

La liberté des partis politiques*

Même si le rêve kelsénien d'une démocratie organisée comme État de partis semble toujours aussi éloigné de sa réalisation, la question de la liberté des partis politiques, autrement dit celle de leur statut, reste très présente dans nos débats sur la nécessaire modernisation du système institutionnel. Qu'il s'agisse des imperfections de la législation sur le financement des activités politiques ou d'éventuelles mesures juridiques ou judiciaires qui pourraient être opposées aux menées du Front National, c'est bien sur cet obstacle que viennent buter d'éventuelles solutions.

En faisant le point, il y a quelques années sur l'état de la question¹, nous avons essayé de montrer que la France devait, à l'instar d'autres démocraties européennes, organiser un système de financement public et que ceci débouchait sur la nécessité - et les difficultés - de définir un statut, au moins minimum, des partis politiques, afin que ceux-ci cessent d'être comme des fantômes, caractérisés par quelques apparitions dans la législation, sans que la nature de leur être soit clairement définie.

* Publié dans « Mélanges Jacques Robert », Montchrestien 1998, pp. 78-98.

¹ Cette contribution prend la suite de celle figurant dans les *Mélanges* rassemblés en l'honneur de mon père. Qu'il me soit permis d'ajouter que cette continuité se veut comme un rappel de l'amitié qui liait Claude-Albert Colliard et Jacques Robert. « Les partis politiques oubliés des libertés publiques », p. 405-422 in *Droit et libertés à la fin du xx^e siècle, Mélanges Claude Albert COLLIARD*, Pedone, 1984, 665 p.

Quelques douze ans après, la situation a considérablement évolué : la question théologique du financement public a été tranchée sans grandes oppositions, sans doute parce que, fruit heureux de la première cohabitation, elle bénéficiait du double *imprimatur* du Président de la République et du Premier ministre ; et même si l'opinion, sondage après sondage, se montre encore réticente, le principe semble enraciné, les multiples discussions parlementaires intervenues à l'occasion des retouches des lois originelles de 1988 l'ont bien montré. Le dispositif actuel résulte en effet d'une démarche finalement pragmatique, qui a consisté à corriger, au fur et à mesure qu'elles apparaissaient, les lacunes et imprécisions laissées par les lois antérieures, sous la surveillance du Conseil constitutionnel saisi automatiquement pour les lois organiques et fréquemment pour les lois ordinaires. Sans que ce dialogue ait été poussé aussi loin que celui qui intervenait au même moment entre le *Bundestag* allemand et le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe², il a abouti à un corpus important³, complexe, souvent difficile à saisir dans ses nuances par les acteurs intéressés (ainsi l'affaire du mandataire financier candidat lors des élections municipales de 1995), d'autant qu'il est dispersé dans un code électoral devenu un tel fouillis que sa refonte, fut-ce à droit constant, devrait être une des priorités de la Commission de codification.

On ne pourra rendre compte ici de l'intégralité de ces dispositions et on préférera tenter de souligner les imperfections qui subsistent, en laissant pour l'essentiel de côté la question du financement des campagnes électorales qui relève d'une autre contribution.

Si l'on s'en tient aux partis politiques à proprement parler, il nous semble que les deux problèmes de base ont avancé différemment dans leur résolution: fort peu finalement sur la question théorique, à savoir la définition et la nature juridique des partis politiques; bien davantage en revanche sur la question pragmatique du financement, même si des ajustements paraissent encore nécessaires. Bref, un statut juridique toujours incertain s'accompagne d'un statut financier encore imparfait.

² V. Yves-Marie Doublet: *Le financement des partis politiques en République fédérale d'Allemagne*, Economica, 1991, 365 p.

³ Rassemblé dans la brochure du *Journal officiel* « Financement des campagnes électorales et des partis politiques », janv. 1997, 173 p.

