées par la Loi 156 sur le remboursement des dépenses électorales du 26 juillet 2002.

Selon les modifications apportées par cette Loi, les critères pour le calcul du remboursement sont les suivants: l'État attribue au financement des partis la somme d'1 € pour chaque citoyen inscrit sur les listes électorales pour la Chambre des Députés; pour les élections au Parlement européen cette somme est augmentée à 1,76 € et ne fait pas l'objet de modification dans la Loi de 2002. Les fonds sont répartis sur la base des suffrages obtenus, entre les partis et les mouvements ayant obtenu aux élections plus d'1% des suffrages valides.

La loi dispose en outre que 5% de la somme obtenue au titre de remboursement doit être utilisée par les partis pour des initiatives visant à augmenter la participation des femmes à la vie politique active (Article 3).

En ce qui concerne le financement privé, cette dernière loi accorde au contribuable une déduction fiscale s'élevant à 19% du montant donné pour les dons effectués par versement bancaire ou postal en faveur des partis pour des montants compris entre 100 000 lires (€51,65) et 200 millions de lires (€1 032,91).

## **2.11. Luxembourg**

Au Luxembourg le cadre relatif au financement des partis politique ne date que de 1999, lorsque fut adoptée la Loi du 7 janvier sur le remboursement des frais de campagnes électorales. Comme la Constitution ne mentionnait ni l'existence, ni la fonction des partis politiques,

ces derniers ont été définis à l'article 1er de cette Loi comme des associations de personnes physiques, dotées ou non de la personnalité juridique.

La Loi ne couvre que le remboursement partiel des frais des partis politiques qui ont participé aux élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen. Les partis ou les groupements politiques reçoivent une dotation, qui est accordée si:

- le parti présente des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales (pour les élections législatives) et dans la circonscription électorale unique (pour les élections européennes)
- le parti obtient un siège de député dans la Chambre des Députés et au moins 5% des suffrages exprimés aux élections pour le PE.

Ainsi, par exemple, le parti représenté dans la Chambre par 1 à 4 députés reçoit un montant forfaitaire de 2 millions de LUF, tandis que pour le parti représenté par au moins 12 députés la dotation est de 8 millions de LUF. Un montant supplémentaire de 400 000 LUF est alloué par député élu.

Pour les élections européennes, le montant forfaitaire est de:

- 500 000 de LUF pour le parti qui a obtenu au moins 5%
- 1 million de LUF pour le parti obtenant au moins 10%
- 1,5 millions de LUF pour le parti obtenant au moins 15%
- 2 millions de LUF pour le parti obtenant 20%
- 3 millions de LUF pour le parti ou groupement politique obtenant au moins 25% des suffrages exprimés au niveau national. S'ajoute un montant supplémentaire de 500 000 LUF qui est alloué par député européen élu.

Le 22 octobre 2002, la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés a chargé le Secrétaire général d'une étude comparative sur la législation existante dans les pays européens, tant en ce qui concerne le statut juridique des partis politiques que le financement de ceux-ci. Cette étude qui a entre-temps été remise au Présidents des groupes politiques, est destinée à fournir aux groupes des informations supplémentaires en la matière en vue d'une éventuelle réglementation plus poussée quant au financement de la vie politique; la législation actuelle se limitant à un remboursement partiel des frais de campagnes électorales.

## **2.12. Pays-Bas**

Les partis politiques aux Pays-Bas ont, par tradition, hésité à accepter les aides publiques. En fait, afin de prévenir toute atteinte portée à leur autonomie par l'État et le monde des affaires, et afin d'éviter les effets des changements de gouvernement, les groupes politiques ont préféré s'appuyer sur les cotisations de leurs membres et sur les petites donations. Cependant, le Décret du 28 janvier 1972 prévoit des dons aux fondations (Instituts de recherche, Instituts d'éducation, Mouvements pour la jeunesse) affiliées aux partis représentés à la Deuxième Chambre. En réalité, par ces dispositions les partis politiques ont obtenu de manière indirecte des subventions étatiques. Le Décret a été renouvelé au milieu des années '90.

A partir du 1er juillet 1999 les aides publiques des partis sont réglementés par l'Acte n° 257 du 17 mai du Parlement, qui ouvre donc la voie du financement direct. L'Acte vise à contribuer au maintien et au renforcement du rôle des formations partisanes dans la vie politique du pays et alloue, conformément à sa dernière modification, un montant de 9

millions d'Euros pour leur financement. L'Acte fixe le montant et les conditions dans lesquelles les partis sont autorisés à recevoir des subsides, ainsi que les activités pour lesquelles les aides sont destinés.

Pour pouvoir bénéficier d'une aide publique, un parti doit compter plus de 1.000 adhérents payant une cotisation minimale de €11,34 (Article 3). Au total, le financement public consiste dans:

- un montant forfaitaire alloué au parti pour l'Institut de recherche et/ou le Mouvement pour la jeunesse, si ceux-ci fonctionnent,
- et un autre montant attribué en fonction du nombre des représentants dans les deux Chambres.

Ainsi, la montant de base pour les partis politiques est de €108 000 et de €34 839 pour chaque siège obtenu par le parti dans l'une des deux Chambres (Article 6). Si un Institut de recherche y est affilié, une autre subvention de €96 040 est allouée, ainsi que €7 216 pour chaque siège obtenu par le parti dans l'une des Chambres. Chaque Mouvement pour la jeunesse a le droit à une subvention de €435 170.

Ces subventions sont accordées aux partis politiques afin de faciliter le déroulement de certaines activités, comme celles liées à la culture et l'éducation, l'information des membres du parti, à la coopération avec les partis politiques des autres pays (Article 5). Mais, en général, ces subventions sont accordées pour la recherche politique et la promotion de la participation des jeunes à la vie politique, donc elles doivent être mises à la disposition des organisations qui s'en occupent. Ces subventions ne peuvent pas être utilisées pour les campagnes électorales, ni pour le recrutement des membres.

L'article 16 de l'Acte sur les subventions des partis politiques prévoit la perte de l'aide publique pour des raisons de discrimination (raciale).

L'article 18 stipule que les partis doivent déclarer les donations de la part des sociétés et fondations, qui dépassent €4 500. Cet article ne conduit pas à une pleine transparence du financement des partis. Les donations importantes, les campagnes de collecte des fonds suscitent une réelle méfiance du public face au financement et à l'intégrité des partis.

Le financement des partis politiques a été longuement discuté l'année dernière. Les montants des subsides ont été augmentés de façon significative. L'Acte fera l'objet d'une nouvelle évaluation dans deux à trois ans. Le Ministre de l'intérieur présentera à cette occasion un document qui contiendra la position des partis politiques, celle des partis politiques locaux et régionaux et la présentation des autres activités qui peuvent être subventionnées. Le point le plus important de la future évaluation sera l'article 18 de l'Acte.

### **2.13. Portugal**

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par la loi n° 56/98, du 18 août 1998, ainsi que par les amendements introduits par la loi n° 23/2000, du 23 août 2000, et par la loi organique n° 1/2001, du 14 août 2001.

Parmi les sources de financement de l'activité des partis politiques, citons:

- les recettes propres aux partis et les contributions privées;
- les recettes des subventions publiques (article 2).

### ***Recettes propres aux partis et contributions privées***

Constituent des recettes propres aux partis politiques: les cotisations et autres contributions de leurs affiliés; les contributions de représentants élus sur des listes présentées ou soutenues par chaque parti; le produit des activités de collecte de fonds organisées par les partis; les revenus de leur patrimoine; le produit des emprunts; les donations de personnes physiques; le produit d'héritages ou de legs (article 3).

*Régime des donations autorisées:* Les donations de nature pécuniaire effectuées par des personnes physiques identifiées sont soumises à une limite annuelle de 30 salaires minimums mensuels nationaux par donateur et sont obligatoirement effectuées par chèque ou virement bancaire lorsque leur montant dépasse un salaire minimum mensuel national. Les donations pécuniaires sont obligatoirement versées sur des comptes bancaires exclusivement destinés à cet effet et sur lesquels il n'est possible d'effectuer que des dépôts de ce type.

Sont également considérés comme des donations les dons en espèces, tout comme les biens cédés à titre de prêt, ainsi que les acquisitions de biens auprès de partis politiques pour un montant manifestement supérieur à la valeur du marché.

Les donations effectuées par des personnes physiques ne présentant pas de dettes en cours envers l'administration des impôts ou la sécurité sociale donnent droit à des avantages fiscaux en accord avec le *Estatuto do Mecenato* (Loi sur le mécénat) (article 4).

*Collecte de fonds:* Les recettes provenant de la collecte de fonds ne peuvent dépasser annuellement, par parti, 1500 salaires minimums mensuels nationaux et doivent figurer sur des listes spécifiques, séparées et annexées à la comptabilité des partis. La loi prévoit également la réalisation d'initiatives spéciales de collecte de fonds qui impliquent l'offre de biens et services et qui doivent faire l'objet de comptes séparés, où sont inscrites les recettes et les dépenses, à l'effet du contrôle (article 4-A).

*Donations interdites:* Les donations anonymes sont interdites (articles 8 et 34 de la loi n° 19/2003, du 20 juin 2003).

Les partis politiques ne peuvent recevoir des donations ou des prêts de nature pécuniaire ou en espèces de personnes morales nationales ou étrangères; ils ne peuvent acheter des biens ou services auprès de personnes physiques et morales, nationales ou étrangères, à des prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché et ils ne peuvent recevoir ou accepter des contributions ou donations indirectes qui se traduisent par le paiement de dépenses par des tiers, en dehors des limites définies à l'article 4.

Les partis politiques peuvent cependant contracter des emprunts auprès d'institutions de crédits et de sociétés financières (article 5)

### ***Financement public***

Les ressources de financement public sont les subventions de l'État au financement des partis et des campagnes électorales et autres prévues par la loi.

*Subventions de l'État au financement des partis:* Les partis s'étant présentés aux élections, même en coalition, et ayant obtenu une représentation à l'Assemblée de la République se

voient octroyer une subvention annuelle, à condition d'en avoir fait la demande au président de l'Assemblée de la République, équivalente à 1/225 du salaire minimum national mensuel pour chaque vote obtenu aux dernières élections des députés à l'Assemblée de la République. En cas de coalition électorale, la subvention octroyée à chacun des partis qui la composent équivaudra à la subvention correspondant à ladite coalition électorale distribuée au prorata des députés élus pour chaque parti. Les partis politiques s'étant présentés aux élections sans obtenir une représentation parlementaire mais ayant obtenu un nombre de voix supérieur à 50 000 reçoivent également une subvention, à condition d'en avoir fait la demande au président de l'Assemblée de la République (article 7).

*Dépenses des partis politiques:* Le paiement de toute dépense d'une valeur supérieure à deux salaires minimums mensuels nationaux est obligatoirement effectué par chèque ou par tout autre moyen bancaire permettant l'identification du montant et de l'entité bénéficiaire du paiement (article 7-A).

*Avantages fiscaux:* Les partis politiques ne sont pas soumis à l'IRC (impôt sur le revenu des collectivités), aux droits de timbre, aux droits de succession, à l'impôt municipal sur les transmissions de patrimoine portant sur l'acquisition d'immeubles destinés à leur activité, à la taxe en faveur des collectivités locales et autres impôts sur le patrimoine, à l'impôt automobile sur les véhicules achetés pour leur activité ni à la taxe sur la valeur ajoutée à l'achat de biens et services destinés à diffuser leur message politique.

Les avantages fiscaux susmentionnés sont suspendus si le parti s'abstient de participer aux élections générales et si les listes des candidats présentés par le parti à ces élections obtiennent un nombre inférieur à 50 000 voix, sauf si le parti obtient une représentation parlementaire (articles 8 et 9).

*Régime comptable:* Les partis politiques doivent tenir une comptabilité organisée incluant un inventaire annuel du patrimoine relatif aux biens immeubles soumis à l'enregistrement; une séparation des recettes et des dépenses; les charges financières des emprunts; la séparation des opérations de capital afférentes à des crédits et à des investissements.

Les extraits bancaires relatifs à des mouvements de comptes, les relevés de carte de crédit et les recettes provenant de la collecte de fonds doivent figurer sur des listes spécifiques séparées et être annexées à la comptabilité des partis (article 10).

*Contrôle interne:* Les statuts des partis politiques doivent prévoir des organes de surveillance et de contrôle interne des comptes de leur activité et des comptes afférents aux campagnes électorales auxquelles ils participent (article 11).

*Appréciation par le Tribunal constitutionnel:* Les partis politiques sont tenus de soumettre, au plus tard le 3 mai de chaque année, les comptes annuels de l'exercice précédent à l'appréciation du *Tribunal constitucional* (Cour constitutionnelle). La Cour constitutionnelle statue sur la régularité et la légalité des comptes dans un délai maximum de six mois à compter de la date de réception des comptes et peut réquisitionner ou détacher des experts dûment qualifiés d'un quelconque service public ou recourir, moyennant contrat, aux services de sociétés d'audit ou à des réviseurs officiels aux comptes pour l'aider dans l'exercice de cette fonction (article 13).

*Sanctions:* En cas de violation des obligations prévues par la loi, les partis politiques sont passibles d'une amende minimale de 10 salaires minimums mensuels nationaux et maximale

de 400 salaires minimums mensuels nationaux. La loi prévoit d'autres amendes. À défaut de produire les comptes annuels dans les délais impartis par la loi, le paiement de la subvention de l'État à laquelle le parti a droit jusqu'à la date de présentation susmentionnée est suspendu. La Cour constitutionnelle est seule compétente pour l'application des amendes (articles 14 et 14-A).

