

**LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
DANS LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME**

Yves POIRMEUR*

ABSTRACT: *Longtemps resté en franchise juridique, le financement des partis qui est la facette la plus obscure de leurs activités est, depuis une quarantaine d'années, l'objet d'un intense travail de codification. Qu'il soit lié, comme en France, à la nécessité pour les dirigeants des partis de sortir des scandales de financements illégaux – corruption, trafic d'influence, recels d'abus de biens sociaux, emplois fictifs- et des graves risques judiciaires qu'ils leur faisaient courir (Poirmeur Y., 2008), à l'obligation de trouver de nouvelles ressources pour faire face à l'augmentation du coût des campagnes électorales et au tarissement de l'apport financier des adhérents de moins en moins nombreux dans des formations politiques se transformant peu à peu en partis électoral professionnel (A., 1988), ou encore aux transitions démocratiques ouvertes un peu partout dans le monde après la chute du mur de Berlin, qui exigeaient la construction de régimes démocratiques, il n'a pas eu partout les mêmes finalités et ne s'est pas inscrit dans un unique paradigme. Il s'est donc traduit par l'adoption de législations qui varient sensiblement d'un pays à l'autre en ce qui concerne l'existence ou non de financements publics, leurs modalités, le régime des financements privés, l'organisation financière des partis, leurs obligations comptables, les dispositifs de contrôle de la régularité de leurs comptes, les sanctions des irrégularités et les autorités compétentes pour les infliger. Si ces différences paradigmatiques sont très marquées en Europe, elles tendent cependant à se réduire sous l'action des institutions du Conseil de l'Europe qui mettent en forme juridique les principes démocratiques partagés par ses États membres et les font respecter à l'échelle du continent. En effet, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) élabore de saisisse en saisisse un droit européen des partis politiques (Poirmeur Y., 2007), qui s'est récemment élargi au cadre conventionnel de leur financement, la Commission pour la démocratie par le droit – Commission de Venise –, l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe ont dégagé les standards constitutifs d'un patrimoine constitutionnel commun aux États démocratiques et formulé des lignes directrices et des recommandations qui traitent des financements partisans¹, dont les États sont invités à s'inspirer dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur droit des partis. Appuyée sur le socle de cette soft law, la CEDH a isolé un référentiel normatif conventionnel qui, s'il reconnaît le droit pour les États d'apporter une aide publique aux partis, justifie facilement les interventions des autorités qui restreignent leur liberté de financement et leur imposent des obligations*

* Professeur de science politique à l'Université de Versailles, FRANCE.

¹ Notamment : OSCE et Commission de Venise, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* 15-16 octobre 2010.

financières diversifiées assorties de sanctions (I). À cet égard, le contrôle des ingérences qu'elle exerce sur ces mesures se révèle moins protecteur des intérêts financiers des partis que soucieux de préserver l'autonomie constitutionnelle des États (II).

MOTS-CLES : *Cour européenne des droits de l'homme; des partis politiques; le financement; la jurisprudence.*

JEL CODE : *K 4*

1. DES INGÉRENCES ÉTATIQUES LARGEMENT JUSTIFIÉES

Trois arrêts rendus en 2007, en 2012 et en 2016 ont permis à la Cour d'intégrer le droit des financements partisans à sa conception de la place des partis dans le système normatif de protection des droits de l'homme. Dans le premier, *Parti national basque–organisation régionale d'Iparalde c. France*², était en cause le refus d'agrément par les autorités de l'association financière de ce parti « au motif que ses ressources étaient constituées de subventions du Parti nationaliste basque espagnol, personne morale étrangère » ce qu'interdit la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Le requérant affirmait que l'interdiction de recevoir ces subsides « mettait gravement en cause ses finances et sa capacité à poursuivre son activité en particulier dans le domaine électoral » (§ 19). Elle constituait donc une ingérence qui violait les articles 10 et 11 combinés de la Convention, garantissant respectivement les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association, ainsi que l'article 3 du Protocole n°1 par lequel les États s'engagent « à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres (...), dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». Dans le deuxième arrêt, *Özgürlük Ve Dayanisma Partisi (ÖDP) c. Turquie*³ était en cause le refus opposé à l'ÖDP de bénéficier de l'aide financière prévue par l'article 68 de la Constitution, au motif qu'il ne remplissait pas les conditions posées par la loi pour y être éligible, à savoir, pour les partis non représentés au Parlement comme l'ÖDP, d'avoir « obtenu 7% au moins des suffrages exprimés lors des précédentes élections »⁴. Alors que cette aide était accordée à d'autres partis, il estimait que le refus qui lui était opposé « lui avait fait subir une discrimination qui l'(avait) défavorisé pour les campagnes électorales de 1999, 2002 et 2007 ». Il invoquait donc, outre l'article 3 du Protocole n°1 et les articles 9, 10 et 11 de la Convention, son article 14 aux termes duquel « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation » et considérait que par cette discrimination l'État avait « porté atteinte à la libre opinion du peuple sur le choix du corps législatif »⁵. Dans le troisième arrêt, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*⁶, la Cour constitutionnelle turque avait décidé, à la suite d'un contrôle des comptes du requérant de 2007 à 2009 et du constat d'irrégularité dans ses dépenses, la