I. Un statut juridique toujours incertain

Le sujet semble relever de l'espèce du serpent de mer et même d'une sous-espèce particulièrement avare d'apparitions: la question est bien posée en 1946 mais le débat n'aboutit pas, elle est évoquée en 1958 pour être réglée de façon minimale et elle ne reparaît qu'en 1988 dans un débat qui apparaîtra un peu comme une occasion manquée, car on ne fera qu'y effleurer le problème. On aurait pu attendre que la brèche ouverte, même modestement, soit élargie par la jurisprudence, désormais plus abondante en raison de la juridicisation croissante de la vie politique, pour reprendre une expression chère à Louis Favoreu⁴. Mais là encore, l'apport est assez décevant, alors même que le sujet a pris, avec la loi du 15 janvier 1990, une importance pratique réelle, puisque ce texte institue une Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) qui a parmi ses missions celle de contrôler les comptes des partis, sans qu'on lui ait dit quels étaient exactement ses ressortissants, ce qui suscitera quelques perplexités de sa part. Etayons ces affirmations.

L'occasion manquée de 1988

La question posée lors de la session extraordinaire de février 1988, convoquée pour cela, est d'abord celle du financement électoral, dans un climat de relative urgence puisque l'élection présidentielle d'avril-mai, avec ses besoins, approche et que par ailleurs il vaudrait mieux dissiper un climat délétère où les affaires de corruption, qui à vrai dire ne font que commencer, se multiplient⁵. La double solution retenue, financement des campagnes et financement des partis, amènera à ce que, dans la discussion parlementaire, soit posée la question de la nature juridique de ceux-ci: la demande pressante du groupe socialiste, acceptée par la majorité parlementaire qui cherche sur ce texte un consensus, aboutit, après quelques chassés-croisés savoureux,

⁴ Louis Favoreu: *La politique saisie par le droit*, Economica, 1988, 158 p.

⁵ Sur ce point Yves Meny: *La corruption de la République*, Fayard, 1992, 352 p.

à un amendement curieusement dénommé Joxe-Toubon (du nom du président du groupe socialiste et du porte-parole du groupe RPR dans le débat), devenu article 15 bis puis ultérieurement 7 de la loi du 11 mars 1988. Le texte en est ainsi rédigé : « Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice. Ils ont le droit 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 ».

Même s'il faut saluer ce premier embryon de statut, l'innovation apportée est au fond assez modeste : la première phrase se contente de répéter l'article 4 de la Constitution ; l'accès à la justice avait été admis par la jurisprudence comme la possibilité d'acquérir des biens meubles, celle concernant les immeubles étant plus délicate⁶ ; la création d'instituts de formation ne posait pas de problème et celle de journaux guère plus, la précision étant sans doute apportée pour confirmer la non-application à la presse de parti de la loi anti-concentration du 23 octobre 1984, à vrai dire déjà vidée de toute effectivité par les lois du 1er août et du 27 novembre 1986. Quant à la « mission » reconnue aux partis, elle n'est pas davantage précisée, même si l'énumération des moyens indique qu'elle dépasse le seul fait de « concourir à l'expression du suffrage » qui est pourtant l'unique objectif constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel n'ayant pas été saisi de cette loi, il avait parallèlement rendu une décision de conformité sur la loi organique jumelle de celle-ci (décision du 10 mars 1988), son appréciation sur la mission des partis ne peut rester que celle qu'il avait déjà refusé de préciser dans sa décision des 10-11 octobre 1984, *Entreprises de Presse* : « une activité spécifique dont le libre exercice est garanti par l'article 4 ». On notera à ce propos dans le texte de 1988 la précision selon laquelle les actes effectués doivent l'être « selon les dispositions des lois en vigueur », ce qui ne fait en réalité que reprendre un considérant du Conseil dans sa décision précitée, selon lequel « la loi ne peut

⁶ Voir notre contribution, précitée, p. 409.

conférer aux partis politiques en matière de liberté de la presse des droits supérieurs à ceux (reconnus) à tous les citoyens »⁷.