### ***Financement des campagnes électorales***

*Recettes:* Au plus tard la veille du début de la campagne électorale, les candidats, partis politiques, coalitions et groupes de citoyens électeurs présentent à la Commission nationale des élections leur budget pour la campagne. Les recettes et dépenses de la campagne électorale disposent de comptes propres. Les activités de la campagne électorale ne peuvent être financées que par les subventions publiques, les contributions des partis politiques certifiées par des documents émis par les organes compétents, les donations de personnes physiques et le produit de la collecte de fonds. Les donations des personnes physiques ne peuvent dépasser 80 salaires minimums nationaux par personne et sont obligatoirement effectuées par chèque lorsque le montant dépasse un salaire minimum mensuel national. Les donations anonymes ne peuvent dépasser, par campagne, 500 salaires minimums mensuels nationaux. Les recettes issues des activités de la campagne électorale sont séparées et accompagnées de la référence de l'activité respective (articles 15, 16 et 17).

*Limites des dépenses:* Les partis politiques présentant des candidats aux élections à l'Assemblée de la République, à la présidence de la République, au Parlement européen, aux Assemblées législatives régionales et aux collectivités locales ont droit à une subvention de l'État pour la couverture des dépenses liées aux campagnes électorales.

La subvention équivaut à un total de 10 000 salaires minimums mensuels nationaux pour l'élection à l'Assemblée de la République, de 5 000 salaires minimums mensuels nationaux pour la présidence de la République et le Parlement européen et de 1 000 salaires minimums mensuels nationaux pour l'élection aux Assemblées législatives régionales.

Une subvention est accordée aux partis se présentant aux élections du Parlement européen ou, au minimum, à 51% des sièges soumis au suffrage à l'Assemblée de la République ou aux Assemblées législatives régionales et qui obtiennent une représentation ainsi qu'aux candidats à la présidence de la République qui recueillent au moins 5% des voix. Quant aux élections pour les collectivités locales, les partis ont droit à une subvention à condition qu'ils se présentent simultanément à deux organes de la municipalité et qu'ils obtiennent au moins un élément élu ou, au minimum, 2% des voix dans chaque suffrage.

En ce qui concerne la répartition de la subvention, 20% sont distribués en parts égales entre les partis et candidats qui remplissent les conditions mentionnées et les 80% restants sont distribués au prorata des résultats électoraux obtenus. Pour les collectivités locales, 25% sont distribués en parts égales conformément aux conditions mentionnées et les 75% restants sont distribués au prorata des résultats obtenus à l'assemblée municipale. Quant aux Assemblées législatives régionales, la subvention est divisée entre les deux régions autonomes en fonction du nombre de députés des Assemblées respectives et au sein de chaque région autonome conformément aux conditions mentionnées précédemment. La subvention est réclamée auprès du président de l'Assemblée de la République dans les 15 jours qui suivent la déclaration officielle des résultats électoraux (article 29).

*Dépenses:* Les dispositions relatives aux partis politiques s'appliquent aux dépenses de la campagne électorale. La limite maximale des dépenses pour la campagne pour la présidence de la République est de 4 400 salaires minimums mensuels nationaux, majorés de 1 200 dans le cas d'un second tour; de 28 salaires par candidat présenté à la campagne électorale pour l'Assemblée de la République; de 16 salaires pour les élections aux Assemblées législatives régionales et de 144 par candidat présenté aux élections au Parlement européen. En ce qui concerne les campagnes électorales pour les collectivités locales, la valeur des dépenses autorisées est fixée en fonction du nombre d'électeurs de chaque municipalité (articles 18 et 19).

*Mandataires financiers:* Un mandataire financier chargé d'accepter les donations, responsable du dépôt de toutes les recettes et de l'autorisation et du contrôle des dépenses est nommé pour chaque campagne électorale. Le mandataire financier peut désigner un mandataire financier local. La liste complète des mandataires financiers nationaux doit être publiée dans deux journaux de diffusion nationale ou locale dans les 30 jours à compter de la fin du délai de dépôt des listes ou candidatures aux élections. Les mandataires financiers sont responsables de l'élaboration et de la présentation des comptes de la campagne. Les comptes, avec la séparation des recettes et dépenses, sont présentés à la Commission nationale des élections (CNE) qui apprécie leur légalité et régularité. À cet effet, la CNE peut réquisitionner ou détacher des experts dûment qualifiés d'un quelconque service public ou recourir aux services de sociétés spécialisées. Les infractions aux dispositions fixées par la loi sont passibles de sanctions dans les conditions déterminées par la loi. La CNE est l'entité compétente pour appliquer les amendes prévues par la loi. La CNE agit dans les délais légaux, de sa propre initiative, à la demande du Ministère public ou à la suite d'une plainte déposée par des citoyens électeurs. La Cour constitutionnelle est seule compétente pour connaître des appels des décisions de la CNE (articles 20 et suivants).

## 2.14. Suède

La Suède a été parmi les premiers pays au monde à instituer un système de financement public des organisations politiques. Ce système a vu le jour grâce à l'approbation par le *Riksdag* en 1965 de la Loi sur le soutien aux partis. Cette Loi porte principalement sur la répartition des aides et sur les procédures d'application. Elle met l'accent sur le rôle joué par les partis politiques dans le processus démocratique. L'Etat ne doit exercer aucun contrôle sur l'usage que font les organisations politiques des moyens financiers qui leur ont été accordés par les pouvoirs publics.

Les contributions versées par l'État aux partis politiques suédois dépassent de beaucoup les recettes perçues par ceux-ci sous la forme de cotisations notamment. L'aide de l'État n'est accordée qu'aux partis qui ont reçu un soutien public lors des élections générales, soit parce qu'ils sont représentés au Parlement (ce qui requiert d'avoir obtenu au moins 4 % des suffrages à l'échelle nationale ou 12 % dans une seule circonscription), soit parce qu'ils ont remporté au moins 2,5 % des suffrages lors des deux dernières élections nationales. Le montant doit refléter la taille des partis telle qu'elle s'est manifestée lors des élections générales.

L'aide générale de l'État peut prendre deux formes :

- premièrement, chaque parti représenté au *Riksdag* reçoit 282 450 SEK par siège et par an. Les partis n'ayant pas de siège au Parlement mais qui ont obtenu plus de 2,5 % des suffrages peuvent également prétendre à cette aide.

- deuxièmement, une subvention fixe de 4,93 millions SEK est accordée à chaque parti qui a remporté plus de 4 % des suffrages lors de la dernière élection générale, une somme estimée suffisante pour couvrir les dépenses administratives. En plus de l'aide générale de l'État, les partis représentés au Riksdag reçoivent par siège une somme de 13 850 SEK (partis du gouvernement) ou de 20 650 SEK (partis de l'opposition).

En ce qui concerne le financement des groupes politiques, ceux-ci reçoivent un montant de base, ainsi qu'une aide pour les voyages à l'étranger et pour les assistants des membres. A ce montant de base s'ajoute un montant supplémentaire, qui est alloué en fonction du nombre des membres du groupe. Le montant de base a été fixé à 1,7 millions SEK par an, tandis que le montant supplémentaire est de 57 000 SEK par membre du groupe et par an. Le groupe politique représentant le parti au gouvernement a le droit à un montant de base, les autres groupes recevant le double de ce montant.

Le montant qui est alloué pour les assistants des membres du groupe (1 assistant pour deux membres) couvre les frais administratifs et de recherche politique et s'élève à 35 600 SEK par mois. Un soutien financier est également accordé pour la participation à des conférences à l'étranger et pour d'autres voyages en dehors du pays. Ce montant est de 5 000 SEK par membre pour les 20 premiers sièges et de 2 500 SEK pour chaque siège qui s'y ajoute. Pour l'année 2003 le budget total alloué aux groupes politiques a été d'environ 121 millions SEK. Les Secrétariats des partis dans le *Riksdag* bénéficient également d'un soutien indirect, qui consiste dans l'utilisation sans frais des équipements techniques ainsi que des locaux. Au total, le financement public des partis politiques et des groupes s'élève à 261 millions SEK par an.

Tous les conseils locaux et départementaux accordent désormais une aide publique aux partis représentés dans les Conseils municipaux ou départementaux.

En outre, les organisations de femmes et de jeunes des partis politiques peuvent prétendre à une aide de l'État. Les subventions de soutien aux organisations de jeunes sont régies par la directive 1994:641.

## 2.15. Royaume-Uni

Il n'existe pas, au Royaume-Uni, de système de financement direct des partis politiques. Toutefois, une aide financière très limitée est prévue pour les partis représentant l'opposition au Parlement. Ce système dit de "financement réduit" (appelé "*Short money*" pour la Chambre des Communes) fut instauré par le Parlement le 20 mars 1975 et amendé par la suite en février 1978, en mars 1983, en mars 1987 et en juin 1988. En novembre 1996 un autre schéma de financement a été introduit (appelé "*Cranborne money*") pour la Chambre des Lords.

En 1997, un Comité présidé par Lord Neill of Bladen a été chargé avec l'examen de la question du financement étatique des partis politiques. A la fin de l'année, le document publié par le Comité réunissait une trentaine de questions qui invitaient à des commentaires et propositions. Le chapitre 7 du Rapport final a été consacré à la question de savoir si l'aide de l'État est une solution pour résoudre le problème du financement des partis. Le Rapport Neill souligne que depuis plus de 25 ans 5 documents, restés lettre morte, ont été élaborés sur cette problématique, parmi ceux-ci le Rapport du Comité Houghton (1976) et le rapport de la *Hansard Society* (1982). Dans le dernier

- l'argument principal en faveur du financement étatique des partis politiques a été celui selon lequel cette aide pourrait contribuer à la "purification" du processus politique. Si

l'État soutient de manière substantielle les partis, ceux-ci ne seront plus dépendants de donations;

- les partis politiques pourront mieux assurer leurs fonctions dans la société.

Un des arguments formulés à l'encontre du financement public est que le contribuable ne doit pas être obligé à financer des partis qui ne correspondent pas à sa sensibilité idéologique. Finalement, le Comité Neill a formulé deux recommandations:

- l'une concernant un Fond de développement politique de £2 millions par an, qui soit partagé entre les partis, afin que ceux-ci puissent mieux s'engager dans l'activité politique
- et l'autre concernant l'octroi d'un montant de £600 000 pour chacune des "organisations désignées" dans l'organisation des référendums sur des questions nationales (comme par exemple la monnaie unique).

Les questions relatives au financement des partis politiques sont réglementées par l'"Acte sur les partis politiques, les élections et les référendums" de 2000. L'Acte établit une Commission électorale et une Commission de la présidence de la Chambre des Communes (*Speaker's Committee*), chargés de contrôler le financement des partis politiques, ainsi que des dispositions relatives à l'enregistrement et au financement des partis, aux donations et aux dépenses à des fins politiques, des dispositions relatives aux campagnes électorales et aux référendums.

Le financement public des partis politiques au Royaume Uni réside dans deux types d'assistance financière: *Short Money* et *Cranborne money*, auxquels s'ajoutent un certain nombre d'avantages comme l'affranchissement du courrier, l'espace d'antenne pour les émissions électorales, auxquelles s'ajoutent les subsides pour l'organisation des référendums, pour le développement politique (*Policy Development Grants*) et pour les conseillers spéciaux.

Les partis représentant l'opposition à la Chambre des Communes reçoivent depuis 1975 des subventions (*Short money*) destinées à financer leurs activités parlementaires et servent à compenser les avantages dont bénéficie le parti au pouvoir. Suite aux recommandations du Rapport Neill à l'égard du *Short money* et son équivalent pour la Chambre des Lords, *Cranborne money*, l'aide pour les partis de l'opposition a augmenté de façon considérable. En 1997-1998, le total de l'assistance financière (*Short money*) a été de £1 503 892, dont 986 762 ont été alloués au Parti Conservateur et £371 997 aux Libéraux. En 2001, le total de ces aides a augmenté à un peu moins de £5 millions, dont le Parti Conservateur a reçu £3 415 241,65. En ce qui concerne le financement pour la Chambre des Lords (*Cranborne money*), il s'est élevé à £138 048 en 1998-1999 pour augmenter à £316 867 en 2000-2001.

Les subventions ne sont pas allouées automatiquement. Pour les percevoir, un parti doit en faire la demande auprès du comptable de la Chambre des Communes en apportant la preuve que cette demande ne porte que sur des dépenses engagées à l'occasion de ses activités parlementaires. Selon les recommandations du chef de la majorité ministérielle à la Chambre, l'essentiel des fonds devrait être alloué au département de recherche de l'Avant-banc (ministres de l'opposition), au bureau des chefs de file de l'opposition, ainsi qu'au personnel du chef de l'opposition.

Il existe aussi d'autres formes, moins transparentes, de financement public. Ainsi, les grands partis se voient-ils accorder un temps d'antenne à la télévision - avantage dont le coût ne cesse pas de s'accroître, selon les évaluations de l'ITA, reprises dans le Rapport du Comité Neill. Ainsi, pour 1997 ITA a estimé à 56 millions £ le coût de la diffusion des émissions.

Une autre forme de financement public est l'affranchissement gratuit. Pour les élections générales de 2001 le montant total de ces dépenses a été de 17.6 millions. Les candidats aux élections parlementaires ou locales sont autorisés d'utiliser sans frais les lieux de réunion publics, comme par exemple les écoles. Cette forme d'aide peut également être considérée comme une subvention publique, bien que le Rapport Neill constate le déclin de ce type de manifestation.