² CEDH, 7 juin 2007.

³ CEDH, 10 mai 2012.

⁴ ÖDP..., § 19.

⁵ ÖDP..., § 22.

⁶ CEDH, 26 juillet 2016 (en anglais).

confiscation de ses actifs pour un montant correspondant aux dépenses illégales (§12). Pour le parti, les ordonnances de confiscation avaient gravement entravé ses activités politiques, en réduisant sa capacité financière et en le plaçant dans une situation désavantageuse vis-à-vis de ses concurrents (§§ 66-68). Elles avaient donc violé son droit à la liberté d'association (§ 62). Il reprochait aux autorités d'être dans l'incapacité de produire pour la période sous contrôle la base légale claire et prévisible qui lui aurait permis de déterminer à l'avance les types de dépenses illégales et les circonstances dans lesquelles les irrégularités donnaient lieu à un simple avertissement ou à une ordonnance de confiscation. Pour vérifier l'existence des ingérences alléguées par les requérants dans ces trois affaires, la Cour rappelle quels sont les droits garantis aux partis par la Convention et l'article 3 du Protocole n°1 qu'elles étaient susceptibles de léser (A) puis précise à quelles conditions, elles peuvent être justifiées par des restrictions nécessaires dans une société démocratique (B).

1.1. Les droits des partis en matière de financement

Les mesures financières contestées par les partis peuvent en premier lieu constituer des ingérences dans leurs droits conventionnels à la liberté d'expression et à la liberté d'association, qui imposent aux États certaines *obligations positives*⁷. Se référant à son arrêt de principe *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*⁸, la Cour admet ainsi dans l'arrêt *Parti national basque* que « les partis relèvent de l'article 11 » qui est « clairement applicable en l'espèce » et dont la Commission avait indiqué dès 1976 qu'il n'excluait pas « le paiement de subventions (...) pour leur campagne électorale »⁹. Elle précise qu'il doit s'envisager « à la lumière de l'article 10 » car « la protection des opinions et de la liberté de les exprimer » qui lui est assigné « constitue l'un des objectifs de (...) la liberté d'association consacrée par l'article 11, en particulier dans le cas des partis » (§33). De manière générale, c'est parce que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression » qu'ils « peuvent prétendre à la protection des articles 10 et 11 »¹⁰ et que la Cour tend, pour assurer la protection la plus efficace possible de leurs droits, à examiner les affaires qui lui sont soumises sous l'angle de ces deux articles, ou de l'un ou de l'autre, combinés ou pris isolément. N'ayant ainsi relevé « aucun élément permettant de considérer que la mesure critiquée vise à pénaliser le parti requérant en raison des idées politiques qu'il défend », la Cour estime dans l'affaire *Parti nationaliste basque*, qu'« en l'espèce » (...) « les questions posées par l'affaire se situent essentiellement sur le terrain de l'article 11 » (§ 33). Mais comme elle l'indique dans l'arrêt *Cumhuriyet Halk Partisi*, c'est la démocratie elle-même qui est mise en cause par toute ingérence dans les droits des partis. Ainsi « compte tenu du rôle (qu'ils) jou(ent) (...), toute mesure prise contre eux affecte à la fois la liberté d'association et, par conséquent, la démocratie dans l'État concerné » (§ 64).

Entreprises de conquête et d'exercice du pouvoir politique, opérant sur des marchés électoraux, les partis doivent, en toute logique, pouvoir se prévaloir du droit à des élections libres consacré par l'article 3 du protocole n°1 pour contester des mesures

⁷ CEDH, 13 fév. 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, §§ 96-103 ; CEDH, 20 oct. 2005, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, § 37.

⁸ CEDH, 30 janvier 1998, § 25.

⁹ Déc. 18 mai 1976, *Association X..., Y... et Z... c. RFA*, p. 97.