Si la précision est évidente, elle ne paraît pas être toujours retenue par celui qu'on appelle par commodité de langage le législateur : il n'est pas rare en effet que la crainte d'une censure sur la base de l'article 4 soit évoquée pour que tel ou tel texte écarte de son champ d'application les partis politiques, une tendance en ce sens figurant d'ailleurs dans la loi du 11 mars 1988, elle-même qui met les fonds alloués aux partis politiques hors du contrôle de la Cour des comptes et des dispositions du décret du 30 octobre 1935 sur le contrôle des associations (article 10 de la loi), sans doute pour ne pas risquer d'établir un lien de dépendance entre État et parti, nécessité soulignée par le Conseil constitutionnel dans cette même décision. Pour relancer le débat sur ce point, la Commission Vedel, chargée de réfléchir à une révision de la Constitution, avait proposé de compléter l'article 4 de celle-ci en ajoutant tout simplement, sur ce point, que les partis devaient respecter, outre les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie, « les lois de la République », ce qui était évident mais sans doute nécessaire pour sortir de la timidité habituelle. Las, ce point est l'un des très rares à ne pas avoir été repris dans le projet de loi déposé le 10 mars 1993, (alors que la constitutionnalisation du financement des activités politiques était accueillie), sans que l'on sache si c'est à l'Élysée ou au Conseil d'État que ce petit membre de phrase a disparu⁸. L'insuccès de la tentative nous permet d'en avouer la paternité.

La tendance dominante reste donc bien celle que souligne le rapport du groupe de travail « politique et argent », formé à l'Assemblée Nationale sous la présidence de M. Seguin, lorsqu'il rejette en octobre 1974 « l'exercice particulièrement difficile » que serait l'édition d'un

⁷ Cons. constit. 10-11 oct. 1984, *Entreprises de presse: Grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 8^e éd. 1995, p. 574-597, V. aussi François Lucaire: *La protection constitutionnelle des droits et libertés*, Economica, 1987, p. 444-446.

⁸ Sur ce point voir Jean-Claude Masclat: « Les partis politiques » ; p. 303-306 in *RFDC* 1993, n° 14 (numéro consacré à l'examen des propositions de la Commission Vedel).

« véritable statut des partis politiques » fondé sur une définition de ceux-ci, cette voie paraissant « particulièrement riche en embûches »⁹.

On aurait pu espérer que le défi soit relevé par la jurisprudence, et qu'à l'heure où les affaires politiques sont volontiers les plus médiatisées, des juges attachés à porter le flambeau de la transparence et de l'État de droit réunis dans les lieux les moins éclairés des arcanes partisanes soient amenés à préciser la question. Malheureusement cette imagerie digne des feuilletonistes du XIX^e siècle, n'est pas confirmée par la pratique.

Les hésitations de la jurisprudence

De la même manière que se superpose au contentieux électoral classique, fondé sur la sincérité du scrutin, un contentieux nouveau, plus formel, sur le respect des lois de financement, s'ajoute au contentieux classique des partis politiques, le nom et le fonctionnement, un contentieux nouveau, né de l'application de ces mêmes lois et qui aurait pu conduire à un début de définition.

Ce que l'on appelle le contentieux classique s'est poursuivi dans la voie précédemment tracée et souvent sur les mêmes pistes: ainsi la protection du nom, on pourrait dire de la marque, « Parti radical », déjà illustrée par les arrêts des tribunaux civils de 1957 et 1973¹⁰ a été l'objet d'une nouvelle procédure entre les « valoisens » et leurs frères séparés du MRG.

Ces derniers décident lors de leur congrès de novembre 1994 de prendre désormais le nom de « Radical! », ce qui leur sera refusé par la Cour d'appel de Paris (CA Paris, 26 mars 1996 - deux espèces, sur appel d'un jugement en sens inverse du TGI de Paris du 20 octobre 1993 et d'un jugement d'irrecevabilité du TGI Paris, 1er févr. 1996). Radical ! se voit ainsi donner quatre mois pour changer de nom... il choisira à l'automne celui de Parti Radical-socialiste (PRS) qui est à nouveau contesté devant les tribunaux...