La recommandation qui existait dans le Rapport Neill concernant la stimulation de la recherche politique a été reprise dans l'ordre 2002 (SI 2002/224, *Policy Developments Grants Scheme*), selon lequel chaque année 2 millions de £ sont disponibles pour les parties éligibles. Leur distribution est assurée par la Commission Électorale. Cette subvention est accordée à tout parti déclaré, qui a au moins 2 membres dans la Chambre des Communes, pour le développement des politiques et leur introduction dans les manifestes électoraux.

Une autre forme de financement public est l'aide accordée pour le financement des conseillers spéciaux, dépense qui en 2002/3 a été estimée à £4.4 millions.

Le plafond imposé aux dépenses de campagne est un autre aspect du financement des partis politiques qui figure dans l'Acte sur les partis 2000. Cette question est aussi couverte par la Loi sur la prévention des pratiques de corruption (*Corrupt Practices Prevention Acts*) de 1853 et 1854, par la Loi sur la représentation du peuple (*Representation of the People Act*) de 1983, amendée en 1985 et en 1989, ainsi que par un décret de 1992 de la Loi sur la représentation du peuple, décret portant sur les variations des limites imposées aux dépenses électorales des candidats.

La Loi s'est intéressée à l'organisation financière des campagnes électorales et a établi des règles de contrôle des dépenses et des activités de l'agent électoral. Ainsi, elle oblige les candidats ou leurs représentants à nommer un agent électoral. La date limite pour cette nomination est la même que celle qui est fixée pour le retrait d'une candidature. (Loi sur la Représentation du Peuple, 1983, section 3, Article 67). Le nom et l'adresse de cet agent doivent faire l'objet d'une déclaration auprès de l'administration appropriée. Ce rôle peut être rempli par le candidat lui-même, auquel cas celui-ci doit répondre aux conditions imposées par la loi tant pour les candidats que pour leurs agents.

Les agents nomment toutes les personnes employées pour le compte du candidat et se chargent d'effectuer tous les paiements durant la campagne électorale (articles 72 et 73). Tout paiement supérieur à £20 doit être justifié par une facture ou un reçu. Les fonds apportés par des tiers (sous la forme de dons, de prêts, d'avances, de dépôts, etc.) pour couvrir les dépenses de la campagne doivent être payés aux candidats eux-mêmes ou à leurs agents.

Les candidats à une élection peuvent payer eux-mêmes des dépenses personnelles qui s'élèvent à £600. Au-delà de ce montant, les paiements doivent être effectués par l'agent (Article 74). Les dépenses ne doivent être engagées que par les candidats, par leurs agents ou par tout tiers autorisé par le candidat à organiser des réunions publiques, à prendre en charge la publicité de la campagne, etc. Cette disposition ne vise pas à restreindre la diffusion d'informations sur l'élection par voie de presse ou de télévision (Article 75).

Les candidats et leurs agents ne peuvent accepter des paiements ni effectuer des dépenses excédant les montants fixés pour la conduite et la gestion de la campagne électorale (Article 76). Ces montants sont les suivants:

- (a) pour un candidat à une élection générale:
  - dans une circonscription rurale, £5 483, plus 6,2 pence pour chaque nom figurant sur le registre électoral (tel qu'il a été initialement publié),
  - dans une circonscription urbaine, £5 483, plus 4,6 pence pour chaque nom figurant sur le registre électoral (tel qu'il a été initialement publié);
- (b) pour un candidat à une élection législative partielle, £100 000, suite à la recommandation du Comité Neill
- (c) pour un candidat à une élection du gouvernement local £242, plus 4,7 pence pour chaque nom figurant dans le registre électoral (tel qu'il a été initialement publié)
- (d) pour un candidat à une élection européenne, £10 000, plus 4,3 pence pour chaque nom figurant sur le registre électoral (tel qu'il a été initialement publié).

Dans un délai de 35 jours à compter de la déclaration des résultats de l'élection, l'agent doit envoyer à l'administration appropriée un rapport dans lequel seront consignés tous les paiements effectués, lesquels seront accompagnés d'un justificatif (facture ou reçu).

Des limitations de dépenses électorales sont également prévues pour les partis politiques. Un parti politique qui est en compétition pour tous les sièges au Royaume Uni pour les élections à la Chambre des Communes est autorisé à avoir des dépenses de £19,77 millions. Un parti faisant campagne dans chaque circonscription de la Grande-Bretagne peut engager des dépenses d'un montant de £19,23 millions.

Quand un parti est en compétition électorale dans une ou plusieurs circonscriptions en Angleterre, Écosse ou Wales, la limite s'appliquant à la dépense électorale est:

- de £30 000 multiplié par le nombre de circonscriptions de cette partie de la Grande Bretagne dans lesquelles le parti a participé aux élections
- si plus grand, un montant convenable de:  
£800 000 pour l'Angleterre, £120 000 pour l'Écosse et £60 en Wales.

L'Acte sur les partis politiques, les élections et les référendums (2000) institue une Commission Électorale, dont la fonction principale est le maintien de l'évidence de tous ceux qui ont accordé des donations politiques. La Commission assiste et conseille tous ceux qui sont impliqués dans le processus électoral, contrôle la conformité des dépenses électorales, maintient le registre des partis politiques. Après les élections et les référendums la Commission prépare et publie un rapport sur l'administration du scrutin et du référendum (section 5 de l'Acte).

En ce qui concerne le financement privé, l'Acte introduit un régime différencié entre les donations pour les partis politiques et pour les candidats. La section 50 de l'Acte définit comme donation pour les partis déclarés tout don en argent ou en propriétés, les cotisations et les frais d'affiliations, l'argent dépensé pour les dépenses du parti, les prêts non-commerciaux, l'usage de propriétés, de services ou d'autres facilités (section 52). L'Acte énumère également les versements au profit du parti qui ne sont pas considérées comme des donations : les subsides pour le développement politique, les aides pour couvrir des dépenses de sécurité, les aides de la part du Parlement européenne, l'espace d'antenne, le volontariat.

Les obligations des partis relatives aux donations diffèrent selon le montant:

- pour une donation inférieure à £200, le parti ne doit pas vérifier l'identité du donateur ni rapporter le montant à la Commission électorale. Par contre, le donateur qui, durant une année, a accordé des donations dont le montant total dépasse £5 000, doit rédiger un

rapport à l'attention de la Commission Électorale, précisant non seulement le montant, mais aussi le nom et l'adresse du bénéficiaire, s'il s'agit d'une personne.

- pour les donations reçues et acceptées qui excèdent £200 les partis doivent garder les procès verbaux. Si le parti a des organisations régionales qui forment des unités de comptabilité séparées, celles-ci ont l'obligation de rapporter les donations de la part du même donateur, qui dépassent £200 et celles qui additionnées dépassent £1 000.
- pour les donations de plus de £5 000, le trésorier du parti a l'obligation de rédiger des rapports trimestriels ou hebdomadaires, durant la période des élections générales. La même obligation s'applique aussi pour les cas où la somme totale des donations provenant d'un seul donateur atteint ce chiffre.

Les règles concernant les donations pour les candidats aux élections sont similaires à celles pour les partis politiques, la seule différence étant que le montant limite n'est plus de £200 mais de £50. Les candidats ne sont pas autorisés à recevoir des donations qui excèdent ce montant, ni de la part des donateurs qui ne sont pas considérés comme admissibles.

Les partis ne sont pas autorisés à recevoir des donations anonymes, ni de la part des donateurs qui ne sont pas considérés comme "admissibles". Selon les dispositions énoncées à la section 54, sont considérés comme "donateurs admissibles" les particuliers enregistrés sur les listes électorales du Royaume Uni, les entreprises enregistrées au Royaume Uni ou dans d'autres pays de l'Union européenne, à condition qu'elles déroulent leur activité au Royaume Uni, les partis politiques déclarés, les syndicats, ainsi que les sociétés de secours mutuel. Si la donation reçue ne remplit pas ces conditions, le parti est tenu obligé de la restituer dans un délai de 30 jours ou de la transférer à la Commission Électorale.

Une conséquence de l'acte réglant les donations aux partis politiques a été de décourager les entreprises de faire des dons, peut-être parce qu'elles doivent justifier les donations devant les actionnaires. De plus, après les élections générales de 2001 certains dons au Parti Travailleiste (*Labour Party*) ont provoqué beaucoup de controverses et des nouveaux débats sur la question d'un système de financement public des partis politiques. Les syndicats, mécontents de la politique du gouvernement travailliste, sont en cours de réviser leur engagement financier historique au Parti Travailleiste. Le Premier Ministre a dit au cours d'une interview télévisée en mai 2002 qu'il aimerait mieux ne pas se procurer les fonds pour le Parti Travailleiste, ce qui laisse entendre que le financement public pourrait être une solution.

Certains affirment qu'un financement public existe déjà en grande partie au Royaume Uni par le biais du *Short Money* et du *Cranborne Money*, des nouvelles subventions pour le développement politique (*Policy Development Grants*) pour financer la recherche politique et du subside actuel des dépenses électorales par la diffusion postale, les émissions de télévision et d'autres frais.

### **3. Comment financer les partis européens ?**

Les récentes accusations portées dans différents pays européens contre le financement public aux partis politiques amènent les citoyens à se poser des questions quant à la gestion financière des partis. Le financement des partis européens représente donc un défi de taille auquel il faut faire face, étant donné que le système communautaire, tel qu'il est conçu, a également rencontré des problèmes de gestion transparente de ressources.

Actuellement, le financement des partis européens existants est assuré notamment par les cotisations des partis membres. Les modalités futures du financement des partis européens dépendront surtout de la nature de leurs membres, c'est-à-dire s'il s'agit de partis nationaux ou de citoyens ou des deux en même temps. En principe, si l'on s'inspire des partis nationaux, on devrait envisager deux formes de financement: un financement privé, provenant des membres, et un financement public, provenant des fonds communautaires.

Le préalable à l'octroi de contributions financières communautaires est la reconnaissance de ces partis sur la base d'un statut juridique. Toutes les organisations politiques qui remplissent les critères établis dans le statut et qui seront donc reconnues comme partis politiques européens auront le droit de recevoir des financements communautaires sur une base égalitaire. Comme préconisé dans le rapport Tsatsos, il faudrait créer des lignes budgétaires appropriées qui prévoient des crédits à autoriser par la commission des budgets du Parlement européen. En outre, les contributions devront être octroyées en respectant des critères d'égalité des chances.

Mais des interrogations à ce sujet persistent et sont encore en train d'être débattues. Par exemple, dans quelle section du budget de l'Union devraient paraître les contributions aux partis européens? Devraient-elles être comprises dans le budget du Parlement? Les dirigeants des partis européens ne sont pas très favorables à ce que les contributions communautaires soient incluses dans le budget du Parlement; selon eux, le fait que leurs partis soient liés aux groupes et aux députés européens n'implique pas nécessairement la dépendance financière du Parlement. Au contraire, ils estiment que leurs partis devraient être indépendants des groupes parlementaires<sup>49</sup>.

Autre question: ces contributions comporteraient-elles un volet concernant le remboursement des dépenses électorales? Si c'est le cas, celui-ci devrait s'opérer sur des principes d'égalité avec les autres groupements qui ont présenté des candidats, c'est à dire les partis nationaux. Mais cela pourrait poser des problèmes de compatibilité avec les réglementations nationales actuellement en vigueur.

De plus, comme le secrétaire général du Parti Populaire Européen l'a souligné en juin 2000, il serait important de fixer des règles pour éviter de la part des partis européens l'attribution de fonds au profit des partis nationaux ou régionaux qui en sont membres, car les finances européennes doivent être utilisées à des fins européennes<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Voir les interventions d'Alejandro Agag, secrétaire général du Parti Populaire Européen, Antony Beumer, secrétaire général du Parti des Socialistes Européens et Christian Ehlers, ancien secrétaire général du Parti Européen des Libéraux, Démocrates et Réformateurs lors du colloque à Bruxelles sur les partis politiques européens ("Acts of the seminar on European political parties", 22 Juin 2000, Université Libre de Bruxelles).

<sup>50</sup> Voir note ci-dessus.

### 3.1. Le rôle des groupes politiques au Parlement européen

En prévision des premières élections du Parlement européen au suffrage universel direct, une première forme de financement communautaire de la vie politique au niveau européen a été introduite en 1974, avec l'inscription dans le budget du Parlement d'un poste budgétaire visant les activités politiques des groupes parlementaires (poste 3706). Déjà à partir de 1972, les groupes politiques avaient obtenu des crédits qui étaient destinés à ne couvrir que les dépenses administratives de leur fonctionnement (poste 3705). A partir de 1982, des crédits supplémentaires leurs étaient alloués pour les activités d'information, avec la création de la ligne budgétaire 3708.

Ainsi, jusqu'à 1998, trois postes budgétaires étaient consacrés au financement des groupes parlementaires du Parlement européen:

- poste 3705: dépenses administratives de fonctionnement;
- poste 3706: activités politiques;
- poste 3708: actions d'information<sup>51</sup>.

Les bénéficiaires de ces crédits, les groupes parlementaires et les députés non inscrits, étaient les seuls responsables de leur utilisation, qui est régie par des décisions arrêtées par le Bureau du Parlement, sur la base de l'Art. 22, par. 2, du Règlement du Parlement ("*Le Bureau règle les questions financières, d'organisation et administratives concernant les députés, l'organisation interne du Parlement, son secrétariat et ses organes*").

