



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

PREMIÈRE SECTION

**AFFAIRE PARTI NATIONALISTE BASQUE – ORGANISATION
RÉGIONALE D'IPARRALDE c. FRANCE**

(Requête n° 71251/01)

ARRÊT

STRASBOURG

7 juin 2007

DÉFINITIF

07/09/2007

**En l'affaire Parti nationaliste basque – Organisation régionale
d'Iparralde c. France,**

La Cour européenne des droits de l'homme (première section), siégeant
en une chambre composée de :

Christos Rozakis, *président*,

Loukis Loucaides,

Jean-Paul Costa,

Françoise Tulkens,

Nina Vajić,

Anatoly Kovler,

Elisabeth Steiner, *juges*,

et de Søren Nielsen, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 15 mai 2007,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 71251/01) dirigée contre la République française et dont une personne morale de droit français, le Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde (« le parti requérant »), a saisi la Cour le 25 avril 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Le parti requérant est représenté devant la Cour par M^e J. Chalbaud, M^e I. Quintana et M^e A. Carballo, avocats à Bilbao. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M^{me} E. Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. Au vu des observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le parti requérant, ainsi que de l'avis adopté par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 66^e session plénière (17-18 mars 2006 ; CDL-AD(2006)014), produit sur l'invitation de la Cour (article A 1 § 2 du règlement), la chambre a, par une décision du 5 octobre 2006, déclaré la requête recevable.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

4. Le parti requérant est constitué en association déclarée sur le fondement de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Son nom est Euzko Alderdi Jeltzalea – Iparraldeko Erakundea en langue basque, soit, en français, « Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde », et son siège social est à Bayonne (France) ; le mot « Iparralde » désigne, en langue basque, une partie du Sud-Ouest de la France.

Datés du 19 août 1996, ses statuts indiquent qu'il « se constitue comme organisation régionale d'EAJ-PNB dans les provinces de Laburdi (Labourd), Benafarroa (Basse-Navarre) et Zuberoa (Soule) » et adopte « l'idéologie nationale d'EAJ-PNB » et « les principes et modes de fonctionnement traditionnels d'EAJ-PNB dans la mesure de leur compatibilité avec les présents statuts ». L'EAJ-PNB (Euzko Alderdi Jeltzalea – Partido Nacionalista Vasco) est un parti politique de droit espagnol, dont l'objet est de défendre et promouvoir le nationalisme basque.

5. Le parti requérant indique que son activité est celle de tout parti politique : il développe des programmes politiques, présente des candidats aux élections et participe aux campagnes électorales.

6. Afin de pouvoir percevoir des fonds, en particulier des contributions financières de l'EAJ-PNB, le parti requérant constitua une association de financement, conformément à l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Le 16 septembre 1998, en application de l'article 11-1 de cette même loi, il déposa une demande d'agrément de cette association devant la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (« CCFP »).

Le 22 janvier 1999, la CCFP rejeta cette demande par une décision ainsi motivée :

« (...) »

Considérant qu'il est demandé à la [CCFP] d'agréer l'association de financement du Parti Nationaliste Basque, en qualité d'association de financement de cette organisation politique au sens de l'article 11 de la loi modifiée du 11 mars 1988.

Considérant qu'il a été constaté par l'avis de la commission publié au journal officiel du 18 novembre 1998 (...) et qu'il est admis par le président du parti [requérant] dans sa lettre du 20 janvier 1999, que ce parti reçoit des fonds du parti nationaliste basque espagnol.

Considérant que l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, modifié par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 article 16-1, prohibe le financement d'un parti politique par toute personne morale de droit étranger.

Considérant que le parti nationaliste basque reçoit des subventions du parti nationaliste basque espagnol, auquel la reconnaissance officielle par la loi espagnole ne retire rien de sa nature de personne morale étrangère.

Considérant en conséquence que ce financement irrégulier, qui constitue l'essentiel des ressources du parti nationaliste basque ne lui permet pas de disposer d'une association de financement agréée conformément à la loi.

(...) »

7. Le 22 juin 1999, le parti requérant saisit la CCFP d'un recours gracieux, lequel fut rejeté le 2 juillet 1999 par une décision ainsi rédigée :

« (...) »

Sur [le moyen tiré de] la non-interdiction du financement d'un parti politique français par un parti politique de droit étranger.

Considérant qu'après avoir comparé les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral applicable aux campagnes électorales et l'article 16-1 de la loi du 19 janvier 1995, le requérant soutient que l'article 16-1 (...) se contente de préciser que seul un parti politique peut financer un autre parti politique et que, contrairement aux campagnes électorales, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit expressément le financement d'un parti politique par un autre parti politique de droit étranger.

Considérant que ce moyen fait abstraction du 5^e alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifié par les lois des 15 janvier 1990 et 19 janvier 1995, selon lequel « aucune association de financement ou aucun mandataire financier ne peut recevoir directement ou indirectement des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger. »

Considérant qu'en application de l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 l'intervention d'une association de financement ou d'un mandataire financier est obligatoire pour recevoir des fonds.

Qu'ainsi il résulte de la combinaison de ces deux textes qu'un parti ne peut recevoir des fonds d'un parti politique, personne morale de droit étranger.

Sur [les moyens tirés de] l'atteinte au principe communautaire de libre circulation des capitaux et [de] la non-compatibilité avec l'évolution du droit électoral national.

Considérant que ces deux principes se heurtent aux dispositions expresses de la loi française.

Considérant d'abord que la libre circulation des capitaux n'empêche pas la loi locale d'en réglementer certains aspects ;

Considérant ensuite que la représentativité transnationale des partis n'implique pas obligatoirement un soutien financier venant de l'étranger et que, contrairement à ce qui est avancé par le requérant, l'interdiction d'un tel soutien ne nuit aucunement à l'exercice complet du droit de vote et d'éligibilité. (...) »

8. Le 3 septembre 1999, le parti requérant saisit le Conseil d'Etat d'une demande d'annulation de cette dernière décision, demande que la haute juridiction administrative rejeta le 8 décembre 2000 par un arrêt rédigé comme suit :

« (...) »

Considérant que l'article 11 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique énonce, dans sa rédaction issue de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, que les partis politiques et leurs organisations territoriales et spécialisées « recueillent des fonds par l'intermédiaire [d'un mandataire] nommément désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique » ; que, selon l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988 par celle du 15 janvier 1990, l'« agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » ; qu'il découle des dispositions du premier alinéa de l'article 11-6 ajouté à la loi du 11 mars 1988 par celle du 15 janvier 1990 que la délivrance de l'agrément est subordonnée au respect par l'association de financement des prescriptions des articles 11-1 et 11-4 de la loi ; qu'au nombre des prescriptions ainsi visées, figurent celles de l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 aux termes desquelles : « Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger » ;

(...)

Sur la légalité interne

Considérant que le groupement requérant fait valoir que la commission a procédé à une fausse application des dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 et que, pour le cas où l'interprétation qu'elle a donnée viendrait à prévaloir, les dispositions législatives invoquées au soutien de sa décision devraient alors être écartées au motif qu'elles sont contraires à la Constitution et incompatibles avec les engagements internationaux de la France ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la fausse application de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 :

Considérant que (...) l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 interdit aux associations de financement de recevoir des contributions financières « d'un Etat étranger ou d'une personne de droit étranger » ; que les partis politiques étrangers, qui sont au nombre des personnes morales de droit étranger, entrent dans le champ des prévisions de cette prohibition ; que les modifications apportées par la loi du 19 janvier 1995 au deuxième alinéa de l'article 11-4 à l'effet, d'une part, d'interdire à une personne morale de financer un parti ou un groupement politique et, d'autre part, d'exclure de cette interdiction les « partis et groupements politiques » en raison du rôle qui leur est dévolu par l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958, n'ont eu ni pour objet ni pour effet de soustraire les partis politiques étrangers à l'interdiction faite à l'ensemble des personnes morales de droit étranger de financer un parti politique français ; que, par suite, le groupement requérant n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée reposerait sur une fausse application des

dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 rapprochées de celles de son deuxième alinéa ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier la conformité de la loi à la Constitution ; qu'ainsi est inopérant le moyen tiré de ce que l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 serait contraire à l'article 11 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen à laquelle renvoie le Préambule de la Constitution ;