⁹ Assemblée nationale - Les documents d'information - Groupe de travail « Politique et argent », novembre 1994.

¹⁰ V. notre contribution, précitée, p. 410.

L'autre question classique est celle de la compétence du juge civil pour ce qui est de l'application des statuts du parti, association de droit privé; elle sera affirmée à plusieurs reprises au cours du feuilleton judiciaire qui va tenir lieu de débat politique au sein du Centre National des Indépendants et Paysans de 1987 à 1990 : ainsi le TGI de Paris, par une ordonnance de référé du 16 octobre 1987 déclare « manifestement irrégulière et n'emportant aucun effet » la décision par laquelle M. Malaud, Président du CNIP, démet de ses fonctions le secrétaire général. M. Briant ; s'il déboute ensuite la fédération de l'Isère de sa requête tendant à annuler l'élection de M. Féron à la présidence du parti (jugement du 13 avr. 1988), la Cour d'Appel accueillera, elle, cette demande en annulant l'élection au motif que « le comité directeur qui y avait procédé (était) réuni le 15 décembre 1987 dans une composition irrégulière » (CA Paris, 25 oct. 1989).

Dans le même esprit on peut noter l'annulation de l'exclusion de la section de Metz-Nord d'un militant du Parti socialiste parce qu'elle n'avait pas été prononcée selon « la procédure définie par les statuts du parti » (TGI Thionville, 14 févr. 1990 - pas de trace d'appel).

On soulignera que cette jurisprudence civile ignore superbement l'article 7 de la loi de 1988, auquel il n'est fait nulle référence; elle n'en a d'ailleurs pas besoin puisqu'elle ne veut voir dans ces partis politiques que des associations de la loi de 1901, élément principal de ses références.

À ce contentieux classique et peu novateur s'en ajoute un autre plus riche de promesses: en effet, après de longues hésitations, le législateur s'est enfin décidé à interdire les dons des personnes morales (cet euphémisme désignant bien sûr les entreprises) aux candidats à des élections... sauf s'il s'agit de dons provenant de partis politiques (article 4 de la loi du 19 janv. 1995 devenu article 52-8, C. élect.). Dès lors, il était clair qu'allait se poser la question de savoir comment distinguer une simple association, personne morale interdite de dons, d'un parti politique, seule personne morale autorisée à donner et les élections municipales de 1995 permettaient effectivement au juge administratif de se pencher sur la question.

Les débuts furent prometteurs: pour tenter d'établir la différence, le juge s'est penché sur les buts, l'activité et le mode de fonctionnement de l'entité en cause (confirmant ainsi une jurisprudence précédente, CE

22 sept. 1993, Élections cantonales de Hérisson): il constate ainsi qu'un simple groupement momentané de personnes, liées par un seul compte bancaire commun, même s'il effectue un versement au profit d'une liste de candidats, n'est pas un parti ou groupement politique (CE 8 mars 1996, *Mme Laurent*), comme ne l'est pas non plus une association qui ne fait que recueillir des fonds alors qu'elle n'a pas demandé l'agrément de la CCFP (CE 31 juill. 1996, Élections municipales d'Auxerre). À ce stade de la jurisprudence, comme le soulignait judicieusement Jean-Pierre Camby¹¹, tout devenait possible : on commençait à voir ce que n'était pas un parti politique, cela pouvait engager à essayer de voir ce qu'il était : par exemple par le fait qu'il désignait des candidats, s'exprimait directement dans la campagne, qu'il définissait un projet, local ou national, bref en cherchant à donner un contenu à la formule de l'article 4 de la Constitution « concourent à l'expression du suffrage ».