¹⁰ *PCUT, cit.*, § 43.

portant atteinte à la libre expression du peuple, notamment en raison de leur rôle dans la présentation de candidats qui aspirent à le représenter, et par conséquent celles qui, de nature financières, ont une incidence sur leur possibilité de participer à la compétition, sur leur capacité à faire valoir leurs idées et sur leurs chances de succès. Alors que la Commission était restée indécise sur « la question de savoir si (un parti) est lui-même protégé quant à ses droits au regard du Protocole n°1, et des autres droits invoqués par le biais des droits reconnus à ses membres »¹¹, la CEDH s'est montrée moins restrictive et a clairement admis que les partis pouvaient s'en prévaloir. Dans son arrêt *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*¹², elle affirme que le droit à des élections libre est « un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale », auquel elle confère une portée considérable. Elle considère que « la « libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » concerne aussi l'article 11 qui garantit la liberté d'association et donc incidemment la liberté des partis, « lesquels représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie ». Synthétisant sa jurisprudence qui accorde aux divers participants au débat politique le droit de s'exprimer très librement en raison de leur contribution à la démocratie pluraliste, qu'il s'agisse de la presse¹³, des parlementaires de l'opposition¹⁴ ou des membres actifs des partis, elle estime¹⁵ que « pareille expression ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis (...) représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays. En répercutant ceux-ci non seulement dans les institutions politiques mais aussi, grâce aux médias, à tous les niveaux de la vie en société, les partis (...) apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique »¹⁶. Confiant aux États la responsabilité d'organiser des élections démocratiques, dans des « conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », et faisant d'eux les « ultime(s) garant(s) du pluralisme », l'article 3 leur impose aussi pour ce faire, d'adopter certaines mesures positives¹⁷. Celles-ci concernent au premier chef les partis politiques qui jouent un rôle essentiel dans le bon fonctionnement d'un régime démocratique, dont « des élections libres, la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique constituent l'assise »¹⁸. Les exigences liées à cette « libre expression du peuple » sont diversifiées. D'abord les élections ne sauraient s'accommoder d'une « quelconque pression sur le choix d'un ou de plusieurs candidats et que, dans ce choix, l'électeur ne doit pas être indûment incité à voter pour un parti ou pour un autre »¹⁹. Ensuite, il faut aussi « assurer aux différents partis (...) des possibilités raisonnables de présenter leurs candidats aux élections »²⁰. S'ils le souhaitent, les États peuvent dans ce cadre, leur octroyer des subventions, qui ne sont

¹¹ Déc. 18 déc.1980, *Parti libéral R. et P. c. Royaume-Uni*, p. 237.

¹² CEDH, 2 mars 1987, § 47.

¹³ CEDH, 8 juil.1986, *Lingens c. Autriche*, §§ 41-42.

¹⁴ CEDH, 23 avril 1992, *Castells c. Espagne*, § 42.

¹⁵ *PCUT, cit.* § 44.

¹⁶ *ÖDP...*, § 28.

¹⁷ *Mathieu-Mohin, cit.*, § 54.

¹⁸ *Mathieu-Mohin, cit.*, § 47.

¹⁹ Déc. 6 oct. 1976, *X. c. Royaume-Uni*, pp. 97 et 99

²⁰ *X. c. Royaume-Uni, citée*, pp. 97 et 99 ; Déc. 8 déc. 1981, *X. c. Islande*, pp. 152, 156

pas contraires à la *clause politique*²¹, et sont même devenues nécessaires à l'accomplissement par les partis de leurs fonctions, dans un contexte de crise des financements partisans comme l'affirme la Cour dans l'arrêt *ÖDP* (§ 38). Bien entendu, si l'institution d'un financement public peut justifier la mise en place d'une surveillance financière des partis, elle prend soin d'indiquer dans l'arrêt *Cumhuriyet Halk Partisi* «qu'une telle inspection ne devrait jamais être utilisée comme outil politique pour exercer le contrôle des partis (...), notamment sous prétexte que le parti est financé par l'État», ce qui la conduit à pratiquer un contrôle poussé de ces pratiques, notamment de l'exigence que celles-ci sont bien prévues par la loi afin «d'éviter les abus» (§ 88). De façon plus générale, la Cour souligne que l'autonomie des partis «nécessite une législation étroitement adaptée», qui, conformément aux lignes directrices de la Commission de Venise, doit «être soigneusement élaborée afin de n'être ni trop détaillée, ni trop vague»²². La liberté des partis exige donc non seulement «un haut degré de prévisibilité» (§ 88) des lois qui les régissent en matière financière, mais aussi que les mesures restrictives en ce domaine soient justifiées par un objectif légitime, auquel elles doivent être proportionnées. Elles ne doivent pas engendrer non plus des différences de traitement à caractère discriminatoire.