En ce qui concerne les moyens tirés de ce que la loi serait incompatible avec les engagements internationaux de la France :

Quant à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

Considérant que le groupement requérant se prévaut de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui reconnaît en son article 10, paragraphe 1, à toute personne le droit à la liberté d'expression « sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontières » et dont l'article 14 dénonce que la jouissance des droits et libertés reconnus par la Convention doit être assurée « sans distinction aucune fondée notamment sur (...) l'origine nationale » ;

Considérant qu'en admettant même, comme le soutient le groupement requérant, que la réglementation des conditions de financement des partis politiques ait une incidence sur le droit à la liberté d'expression au sens du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention, lequel comprend outre la liberté d'opinion, « la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées », le paragraphe 2 du même article prévoit cependant que « l'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités », il peut être soumis à des « restrictions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique », dès lors qu'elles répondent à l'une ou l'autre des exigences énoncées audit paragraphe ; qu'au nombre de celles-ci figure « la défense de l'ordre » ;

Considérant que les groupements et partis politiques entrant dans le champ des prévisions de l'article 4 de la Constitution de la République française ont pour vocation de concourir à l'expression du suffrage dans le cadre de la mise en œuvre de la souveraineté nationale ; que le législateur en interdisant à des Etats étrangers et à des personnes morales de droit étranger de financer les partis politiques nationaux a entendu éviter que ne puisse ainsi s'instaurer un lien de dépendance qui serait préjudiciable à l'expression de la souveraineté nationale ; que l'objectif ainsi poursuivi se rattache à la « défense de l'ordre » au sens des stipulations du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention ; qu'en raison tant de la justification de cette mesure que du fait que le droit à la liberté d'expression ne se trouve affecté que de façon indirecte par les modalités de financement des partis politiques et compte tenu de la marge d'appréciation que l'article 10, paragraphe 2, réserve au législateur national, les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, ne sont incompatibles ni avec les stipulations de l'article 10 de la Convention, ni davantage avec celles de son article 14 ;

Quant au droit communautaire :

Considérant que le groupement requérant fait valoir que dans la mesure où les ressources procurées à l'association de financement dont la demande d'agrément a été écartée proviennent d'un parti politique ayant son siège dans un Etat membre de la communauté européenne, les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, en tant qu'elles s'appliquent à une situation régie par le droit communautaire sont incompatibles avec plusieurs stipulations du traité instituant la communauté européenne ;

(...)

Considérant, en troisième lieu, qu'en admettant même que, par certains de ses aspects, le régime de financement des partis politiques puisse avoir une incidence sur la liberté de circulation des capitaux entre les Etats membres garantie par l'article 56 du traité CE, cet article, comme l'indique clairement l'article 58, ne porte pas atteinte au droit qu'ont les Etats membres de prendre « des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public » ; qu'en égard tout à la fois à l'objectif qu'elle poursuit et aux incidences limitées qu'elle comporte sur la libre circulation des capitaux, la prohibition édictée par l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 est au nombre des mesures susceptibles d'être prises par un Etat membre au titre de l'article 58 du traité ; qu'ainsi, le moyen tiré de l'incompatibilité de la loi avec l'article 56 doit être écarté ;

Considérant, en quatrième lieu, que les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 qui, comme il a été dit ci-dessus ont pour objet de soustraire les partis politiques dans l'exercice de leur mission à tout lien de dépendance vis-à-vis d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger, ne sont pas non plus incompatibles avec les dispositions de l'article 191 du traité, qui figurent dans une partie de ce dernier relative aux institutions de la communauté et plus spécialement au Parlement européen, et aux termes desquelles « 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 politique des citoyens de l'Union » ; qu'ainsi, et à supposer même que l'article 191 engendre des droits à l'égard des particuliers, le moyen invoqué ne peut qu'être écarté ; (...)

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

9. Le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 est libellé comme suit :

« Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. »

L'article 7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique réaffirme que « les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement », et précise qu'ils jouissent de la personnalité morale, ont le droit d'ester en justice, d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles ; ils « peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment

créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur ».

10. Le financement de la vie politique en général et des partis politiques en particulier, est régi par la loi (source principale : fiches techniques du Sénat ; www.senat.fr).

A. Le financement des partis politiques

11. En sus des frais de fonctionnement auxquels ils doivent faire face à l'instar de toute association, les partis politiques engagent des sommes importantes au moment des campagnes électorales. Ils disposent de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l'aide publique de l'Etat, dont la part est devenue déterminante.

1. Le financement privé

12. Comme toute association, les partis politiques peuvent percevoir des cotisations de leurs adhérents. En pratique, cela ne représente cependant qu'une très faible part de leurs ressources.

13. La loi du 11 mars 1988 (modifiée) leur donne en sus la possibilité de recueillir des dons de personnes physiques (les dons de personnes morales étant quant à elles en principe prohibés) ; les contributions volontaires des personnes physiques sont toutefois traditionnellement faibles.

Les dispositions pertinentes de la loi du 11 mars 1988 (modifiée) sont les suivantes :

Article 11

« Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique. »

Article 11-1

« L'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L. 52-14 du code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au Journal officiel.

Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

1° La définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ;

2° L'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique. »

Article 11-2

« Le parti politique déclare par écrit à la préfecture de son siège le nom de la personne physique, dénommée mandataire financier, qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès de la personne désignée et doit préciser la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le mandataire financier exerce ses activités.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti politique. »

Article 11-4

« Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 euros.

Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.

Tout don de plus de 150 euros consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé par chèque.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées. »

Article 11-5

« Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions de l'article précédent seront punis d'une amende de 3 750 EUR et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Article 11-6

« L'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi.

Dans ce cas, ou lorsqu'il est constaté que l'état récapitulatif mentionné à l'article 11-1 n'a pas été transmis, les suffrages recueillis dans le ressort territorial de l'association par le parti ou groupement politique qui a demandé son agrément sont retirés, pour l'année suivante, du décompte prévu au premier alinéa de l'article 9. »

Article 11-8

« Tout parti ou groupement politique qui a obtenu l'agrément d'une association de financement ou qui a désigné un mandataire financier ne peut recevoir des dons de personnes identifiées que par l'intermédiaire de cette association ou de ce mandataire. Il est fait application, en cas de manquement, des dispositions du dernier alinéa de l'article 11-7. »

2. *Le financement public*

14. Chaque année, des crédits sont inscrits dans le projet de loi de finances pour être affectés aux partis et groupements politiques ; ils sont répartis entre les partis et groupements, pour moitié à raison de leurs résultats aux dernières élections à l'Assemblée nationale et, pour l'autre moitié, en fonction de leur représentation au Parlement (article 8 de la loi du 11 mars 1988, modifié). La première fraction de ces aides est attribuée à ceux qui, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, ont présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions, ou n'ont présenté des candidats 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. La seconde est attribuée à ceux qui sont bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui y sont inscrits ou rattachés (article 9 de la loi du 11 mars 1988, modifié).

L'aide de l'Etat est aujourd'hui la première source de financement des partis politiques (80 264 408 euros (EUR) répartis entre plus de quarante partis ou groupements en 2002).

L'Etat accorde en sus aux partis des moyens pouvant être considérés comme un financement indirect : les formations politiques représentées par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat, en dehors des campagnes électorales, disposent d'un « droit d'antenne » leur permettant de s'exprimer sur les chaînes publiques de radio et de télévision ; ils bénéficient de quelques allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux

réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis par exemple).