Les règles d'utilisation des fonds avaient été fixées par décision du Bureau en juillet 1986 et en janvier 1992, en tenant compte d'un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 23 avril 1986. Celle-ci avait mis en évidence que les fonds destinés aux activités d'information concernant les élections européennes, et repartis par les groupes entre les différentes composantes nationales, au lieu de financer les campagnes d'information avaient été utilisés, en réalité, pour financer les campagnes électorales tout court<sup>52</sup>. La Cour avait souligné que, dans l'attente de l'adoption d'une procédure électorale uniforme, comme prévu déjà par l'article 138 du Traité de Rome (nouvel Art. 190, par. 4, TCE), l'organisation des élections européennes, y compris le financement des dépenses électorales, est du ressort des États membres, comme énoncé dans l'Acte sur l'élection du Parlement européen du 20 septembre 1976<sup>53</sup>. Pour se conformer aux décisions de la Cour, le Bureau avait établi que

---

<sup>51</sup> D'après la Cour des Comptes "*la distinction entre activités politiques et activités d'information semble très théorique puisque, en raison même du rôle des groupes, et comme confirmé par les commentaires au budget, leurs activités d'information ont un caractère politique*" et "*La distinction opérée [par certains groupes politiques] est que les activités d'information doivent viser le public ou des multiplicateurs d'opinion, alors que les activités politiques ont plutôt comme objectif la concertation politique dans le cadre des travaux parlementaires*" (Rapport spécial n° 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen, accompagné des réponses du Parlement européen, J.O. n.° C 181 du 28 juin 2000, p. 1-16).

<sup>52</sup> Cour de Justice, Arrêt du 23 avril 1986, C-294/83, Verts/Parlement. Le cas avait été soulevé devant la Cour de Justice par le parti français Les Verts qui, n'ayant pas encore des élus au Parlement européen, s'estimait lésé par cette pratique discriminante vis-à-vis des partis qui n'étaient pas encore représentés au Parlement.

<sup>53</sup> "*Jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme, et sous réserve des autres dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales*" (Art. 7, par. 2). La décision du Conseil modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct (2002/772 CE, Euratom) du 25 juin et 23 septembre 2002 n'est pas encore entrée en vigueur (JO L283 du 21 octobre 2002, p. 1).

les activités d'information des groupes politiques devaient exclure toute forme de campagne électorale<sup>54</sup>.

A partir du budget 1999, les postes budgétaires prévoyant les financements aux groupes politiques sont en nombre de deux, car les crédits relatifs aux dépenses administratives et aux activités politiques ont été regroupés dans un même poste. Il s'agit donc de

- poste 3707: dépenses administratives et activités politiques;
- poste 3708: activités d'information<sup>55</sup>.

Plusieurs dispositions contenues dans les réglementations du Bureau concernant ces deux postes précisent que les fonds ne peuvent être utilisés pour financer ni des campagnes électorales, ni des partis politiques, comme confirment les articles suivants:

- *Les crédits mentionnés ci-dessus ne peuvent être utilisés pour financer des dépenses de campagne électorale aux niveaux européen, national, régional ou local (Art. 2 de la réglementation régissant le poste 3707)*<sup>56</sup>;
- *Les crédits ne peuvent être mis à la disposition de groupements politiques (partis, fédérations) ou d'organismes dépendant de ces groupements (Art. 3 de la réglementation régissant le poste 3708)*<sup>57</sup>.

Néanmoins, d'après certains spécialistes en la matière, ces interdits n'auraient pas été respectés par les groupes politiques, qui auraient trouvé les moyens d'octroyer des fonds aux formations politiques, au niveau national et européen. "Malgré un contrôle - la Cour des Comptes, organe indépendant de l'assemblée et donc des personnes contrôlées, joue à cet égard un rôle décisif - on s'aperçoit que l'argent communautaire sert aux partis nationaux et contribue dans certains cas à une part importante de leur budget"<sup>58</sup>. Mais tandis que le détournement vers les partis politiques nationaux s'effectue par des voies peu transparentes, le financement des partis et des fédérations européennes, par contre, se fait en plein jour. En effet, à titre d'exemple, dans les statuts du Parti Populaire Européen (Art. 18) et du Parti des Socialistes Européens (Art. 27) il est clairement indiqué que les groupes politiques du Parlement européen auxquels ils sont rattachés contribuent à leur financement. De même, il est indiqué dans les statuts du Parti ELDR (Art. 8) que le groupe parlementaire qui le représente lui verse une cotisation annuelle.

Selon des estimations, la moitié des recettes de ces trois fédérations proviennent des groupes politiques qui les représentent au Parlement européen<sup>59</sup>. Les fédérations de partis ont reçu un appui financier des groupes politiques depuis qu'elles ont été fondées au cours des années 70, mais suite à l'insertion de l'Art. 138 dans le Traité de Maastricht, ces contributions auraient augmenté au fur et à mesure que les liens entre groupes et fédérations se sont resserrés. En

---

<sup>54</sup> Art. 3 de la *Réglementation portant modalités d'utilisation des crédits prévus au poste 3708 du budget du PE et visant les actions d'information*, Doc. PE 158.828/BUR/Ann.2

<sup>55</sup> Le personnel, les locaux et les équipements nécessaires au fonctionnement des groupes politiques sont déjà à la charge du Parlement, en vertu des titres 1 et 2 de son budget. Les crédits alloués sur la base des postes 3707 et 3708 représentent des financements supplémentaires.

<sup>56</sup> *Réglementation régissant l'utilisation des crédits du poste 3707 du budget du Parlement*, Doc. PE 274.329/BUR.

<sup>57</sup> *Réglementation régissant l'utilisation des crédits du poste 3708 du budget du Parlement*, Doc. PE 274.330/BUR.

<sup>58</sup> H. Faupin, *Le contrôle du financement de la vie politique. Partis et campagnes*, L.G.D.J., Paris, 1998, p. 63.

<sup>59</sup> L. Bardí, op.cit.

effet, "la contribution la plus significative de l'article 138A a été l'institutionnalisation des relations entre groupes politiques et fédérations de partis"<sup>60</sup>.

Dans le cadre de cette problématique, certains soutiennent que l'article 199 du Traité CE peut être considéré comme une base juridique pour le financement des partis au niveau européen. L'article 199 concerne l'adoption du règlement intérieur du Parlement à la majorité des députés. Le rapport de la commission institutionnelle de 1996 (voir 1.4.1.) avait affirmé que le Parlement pouvait accepter cette solution seulement à titre provisoire car "le droit dont jouit le Parlement européen pour organiser ses travaux ne peut constituer une base légitime que pour le financement d'une activité liée au Parlement, et non pour financer les travaux d'un parti politique européen dont la portée est essentiellement plus grande"<sup>61</sup>. Il est vrai qu'il y a un lien entre groupes et partis politiques, mais les partis politiques, qu'ils soient nationaux ou européens, sont des entités distinctes et autonomes qui ne peuvent être complètement assimilées aux structures politiques et administratives du Parlement européen.

Dans ce sens, M. Tsatsos avait reconnu, dans son rapport de 1996, que "des voies et des moyens ont été trouvés pour soutenir leur [des partis politiques européens] effort d'organisation à partir des ressources communautaires"<sup>62</sup>. Lors du débat en séance plénière il avait été plus explicite: "L'octroi de ressources aux partis par les groupes parlementaires est une procédure qui doit cesser. Un tel appui financier n'est licite que pour les activités des partis directement liées au Parlement et au groupe parlementaire, mais il est dénué de base juridique lorsqu'il concerne d'autres activités"<sup>63</sup>. M. Martens, à la même occasion, avait qualifié de "situation malsaine" la dépendance des partis politiques européens vis-à-vis des groupes parlementaires.

Pour financer ces partis par des moyens transparents, la résolution du 10 décembre 1996 avait envisagé, dans un premier temps, l'inclusion d'une ligne budgétaire portant inscription d'une mention p.m. dans le budget communautaire, même s'il n'était pas précisé dans quelle section du budget cette ligne devrait figurer. Cette recommandation a été mise en œuvre car, depuis 1998, la ligne 3710 portant mention p.m. figure dans le budget général de l'Union, dans la section du Parlement européen ("*Contributions en faveur des partis politiques européens*").

### 3.2. Le rapport spécial de la Cour des Comptes

En mai 2000, la Cour des Comptes des Communautés Européennes a publié un rapport, déjà cité ci-dessus, sur les résultats de l'audit qui a eu pour objet les dépenses des groupes politiques pendant l'année budgétaire 1998<sup>64</sup>. Dans ce rapport, la Cour met en évidence la non-conformité de l'utilisation des crédits alloués aux groupes politiques avec la réglementation arrêtée par le Bureau et déplore le fait que ces fonds n'aient pas été utilisés de manière économique et efficace. En général, la Cour s'attaque au manque de clarté de la réglementation et des règles internes des groupes quant à l'éligibilité des dépenses qui peuvent être financées. Toutes les dépenses devraient, estime la Cour, avoir un lien clair avec le rôle et le fonctionnement du Parlement.

<sup>60</sup> R. Ladrech, "Political parties in the European parliament", in: J. Gaffney (ed.), *Political parties and the European Union*, Routledge, 1996, pp. 291-307, pag.302.

<sup>61</sup> Doc. A4-0342/96.

<sup>62</sup> Doc. A4-0342/96.

<sup>63</sup> Débats du Parlement européen, J.O. n°4-492, pp. 14-21.

<sup>64</sup> Cour des Comptes, *Rapport spécial n° 13/2000 relatif aux dépenses des groupes politiques du Parlement européen, accompagné des réponses du Parlement européen*, J.O. n.° C 181 du 28/06/2000, p. 1-16.

Une autre anomalie constatée par la Cour est l'infraction à l'interdiction de financement d'opérations de campagne électorale et de versement de fonds à des organisations politiques. Des groupes auraient en effet utilisé une partie des crédits qui leurs sont alloués pour financer les partis politiques européens ou d'autres *formations apparentées*. D'après le Rapport de la Cour: "En 1998, un montant total d'environ 1,4 millions d'Euros a été ainsi versé à ces derniers [partis politiques européens] sous forme de cotisation, de subvention, de remboursement de prêt immobilier ou de participation aux frais de fonctionnement. Ce montant n'inclut pas l'intégralité du soutien financier dont bénéficient les partis politiques européens qui utilisent également des locaux et du personnel que le Parlement met, directement sur son budget, à la disposition des groupes". La Cour estime que ces aides ne peuvent être justifiées en raison du fait que les crédits servent à financer les activités des groupes au sein du Parlement même et pas à l'extérieur.

La recommandation principale de la Cour concerne une définition de règles précises régissant le financement des partis politiques, pour qu'on puisse trancher sur la question des détournements de fonds vers les partis européens<sup>65</sup>. La Cour estime qu'en vertu du rôle reconnu par l'article 191 aux partis politiques au niveau européen et au vu de l'inscription depuis 1998 dans le budget du Parlement, dans le chapitre destiné aux crédits aux groupes politiques, d'une ligne p.m. visant les contributions en faveur des partis politiques européens, une clarification est nécessaire "pour définir dans la transparence les règles applicables au financement de ces entités" et pour "clarifier le rôle et les activités des groupes, en rappelant qu'il s'agit avant tout d'organes internes du Parlement".

Suite à ces recommandations, le Parlement a décidé de saisir les organes compétents afin d'adopter des mesures qui aideraient à éviter dans le futur le genre d'anomalies relevées par l'audit. En ce qui concerne la question du financement des partis politiques européens, le Parlement, dans ses réponses à la Cour des Comptes, rappelle que lui-même est à l'origine de l'inscription de la ligne budgétaire p.m. à laquelle la Cour fait référence et que les groupes parlementaires et les partis européens eux-mêmes ont déjà saisi la Commission afin de mettre en application l'article 191 TCE. Néanmoins, dans l'attente d'un statut et d'une réglementation financière des partis européens, le Parlement a décidé de réagir aux demandes de transparence de la Cour, surtout en ce qui concerne:

- "les cotisations aux partis politiques européens versées par les groupes parlementaires devront figurer à leurs budgets respectifs, le montant de ces cotisations devra être plafonné";
- "le Parlement devra établir les limites et les conditions de l'utilisation des facilités techniques (salle et services d'interprétation) mises à disposition des partis politiques européens dans le cadre de la réglementation applicable aux groupes politiques européens".

### **3.3. Un financement provisoire des partis européens**

En dépit du fait que l'importance d'une contribution communautaire a été généralement reconnue, la disposition qui envisageait un financement direct des partis politiques à partir du budget du Parlement européen est restée inachevée jusqu'à ce jour: dans le budget 2003, la ligne 3710 porte encore la mention p.m..

---

<sup>65</sup> Les autres recommandations concernaient le regroupement des crédits sur un seul poste budgétaire, le renforcement du système de contrôle interne et externe, une comptabilité annuelle plus détaillée comprenant les pièces justificatives des dépenses, et les conditions d'emploi du personnel.