1.2. L'intervention des États dans le financement des partis

Si les droits à la liberté d'expression et à la liberté d'association des partis sont consubstantiels du régime démocratique, ils ont un caractère conditionnel et n'ont pas de portée illimitée. Si les partis ne doivent naturellement pas les utiliser de façon abusive en vue de détruire les droits et garanties conventionnelles - ce qui pourrait mettre «fin à la démocratie» - et vaudrait à ces formations liberticides la déchéance de ces droits²³, leur exercice peut être soumis à des limitations conventionnelles dont le régime juridique varie selon que le droit en cause est la liberté d'expression, la liberté d'association ou le droit à des élections libres.

Aux termes de l'article 10. 1, l'exercice des libertés comprises dans le droit à la liberté d'expression peut «être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire». La géométrie de ces limitations diffère sensiblement pour la liberté d'association, l'article 11. 1 s'en tenant aux mesures nécessaires «à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui». En outre, l'article «n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits pas les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État».

²¹ Com. EDH, 18 mai 1976, *X, Y et Z c. RFA*.

²² Commission de Venise, OSCE/BIDDH, *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*, 15-16 octobre 2010, point 49.

²³ Prévue par l'article 17 de la Convention.

Dans l'affaire *Cumhuriyet Halk Partisi*, où elle conclut à la violation de l'article 11 pour défaut de prévisibilité des sanctions infligées, la Cour donne une indication sur la justification du contrôle financier de l'État. Elle reconnaît en effet incidemment « la nécessité de superviser les activités financières des partis (...) aux fins de la responsabilité et de la transparence, ce qui permet d'assurer la confiance du public dans le processus politique ». Elle la rattache à l'intérêt du « grand public » pour « leur surveillance et pour que leur soit imposées des sanctions pour toute dépense irrégulière » (...) « en particulier en ce qui concerne (ceux) qui reçoivent des fonds publics tels que le parti requérant ». Pour elle « l'inspection des finances des partis (...) ne soulève pas en soi de question au titre de l'article 11 », ce qui laisse entendre qu'elle aurait facilement trouvé à la mesure un but légitime si cela avait été nécessaire à la poursuite de son contrôle aux autres exceptions (§ 69).

Enfin, bien qu'aucun motif de restriction ne soit mentionné par l'article 3 du Protocole n°1, la Cour a jugé que les droits qu'il garantit ne sont pas pour autant absolus. Elle affirme qu'« il y a place pour des « limitations implicites » » et accorde aux États « une large marge d'appréciation en la matière ». Celle-ci est plus étendue quand les restrictions concernent le « droit de se présenter aux élections, c'est-à-dire l'aspect « passif » » de ces droits, que lorsqu'elles touchent « au droit de vote », c'est-à-dire à leur « élément « actif » »²⁴. Dans l'arrêt *Parti nationaliste basque*, elle admet qu'en raison « de l'impact de la mesure sur les capacités financières du parti à mener son activité politique », il existe bien une ingérence dans l'exercice des droits de l'article 11 (§ 38). Se rangeant à l'idée que cette ingérence est bien prévue par la loi, malgré l'ambiguïté de sa rédaction et de ses mécanismes d'application (§ 42), elle valide la position du Conseil d'État qui avait retenu comme étant son but légitime, « la défense de l'ordre » (§ 43). Elle confère pour ce faire à cette notion une acception extensive. En effet, alors qu'elle désigne, notamment dans la version anglaise des articles 10. 2 et 11. 2 - *prevention of disorder* - « essentiellement (...) la prévention des troubles à la paix civile », la Cour, citant l'analyse du Conseil d'État selon laquelle les partis « ont pour vocation de concourir à l'expression du suffrage dans le cadre de la mise en oeuvre de la souveraineté nationale » et qu'en « interdisant aux États étrangers et à des personnes morales de droit étranger de financer les partis (...) nationaux (le législateur) a entendu éviter que ne puisse ainsi s'instaurer un lien de dépendance qui serait préjudiciable à l'expression de la souveraineté nationale », accepte l'idée qu'elle « englobe « l'ordre institutionnel » » (§ 43). Elle précise quels sont les principes de cet ordre dans le domaine financier en indiquant que cette prohibition « s'inscrit dans un corps de règles visant à assurer la transparence financière de la vie politique » et en expliquant « qu'elle perçoit d'autant plus l'importance d'une réglementation de cette nature « dans une société démocratique » qu'elle est mise en exergue tant par la Commission de Venise que par l'Assemblée parlementaire et le Comité des ministres du Conseil de l'Europe » (§ 45), auxquels revient d'en avoir construit le référentiel normatif européen.