B. Le financement des campagnes électorales

15. Sauf pour l'élection des conseillers généraux dans des cantons de moins de 9 000 habitants ou des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants, tout candidat qui entend recueillir des dons pour l'organisation de sa campagne est tenu de passer par un mandataire financier, lequel est seul habilité à recueillir les fonds servant à couvrir les frais de campagne et assurer le paiement des dépenses (à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique). Les dons consentis par des personnes physiques par candidat et par campagne sont plafonnés à 4 600 EUR ; les contributions des personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, d'Etats étrangers ou de personnes morales de droit étranger sont prohibées (articles L. 52-4 et L. 52-8 du code électoral). Le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription considérée (article L. 52-11 du code électoral). Le mandataire financier doit établir un compte de campagne récapitulant l'ensemble des ressources et des dépenses imputables à la campagne électorale ; certifié par un expert-comptable, il est transmis aux fins de contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui l'approuve ou le rejette. Si le compte est approuvé, l'Etat accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 50 % du montant du plafond des dépenses dans la circonscription considérée, dans la limite des sommes effectivement dépensées (voir notamment l'article L. 52-11-1 du code électoral).

L'Etat prend en charge les frais afférant à la « propagande officielle », définie comme le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, les circulaires, les affiches et les frais d'affichage réglementaires (ces frais sont remboursés sur la base d'un barème officiel aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés).

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE ET DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

16. Lors de sa 46^e réunion plénière (9-10 mars 2001), la Commission de Venise a adopté des « lignes directrices » « sur le financement des partis politiques » (document CDL-INF (2001) 8), dont les extraits pertinents sont les suivants :

« La Commission de Venise :

S'étant engagée à promouvoir les principes fondamentaux de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'homme et dans un contexte d'amélioration de la sécurité démocratique pour tous ;

Constatant avec inquiétude les problèmes de financement illicite des partis politiques rencontrés récemment dans un certain nombre de pays membres du Conseil de l'Europe ;

Prenant en considération le rôle essentiel des partis politiques dans toute démocratie et considérant que la liberté d'association, y compris la liberté d'association politique, est une liberté fondamentale protégée par la Convention européenne des Droits de l'Homme et un des éléments primordiaux pour toute démocratie véritable telle qu'envisagée par le Statut du Conseil de l'Europe ;

Attachant une attention particulière à la pratique des Etats dans le domaine du financement des partis politiques ;

Reconnaissant le besoin de promouvoir davantage les normes futures dans ce domaine, s'appuyant sur les valeurs du patrimoine juridique européen ;

A adopté les lignes directrices suivantes :

1. Aux fins des présentes lignes directrices est considéré parti politique une association de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par la présentation des candidats aux élections libres et démocratiques.

2. Les partis politiques ainsi désignés peuvent rechercher et recevoir des fonds d'origine publique, ou privée.

A. Financement régulier

- *financement public*

3. Le financement public doit viser tous les partis représentés au Parlement.

4. Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement pourra être fixé périodiquement par le législateur sur la base de critères objectifs.

Des [exemptions] fiscales peuvent être accordées pour les opérations strictement liées à l'activité politique des partis.

5. Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). Les Etats favorisent une politique de transparence financière des partis politiques bénéficiant d'un financement public.

– *financement privé*

6. Les partis politiques peuvent recevoir des concours financiers privés. Toutefois, les concours venant des Etats ou entreprises étrangères doivent être prohibés. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux se trouvant à l'étranger.

D'autres limitations pourraient être envisagées, elles peuvent notamment consister en :

- a. un plafonnement de chaque contribution ;
- b. une interdiction de contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux ;
- c. un contrôle *a priori* par les organismes publics spécialisés en la matière des contributions des membres des partis qui souhaitent se présenter aux élections.

7. La transparence du financement privé de chaque parti doit être garantie. A cette fin, le parti devrait rendre publics chaque année les comptes annuels de l'année précédente, qui comprendront la liste des donations, à l'exception des cotisations. Les donations d'une somme supérieure à un montant fixé par le législateur doivent être enregistrées et rendues publiques.

(...) »

17. Le 22 mai 2001, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation suivante (1516 (2001)), relative au financement des partis politiques :

« (...) »

7. L'Assemblée estime que les règles de financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants : un équilibre raisonnable entre financements publics et privés, des critères équitables de répartition des contributions de l'Etat aux partis, des règles strictes régissant les dons privés, un seuil imposé aux dépenses des partis liées aux campagnes électorales, une transparence totale de la comptabilité, la mise en place d'un organisme indépendant de vérification des comptes et des sanctions significatives en cas de violation des règles.

8. En conséquence, l'Assemblée considère que :

A. Concernant les sources de financement

i. Les Etats devraient encourager la participation des citoyens aux activités des partis politiques, y compris sous la forme d'un soutien financier. Il convient d'accepter le fait que les cotisations des adhérents, qui sont des sources traditionnelles et non controversées de financement, ne suffisent pas pour faire face à des dépenses en augmentation constante dans un contexte de concurrence politique.

ii. Les partis politiques devraient recevoir des contributions financières de l'Etat pour empêcher la dépendance par rapport à des donateurs privés et pour garantir l'égalité des chances entre les partis politiques. Les contributions financières de l'Etat devraient, d'une part, être calculées au prorata du soutien politique dont jouissent les partis, évalué selon des critères objectifs tels que le nombre de voix ou de sièges parlementaires, et, d'autre part, permettre à de nouveaux partis d'entrer dans l'arène politique et d'affronter dans des conditions équitables les partis constitués de longue date.

iii. Le soutien de l'Etat ne doit pas dépasser le niveau strictement nécessaire pour remplir les objectifs ci-dessus, car une dépendance excessive vis-à-vis du financement public peut entraîner un affaiblissement des liens entre les partis et leur électorat.

iv. En dehors de leurs contributions financières, les Etats peuvent participer indirectement au financement des partis politiques basé sur la loi, par exemple en prenant en charge les frais d'affranchissement postal ou de location des salles de réunion, en aidant les organes de presse, les associations de jeunesse et les instituts de recherche du parti, et en leur accordant des facilités fiscales.

v. Parallèlement au financement public, les contributions privées sont une source essentielle de financement pour les partis politiques. Dans la mesure où le financement privé, en particulier les donations, peut ouvrir la voie à des jeux d'influence ou à des formes de corruption, les règles suivantes devraient s'appliquer :

a. interdiction des donations émanant d'entreprises publiques, d'entreprises sous contrôle public, ou d'entreprises fournissant des biens ou des services au secteur public ;

b. interdiction des donations provenant de sociétés domiciliées dans des zones offshore ;

c. limitation stricte des donations émanant d'entités juridiques ;

d. fixation d'une limite légale sur le montant maximal des donations ;

e. interdiction de donations provenant des institutions religieuses.

(...) »

18. Dans sa Recommandation du 8 avril 2003 (Rec(2003)4), sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande aux gouvernements des Etats membres de « limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères » (article 7).

EN DROIT

19. Le parti requérant se plaint du rejet, au motif que l'essentiel de ses ressources était constitué de subventions du Parti nationaliste basque espagnol, personne morale étrangère, de sa demande d'agrément de l'association de financement qu'il avait constituée en application de l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. La conséquence en serait une grave mise en cause de ses finances et de sa capacité à poursuivre son activité politique – en particulier dans le domaine électoral. Il conteste la conclusion du Conseil d'Etat selon laquelle l'interdiction du financement des partis politiques par des personnes morales de droit étranger est « nécessaire dans une société démocratique » à la « défense de l'ordre public », et estime qu'il lui a été fait application de ce principe en raison des idées qu'il défend. Il invoque les articles 10 et 11 de la Convention combinés, ainsi que l'article 3 du Protocole n° 1, lesquels sont ainsi libellés :

Article 10

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités 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. »

Article 11

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, 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. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

Article 3 du Protocole n° 1

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

A. Thèses des parties

1. Le Gouvernement

20. Le Gouvernement expose que la décision prise par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (« CCFP ») en la cause du parti requérant a pour seule conséquence de le priver de la possibilité de prétendre à des financements publics ainsi qu'aux avantages financiers prévus par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique : il ne pourra prétendre, s'il présente des candidats à des élections politiques, à un quelconque remboursement de ses frais de campagne. Cette décision n'a pas pour effet d'interdire au parti requérant de mener ses activités et de recourir à d'autres sources de financement. Le Gouvernement en déduit qu'il n'y a pas en l'espèce « ingérence » dans l'exercice des droits garantis par les articles 10 et 11 de la Convention.