Par contre, le rapport de la Cour des Comptes donna un coup d'accélérateur aux négociations pour l'adoption d'un règlement provisoire sur le financement des partis politiques européens. Dans le projet du budget général pour l'année 2001, le Parlement a présenté un amendement visant à créer une nouvelle ligne budgétaire dans la section du budget de la Commission (B3-500 ou 25 02 05, dans la nouvelle nomenclature budgétaire<sup>66</sup>), dans le but de renforcer la "responsabilité démocratique de l'Union européenne", selon la justification de l'amendement. Dans ce même texte, le Parlement invite la Commission à présenter le plutôt possible un projet de statut des partis politiques européens. Étant donné que la ligne budgétaire 3710, introduite dans le budget du Parlement pour l'année 1998, serait supprimée, cette nouvelle ligne porterait la mention p.m. jusqu'à l'adoption d'un statut des partis européens. L'amendement a été approuvé par le Conseil et figure dans le budget général 2001. En 2002 et 2003, la Commission avait proposé 7 millions d'Euros pour la réserve, dans l'attente de l'entrée en vigueur d'un règlement du Conseil. Toutefois, ce règlement n'était adopté ni en 2002, ni pour l'année budgétaire 2003 (voir 2.4 ci-dessous).

### ***La première réglementation 3701 du Bureau***

En attendant que les contributions aux partis politiques figurant dans le budget communautaire deviennent effectives, les présidents des groupes politiques du Parlement européen, par la voix du président du groupe du Parti Populaire Européen, ont présenté au Bureau une proposition qui prévoyait notamment de les autoriser à

- apporter leur soutien au développement de liens avec les partis politiques européens et les confédérations de partis dont ils sont membres, à l'exception du financement des activités électorales;
- affecter un maximum de 5% des crédits annuels dont ils bénéficient au titre du chapitre 37 du budget du Parlement au soutien des partis ou des confédérations européennes;
- fournir, dans les limites qui leur sont fixées, un soutien logistique (tenue de réunions, bureaux, matériel de bureau);
- affecter un maximum de 10% de leur personnel à un parti politique ou à une confédération européenne<sup>67</sup>.

En outre, cette proposition prévoit que les partis ou confédérations bénéficiant d'un soutien de la part d'un groupe politique publient leur comptabilité, assortie d'une déclaration concernant les sources de leurs financements. L'utilisation des fonds perçus peut faire l'objet d'un audit de la Cour des Comptes.

Le Bureau du Parlement européen a examiné cette proposition des groupes politiques et l'a adoptée lors de sa réunion du 2 octobre 2000. Ainsi le financement des partis européens de la part des groupes politiques repose désormais sur un acte l'autorisant expressément.

Dans le même temps, comme préconisé dans le Rapport spécial de la Cour des Comptes, le Bureau du Parlement a accueilli en date du 4 septembre 2000 la proposition de regrouper, à partir du budget 2001, les deux lignes budgétaires 3707 et 3708 concernant les crédits alloués aux groupes politiques dans une nouvelle ligne 3701. Cette décision a été approuvée par le

---

<sup>66</sup> "contributions aux partis politiques pour l'accomplissement des missions qui leurs sont confiées par l'Article 191 TCE"

<sup>67</sup> Proposition de règlement intérimaire sur le soutien qu'apporte le PE aux partis politiques européens, 06/07/2000, Doc. PE 293.437/BUR

Parlement en séance plénière et figure dans la Résolution sur le projet de budget général de l'Union européenne pour 2001. En conséquence de ce regroupement, le 13 décembre 2000, le Bureau, suite à une consultation avec les groupes politiques, a adopté le nouveau règlement sur l'utilisation des crédits affectés pour:

- les dépenses de secrétariat, administratives et de fonctionnement des groupes parlementaires;
- les dépenses pour les activités politiques et d'information menées par les groupes parlementaires dans le cadre des activités politiques de l'Union Européenne.

Il est souligné, entre autre, que ces crédits ne peuvent pas être utilisés pour financer sous aucune forme, une campagne électorale au niveau européen, national, régional ou local (Art. 1.1.1). Quant au financement des partis politiques européens, ce nouveau règlement est conforme à la décision adoptée par le Bureau le 2 octobre 2000. En vertu de ce nouveau règlement, les groupes politiques au Parlement sont autorisés à appuyer financièrement les partis politiques européens seulement sur la base de ladite décision du Bureau ou d'une éventuelle réglementation communautaire qui la remplacerait (Art. 1.6.1)<sup>68</sup>.

Les groupes sont autorisés à accorder des subventions ou des cotisations à des organisations dont ils sont membres jusqu'à un maximum de 5% de leurs crédits annuels. Comme dans les précédentes réglementations, il est expressément mis en évidence que les aides à des partis politiques nationaux ou à des organismes dépendants de ceux-ci sont interdites (Art. 1.6.2).

### ***La révision de la réglementation du Bureau***

Avec l'entrée en vigueur du nouveau règlement financier, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, et vu l'intention de la Cour de comptes de revenir sur ce sujet dans son rapport annuel 2003, la nécessité d'une révision de la réglementation intérieure du Parlement s'est présentée même avant l'adoption d'un règlement du Conseil. Ainsi, par lettre du 2 avril 2003, M. Hans-Gert Poettering, Président du PPE-DE, en sa qualité de représentant des Présidents des groupes politiques, a présenté une série de propositions concernant les groupes politiques au Président Cox, y compris l'insertion d'un nouvel article dans le règlement du Parlement. La commission des affaires constitutionnelles a été saisie de cette dernière proposition<sup>69</sup>. Son projet de résolution a été adopté par le Parlement le 23 septembre 2003<sup>70</sup>.

Les autres propositions de M. Poettering étaient destinées à tenir compte des nouvelles dispositions du règlement financier, notamment de déterminer l'ordonnateur responsable, de mettre en place un système adéquat de contrôle interne et de prévoir des dérogations appropriées en ce qui concerne les dépenses effectuées par les députés non-inscrits. Le Bureau s'est penché sur ce dossier à plusieurs reprises et a finalement adopté une révision de la réglementation, le 30 juin 2003<sup>71</sup>. Néanmoins, les dispositions mentionnées ci-dessus n'ont pas été modifiées dans leur substance.

---

<sup>68</sup> European Parliament, "Rules governing the use of appropriations on Budget Item" 3701, Doc. PE 298.252/BUR/DEF of 1 February 2001

<sup>69</sup> Rapport sur l'insertion, dans le règlement du Parlement européen, d'un nouvel article 29 bis: Activités et situation juridique des groupes politiques, au nom des la commission des affaires constitutionnelles; rapporteur: Gianfranco Dell'Alba (A5-0283/2003)

<sup>70</sup> Texte adopté, P5\_TA-PROV(2003)0389. Entre autres, le nouvel article stipule que "le Bureau arrête les réglementations relatives à la mise à disposition, à la mise en œuvre et au contrôle de ces facilités et de ces crédits, ainsi qu'aux délégations de pouvoirs d'exécution du budget y afférentes."

<sup>71</sup> PE 332.340/BUR/RD

### 3.4. L'insuccès d'une première proposition législative

L'article 191 TCE attribue aux partis politiques des fonctions qui contribuent substantiellement au développement de la construction européenne et au fonctionnement démocratique du système institutionnel. L'exercice des fonctions stipulées par cet article entraîne des dépenses de fonctionnement et de personnel. En anticipant l'entrée en vigueur du traité de Nice, les présidents des groupes politiques du Parlement commencent à mettre au point un projet de statut pour les partis européens qui prévoit aussi la possibilité d'un financement par des crédits communautaires.

Après plusieurs rappels du Parlement (voir 1.4 ci-dessus), celle-ci présente, le 13 février 2001, une proposition de règlement<sup>72</sup>. La proposition s'articule autour des orientations suivantes:

- respect de la subsidiarité;
- le travail politique du parti doit se concentrer sur les questions européennes, sans que le parti soit obligé d'être pro-européen;
- les procédures démocratiques au sein du parti;
- la représentativité par delà les frontières nationales, et
- la transparence dans l'utilisation des crédits.

La Commission souligne d'abord la nécessité d'éviter tout amalgame avec les systèmes nationaux de financement des partis, compte tenu du principe de subsidiarité; une distinction claire entre les groupes politiques au Parlement Européen et les partis politiques européens est exigée par l'article 191 du TCE qui, en liaison avec l'article 308 du TCE, représente la base juridique de ces dépenses.

Ensuite, elle définit le "parti européen" comme tout parti qui traite de thèmes européens, même si le parti en question est défavorable à l'intégration européenne. Pour autant qu'il obtienne suffisamment de voix, le parti doit former un groupe au Parlement européen, envisager sa formation ou prévoir de participer à un groupe politique. Le réexamen de ces conditions doit intervenir sous la forme de la présentation d'un statut au Parlement européen. Ce statut doit clairement apporter la preuve de la structure interne démocratique d'un parti: les dirigeants doivent être démocratiquement élus; le parti doit faire siens les principes de la démocratie, du respect des droits fondamentaux et de l'État de droit fixés dans le traité et la Charte des droits fondamentaux.

Or la Commission propose certaines restrictions: le bénéfice du financement doit rester réservé aux partis politiques ayant un certain degré de représentativité soit au Parlement Européen soit dans plusieurs États membres. La Commission veut empêcher que des groupes éclatés soient créés à la seule fin de bénéficier d'un financement. Concrètement, elle propose qu'un parti soit représenté par des élus européens, régionaux ou nationaux dans au moins cinq des États membres ou qu'il ait réuni dans cinq des États membres de la Communauté au moins 5 % des votes aux dernières élections européennes.

Pour ce qui est de la transparence financière, la Commission prévoit les règlements suivants:

- Au moins 25 % du budget d'un parti doit être autonome (dons, cotisations des membres). Pour le reste, 15 % sont répartis en parties égales parmi les partis en question; 85 % sont répartis entre les partis européens qui ont des élus au Parlement Européen, proportionnellement au nombre d'élus.

---

<sup>72</sup> Proposition de Règlement du Conseil sur le statut et le financement des partis politiques européens, COM(2000)898

- Dans un souci de transparence, les partis doivent rendre publics leurs comptes et leurs sources de financement, y compris les dons de toute source, à la Cour des comptes. La Commission prévoit des procédures classiques de rapports, de comptabilité et de vérification des comptes ainsi qu'un audit externe et indépendant des comptes des partis. Les modalités d'action de l'auditeur indépendant seront déterminées en concertation avec le Parlement.
- La Commission propose également qu'un comité indépendant de personnes éminentes, traite les contestations concernant le respect des conditions démocratiques de base visées à l'article premier du règlement.
- Enfin, la Commission considère que déjà en vue de l'entrée en vigueur du traité de Nice, le règlement revêt un caractère provisoire.

Le 27 février 2001, le Conseil consulte le Parlement et la commission des affaires constitutionnelles est saisie quant au fond, la commission des budgets, la commission du contrôle budgétaire et à la commission juridique et du marché intérieur étant saisies pour avis.

Au cours de sa réunion du 24 janvier 2001, la commission des affaires constitutionnelles, compétente quant au fond, nomme Ursula Schleicher rapporteur. Lors de la réunion du 3 mai 2001, elle adopte le projet de résolution législative. Le Parlement adopte sa résolution le 17 mai 2001 en première lecture par 349 voix pour, 80 voix contre et 17 abstentions<sup>73</sup>. Il accepte les principes essentiels de la proposition de la Commission. Les amendements adoptés par le Parlement visent surtout à renforcer les mécanismes de contrôle et la transparence du financement des partis européens.

#### Amendements proposés par le Parlement

- La Charte des droits fondamentaux devrait être mentionnée dans les considérants du règlement et en général dans tout acte législatif qui s'y prête, afin de souligner son importance et de lui donner progressivement une valeur en droit coutumier.
- Les partis devraient avoir un programme accessible à l'ensemble des citoyens de l'Union: les citoyens qui le souhaitent doivent pouvoir se faire une idée de l'orientation politique de chaque parti.
- Les partis doivent respecter les principes démocratiques fondamentaux. Il veut préciser qu'aucune contrainte ne doit être exercée sur l'orientation des courants de partis qui méritent d'être financés, aussi longtemps que ceux-ci contribuent dans des conditions démocratiques à la réalisation des objectifs de l'Union.
- Les partis politiques européens doivent posséder la personnalité juridique après avoir été reconnus: pour pouvoir exercer sans entrave leur activité politique, ils doivent avoir la possibilité de se consacrer aux questions juridiques habituelles. Ils doivent posséder la capacité juridique et d'agir, conférée par le droit national aux personnes physiques; ils doivent notamment pouvoir acquérir et vendre des biens mobiliers et immobiliers et ester en justice.
- D'après le Parlement, la règle de la transparence implique que les dons, à partir d'un certain ordre de grandeur, soient rendus publics. Les partis devraient être tenus à déclarer leurs sources de financement en fournissant une liste précisant les donateurs et les dons reçus. Des dons anonymes ne devraient en aucun cas être acceptés. Aussi, les entreprises du secteur public et les entreprises

---

<sup>73</sup> Résolution sur le Statut et financement des partis politiques européens, JO C034E du 7 février 2002, p. 253 et 341.

détenues ou contrôlées majoritairement par l'État ne devraient pas être autorisées à faire des dons ou à être membres d'un parti politique européen.