Dans ses *lignes directrices sur le financement des partis politiques*²⁵, la Commission retient l'idée que les partis peuvent « rechercher et recevoir des fonds d'origine publique ou privée ». Néanmoins, elle préconise que « les concours venant des États ou entreprises

²⁴ ÖDP..., cit., § 30.

²⁵ 9-10 mars 2001, points 1, 6 et 7.

étrangères » soient prohibés et envisage d'autres limitations comme « le plafonnement de chaque contribution », « l'interdiction de contributions d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale, ou d'organisations d'ordre religieux ». Dans la même veine, mais moins pour assurer l'indépendance nationale que pour lutter contre la corruption, le Comité des ministres recommande « de limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de source étrangère »²⁶. Comme ces restrictions n'ont d'efficacité que si elles sont assorties de mécanismes de surveillance, de contrôle et de sanction, la Commission suggère d'imposer aux partis un *principe de publicité* : « la transparence du financement privé de chaque parti doit être garantie » et obtenue par la rédition des comptes et la mise en place d'un organisme indépendant de vérification et de sanctions²⁷.

Si l'argument étayé par cette *soft law* selon lequel les concours financiers des États étrangers aux partis doivent être prohibés est facilement admis par la Cour (§ 47), elle « n'est pas aussi facilement convaincue » par l'interdiction du financement par des partis politiques étrangers et « elle ne voit pas entièrement en quoi la souveraineté des États se trouve en cause de ce seul fait ». Les lignes directrices de la Commission de Venise étant muettes sur cette question, elle conclut qu'elle « relève de la marge d'appréciation résiduelle des États (...) » qui demeurent « libres de déterminer quels fonds étrangers peuvent être recueillis par les partis politiques » (§ 47).

S'agissant dans l'arrêt *ÖDP* de l'instauration d'un financement public, la Cour y voit, dans un contexte d'insuffisance des sources traditionnelles de financement et d'augmentation des dépenses, « un moyen d'empêcher la corruption et d'éviter une dépendance excessive des partis à l'égard des donateurs privés », et le rattache de la sorte aux *traits caractéristiques fondamentaux du régime démocratique* en précisant qu'il « vise à renforcer le pluralisme politique et contribue au bon fonctionnement des institutions démocratiques » (§ 38). Mais c'est en l'espèce *le but légitime de la différence de traitement* instituée entre les partis qui reçoivent l'aide publique et ceux qui en sont exclus qui est en cause. La discrimination, au sens de l'article 14 consistant « à traiter de manière différente sans justification objective et raisonnable des personnes placées dans des situations comparables », et « un traitement différencié » étant « dépourvu de justification objective et raisonnable » lorsqu'il ne poursuit pas un « but légitime » ou qu'il n'existe pas « un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé » (§ 26), la Cour s'attache à cerner le but légitime poursuivi par le mécanisme privant le requérant du financement public. Après avoir examiné les différents systèmes d'allocation équitable exigeant un minimum de soutien électoral et leurs justifications, elle confère un *label de conventionnalité*²⁸ à ce mécanisme en ce qu'il « poursuit le but légitime de conforter le pluralisme démocratique tout en évitant une fragmentation excessive et non fonctionnelle des candidatures, et donc de renforcer l'expression de l'opinion du peuple quant au choix du corps législatif » (§ 42). Admettant que les mesures contestées poursuivent des buts légitimes largement entendus, la Cour

²⁶Comité des ministres, *Recommandations sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques*, (Rec. (2003) 4), 8 avril 2003, art. 7.

²⁷Assemblée parlementaire, *Recommandation relative au financement des partis politiques*, (1516 (2001)) du 22 mai 2001.

²⁸N. HERVIEU, « Financement de la vie politique : la Cour européenne des droits de l'homme prend parti (CEDH, 2e Sect. 10 mai 2012, *Ozgurluk Ve Dayanisma Partisi (ODP) c. Turquie*) », *Les Lettres d'actualité droits et libertés du CREDOF*, 16 mai 2012.

exerce sur elles un contrôle de proportionnalité qui s'avère suffisamment lâche pour ne pas empiéter sur l'autonomie constitutionnelle des États.