21. Ensuite, selon le Gouvernement, à supposer une telle ingérence avérée, elle est prévue par la loi, poursuit un but légitime et est nécessaire dans une société démocratique.

22. Sur le premier point, le Gouvernement souligne que la décision litigieuse trouve son fondement dans les articles 11-4 et 11-6 de la loi du 11 mars 1988, lesquels interdisent aux associations de financement des partis politiques de recevoir des contributions financières d'une « personne morale étrangère » – tel qu'un parti politique étranger – sous peine, le cas échéant, de perdre l'agrément leur donnant la possibilité de prétendre au versement de financements publics. Il considère qu'il était prévisible que l'agrément soit refusé au parti requérant sur le fondement de ces dispositions, même si elles ne prévoient expressément que le « retrait » de l'agrément : elles doivent s'entendre comme donnant à la CCFP – qui a une compétence liée – la possibilité de refuser un agrément, sauf à donner un agrément qui devra être retiré plus tard ; ensuite, il n'est pas contesté que le parti requérant ne remplissait pas les conditions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 et recevait des dons d'une personne morale de droit étranger ; enfin, une jurisprudence constante reconnaît la possibilité de se prévaloir des motifs de retrait d'un titre ou d'une autorisation pour refuser l'octroi d'un tel titre ou d'une telle autorisation, dès lors que cette circonstance aboutit au même résultat (le Gouvernement se réfère à un arrêt du Conseil

d'Etat du 8 janvier 1982, Aldana Barrena, dont il ressortirait que les motifs de déchéance de la qualité de réfugié sont de nature également à justifier le refus de reconnaissance de cette qualité).

23. Sur le deuxième point, le Gouvernement soutient que cette interdiction prend en compte un « intérêt national de sécurité » : elle vise à protéger l'« expression de la souveraineté nationale » à laquelle, aux termes de la Constitution française, concourent les partis politiques. Le principe de souveraineté nationale serait indissociable de celui de l'indépendance nationale, lequel interdit des ingérences étrangères dans le fonctionnement de la vie politique nationale. L'objectif poursuivi se rattacherait ainsi non seulement à la « défense de l'ordre » – comme l'a souligné le Conseil d'Etat en l'espèce – mais aussi à la « prévention du crime », dès lors qu'il serait plus difficile de contrôler l'origine et la licéité de fonds en provenance de l'étranger.

24. Sur le troisième point, le Gouvernement affirme que la mesure litigieuse est raisonnable et proportionnée aux buts poursuivis. Il souligne qu'elle ne met en cause ni l'existence légale du parti requérant, ni sa liberté d'expression, ni sa participation à la vie politique ; elle a pour seule conséquence de le priver de la possibilité de prétendre par le biais de son association de financement à des financements publics ainsi qu'aux avantages financiers prévus par la loi du 11 mars 1988 (remboursement des frais de campagne dans l'hypothèse de candidatures à des élections politiques) et de faire obstacle à ce qu'il reçoive ainsi des contributions dans les conditions de défiscalisation prévues par la loi. Il précise qu'en contrepartie de l'interdiction de certaines sources de financement, les articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 ouvrent aux partis nationaux l'accès à un financement public distribué à tous selon des critères objectifs et transparents, proportionnellement à leur représentation ou forfaitairement dès lors qu'ils ont reçu des dons de personnes physiques ayant atteint un certain montant. La loi compenserait ainsi par des financements publics l'acceptation de certaines restrictions, et contribuerait à favoriser la libre expression politique en apportant une réponse équilibrée et raisonnable aux impératifs d'indépendance nationale et de transparence de la vie politique.

Par ailleurs, si la loi fait obstacle à ce qu'il perçoive des fonds du Parti nationaliste basque espagnol comme de toute personne morale étrangère, le parti requérant conserverait la possibilité de recevoir des financements de la part de personnes physiques étrangères.

Au demeurant, le refus d'agréer l'association de financement constituée par le parti requérant, fondé sur le fait non contesté qu'il recourrait à des financements en provenance d'un parti étranger, ne serait pas irrévocable : rien ne l'empêcherait de présenter un nouveau dossier d'agrément pour une association agissant dans le cadre de la réglementation nationale et recevant des dons conformes aux conditions fixées par la loi. Rien ne l'empêcherait non plus de désigner à cette fin une personne physique comme « mandataire

financier ». Il aurait alors ainsi la possibilité de recueillir des fonds tant de partis ou de groupements politiques français que de personnes physiques.

2. Le parti requérant

25. Le parti requérant insiste sur le fait que l'interdiction de recevoir un soutien matériel du Parti nationaliste basque espagnol le prive de l'essentiel de ses ressources, de sorte que, concrètement, faute de moyens, il n'a pas la possibilité de poursuivre son activité politique. Se référant à une étude réalisée par l'institut Max-Planck à la demande du Conseil de l'Europe, il soutient que l'intégration des minorités passe par leur participation à la vie politique, cela par le biais notamment de la constitution de partis politiques ; or la prohibition de tout financement étranger affecte tout particulièrement ce type de partis. Il ajoute que le refus d'agrément de l'association de financement qu'il a constituée a un effet direct sur sa capacité à recueillir des fonds pour le financement de son activité politique, dont sa participation à des élections.

26. Il soutient que cette ingérence dans l'exercice de ses droits n'était pas « prévue par la loi » au sens que la Cour donne à cette notion, dès lors que le rejet de sa demande d'agrément sur le fondement de l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 n'était pas prévisible, le premier alinéa de l'article 11-6 de cette même loi n'envisageant pas le « rejet » d'une demande d'agrément mais le « retrait » d'un agrément déjà obtenu. Par ailleurs, le deuxième alinéa de l'article L. 52 du code électoral prévoit expressément que « les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale (...) », et l'article 11-4 (dans sa version amendée par la loi du 19 janvier 1995) de la loi du 11 mars 1998, que « les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, ne peuvent contribuer au financement des partis ou regroupements politiques (...) », et aucune disposition légale n'exclut les partis politiques étrangers. En outre, l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 se réfère aux « personnes morales de droit étranger » sans préciser que cela englobe les partis politiques étrangers.

27. Il conteste que, dans le cas où elle couvre des fonds en provenance de partis politiques inscrits dans un autre Etat membre de l'Union européenne, une telle interdiction puisse légitimement avoir pour but la « défense de l'ordre ». Il estime que la thèse défendue par le Gouvernement à cet égard contredit l'objectif du Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen, à savoir le renforcement des liens entre les partis et les citoyens de l'Union européenne. Quoi qu'il en soit, le principe de souveraineté nationale auquel se réfère le Gouvernement ne serait de toute façon pas affecté s'agissant d'un parti politique qui participe exclusivement à des élections locales. Il

ajoute que ni les lignes directrices de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques ni la Recommandation 1516 (2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques ne retiennent la nécessité de prohiber les contributions de partis politiques étrangers. Ce constat le conduit en sus à rejeter la thèse du Gouvernement selon laquelle cette prohibition est nécessaire à la « prévention du crime » au sens des articles 10 et 11 ; au demeurant, souligne-t-il, en l'espèce, le Parti nationaliste basque espagnol est soumis aux mécanismes de transparence et de contrôle financier mis en œuvre par la loi espagnole.

28. Sur le terrain de la proportionnalité, le parti requérant rappelle que, comme l'a retenu la CCFP, l'essentiel de ses ressources provient du Parti nationaliste basque espagnol, de sorte que l'impossibilité pour lui d'en bénéficier affecte grandement ses capacités financières. Il souligne que le financement public serait négligeable dans son cas, dès lors qu'il dépend du résultat aux élections nationales et est, de fait, partagé entre les quatre plus grands partis nationaux ; quant au remboursement des dépenses électorales, il suppose une avance de fonds dont il ne peut disposer sans la contribution du Parti nationaliste basque espagnol. Par ailleurs, il voit une contradiction entre l'interdiction du financement par des partis européens et la possibilité du financement par des personnes physiques étrangères, dès lors que le contrôle des fonds en provenance des premiers est aisé, à l'inverse de ceux issus des seconds. Selon lui, l'interdiction litigieuse ne repose sur aucun « besoin social impérieux » dès lors qu'il s'agit de contributions d'un parti inscrit dans un Etat membre de l'Union européenne, d'autant moins qu'elle contredit le principe de libre circulation des capitaux au sein de celle-ci.