- Le Parlement veut aussi souligner que seul un parti politique européen ou une union européenne de tels partis, appelée à durer peut déposer un statut auprès du Parlement. Il faut éviter que des fédérations de partis soient créées seulement pour obtenir les fonds communautaires: les partis doivent suivre des orientations politiques appelées à durer. En plus, seuls les partis à caractère transnational devraient relever du statut des partis européens.
- L'intention de constituer un groupe ou de participer à un groupe existant devrait être exprimée par une déclaration officielle à déposer auprès du Parlement Européen.
- La Commission a proposé qu'un "comité indépendant de personnes éminentes" contrôle les critères de l'article premier du règlement. Cependant, le Parlement estime que seul le Bureau du Parlement Européen peut statuer sur les contestations concernant le respect des conditions visées à l'article premier du règlement: le Parlement considère être à même d'évaluer le respect des critères contenus à l'article premier et estime que la création d'un "comité indépendant de personnes éminentes" ne doit être envisagée que dans des cas exceptionnels.
- La Commission a aussi proposé qu'un parti soit représenté par des élus européens, régionaux ou nationaux dans au moins cinq des États membres ou qu'il ait réuni dans au moins cinq des États membres de la Communauté au moins cinq pour cent des votes aux dernières élections européennes. Or dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, le Parlement propose de changer le chiffre de cinq en "un tiers des" États membres. D'après le Parlement, la représentativité des partis politiques européens devrait être traduite par un pourcentage plutôt que par un chiffre. Dans une Europe comptant 27 États, un parti européen devrait être représenté dans un plus grand nombre d'États que dans l'Europe des 15.
- Le Parlement souligne que les partis qui reçoivent des financements indus doivent les rembourser; le Bureau du Parlement devrait pouvoir leur imposer des sanctions financières appropriées. En outre, le financement d'un parti qui ne respecte pas la démocratie et les droits fondamentaux devrait pouvoir être suspendu par décision de la Cour de justice.
- De plus, le Parlement pense que les 85 % de la partie non-autonome du financement des partis devraient être divisés entre les partis européens qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus et au nombre d'États dans lesquels les partis sont représentés. Le Parlement estime que la représentation des partis dans les différents États membres doit être prise en compte, notamment en vue des futurs élargissements de l'Union européenne. Dans ce contexte, le Parlement est de l'avis qu'on pourrait envisager une réduction du pourcentage des ressources propres de 25 à 20 %.
- Finalement, le Parlement juge que ce règlement du Conseil doit s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation ultérieure sur la base du traité de Nice.

En tout, le Parlement a proposé 25 amendements, dont la Commission accepte 16 entièrement et 4 partiellement<sup>74</sup>. Plusieurs des amendements acceptés par la Commission augmentent la transparence des financements provenant de sources extérieures; d'autres renforcent ou clarifient les procédures de contrôle; d'autres encore visent à clarifier les objectifs pour la réalisation desquels les financements octroyés peuvent être utilisés. En outre, les amendements acceptés par la Commission concernent

- l'introduction de la référence à la Charte des droits fondamentaux,
- un programme de partis accessible à tous les citoyens,
- le respect des principes démocratiques fondamentaux ou encore
- la personnalité juridique.

Elle accepte aussi l'augmentation de la transparence pour les dons ou autres contributions financières, sans pour autant aborder l'interdiction des financements provenant de certaines sources: ainsi elle n'est pas d'accord pour interdire aux entreprises du secteur public et aux entreprises détenues ou contrôlées majoritairement par l'État de faire des dons à des partis politiques européens, comme l'a pourtant demandé le Parlement. Or les dons anonymes ne sont pas acceptés et le financement des partis politiques par le budget des Communautés ne peut pas être utilisé pour le financement direct ou indirect des partis politiques au niveau national.

La proposition de règlement du Conseil, avec les amendements du Parlement acceptés par la Commission, est alors soumis au Conseil. Les présidents des partis européens réitèrent leur demande d'adopter un statut<sup>75</sup>. En dépit de grands efforts de la Présidence belge du deuxième semestre 2001 et du grand intérêt que la Belgique a toujours porté à ce dossier, le Conseil n'a pu trouver un accord. Les présidences espagnole et danoise de 2002 ne se sont pas engagées à faire avancer l'idée.

Étant donné que le Traité de Nice est entré en vigueur le 1 février 2003, après le vote positif du peuple irlandais, la situation se présente dans une lumière institutionnelle différente: le Conseil pourra prendre sa décision à la majorité qualifiée et la procédure législative qui s'applique maintenant est celle de la codécision<sup>76</sup>.

### **3.5. La deuxième proposition de la Commission**

Le 19 février 2003, la Commission a adopté une deuxième proposition de règlement, qui a pour objet de concrétiser l'intention exprimée au premier alinéa de l'article 191 en mettant en place un cadre solide, clair et transparent pour les partis européens et leur financement sur le budget communautaire.

Selon la Commission, cette nouvelle proposition s'appuie sur les travaux déjà conduits par les trois institutions sur la proposition intermédiaire fondée sur l'article 308 et intègre les points de consensus obtenus au cours de ce processus. Si pour une longue période les discussions se sont déroulées autour de la question de savoir quelle est la définition d'un parti européen, dans cette deuxième proposition la Commission définit non seulement le "parti politique européen", mais aussi le "parti politique" et "l'alliance de partis politiques". Ainsi, aux termes

---

<sup>74</sup> Proposition modifiée de la Commission, JO C 270 E du 25 septembre 2001, p. 103.

<sup>75</sup> Lettre du 10 octobre 2001, signée par MM. Arnold Cassola, Secrétaire général de la fédération européenne des partis verts, Robin Cook, Président du PSE, Werner Hoyer, Président du ELDP, Mme Nelly Maes, Leader du parti démocratique des peuples européens - Alliance libre européenne, et M. Wilfried Martens, Président du PPE

<sup>76</sup> cf. Article 251 selon le Traité de Nice.

de l'article 1er de la proposition, par "parti politique européen" on entend: "un parti politique ou une alliance de partis politiques ayant un statut enregistré auprès du Parlement européen conformément aux conditions et aux procédures définies dans le présent règlement". "Un parti politique" est une association de citoyens, qui poursuit des objectifs politiques et qui est reconnu par l'ordre juridique d'au moins un État membre", tandis qu'une "alliance de partis" est une forme de coopération structurée qui peut s'établir entre au moins deux partis politiques.

La Commission considère qu'il ne serait pas approprié de définir des exigences politiques interventionnistes ou excessivement normatives pour l'enregistrement des partis européens, mais elle juge essentiel de fixer des normes minimales de conduite démocratique pour ces partis. Ainsi, le statut peut être déposé auprès du Parlement européen sous réserve de respecter les conditions suivantes:

- le parti ou l'alliance est présente dans au moins trois États membres
- le parti, l'alliance ou les composantes de l'alliance doivent avoir participé aux élections ou en avoir exprimé par écrit l'intention auprès du Parlement européen.
- le statut d'un parti européen doit contenir ses objectifs et désigner les organes responsables de la gestion politique et financière.
- le statut et les activités du parti respectent les principes de liberté, de démocratie, de droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit.
- le Parlement rendra ces statuts publics et recevra toute demande de modification pour les partis déjà enregistrés.

#### Propositions révisées de la Commission

L'article 4 met en place une procédure de vérification du respect de la condition visée à l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa et permet au Parlement de radier un parti qui ne répond pas aux conditions d'enregistrement. A la demande d'un quart des membres (qui doivent représenter au moins trois groupes politiques au sein du Parlement européen), le Parlement vérifie le respect de cette condition. Avant de procéder à la vérification, le Parlement entend les représentants du parti concerné et demande l'avis à un comité composé de personnalités indépendantes. Ce comité est composé de trois membres, chacun désigné par une des trois institutions.

En ce qui concerne le bénéfice du financement sur budget communautaire, un "parti européen" doit prouver qu'il a la personnalité juridique dans l'État membre ou il a son siège. Il doit également être représenté par des élus dans le Parlement européen ou dans les Parlements nationaux ou régionaux, dans au moins un tiers des États membres ou bien avoir obtenu au moins 5% des suffrages lors des élections européennes, dans au moins un tiers des États membres.

Un parti politique européen qui bénéficie d'un financement communautaire est tenu à publier chaque année les recettes et les dépenses, ainsi qu'une déclaration relative à son actif et son passif.

La Commission précise que les partis doivent déclarer les sources de financement, en fournissant une liste avec les donateurs et les dons, sans y inclure les dons qui sont inférieurs à € 100. Certaines formes de financement, comme par exemple:

- les donations anonymes,
- les dons provenant des budgets de groupes politiques au sein du

PE,

- les dons des personnes morales dans lesquelles l'État détient plus de 50% du capital
- les dons excédant €5.000 par an et par donateur, provenant de toute personne physique ou morale autre que celles mentionnées, sont interdits. Par contre, il est admis qu'un parti politique reçoit des dons de la part d'une de ses composantes.

En ce qui concerne la nature des dépenses, la nouvelle proposition introduit, par rapport à l'ancienne, une disposition (Article 7) selon laquelle les fonds du budget communautaire ne peuvent pas être utilisés pour le financement des campagnes électorales. Les fonds ne peuvent non plus être utilisés pour financer directement ou indirectement des partis nationaux, car ils sont destinés à des dépenses liées aux objectifs définis dans le statut. Les dépenses couvrent les frais administratifs, les frais qui sont liés au support technique, à l'information et aux publications, ainsi que les frais concernant les réunions et les études.

En ce qui concerne le contrôle des dépenses, celui-ci est exercé conformément aux dispositions du règlement financier et à ses modalités d'exécution. Le contrôle s'exerce sur la base d'une certification annuelle par un audit externe et indépendant, la certification, selon l'article 8, paragraphe 3, alinéa 2, étant transmise au Parlement européen et à la Cour des comptes.

La proposition de la Commission introduit à l'article 10 le principe de "l'égalité de traitement" en ce qui concerne l'assistance technique du Parlement européen aux partis. Elle est fournie à des conditions qui ne sont pas moins favorables que celles accordées aux autres organisations et associations extérieures, auxquelles des facilités semblables peuvent être accordées qui s'effectuent contre facture et paiement.

### ***Différences par rapport à la première proposition***

Cette dernière proposition se différencie sous certains aspects de celle qui a été formulée en février 2000. Ainsi par exemple, en ce qui concerne le statut que les partis politiques doivent déposer auprès du Parlement, dans la première proposition la condition était que le parti doit être établi dans l'Union européenne. Dans celle de 2003 l'enregistrement est possible si le parti ou l'alliance est présent dans au moins trois États membres.

Une autre différence entre les deux textes concerne l'obligation qui a été formulée par la Commission en 2000 quant au dépôt du statut de parti européen. Dans ce texte il y avait une mention relative à l'obligation de constitution d'un groupe politique ou de participer à un groupe existant, condition qui n'a pas été reprise dans la proposition actuelle.

Il faudrait également spécifier que la disposition sur la vérification de l'enregistrement des partis politiques fait l'objet d'une présentation plus détaillée dans la proposition formulée en 2003. Elle décrit les étapes, la composition du comité de personnalités indépendantes, le nombre des membres.

Mais la différence la plus importante entre les deux textes concerne la question du financement privé des partis politiques européens, question qui n'a pas été amplement abordée dans

la première proposition de la Commission. En ce qui concerne l'obligation de la déclaration des sources de financement, selon l'actuelle proposition cette disposition ne s'applique pas pour les dons qui n'excèdent pas 100 €. La Commission a introduit également la distinction entre les dons admissibles et les dons qui ne peuvent pas être acceptés.

Si l'ancienne proposition interdisait seulement le financement direct ou indirect des partis nationaux, la proposition de la Commission formulée en 2003 interdit également de financer avec les fonds provenant du budget communautaire les campagnes électorales.

La Commission a également revu l'enveloppe budgétaire compte tenu de l'accroissement futur de la population de l'Union résultant de l'élargissement, en proposant une enveloppe annuelle de 8,4 millions d'Euros, qui sera gérée par le Parlement européen.

### ***La position du Parlement***

La commission des affaires constitutionnelles a nommé M. Jo Leinen rapporteur pour la proposition de la Commission. Son rapport a été déposé à la plénière le 20 mai 2003<sup>77</sup>. La résolution du Parlement a été adoptée le 19 juin 2003, par 345 voix pour, 102 contre et 34 abstentions<sup>78</sup>. Un certain nombre d'amendements à la proposition de règlement de la Commission sont proposés. Ces amendements ont fait l'objet d'un accord préalable entre le rapporteur et le Conseil, permettant ainsi de clôturer, pour la première fois, une procédure de codécision dans un sujet institutionnel en première lecture.

#### **La résolution du 19 juin 2003**

Un parti politique au niveau européen est défini dans le texte comme « un parti politique ou une alliance de partis politiques » qui remplit certaines conditions : il doit notamment avoir la personnalité juridique dans l'État membre où il a son siège et être représenté dans au moins un quart des États membres par des membres élus au PE ou dans les parlements nationaux ou régionaux, ou bien avoir obtenu au moins 3 % des voix exprimées dans, au moins, un quart des États membres lors des dernières élections européennes. La Commission avait fixé ces seuils à un tiers des États membres. Le parti doit en plus respecter les principes de liberté, de démocratie, des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit.

Afin de garantir la transparence, un parti politique au niveau européen devra publier chaque année ses recettes et dépenses et une déclaration relative à son actif et son passif. Il devra également déclarer ses sources de financement avec une liste précisant les donateurs et les dons excédant 500€ (la commission constitutionnelle avait initialement proposé de déclarer toute donation excédant €1000, alors que la Commission avait proposé une limite de €100). De même, le parti ne devrait pas accepter de dons anonymes, de dons provenant des budgets des groupes politiques du PE ou de toute entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante, ni de dons excédant €12000 par an effectué par des personnes physiques et morales (la commission constitutionnelle avait prévu à ce sujet un seuil de €15000).

<sup>77</sup> Rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens (A5-0170/2003), au nom de la commission des affaires constitutionnelles.