2. UN CONTROLE DES INGERENCES SOUCIEUX DE L'AUTONOMIE DES ÉTATS

Pour que les mesures restrictives imposées aux partis par les États soient jugées conventionnelles par la Cour, sous les angles des articles 10 et 11, il faut qu'elles soient prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but légitime qu'elles poursuivent. Sous l'angle de l'article 3 du Protocole n°1 combiné à l'article 14 de la Convention, il convient que la différence de traitement ait un but légitime et qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. Au-delà de ces principes généraux d'exercice de son contrôle, la Cour a précisé les critères d'appréciation qu'elle applique selon que les ingérences contestées affectent principalement la liberté d'association des partis ou leur droit de participer à des élections libres. L'intensité variable du contrôle effectué sous ces deux angles assure une meilleure protection de la première que du second (A), mais laisse en tout état de cause, comme le montre ses résultats, une large autonomie aux États pour réglementer les financements partisans (B).

2.1. Des critères d'appréciation offrant une protection variable

Lorsque la Cour vérifie si les ingérences sont justifiées par les exceptions visées à l'article 11, elle applique le principe d'interprétation posé par l'arrêt *Parti communiste unifié de Turquie* (§§ 46-47) selon lequel le respect des libertés partisans doit être contrôlé de manière très rigoureuse compte tenu de l'importance qu'elles présentent pour le pluralisme démocratique. Elle rappelle ainsi dans l'arrêt *Parti nationaliste basque* les règles d'interprétation qui en résultent : ces exceptions « appellent (à l'égard des partis) une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11. 2, les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et les décisions qui l'appliquent, y compris celle d'une juridiction indépendante (...). Lorsqu'elle exerce son contrôle la Cour n'a point pour tâche de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 11 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. (...) il lui faut considérer l'ingérence litigieuse compte tenu de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants ». Ce faisant elle « doit se convaincre que les autorités nationales ont appliquées les règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents » (§ 46).

Appliquant ces règles, la Cour se montre très exigeante sur la qualité du droit financier des partis. Soucieuse, pour « éviter les abus », d'imposer « un niveau élevé de « prévisibilité » du droit régissant l'inspection de leurs finances, tant en ce qui concerne les exigences spécifiques imposées par la législation que les sanctions qu'entraîne leur violation (§ 88), elle a pu ainsi, dans l'affaire *Cumhuriyet Halk Partisi*, conclure, qu'une

ingérence violait l'article 11 en se bornant à examiner si « la norme de prévisibilité requise (avait) été atteinte » par le droit turque et en constatant à l'issue de ses vérifications que la mesure querellée n'était pas « prescrite par la loi ». Elle attache en effet à cette expression d'importantes obligations pour les autorités normatives de l'État qui lui permettent de protéger des partis contre des mesures arbitraires. Elle signifie, selon elle, non seulement que la mesure doit reposer sur des dispositions identifiables du droit interne, mais aussi que celles-ci satisfont à des critères de qualité de deux ordres : ces règles doivent être accessibles aux personnes concernées et être formulées avec « une précision suffisante pour (...) permettre (à ces dernières), le cas échéant avec les conseils appropriés, de prévoir dans une mesure raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner » (§ 86). Si elle note, en s'appuyant sur l'expérience, qu'il est impossible « d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des lois », elle n'en exerce pas moins un contrôle des plus poussés sur la qualité des lois turques régissant l'inspection des finances et prévoyant des sanctions (§ 88). De plus s'il lui paraît inévitable que beaucoup de lois soient « formulées dans des termes qui, dans une large mesure, sont vagues », elle considère qu'on ne saurait pour autant accepter ce flou et estime que « le rôle de l'arbitrage conféré aux tribunaux est précisément de dissiper les doutes d'interprétation qui restent » (§ 92) en élaborant « une jurisprudence constante, claire et précise » (§93).