Enfin, si le parti requérant conserve la possibilité de désigner un mandataire financier et de recueillir ainsi des fonds, il ne pourrait s'agir que de dons de personnes physiques ou de partis politiques français ; or, de par son objet, son domaine géographique d'intervention est limité à une partie très restreinte de la République française, de sorte qu'il ne pourrait espérer aucune aide financière de partis français. En fait, souligne-t-il, dans l'état actuel des choses, soit il voit ses ressources limitées à des contributions de personnes physiques, auquel cas il n'aurait plus les moyens de financer son activité politique, soit il continue à percevoir des contributions du Parti nationaliste basque espagnol, auquel cas il s'interdit toute intervention dans le domaine électoral.

B. Avis de la Commission de Venise

29. Dans son avis, qui repose notamment sur une étude du droit interne de quarante-quatre Etats membres du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise indique que le financement des partis politiques par des fonds étrangers est prohibé ou substantiellement restreint dans vingt-huit d'entre

eux ; les seize autres de ces Etats ne connaissent pas de telles limitations. Elle souligne que les réglementations nationales relatives aux partis politiques sont le fruit de l'histoire, des traditions politiques et de la pratique, de sorte qu'elles varient grandement d'un Etat à un autre. Dans le domaine du financement, cela va de l'absence totale de réglementation (en Suisse par exemple) ou de la non-prohibition des financements étrangers (Chypre, Bosnie-Herzégovine, République tchèque et Hongrie, notamment), au principe affirmé de l'interdiction des contributions et donations étrangères (comme en France et dans la Fédération de Russie), en passant par des limitations strictes (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie et Moldova, notamment) ou des exceptions plus ou moins larges à ce principe s'agissant de fonds en provenance d'Etats membres de l'Union européenne (Espagne, Allemagne, Royaume-Uni – sauf Irlande du Nord – et Lituanie, par exemple). Elle en déduit que chaque cas de prohibition de financement des partis politiques par des fonds étrangers doit être considéré séparément, à la lumière du système politique de l'Etat concerné, de ses relations avec ses voisins, de son droit constitutionnel et du système général de financement des partis politiques pour lequel il a opté.

30. La Commission de Venise rappelle ensuite que ses lignes directrices sur le financement des partis politiques retiennent la nécessité de prohiber les dons d'Etats et entreprises étrangers, et que la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres invite les Etats membres à « limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères » (ci-dessus). S'agissant en particulier de la nécessité « dans une société démocratique » d'inclure dans cette interdiction les fonds des partis politiques étrangers, la Commission de Venise renvoie aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour, tels qu'ils sont exposés dans l'arrêt *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres c. Bulgarie* (n° 59491/00, §§ 57-62, 19 janvier 2006). L'analyse des dispositions internes qui consacrent une telle prohibition montre qu'elle repose sur des raisons qui varient d'un Etat à un autre, du fait notamment de l'histoire et des expériences politique et constitutionnelle propres à chacun. L'une de ces raisons tient à la politique internationaliste de partis politiques extrémistes entre les deux guerres mondiales ; une deuxième, de circonstances similaires durant la guerre froide et de la polarisation du monde qu'elles ont entraînée ; une troisième, de la crainte des mouvements séparatistes ; une quatrième, du fait qu'un système de financement public des partis est mis en œuvre et de la volonté corollaire de maintenir dans le pays les fonds ainsi alloués. Les raisons pour lesquelles de nombreux Etats ne mettent pas en œuvre une telle prohibition (Autriche, Belgique, Danemark et Finlande, par exemple) sont, indique la Commission de Venise, plus difficiles à identifier. Pour certains Etats, cela tient possiblement à la circonstance que la nécessité d'y recourir ne s'y est jamais fait sentir ; d'autres, vraisemblablement, entendent ainsi faciliter politiquement leur propre soutien à des mouvements

politiques dans le tiers-monde ; d'autres encore semblent ne pas vouloir risquer d'entraver la légitime coopération entre partis politiques dans le cadre des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, du Parlement de l'Union européenne et des organisations de coopération telles que le Conseil nordique.

31. Vu la nature particulière de l'Union européenne et le « nouvel ordre juridique » qu'elle constitue, la Commission de Venise juge « raisonnable et approprié » que les Etats membres de l'Union adoptent une approche spécifique quant au financement de partis politiques par des partis politiques constitués dans d'autres Etats membres de l'Union. Elle rappelle notamment qu'aux termes de l'article 191 du Traité de Rome, « 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 ». Elle ajoute dans ce contexte, que le Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen (susmentionné), ouvre la possibilité pour de tels partis de recevoir des dons des partis politiques qui en sont membres (article 6) ; son article 7 précise que leur financement « par le budget général de l'Union européenne ainsi que par toute autre source ne peut être utilisé pour le financement direct ou indirect d'autres partis politiques et notamment des partis politiques nationaux, ceux-ci demeurant soumis à l'application de leurs réglementations nationales ». Selon la Commission de Venise, ce règlement, par son existence même, montre que la coopération et, dans une certaine mesure, l'intégration des systèmes de financement sont nécessaires au fonctionnement des partis politiques tant au niveau national qu'au niveau de l'Union. La Commission de Venise rappelle en outre l'article 56 du traité qui consacre le libre mouvement des capitaux, soulignant que cette notion couvre en principe tous les transferts de fonds d'un Etat membre vers un autre Etat membre, y compris vraisemblablement entre partis politiques. Dès lors qu'il s'agit d'une liberté fondamentale consacrée par le traité, son respect s'impose aux Etats membres. La Commission de Venise en déduit que les modalités de financement des partis politiques qu'ils adoptent doivent respecter ce principe, même si le champ de compétence de l'Union européenne dans le domaine des partis politiques se limite à la réglementation des « partis politiques au niveau européen » ; les seules exceptions admises à cet égard en droit communautaire sont celles énumérées par le traité lui-même (dont l'article 58, qui préserve le droit des Etats membres « de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique ») ou identifiées par la Cour de justice des Communautés européennes.

32. En conclusion, la Commission de Venise souligne qu'au vu de la variété des approches de la question d'un Etat membre du Conseil de

l'Europe à un autre, il ne peut y avoir une réponse unique à la question de la nécessité « dans une société démocratique » de la prohibition du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers. Elle estime cependant que l'expérience de la coopération des partis politiques au sein d'organisations et institutions supranationales européennes plaide en faveur d'une approche moins restrictive ; une telle coopération est en effet elle-même nécessaire « dans une société démocratique », alors qu'il n'est pas évident qu'il en aille de même de la mise en place d'obstacles à cette coopération par le biais de la prohibition de toutes relations financières entre partis politiques constitués dans des Etats différents. Diverses circonstances peuvent néanmoins être de nature à justifier l'interdiction de contributions de partis politiques : lorsque (notamment) les contributions sont utilisées pour atteindre des objectifs illégaux (par exemple lorsque le parti étranger en question se fait l'avocat de discriminations ou de violations des droits de l'homme), mettent en cause l'équité ou l'intégrité de la compétition politique, déséquilibrent le processus électoral, menacent l'intégrité territoriale de l'Etat concerné ou font obstacle à son développement démocratique, ou lorsqu'il s'agit d'une obligation internationale pesant sur l'Etat. Ainsi selon la Commission de Venise, pour décider si la prohibition du financement de partis politiques par des partis politiques étrangers est compatible avec les exigences de l'article 11 de la Convention, il faut examiner chaque cas individuellement, en prenant en compte la législation générale sur le financement des partis politiques en vigueur dans l'Etat en cause ainsi que ses obligations internationales – dont, le cas échéant, celles résultant de sa qualité d'Etat membre de l'Union européenne.