<sup>78</sup> Textes adoptés, P5\_TA-PROV(2003)0289, p. 41.

et la Commission européenne de € 5000). Les cotisations des partis politiques membres d'un parti politique au niveau européen seront admissibles, mais elles ne pourront pas excéder 40 % du budget annuel de celui-ci.

Le financement ne pourra pas être utilisé pour financer directement ou indirectement d'autres partis politiques, notamment les partis politiques nationaux ou régionaux qui demeurent soumis à l'application de la réglementation de leur État. Les crédits pourront uniquement être affectés à des dépenses directement liées aux objectifs définis dans le programme, soit pour couvrir les frais administratifs (support technique, réunions), les manifestations transfrontalières, des études et des publications. La phrase inscrite dans la proposition de la Commission, selon laquelle ils ne pouvaient pas servir au financement de campagnes électorales, a été supprimée.

Une des questions les plus controversées concernait la responsabilité de la gestion des crédits alloués. Il reviendra finalement au Parlement d'autoriser et de gérer les crédits, prenant une décision dans un délai de trois mois à partir de la présentation de la demande de financement qui devra être soumise chaque année. Les crédits disponibles (8,4 millions d'Euros par an) seront répartis entre les partis politiques au niveau européen qui ont obtenu une décision positive de la façon suivante : 15 % en parts égales et 85 % entre ceux qui ont des élus au PE, proportionnellement au nombre de ce derniers.

Le règlement entrera en vigueur trois mois après sa publication au Journal Officiel, mais les articles concernant le financement ne seront appliqués qu'à partir de la prochaine législature afin de permettre aux partis européens existants de s'adapter au nouveau cadre réglementaire. Deux ans après l'entrée en vigueur, le Parlement européen publiera un rapport sur l'application du règlement et sur les activités financières en indiquant, le cas échéant, les réformes possibles à apporter au système de financement.

Le 29 septembre 2003, le Conseil Affaires générales a adopté à la majorité qualifiée le règlement. Comme prévu, il a approuvé tous les amendements de compromis que le Parlement européen avaient adoptés en première lecture. Le Danemark, l'Italie et l'Autriche ont cependant voté contre. La plupart des dispositions du statut entreront en vigueur après les élections européennes de juin 2004.

En conséquence de la décision de consacrer la gestion de ces moyens financiers au Parlement, le Secrétaire général a proposé d'inscrire un montant de €4,2 millions au poste 3710 du budget du Parlement pour les 6 derniers mois de 2004. Ces crédits ne devraient pas être imputés à l'intérieur des 20% de la rubrique 5 prévus pour le Parlement. Il appartiendra cependant à la commission des budgets d'établir sa politique à cet égard. Le Bureau a approuvé cette proposition le 1<sup>er</sup> septembre 2003. Le 30 septembre 2003, la commission des budgets a proposé que l'entièreté de la somme annuelle de €8,4 millions soit mise en réserve jusqu'à ce qu'un règlement d'utilisation soit approuvé par le Parlement.

## 4. Questions connexes

### 4.1. La procédure électorale

Est-il possible d'avoir des partis européens lorsque, pour l'élection du Parlement Européen, il y a 15 systèmes électoraux différents? Le véritable intérêt d'une procédure électorale uniforme n'est pas la simple question d'uniformisation des modalités d'élection des députés européens : il concerne également le renforcement du lien entre le citoyen et une institution dans laquelle il a le droit d'être représenté. La situation actuelle augmente le déficit démocratique dont les institutions européennes souffrent. Le développement des partis européens et la procédure électorale uniforme sont deux questions étroitement liées car l'une pourrait accélérer la mise en application de l'autre et vice versa. Les deux contribueraient à donner une dimension européenne au débat politique dans la seule institution démocratiquement élue par les citoyens européens.

Dans les dispositions concernant les institutions des Communautés européennes, le Traité de Rome de 1957 prévoyait la mise en place d'une Assemblée, qui initialement aurait été composée de membres appartenant aux différents Parlements nationaux. Dans un deuxième temps, le Parlement aurait été élu au suffrage universel direct dans tous les États membres, sur la base d'un projet élaborée par cette même Assemblée composée de députés nationaux.

En 1976, le Conseil, formé par les représentants des États membres, a décidé de mettre en application cette disposition en adoptant l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, inséré ensuite en partie dans le Traité CE<sup>79</sup>.

#### L'Acte de 1976: les éléments constitutifs

Les membres du Parlement (actuellement 626 sièges au total, dont la répartition par pays est présentée à l'article 2 de l'Acte) sont élus dans chaque État pour une période de 5 ans, "qui commence à l'ouverture de la première session tenue après chaque élection" (Article 3. 2). Les députés votent individuellement et personnellement et ils ne peuvent pas être liés par des instructions, ni recevoir de mandant impératif (Article 4). L'Acte contient également des dispositions sur le régime des immunités et des privilèges et des dispositions relatives aux incompatibilités avec la qualité de représentant du Parlement européen. Ainsi, l'article 5 stipule que la qualité de représentant du Parlement européen est compatible avec celle de membre d'un Parlement national, tandis qu'en revanche le mandat de parlementaire européen n'est pas compatible avec les fonctions de membre du gouvernement d'un État membre, membre de la Commission, juge, avocat général ou greffier de la Cour de Justice des Communautés européennes, etc. (Article 6).

En ce qui concerne les modalités d'élection, l'article 9 de l'Acte stipule que les élections se déroulent dans une même période de temps, qui débute le jeudi matin et qui se termine le dimanche immédiatement suivant, à la date fixée par chaque État membre. Le même Article 9 ajoute à son paragraphe 3 que si un État décide d'organiser un scrutin à deux tours, le premier de ces tours devra se dérouler au cours de la période plus haut mentionnée. Une fois les élections organisées et terminées dans le dernier

<sup>79</sup> Décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du 20 septembre 1976

État membre, les opérations de dépouillement des bulletins de vote pourront commencer. La période de l'organisation des élections est déterminée pour la première élection par le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement (Article 10). S'il s'avère impossible d'organiser les élections durant cette période, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement, fixe une autre période, qui ne peut pas dépasser un mois après la fin de la période quinquennale.

L'acte a été modifié par une décision du Conseil de 2002, mais cette décision doit être ratifiée par les États membres selon des règles prévues dans leurs constitutions nationales et n'est donc pas encore entrée en vigueur (voir ci-dessous).

L'Art. 138, par. 3, du Traité de Rome (nouvel Art. 190, par. 4, TCE) prévoyait une procédure électorale uniforme dans tous les États membres. L'Acte de 1976 établit que jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale uniforme "la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales" (Art. 7, par. 2, de l'Acte).

Les élections européennes ont été ainsi soumises dans chaque État au droit national, d'où la tenue de 15 élections différentes, régies par 15 législations électorales nationales, qui varient énormément entre elles en ce qui concerne le découpage en circonscriptions territoriales, les modalités de candidature, la possibilité du vote préférentiel, et le droit de vote et d'éligibilité.

Ce système a contribué à axer les campagnes électorales sur des enjeux nationaux et à reléguer le débat sur les thèmes de politique européenne à une place secondaire. Les candidats sont présentés par les partis nationaux, qui décident les thèmes de leur campagne électorale, sans donner un grand intérêt aux manifestes communs rédigés par les partis européens auxquels ils appartiennent. Les partis nationaux, à l'occasion du scrutin européen, se confrontent donc sur des questions de politique nationale. Ainsi, le scrutin européen souvent n'apparaît que comme une répétition ou, dans d'autres cas, comme une épreuve générale des élections législatives nationales. Dans certains pays comme l'Italie, la France et le Royaume Uni la loi permet le cumul des mandats de membre du Parlement national et du Parlement européen. Ainsi des hommes politiques qui monopolisent le débat politique au niveau national se présentent parfois aussi comme candidats au Parlement européen, en faisant campagne sur des thèmes de politique interne et profitant de l'occasion pour se confronter au niveau national avec leurs adversaires politiques.

D'un côté, la reconnaissance des partis européens et la présence au Parlement d'un certain nombre de membres élus sur la base d'un programme électoral faisant référence à des questions de politique européenne pourrait contribuer à l'adoption d'une procédure électorale uniforme. De l'autre, l'adoption d'une procédure électorale uniforme, avec, entre autre, l'attribution d'un certain nombre de sièges dans le cadre d'une circonscription européenne unique, qui donnerait une dimension plus européenne au scrutin, peut favoriser l'affirmation à l'échelle communautaire des formations politiques européennes. En bref, il est plus probable que dans le cadre d'une procédure électorale uniforme, les partis européens pourront remplir la mission qui leur est confiée par l'article 191, celle de contribuer à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens.

Toutefois, faute d'un consensus sur une procédure électorale uniforme, une solution alternative a été introduit dans le Traité d'Amsterdam, proposant des "*principes communs* à

tous les États membres" (Art. 190, par. 4 du Traité CE). En effet, le projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen approuvé par le Parlement européen le 15 juillet 1998<sup>80</sup>, s'aligne sur ce nouveau concept. A cette résolution du Parlement est joint un projet d'acte législatif qui prévoit un mode de scrutin proportionnel, la constitution de circonscriptions territoriales pour les États dont la population est supérieure à 20 millions d'habitants, l'introduction d'un seuil minimal, l'incompatibilité entre les mandats de membre du Parlement européen et membre d'un Parlement national, ainsi que la constitution de listes transnationales à partir des élections de 2009.

Ce projet a été transmis au Conseil afin qu'il statue. Après de très longues discussions, un accord s'est finalement dégagé sur un projet de décision modifiant l'Acte relatif à l'élection des représentants du Parlement européen au suffrage universel directe.

Le 23 mai 2002, le Conseil a demandé l'avis conforme du Parlement sur son projet de décision. La commission des affaires constitutionnelles, saisie quant au fond, a nommé José Maria Gil-Robles Gil-Delgado rapporteur. Le rapporteur a considéré que le texte du projet du Conseil représentait un compromis acceptable dans l'état actuel des choses, qui pouvait constituer une base pour avancer vers la mise sur pieds d'un système électorale plus homogène. La commission a donc adopté le projet de résolution législative par 21 voix contre 2 et 1 abstention, la recommandation étant déposée à la plénière le 30 mai 2002<sup>81</sup>.

#### La décision du Conseil de 2002

Le texte reprend les éléments substantiels de la proposition qui a été préparée par le Parlement européen. Il s'agit notamment de:

- la faculté pour chaque État membre de fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale (Article 2B).
- l'abrogation de l'article 5 de l'Acte de 1976 relatif à la compatibilité entre la qualité de représentant du Parlement européen et celle de membre du parlement d'un État membre. Ainsi, l'article 6.2 de la décision du Conseil stipule qu'à partir des élections de 2004 la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national.
- l'introduction du principe de mode de scrutin proportionnel, de liste ou de vote unique transférable. L'article 1.2 de la décision prévoit que les États peuvent autoriser aussi le scrutin de liste préférentiel selon des modalités qu'ils arrêtent. Le Parlement avait proposé que 10 % du total des sièges du Parlement soit pourvu au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire de l'Union à partir des élections européennes de 2009, mais cette proposition n'a pas été reprise.
- la faculté des États membres de constituer des circonscriptions territoriales sans porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin (Article 2). L'obligation formulée par le Parlement relative à la constitution des circonscriptions électorales pour les États membres dont la population est supérieure à 20 millions d'habitants

<sup>80</sup> sur proposition du député Anastassopoulos, doc. A4-212/98 (résolution adoptée JO C292 du 21 septembre 1998, p. 53 et 66).

<sup>81</sup> Rapport sur les élections européennes: modification de l'Acte annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom (doc. A5-212/2002); résolution adoptée le 12 juin 2002, JO C261E du 30 octobre 2003, p. 150.

n'a pas été reprise non plus.

En ce qui concerne les modalités d'élection, l'article 7 du texte stipule que *"la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales"*, sous réserve des dispositions du présent Acte. Pourtant, selon le paragraphe 2 de l'article, *"les dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les États membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutins"*.

La décision 76/787/CECA ainsi modifiée est complétée par une déclaration du Conseil (annexe B) sous forme de clause de rendez-vous pour le réexamen des dispositions de l'Acte modifié<sup>82</sup>.

Dans sa résolution basée sur le rapport de M. Gil-Robles, le Parlement avait proposé que la date des élections européennes soit fixée au mois de mai afin de permettre une plus grande participation électorale au scrutin européen. Mais, comme le Conseil n'a pu obtenir un accord, cette proposition du Parlement est restée sans résultat.

Le Parlement a aussi estimé souhaitable que les partis politiques européens, à l'occasion des campagnes électorales à venir, annoncent le candidat à la présidence de la Commission qu'ils proposent de faire élire ou investir par le Parlement. Cela aurait permis une plus grande orientation des campagnes électorales européennes sur des enjeux européens et contribué à mieux faire saisir par les citoyens l'intérêt politique de l'élection.

#### 4.2. Vers un statut des députés européens

Le Traité d'Amsterdam a fourni une base juridique pour l'élaboration d'un statut commun des députés européens: "Le Parlement européen fixe le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité" (Art. 190, par. 5, du Traité CE). Le but de cette disposition est d'assurer la transparence des règles et l'égalité de traitement entre tous les membres du Parlement et d'éviter des discriminations sur la base de la nationalité.