Dans l'affaire, *Parti nationaliste basque*, où cette première condition était satisfaite, la Cour est conduite à vérifier les deux autres. En effet, si elle n'a « pas de difficulté » à admettre que l'interdiction du financement des partis par des États étrangers est « nécessaire à la préservation de l'indépendance nationale », elle « n'est pas aussi facilement convaincue » de la prohibition de leur financement par des partis étrangers », qui n'est pas évoquée par les lignes directrices de la Commission de Venise (§ 47). Ayant jugé, on l'a vu, que l'impossibilité de recevoir des subsides de partis étrangers n'est pas incompatible avec l'article 11 (§ 47), il lui faut procéder au contrôle de la proportionnalité de la mesure critiquée au but poursuivi, qui consiste en l'occurrence « à évaluer son impact sur les capacités du parti requérant à exercer une activité politique ». Effectuée *in concreto*, l'évaluation de la « nécessité » d'une telle ingérence dépend de son ampleur. La Cour distingue à cet égard des « mesures sévères » - comme la dissolution du parti - qui « ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves »²⁹ et des « mesures légères » qui « devraient pouvoir être plus largement admises » (§ 49), s'octroyant ainsi un pouvoir d'appréciation des plus étendus de l'importance de l'impact (Y., 2009).

Sous l'angle de l'article 3 du Protocole n°1, la Cour pose le principe dans l'arrêt *Özgürlük* qu'« un traitement différencié est dépourvu de « justification objective et raisonnable » lorsqu'il ne poursuit pas un « but légitime » ou qu'il n'existe pas « un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ». La marge d'appréciation dont l'État dispose est ici à géométrie différenciée : elle « varie selon les circonstances, les domaines et le contexte » (§ 26). Observant là encore, que les États européens n'ont pas adopté de réglementation uniforme pour répartir les dotations publiques entre les partis, les uns les attribuant de façon strictement égale, les autres selon le principe de l'allocation équitable (§ 38) ; que ceux qui ont adopté ce procédé « exigent presque toujours un niveau minimum de soutien électoral » (§ 39) ; qu'en dehors de la

²⁹ *Refah Partisi*, § 100.

Turquie « le niveau minimum de représentativité qu'un parti politique doit atteindre pour pouvoir bénéficier de l'aide publique varie entre 0,5 % et 5 % des suffrages exprimés lors des précédentes élections et est souvent inférieur au seuil électoral requis pour l'attribution de sièges au Parlement », ce qui permet « aux nouveaux partis politiques bénéficiant d'un niveau minimum de soutien auprès des citoyens reçoivent une aide publique proportionnelle à leur représentativité électorale » (§ 40) ; et « qu'aucun des textes adoptés par les organes du Conseil de l'Europe (...) ne qualifie de déraisonnable l'exigence imposée (...) aux partis bénéficiaires de fonds publics de disposer d'un niveau minimum de soutien de l'électorat, ni ne fixe un taux précis en la matière » (§ 41), la Cour remarque que « le niveau minimum de représentativité exigé en Turquie des partis prétendant à un financement public, à savoir 7 % des suffrages exprimés lors des précédentes élections législatives, est le plus élevé d'Europe » (§ 43). Pour apprécier si ce seuil n'est pas disproportionné, elle procède en deux temps : elle évalue d'abord ses effets, puis les correctifs dont il est assorti qui peuvent en adoucir les conséquences (§ 43).

Si elle permet sans doute de sanctionner les ingérences dans les droits financiers des partis les plus flagrantes, l'application de ces règles de contrôle sophistiquées préserve une large autonomie des États qui peuvent finalement réglementer très librement les financements partisans, imposer aux formations politiques des obligations de transparence et en sanctionner les violations.

2.2. La préservation d'une large marge d'appréciation des États

Bien qu'un seul de ces arrêts conclut à une violation du droit conventionnel, tous trois sont tous marqués par le souci de la Cour de préserver l'autonomie des États dans la matière sensible de la réglementation des financements partisans. Si l'arrêt *Cumhuriyet Halk Partisi* en ce qu'il juge les sanctions infligées au parti comme ayant été prises en violation du droit à la liberté d'association paraît le plus réducteur de l'autonomie des États, l'analyse des règles qu'il applique montre qu'elles ne l'affectent guère. En effet, la Cour y constate seulement l'extrême médiocrité du droit turc régissant le financement des partis politiques. Par une analyse détaillée des textes elle démontre que *prima facie* « la législation nationale pertinente souffrait techniquement d'un manque de précision » (§ 90). Elle observe aussi, sur un autre plan, que les décisions de la Cour constitutionnelle comportaient « des incohérences quant aux critères à appliquer dans l'évaluation des exigences en matière de licéité », qui ont « ajouté à leur imprévisibilité » (§ 96) et relève qu'elle n'avait pas de jurisprudence établie indiquant la manière dont elle exerçait son contrôle et de quelle façon elle interprétait les exigences posées par les textes ayant donné lieu aux constatations d'illégalité des dépenses (§95). Quant aux sanctions elles-mêmes, l'étude de leur processus d'infliction –notamment celle des insuffisances du système d'alerte qu'elle juge problématique (§ 102)– montre que « la partie requérante n'a pas été en mesure de prévoir si les dépenses illégales seraient punies par un avertissement ou une ordonnance de confiscation » (§ 105). Si la Cour se montre des plus sévères avec les autorités turques sur la qualité de la loi et de la jurisprudence, et retient que la condition de prévisibilité n'était pas satisfaite et que l'ingérence n'était pas prescrite par la loi (§ 106), elle n'impose aucune prescription qui pourrait être vue comme intrusive. Le principe général selon lequel même s'il est difficile de fournir des critères complets pour déterminer quelles activités des partis peuvent être considérées comme conformes à ses finalités politiques et sont véritablement liées au travail du parti « toute réglementation