C. Appréciation de la Cour

33. A titre préliminaire, la Cour rappelle que les partis politiques relèvent de l'article 11 de la Convention (voir, par exemple, les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 25, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, et *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, § 29, *Recueil* 1998-III) ; cette disposition est donc clairement applicable en l'espèce.

Par ailleurs, la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11, en particulier dans le cas de partis politiques, de sorte que l'article 11 s'envisage à la lumière de l'article 10 (arrêts *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 88-89, CEDH 2003-II, ainsi que *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, §§ 42-43, *Parti socialiste et autres*, précité, § 41, et *Organisation macédonienne unie Ilinden et autres*, précité, §§ 59-61).

En l'espèce, la Cour ne relève aucun élément permettant de considérer que la mesure critiquée vise à pénaliser le parti requérant en raison des idées politiques qu'il défend. Ainsi même si cette circonstance n'est pas déterminante (*Organisation macédonienne unie Ilinden et autres*, précité, § 59), la Cour estime que les questions que pose l'affaire se situent essentiellement sur le terrain de l'article 11 de la Convention.

34. Quant à l'article 3 du Protocole n° 1, en tout état de cause, l'on ne saurait voir dans les conséquences financières de la mesure critiquée sur la capacité du parti requérant et de ses membres à participer aux élections législatives autre chose que « des effets secondaires » ou « accessoires » de cette mesure ; dès lors, que la Cour conclue à la violation (voir, précités, *mutatis mutandis*, les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, § 64, et *Parti socialiste et autres*, § 57) ou à la non-violation de l'article 11 de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 139), il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1.

35. Cela étant précisé, la Cour entend vérifier si le parti requérant fait l'objet d'une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 11 de la Convention et, le cas échéant, si cette ingérence était justifiée au regard des exigences du paragraphe 2 de cette disposition.

1. Existence d'une ingérence

36. La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique limite les sources de financement des partis politiques : les dons de personnes physiques sont plafonnés à 7 500 EUR par an et par personne ; sont prohibées les contributions des personnes morales (à l'exception des partis ou groupements politiques français) et des Etats étrangers. En contrepartie, des crédits publics sont distribués aux partis politiques proportionnellement à leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale (articles 8 et 9 de la loi).

Aux termes de l'article 11 de la loi de 1988, les partis politiques recueillent leurs fonds par l'intermédiaire d'un « mandataire » qui est soit une association de financement (laquelle doit être agréée par la CCFP ; article 11-1 de la loi), soit une personne physique (laquelle, dénommée « mandataire financier », fait l'objet d'une simple déclaration à la préfecture ; article 11-2).

37. Vu la spécificité du parti requérant, « branche » française du Parti nationaliste basque espagnol, en particulier sa petite taille et le caractère local de son champ d'action, l'interdiction de recevoir des contributions du Parti nationaliste basque espagnol a sans aucun doute un effet non négligeable sur ses ressources et donc sur sa capacité à mener pleinement son activité politique.

Plus spécifiquement, en conséquence du rejet, sur le fondement de cette interdiction, de la demande d'agrément de l'association de financement

qu'il avait constituée, le parti requérant ne peut recevoir de fonds par le biais de celle-ci. Si le parti requérant a alternativement la possibilité de désigner à cette fin une personne physique comme « mandataire financier » (sans qu'un agrément soit exigé), celui-ci ne pourrait davantage recevoir des contributions du Parti nationaliste basque espagnol.

38. Bref, vu l'impact des circonstances dénoncées sur les capacités financières du parti requérant à mener son activité politique, la Cour ne doute pas de l'existence d'une ingérence dans l'exercice des droits garantis par l'article 11.

2. Justification de l'ingérence

39. Pareille ingérence enfreint l'article 11, sauf si elle était « prévue par la loi », dirigée vers un ou des buts légitimes au regard du paragraphe 2 et « nécessaire, dans une société démocratique », pour les atteindre.

a) « Prévue par la loi »

40. La Cour rappelle que l'on ne peut qualifier de « loi » qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre à chacun – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé ; l'expérience montre cependant l'impossibilité d'arriver à une exactitude absolue dans la rédaction des lois (voir, par exemple, *Ezelin c. France*, 26 avril 1991, § 45, série A n° 202).

41. En l'espèce, contrairement à ce qu'affirme le parti requérant, la prohibition du financement des partis politiques par des partis politiques étrangers est prévue par la loi du 11 mars 1988. Il résulte en effet de l'article 11 de cette loi que les partis politiques ne peuvent recevoir des fonds que par le biais d'une association de financement ou d'un mandataire financier (voir aussi la décision de la CCFP du 2 juillet 1999), et de l'alinéa 5 de l'article 11-4, que ces derniers ne peuvent recevoir des contributions d'une personne morale de droit étranger. Or il est manifeste qu'un parti politique constitué dans un autre Etat est une « personne morale de droit étranger ». Le fait que l'alinéa 2 de l'article 11-4, qui pose plus généralement le principe de la prohibition des dons des personnes morales, prévoit une exception à ce principe s'agissant des dons des « partis ou groupements politiques » sans toutefois préciser que cela ne concerne que les partis ou groupements français, ne suffit pas à mettre en cause la clarté de la loi sur ce point.

42. La Cour comprend en revanche les interrogations du parti requérant quant à la prévisibilité du refus opposé à la demande d'agrément de l'association de financement qu'il avait constituée. Elle constate en effet que la loi du 11 mars 1988 (article 11-1) ne prévoit que deux hypothèses dans lesquelles une demande d'agrément peut être rejetée : lorsque l'objet de l'association ne se limite pas au financement d'un parti politique ;

lorsque ses statuts ne comportent pas la définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités, ou ne comportent pas l'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique. Or, en l'espèce, le refus litigieux ne repose pas sur l'un de ces motifs, mais sur le constat que l'essentiel des ressources du parti requérant était constitué de subventions du Parti nationaliste basque espagnol. Certes, le Conseil d'Etat a jugé en l'espèce « qu'il découle des dispositions du premier alinéa de l'article 11-6 (...) que la délivrance de l'agrément est subordonnée au respect par l'association de financement des prescriptions des articles 11-1 et 11-4 de la loi » ; cependant, il s'agit là d'une lecture quelque peu extensive de cet alinéa, celui-ci étant ainsi libellé : « L'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi » ; ce texte ne semble en réalité autoriser qu'un contrôle *a posteriori* des associations de financement ayant obtenu l'agrément. Il est en conséquence permis de s'interroger sur la prévisibilité de la loi ainsi interprétée par le Conseil d'Etat.

Sur ce point précis, le Gouvernement soutient qu'une jurisprudence constante reconnaît la possibilité d'opposer les motifs de retrait d'un titre ou d'une autorisation pour refuser l'octroi d'un tel titre ou d'une telle autorisation, dès lors que cette circonstance aboutit au même résultat. Il se réfère à cet égard à un arrêt du Conseil d'Etat du 8 janvier 1982, Aldana Barrena, dont il ressort selon lui que les motifs de déchéance de la qualité de réfugié sont de nature également à justifier le refus de reconnaissance de cette qualité. Selon la Cour, cet arrêt n'est pas probant dès lors qu'il se borne à censurer une décision de la Commission des recours au motif qu'elle avait refusé de prendre en considération des faits postérieurs à la décision de rejet de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. La Cour perçoit cependant la logique de l'interprétation des textes susvisés à laquelle s'est livré le Conseil d'Etat dès lors qu'une lecture stricte de ceux-ci aboutirait à accorder un agrément qui devrait ensuite être retiré, la CCFP ayant – indique le Gouvernement – une compétence liée. Admettant en conséquence la prévisibilité de cette interprétation, la Cour conclut que l'ingérence litigieuse était « prévue par la loi ».

b) But légitime

43. Quant au « but légitime », le Conseil d'Etat a retenu la « défense de l'ordre ». Il souligne à cet égard que les partis politiques « ont pour vocation de concourir à l'expression du suffrage dans le cadre de la mise en œuvre de la souveraineté nationale », et « que le législateur en interdisant aux Etats étrangers et à des personnes morales de droit étranger de financer les partis politiques nationaux a entendu éviter que ne puisse ainsi s'instaurer un lien de dépendance qui serait préjudiciable à l'expression de la souveraineté

nationale » ; le but poursuivi relèverait ainsi de la défense de l'« ordre institutionnel ».