A l'heure actuelle les questions concernant les indemnités, les pensions et d'autres droits financiers sont régies par les législations nationales des pays membres de l'Union qui varient énormément en la matière. Ces disparités soulèvent la nécessité de mettre en application la disposition du Traité sur le statut de députés. Sur la base de deux rapports présentés par le député Rothley<sup>83</sup>, en décembre 1998 et mai 1999, le Parlement européen a adopté, déjà avant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, une résolution sur un projet de statut<sup>84</sup>. Lors des travaux de la CIG 2000, la Commission et le Parlement avaient rappelé l'urgence de l'adoption d'un statut. C'était surtout à la lumière des propositions avancées sur la constitution de listes

---

<sup>82</sup> Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom (JO L283 du 21 octobre 2002, p. 1).

<sup>83</sup> Rapport sur le projet de statut des députés au Parlement Européen du 18 novembre 1998 (A4-0426/98) et rapport sur le projet de statut des députés au Parlement européen du 3 mai 1999 (A4-0267/99), au nom de la commission juridique et des droits des citoyens.

<sup>84</sup> JO C 279 du 1<sup>er</sup> octobre 1999, p. 171.

transnationales pour les élections du Parlement européen qu'il était considéré souhaitable qu'un statut commun des députés soit également mis en place.

Comme nous avons vu ci-dessus, l'établissement de listes électorales européennes contribuerait au développement des partis politiques européens parce qu'elles favoriseraient une mobilisation des forces politiques, même au niveau organisationnel, au-delà des frontières nationales. L'adoption d'un statut commun des députés constitue un préalable à la mise en œuvre d'une telle proposition car le principe qui la sous-tend, une circonscription européenne unique, implique la coupure des liens entre les candidats et l'État dont ils sont ressortissants ou dans lequel ils résident.

A l'instar du dossier "partis politiques", le Traité de Nice marque une avancée significative, car l'adoption d'un statut commun des députés n'est plus soumise à l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité, mais à la majorité qualifiée. Par contre, toute décision concernant le régime fiscal des membres ou anciens membres du Parlement continue à relever de l'unanimité. En prenant compte de ce changement de procédure législative, M. Rothley a soumis un nouveau rapport, le 21 mai 2003<sup>85</sup>, adopté par le Parlement le 4 juin 2003<sup>86</sup>. Sous réserve de quelques problèmes de base juridique, la Commission a donné son avis positif le même jour.

Il incombe donc au Conseil de donner son avis conforme au statut annexé à la résolution du 4 juin 2003. Actuellement, les négociations entre le Parlement et le Conseil ainsi qu'au sein du Conseil se poursuivent sur la base de ce texte. Le 13 octobre 2003, le Conseil a confirmé les divergences qui subsistent entre les deux institutions sur le projet de statut, concernant en premier lieu les immunités et indemnités des députés. Dans une lettre du 26 septembre 2003, le président Cox avait proposé que la CIG soit saisie d'une révision du protocole de 1965 sur les privilèges et immunités, mais une majorité d'Etats membres s'y opposent. Il paraît donc peu probable qu'une décision soit prise avant les élections prochaines de juin 2004.

---

<sup>85</sup> Rapport sur la procédure portant adoption du statut des députés au Parlement Européen (doc. A5-193/2003)

<sup>86</sup> Textes adoptés, P5\_TA-PROV(2003)0241

## Conclusion

Le débat sur la "gouvernance européenne" issu du Livre blanc de la Commission<sup>87</sup> a le mérite, entre autres, de mettre en relief l'importance d'une représentation efficace, au niveau européen, des intérêts politiques et socio-économiques. À l'heure actuelle, cette représentation est encore fortement influencée par des facteurs géographique et linguistique: au Conseil, ce sont les représentations nationales qui dominent essentiellement le jeu législatif; suite aux Conseils européens les chefs d'État ou de gouvernement expliquent aux journalistes de leurs pays comment ils ont héroïquement défendu les intérêts vitaux de leur pays ou obtenu des nouveaux bénéfices de la part de l'Union; même les votes au Parlement européen peuvent être expliqués en partie par la nationalité des membres bien que le PE ait des groupes politiques puissants<sup>88</sup>.

Moravcsik a récemment résumé quelques éléments qui rendent excessivement difficile pour l'Union de faire concurrence aux États membres dans les arènes politiques domestiques<sup>89</sup>. Au fond, l'Union est une structure "réglementaire", à savoir une entité politique avec des instruments juridiques mais avec peu de capacité fiscale. En outre, l'Union traite principalement des questions de faible "visibilité électorale" et exerce souvent des fonctions déléguées aux agences ou aux États membres. Par contre, les fonctions qui inspirent une participation des citoyens restent en grande partie nationales, p.ex. des domaines tels que l'enseignement, la santé, l'assistance sociale, les pensions, l'ordre public ou la politique fiscale. Le travail des "réalistes" comme Moravcsik démontre donc que les États nation sont "fiscalement, administrativement et légalement plus puissants [que l'Union]".

La structure interne des partis est également un facteur important. Pour autant que les carrières politiques sont principalement décidées dans le cadre national il sera difficile d'augmenter l'intérêt des hommes et des femmes politiques doués pour la création d'une sphère publique européenne. Ce sont peut être des réflexions de ce type qui conduisent même quelques membres du Parlement européen à un certain scepticisme quant aux listes de vote transnationales.

Il est donc peu surprenant que "les élections [européennes] sont des affaires décentralisées et apathiques, dans lesquelles un nombre relativement réduit d'électeurs choisit parmi les partis nationaux, sur la base de questions politiques nationales"<sup>90</sup>. Bien qu'une baisse de la participation électorale soit observée dans la plupart des démocraties occidentales, celle aux élections du Parlement européen est encore plus faible que dans les élections nationales. Malgré les efforts des années 1990, l'ordre constitutionnel européen n'a pas soutenu les partis politiques européens et les discours transnationaux qui pourraient rendre la participation à la politique européenne plus intéressante pour les citoyens. Est-ce que l'absence actuelle de véritables partis européens est la cause ou la conséquence de la faiblesse de l'Union dans beaucoup de domaines politiques ?

En 2002, Hix a présenté certains aspects de mode de scrutin qui pourraient contribuer à l'institution de vrais partis européens:

---

<sup>87</sup> Gouvernance européenne - un Livre blanc, du 25 juillet 2001 (COM(2001) 428 final)

<sup>88</sup> Voir Simon Hix et al. 2003, pour une étude empirique de la cohésion substantielle des groupes politiques du PE.

<sup>89</sup> Andrew Moravcsik, In defence of the 'democratic deficit': reassessing legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, p. 612.

<sup>90</sup> Ibid., p. 620

- petites circonscriptions avec plusieurs candidats plutôt que des secteurs nationaux,
- représentation proportionnelle,
- pas de seuil électoral,
- listes de parti ouvertes,
- décentralisation de la sélection des candidats,
- un petit pourcentage de votes devraient être distribué par l'intermédiaire des listes européennes<sup>91</sup>.

L'ancien juge de la Cour de justice des Communautés européennes, Pierre Pescatore, souligne que le découpage des circonscriptions électorales et le vote à la proportionnelle sur des listes bloquées "permettent aux partis d'imposer leurs préférences à celles de l'électeur" dans les élections européennes<sup>92</sup>. Comme nous l'avons vu, l'influence du Parlement sur les procédures électorales des États membres est très limitée. Par conséquent, la décision récente du Conseil sur les élections européennes ne prend en considération que la deuxième des propositions de Hix (voir 4.1).

Les réflexions académiques sur la gouvernance européenne ont tendance à insister sur l'importance d'un régime réglementaire non-politique, basé sur la compétence technique, quelque peu détaché des enjeux des négociations politiques. Toutefois, l'approche apolitique de l'intégration européenne sera de moins en moins soutenable à l'avenir, étant donné que des questions d'une sensibilité politique nettement plus élevée seront abordées au niveau européen (p.ex., politique étrangère ou questions de justice). A long terme donc, même une plus grande politisation de la Commission paraîtrait logique. Par ailleurs, le projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe<sup>93</sup> de la Convention pour l'avenir de l'Europe va dans cette direction. Il prévoit, par exemple, la nomination des candidats pour la Présidence de la Commission en fonction des résultats des élections européennes<sup>94</sup>. Une autre tendance positive est la pratique établie récemment par les trois principaux courants politiques européens de réunir leurs dirigeants à la veille du Conseil européen, avec la participation de parlementaires européens, de commissaires et d'hommes politiques des États membres.

Mais le problème de faire de l'Union une vraie arène politique est aussi profondément lié à la nature de ses pouvoirs. Si l'Union s'occupe de nouveaux domaines politiques qui suscitent l'intérêt, l'enthousiasme ou les soucis politiques des citoyens, ceux-ci seront plus prêts à accepter un jour un « gouvernement européen » à côté de celui de leur nation. En ce moment, les politiques dont l'Union est responsable n'exigent pas encore une Commission politique, mais cela pourra changer, à condition que les États membres et leurs électeurs soient disposés à élargir leur vision de ce que l'Union pourrait faire. Par le biais d'un cercle vertueux, des nouvelles compétences et des nouvelles structures politiques au niveau européen devraient se renforcer mutuellement. Ceci dit, le déroulement de la Convention pour l'avenir de l'Europe fait preuve de la difficulté de cette transformation en un espace politique européen : le premier projet d'article du Praesidium sur les partis politiques « au niveau européen » était en recul par rapport à l'article 191 du Traité de Nice. Cependant, l'article III-233 de la version finale du projet de traité établissant une constitution pour l'Europe est sans aucun doute une base

<sup>91</sup> Simon Hix, A constitution for the European Union: a comparative political science perspective, *Collegium* no. 23, 2002, pp. 17-35.

<sup>92</sup> Pierre Pescatore, La coopération entre la Cour communautaire, les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme dans la protection des droits fondamentaux, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, no 466, 2003, p. 155.

<sup>93</sup> CONV 850/03

<sup>94</sup> Article I-26

opérationnelle pour régler les questions juridiques liées aux activités futures des partis politiques<sup>95</sup>.

Peut-être l'objection la plus sérieuse à cette hypothèse est que faire de l'Europe une arène politique dans le sens évoqué ci-dessus transformerait en même temps la politique européenne en un jeu avec des gagnants et des perdants reconnaissables par le grand public. Ceci inviterait évidemment la comparaison continue des pertes et des gains des États membres dont on connaît l'effet destructeur. Il resterait de la responsabilité des chefs politiques, particulièrement dans le cadre des partis européens, de lutter contre ces vieux réflexes et contre la tendance de "se replier dans notre propre créneau"<sup>96</sup>. La meilleure façon pour l'Europe de se développer, avec le temps, vers ce que Philippe de Schoutheete a appelé des "allégeances multiples" avec ses citoyens, serait certainement une vie politique plus vigoureuse au niveau européen. Un développement vers un modèle de fédéralisme coopératif exigerait en même temps l'équilibrage des intérêts géographiques par une représentation efficace des intérêts politiques et socio-économiques au niveau de l'Union, de préférence par l'intermédiaire d'un système de partis politiques européens intégré au même niveau que la représentation européenne d'intérêts particuliers.

---

<sup>95</sup> "La loi européenne fixe le statut des partis politiques au niveau européen visés à l'article I-45, paragraphe 4, et notamment les règles relatives à leur financement."

<sup>96</sup> Jacques Delors, préface pour Philippe de Schoutheete, *The case for Europe*, Boulder-London 2000, p. xii

## Bibliographie

Balmelli, Tiziano, *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : entre exigences démocratiques et corruption*, Éditions Universitaires, Fribourg, Suisse, 2001.

Bardi, Luciano, "Transnational Party Federations, European Parliamentary Groups and the Building of Europarties", in: R. S. Katz, P. Mair (eds), *How Parties Organize*, London, Sage, 1994, pp. 357-372.

Coosemans, Thierry, "Les partis politiques transnationaux et les groupes politiques dans l'Union européenne", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1680-81, 2000.

Hix, Simon, "The transnational party federations", in: J. Gaffney (ed.), *Political parties and the European Union*, Routledge, 1996, pp.308-331.

Hix, Simon, Kreppel, Amie, Noury, Abdul, "The Party System of the European Parliament: Collusive or Competitive?" in: *Journal of Common Market Studies* vol. 41, nr. 2, pp. 309-331.

Johansson, Karl Magnus, Zervakis, Peter, *European Political Parties between Co-operation and Integration*, Nomos, 2002.

Kreppel, Amie, *The European Parliament and the Supranational Party System*, Cambridge University Press, 2002.

Leinen, Jo, Schönlau, Justus, "Auf dem Weg zur europäischen Demokratie - politische Parteien auf EU-Ebene"; *Integration* vol. 26, nr. 3, pp. 218-227.

Leonard, Mark, *Politics without frontiers - the role of political parties in Europe's future*, Demos, 1997.

Mokre, Monika, Pollak, Johannes, "Political Parties as Agents of European Development?", *IWE Working Paper* 30, September 2002.

Owen, Bernard, "Le système électoral et son effet sur la représentation parlementaire des partis: le cas européen", *Bibliothèque constitutionnelle et de science politique*, tome 113, L.G.D.J. 2002.

Pöhle, Klaus, "Europäische Parteien - für wen und für was eigentlich? Kritik und Perspektive", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Vol. 31, n°3/2000, pp. 599-619.

Silvestro, Massimo, "Des groupes politiques du Parlement européen aux partis européens", *Revue du Marché Commun* 327, mai 1989, pp. 309-311.

Tsatsos, Dimitris Th., Deinzer, Gerold (Hrsg.), *Europäische politische Parteien*, Nomos, 1998