légale qui peut avoir pour effet d'interférer avec leur liberté d'association, comme l'inspection de leurs dépenses, doit être formulée dans des termes qui fournissent une indication raisonnable sur la manière dont ces dispositions seront interprétées et appliquées» (§ 106), dont elle assortit sa conclusion ne limite en rien l'autonomie constitutionnelle des États et ne leur impose aucune obligation substantielle en matière de financements partisans. Tout juste exige-t-il d'eux, ce qui est une garantie importante pour les partis, que dans un domaine aussi sensible et complexe, qu'ils produisent prudemment et raisonnablement un droit clair, cohérent et prévisible consubstantiel de l'existence d'un État de droit.

Jugeant dans les deux autres arrêts que ni le refus d'accorder une aide financière directe à l'*ÖDP*, ni l'interdiction de recevoir des subsides d'un parti étranger imposée au *Parti nationaliste basque* n'étaient des ingérences violant les dispositions de l'article 11 ou de l'article 3 du Protocole n° 1 combiné à l'article 14, la Cour effectue un contrôle qui n'entame guère la liberté des États de réguler les partis politiques. Dans l'arrêt *Parti nationaliste basque*, la Cour, après avoir longuement pesé l'impact du renoncement du parti à recevoir les aides de son homologue espagnol sur sa capacité à exercer une activité politique et considéré qu'il « n'est pas immodéré », aboutit cependant à la conclusion que l'ingérence est légère : elle le met seulement « dans une situation qui n'est autre que celle de tout parti politique désargenté » (§ 51) et fait prévaloir la défense de l'ordre tel que l'État le concevait en l'espèce. Dans l'arrêt *ÖDP*, elle relève que le seuil retenu n'a pas empêché des partis non représentés au Parlement de bénéficier de fonds publics (§ 44), mais observe surtout que les résultats du parti requérant aux différentes élections qui auraient pu lui valoir des aides publiques étaient si faibles –0,8% et 0,15% des suffrages exprimés– qu'ils étaient largement inférieurs au seuil de représentativité exigé par la législation turque pour l'attribution de fonds publics et auraient également été considérés comme insuffisants » pour l'obtenir « dans « plusieurs autres États européens ». Par ailleurs, elle note qu'existaient « d'autres formes de soutien public que le financement direct » - exemptions d'impôts sur certains de leurs revenus et l'allocation d'un temps d'antennes pendant les campagnes électorales – dont bénéficiaient les partis. Échec de l'*ÖDP* à « s'assurer un minimum de soutien » et *effet compensatoire* des « modalités alternatives d'aide publique » dont il a profité suffisent à convaincre la Cour que « la différence de traitement litigieuse est raisonnablement proportionnée au but visé ». En l'espèce, comme le remarque N. Hervieu³⁰, pour la Cour, c'est moins le *niveau du seuil* que le parti mettait en cause, puisqu'il était de très loin insusceptible de l'atteindre que son *principe même*. Dans ces conditions, alors qu'elle venait de « conférer un net label de conventionnalité au « système d'allocation équitable exigeant un niveau minimum de soutien électoral, la démarche du parti requérant ne pouvait aucunement prospérer ». L'autonomie de l'État est ainsi parfaitement protégée grâce à une technique de contrôle des plus sophistiquées qui permet d'éluder subtilement les questions qui pourraient conduire à lui fixer des bornes.

³⁰N. HERVIEU, art. cit.

REFERENCES

- Poirmeur Y., D. R., 2008. *Droit des partis politiques*. Paris: Éllipses.
- A., P., 1988. *Political Parties : Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poirmeur Y., R. D., 2007. *Droit européen des partis politiques*. Paris: Éllipses.
- Y., P., 2009. « Ingérence légère ou ingérence sévère ? L'enregistrement des partis politiques dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ». *Curentul Juridic*.