La Cour admet que la notion d'« ordre » au sens des articles 10 et 11 englobe l'« ordre institutionnel », même si les termes « défense de l'ordre » (« *prevention of disorder* » dans la version en anglais des articles 10 et 11 de la Convention) se rapportent essentiellement à la prévention des troubles à la paix civile.

La légitimité de ce but étant ainsi admise, la Cour considère que, contrairement à ce que soutient le parti requérant, la circonstance que la prohibition vaut également pour les contributions de partis politiques constitués dans un autre Etat membre de l'Union européenne ne suffit pas à la mettre en cause ; selon elle, cet élément particulier doit être pris en compte dans le cadre de l'examen de la « nécessité » de l'ingérence.

44. Le Gouvernement ajoute que la loi vise aussi à la « prévention du crime », dans la mesure où il serait plus difficile de contrôler l'origine et la licéité des fonds en provenance de l'étranger. La Cour observe que telle n'est pas l'analyse du Conseil d'Etat en l'espèce, mais juge inutile de trancher cette question dès lors qu'il suffit que l'ingérence en cause poursuive un seul des buts légitimes énumérés. Elle en reste donc au constat qui précède : le but de l'ingérence relève de la « défense de l'ordre ».

c) « Nécessaire dans une société démocratique »

45. La Cour observe en tout premier lieu que la prohibition du financement des partis politiques par toutes les personnes morales à l'exception des partis et regroupements politiques français s'inscrit dans un corps de règles visant à assurer la transparence financière de la vie politique. Elle souligne à titre liminaire 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 du Conseil de l'Europe (paragraphe 16-17 ci-dessus).

46. Cela étant, la Cour rappelle que les exceptions visées à l'article 11 appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats 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 sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante (voir, par exemple, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998, § 40, *Recueil* 1998-IV). Il en va d'autant plus de la sorte à l'égard des partis politiques, étant donné l'importance de leur rôle dans « une société démocratique » (voir, par exemple, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, §§ 25, 43 et 46).

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 ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable : 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, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés par l'article 11 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (voir, par exemple, les arrêts *Sidiropoulos et autres*, précité, mêmes références, et *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, § 47).

47. En l'espèce, la Cour n'a pas de difficulté à admettre que l'interdiction du financement des partis politiques par des Etats étrangers est nécessaire à la préservation de la souveraineté nationale ; les « Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques » adoptés par la Commission de Venise (paragraphe 16 ci-dessus) retiennent d'ailleurs que les concours financiers venant des Etats étrangers doivent être prohibés.

Elle n'en est pas aussi facilement convaincue s'agissant de l'interdiction du financement par des partis politiques étrangers ; elle ne voit pas entièrement en quoi la souveraineté des Etats se trouve en cause de ce seul fait. Il est d'ailleurs frappant de relever que les lignes directrices précitées – qui, précisément, envisagent cette question à la lumière tant de la nécessité d'assurer la « sécurité démocratique » que de la liberté d'association politique – n'indiquent pas qu'il devrait en aller ainsi alors qu'elles soulignent la nécessité de prohiber le financement par des « entreprises étrangères ».

La Cour estime cependant que cette question relève de la marge d'appréciation résiduelle des Etats contractants, ceux-ci demeurant libres de déterminer quels fonds étrangers peuvent être recueillis par les partis politiques. A l'appui de cette approche, elle relève le fait qu'il ressort de l'avis produit en l'espèce par la Commission de Venise que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont partagés sur la question du financement des partis politiques par des fonds étrangers (paragraphe 29 ci-dessus), et que, dans sa Recommandation du 8 avril 2003 (Rec(2003)4) sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe recommande aux gouvernements des Etats membres de « limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères » (article 7 ; paragraphe 18 ci-dessus).

Cela conduit la Cour à considérer qu'en tant que telle l'impossibilité pour les partis politiques de percevoir des fonds de partis étrangers n'est pas incompatible avec l'article 11 de la Convention.

48. Le parti requérant soutient qu'il faut néanmoins adopter une approche spécifique s'agissant du financement d'un parti politique constitué dans un Etat membre de l'Union européenne par un parti politique constitué dans un autre Etat membre de l'Union européenne.

Selon la Cour, c'est là sans doute un élément à prendre en considération, dès lors qu'une certaine « intrusion » de tels partis dans la vie politique d'autres Etats membres de l'Union peut sembler s'inscrire dans la logique de la construction européenne. Telle semble au demeurant être l'approche de la Commission de Venise, qui souligne dans son avis l'intérêt de la coopération financière entre partis européens à l'échelle de l'Union et qui estime que la prohibition litigieuse pourrait se heurter au principe communautaire de libre mouvement des capitaux (paragraphe 31 ci-dessus).

Cependant, d'une part, il n'appartient pas à la Cour d'empiéter sur des questions qui touchent à la compatibilité du droit interne d'un Etat membre avec le projet communautaire. D'autre part, le choix opéré par le législateur français de ne pas faire d'exception à cette prohibition au profit des partis politiques constitués dans d'autres Etats membres de l'Union est un choix éminemment politique, qui relève en conséquence de sa marge d'appréciation résiduelle.

49. Il reste à déterminer *in concreto*, si la mesure critiquée est proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire en l'espèce, à évaluer son impact sur les capacités du parti requérant à exercer une activité politique.

La Cour rappelle à cet égard que, dans le cadre de l'évaluation de la « nécessité » d'une ingérence dans le droit à la liberté d'association, l'ampleur de l'ingérence est déterminante. Elle a en effet précisé que « des mesures sévères, telles que la dissolution de tout un parti politique et l'interdiction frappant ses responsables d'exercer pour une durée déterminée toute autre activité similaire, ne peuvent s'appliquer qu'aux cas les plus graves » (*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 100) ; à l'inverse, des « mesures légères » devraient pouvoir être plus largement admises.

50. En l'occurrence, le Gouvernement souligne à juste titre que la mesure critiquée ne met pas en cause la légalité du parti requérant, ni ne fait juridiquement obstacle à sa participation à la vie politique, ni ne consiste en une censure des thèses qu'il entend développer dans l'arène politique.

Certes, comme l'indique le parti requérant, pour avoir une activité politique pleine il doit renoncer aux aides du Parti nationaliste basque espagnol.

Toutefois pour financer son activité politique, il disposerait néanmoins des cotisations de ses membres et des dons de personnes physiques – y compris non françaises – qu'il pourrait collecter par le biais d'un mandataire

financier ou d'une association de financement agréée sur la base d'un nouveau dossier. Par ailleurs, en droit, rien n'empêcherait ni qu'il perçoive des fonds d'autres partis politiques français, ni qu'il bénéficie du système de financement public mis en œuvre par le législateur français. Il est vrai, comme il le souligne, que ces sources de financement apparaissent quelque peu hypothétiques dans son cas particulier : vu son objectif politique, il est improbable qu'il obtienne le soutien d'un autre parti français ; vu son champ géographique d'action, il a vocation à participer aux élections locales plutôt que parlementaires, de sorte qu'il semble peu à même de bénéficier du régime de financement public (qui repose sur les résultats aux élections législatives). Ses candidats à des élections bénéficieraient néanmoins dans tous les cas des mêmes avantages que ceux des autres partis en termes de financement de leur campagne électorale (prise en charge de la « propagande officielle par l'Etat » et remboursement, dans certaines conditions, des frais de campagne).

51. En définitive, l'impact de la mesure critiquée sur les capacités du parti requérant à exercer une activité politique n'est pas immodéré. Si la prohibition de l'obtention de contributions du Parti nationaliste basque espagnol affecte ses ressources, elle le met à cet égard dans une situation qui n'est autre que celle de tout petit parti politique désargenté.

52. Vu ce qui précède, la Cour estime que l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association du parti requérant peut passer pour « nécessaire, dans une société démocratique », à la « défense de l'ordre » au sens de l'article 11 de la Convention. Partant, il n'y a pas eu violation de cette disposition, prise isolément ou combinée avec l'article 10 de la Convention.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Dit*, par six voix contre une, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 11 de la Convention, pris isolément ou combiné avec l'article 10 ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner l'affaire sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 7 juin 2007, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Søren Nielsen
GreffierPrésident

Christos Rozakis

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente du juge Rozakis.

C.L.R.
S.N.

OPINION DISSIDENTE DU JUGE ROZAKIS

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir conclure, à l'instar de la majorité de la Cour, à la non-violation de l'article 11 dans les circonstances de l'espèce, pour les raisons suivantes :

1. Je ne vois rien à redire à la philosophie de l'article 4 de la Constitution française de 1958, qui énonce que les partis et groupements politiques « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Les Etats et les sociétés démocratiques qui les composent ont un droit et un intérêt inaliénables à préserver ces deux valeurs fondamentales, tout en respectant les droits et intérêts des catégories sociales en marge des courants nationaux et sociaux dominants.

De même, je ne peux qu'adhérer à la philosophie de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui détermine les modalités du financement des partis politiques. Les partis politiques n'aspirent pas seulement à prendre le contrôle des rênes de l'Etat, ils exercent également, même lorsqu'ils ne sont pas aux affaires, une influence appréciable sur la vie politique et ont un impact sur la destinée des Etats et des sociétés. Ceux-ci ont donc un intérêt légitime à avoir une vision claire et transparente du financement des partis et à opérer un contrôle sur leurs sources de revenus ; pareilles conditions constituent une soupape de sécurité quant à l'indépendance des partis et une garantie contre les abus dus à la partialité et à la corruption.

Enfin, je peux aussi comprendre que le contrôle du financement des partis politiques soit plus rigoureux lorsque les fonds proviennent d'un Etat étranger – dans ce cas, on peut même tout à fait admettre qu'une interdiction totale soit imposée –, ou d'entités étrangères, notamment de partis politiques étrangers. Cependant, lorsque des partis politiques étrangers sont en cause, une interdiction générale et inconditionnelle des transactions et aides financières devrait être imposée avec la plus grande prudence, et compte dûment tenu des courants et tendances modernes ainsi que des réalités politiques existant dans certaines parties du monde – tout particulièrement dans le contexte étroitement intégré de l'Union européenne.

2. Aux termes de l'article 11-4 de la loi en cause, qui traite du financement des partis politiques émanant de sources étrangères, « [a]ucune association de financement ou aucun mandataire financier ne peut recevoir directement ou indirectement des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger ».

Cet article 11-4 est complété par les articles 11-5 et 11-6. Il ressort clairement du libellé de ces dispositions que la loi n'impose aucun contrôle préventif à la constitution d'une association de financement par un parti politique mais qu'elle prévoit, en cas de transgression de la règle générale énoncée, des sanctions pouvant prendre la forme du retrait de l'agrément déjà octroyé pour permettre à l'association de fonctionner, ou d'une mesure répressive à l'encontre de tous ceux « qui auront versé ou accepté des dons en violation de l'article [11-4] ». Il faut également souligner que l'article 11-4 ne fait pas spécifiquement référence aux « partis politiques étrangers », mais évoque les « personnes morales de droit étranger », ce qui, au stade de la mise en œuvre de cette disposition, laisse donc aux autorités une certaine marge de manœuvre pour examiner dans une affaire donnée si l'interdiction s'applique également aux partis ou groupements étrangers.

3. J'estime donc que la loi, en tant que telle, ne saurait passer pour porter atteinte à la liberté d'association garantie par l'article 11 de la Convention. Elle ne fait pas obstacle à la création d'une association – ce qui constituerait au regard de la jurisprudence de la Convention une ingérence des plus graves –, et elle limite l'interdiction au financement des partis politiques par un Etat étranger – ce qui, à mon avis, est tout à fait justifié au regard du paragraphe 2 de l'article 11 –, sans trancher la question du financement d'un parti politique par un parti politique étranger, qui devra être résolue à la lumière de l'interprétation de l'expression large de « personne morale », – laquelle peut englober les partis politiques étrangers, mais pas nécessairement. Cette interprétation est susceptible de dépendre des circonstances d'une affaire donnée ou des évolutions sociales, au niveau local, national ou international.

4. Un aspect discutable révélé par la présente affaire tient, à mes yeux, à l'interprétation donnée par les juridictions nationales aux articles 11-4 à 11-6 de la loi française conformément aux *dicta* du Conseil d'Etat dans l'affaire Aldana Barrena. L'approche « pragmatique » adoptée par la haute juridiction et suivie par les tribunaux nationaux en l'espèce, qui légitime les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, interdit de manière préventive et globale la constitution même d'une association de financement. Pareille interdiction globale, hormis le fait qu'elle fait peser une charge intolérable sur le parti concerné, ne laisse à une autorité ou à un juge aucune possibilité de se prononcer sur un financement en tenant compte de considérations plus larges que la simple origine du financement. Il serait conforme aux exigences de la Convention de permettre aux autorités de juger de la légalité d'un financement après la constitution de l'association, sur la base de divers éléments tels que les circonstances entourant le financement (son montant, l'utilisation qui en est faite, la transparence des transactions, le domaine d'activité de l'émetteur et du destinataire des fonds, etc.). La loi elle-même,

qui prévoit des mesures répressives et non préventives, autorise qu'un tel contrôle soit effectué une fois l'association constituée.

5. Les considérations ci-dessus vont selon moi dans le sens d'une interprétation des articles 11-4 à 11-6 de la loi française qui satisfait aux exigences de l'article 11 de la Convention. Certes, l'article 11 § 2 de la Convention, qui prévoit des restrictions à la liberté d'association, laisse une marge d'appréciation aux Etats contractants pour déterminer certaines modalités de cette liberté, mais il ne faut pas perdre de vue que, dans les circonstances de l'espèce, deux éléments font qu'à mon sens la marge autorisée et acceptable a été dépassée.

Le premier de ces éléments est le contrôle préventif, qui empêche la constitution même de l'association, alors que les autorités auraient pu, en appliquant de manière nuancée la loi interne, imposer des mesures et des sanctions à une association déjà établie. Le second facteur tient à la non-prise en compte du fait que les deux partis fonctionnent au sein de l'Union européenne. Ce dernier élément revêt une importance primordiale et change fondamentalement les paramètres de cette affaire par rapport aux circonstances d'autres affaires où le financement d'un parti politique émanant d'un parti étranger intervient dans un environnement international « non organisé ». En l'espèce, les deux partis français et espagnol sont des entités légalement constituées au sein de leurs Etats respectifs, la France et l'Espagne, qui sont membres de l'Union européenne. Si l'on peut comprendre les réticences de certains milieux, notamment le Conseil de l'Europe, qui recommandent des contrôles stricts – pouvant aller jusqu'à une interdiction totale – des opérations de financement de partis politiques émanant de l'étranger en raison des dangers que cela peut impliquer pour le bon fonctionnement des partis concernés, la problématique n'est pas la même lorsqu'on est en présence de deux partis relevant de l'Union européenne et opérant dans l'environnement intégré des vingt-sept pays membres. Certes, même dans ce contexte, des contrôles et interdictions peuvent être imposés, et l'article 11 de la loi française conserve toute sa place. Toutefois, en l'espèce, ce qui me semble inacceptable et qui selon moi agit directement sur la portée des restrictions autorisées par le second paragraphe de l'article 11 de la Convention est la méconnaissance totale, par ceux qui ont appliqué la loi nationale, des spécificités d'une telle affaire impliquant deux partis qui opèrent dans le contexte précis du processus d'unification européen.