À peine aperçue, cette voie a été refermée par la décision CE 30 octobre 1996, Élections municipales de Fos-sur-Mer. Les conclusions du commissaire du gouvernement Laurent Touvet¹² laissaient pourtant bien augurer de la suite, puisqu'elles commençaient par examiner très soigneusement les critères de définition d'un parti politique, c'est ainsi que la proposition classique de La Palombara et Weiner s'est vu un instant proche de la consécration jurisprudentielle, avant de suggérer d'abandonner cette voie, de tourner le dos à la jurisprudence en formation, pour se contenter d'un critère purement formel : est un parti politique, l'entité qui bénéficie des dispositions des articles 8 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, c'est-à-dire qui bénéficie d'un financement public ou qui, à tout le moins, a fait agréer un mandataire financier par la CCFP. Le Conseil d'État a fait sienne cette solution qui, pour trancher la difficulté dans le cas d'espèce, n'en reste pas moins fondamentalement tautologique: est parti politique le groupement... qui est soumis à la loi sur le financement des partis politiques. Ce qui renvoie, sans doute momentanément, la difficulté à la CCFP, déjà quelque peu perplexe sur la question.

¹¹ Jean-Pierre Camby: « Qu'est-ce qu'un parti ou un groupement politique »; À propos de CE 31 juill. et 30 oct. 1996 »; *Petites affiches* 7 mars 1997, p. 14-19.

¹² Publiées avec la décision in RFDA, 1997, n° 1, p. 59-72.

Les perplexités de la CCFP

Instituée par la loi du 15 janvier 1990, la CCFP a un double rôle : assurer le contrôle des comptes de campagne des candidats aux différentes élections nationales et locales et, pour ce qui nous concerne, assurer l'application des règles de financement propres aux partis politiques, en particulier la publication de leurs comptes, dont la loi de 1988 se contentait d'exiger benoîtement le dépôt sur les bureaux des Assemblées qui auraient eux cette charge de publication. On verra plus loin ce qu'emporte une telle obligation. Mais il est certain qu'elle suppose le règlement d'une difficulté préalable: quel est le périmètre d'action de la commission, autrement dit, qui sont ses ressortissants ?

Dès son premier rapport d'activité¹³, elle s'inquiétait de la multiplication des organisations politiques qui s'étaient fait connaître à elle et qu'elle devait donc considérer comme partis, au nombre, à la fin de 1992, de 105 et de 136, au 1er septembre 1993. Elle tentait de les classer par nature, en distinguant sept catégories différentes (p. 42), en signalant déjà les cas pathologiques de partis créés uniquement pour bénéficier du financement public, avant de conclure fort judicieusement : « l'absence de définition ou même de simple déclaration des partis politiques, à défaut de tout formalisme présidant à leur création, se concilie difficilement avec la liberté qui leur est laissée dans le financement des campagnes électorales » (p. 58). Cet appel n'ayant été entendu que très partiellement par le législateur, la Commission, notait dans son second rapport¹⁴ les améliorations secondaires (p. 10-11) mais soulignait à nouveau « les difficultés liées à l'absence complète de statut des partis politiques » (p. 65), désormais au nombre de... 178. Elle propose que soit mis en place, à tout le moins, un système déclaratif, c'est-à-dire qu'un parti politique, pour bénéficier du financement public, dépose à la CCFP un minimum d'informations, déclaration de constitution, statuts, nom et adresse des dirigeants, certaines de ces informations pouvant être officialisées par une publication au *JO*, comme c'est le cas pour les associations de

¹³ Couvrant les années 1990 à 1992; CCFP, Premier rapport d'activité, *brochure JO*, déc. 1993, 95 p. Not. p. 20 et s., 41 et s., 58.

¹⁴ CCFP, Rapport d'activité 1993-1994; *brochure JO* mai 1995, 119 p.

La liberté des partis politiques

la loi de 1901. La référence à ce régime libéral, protégé en outre par la célèbre décision du Conseil constitutionnel du 16 juillet 1971, aurait pu encourager le législateur, mais il n'en a rien été et même lorsque, peu avant la dissolution de 1997, un groupe de travail de l'Assemblée nationale avait entrepris, sous l'impulsion de Pierre Mazeaud, de « toiletter » les lois de financement public, la question n'avait pas été abordée.

La CCFP reste donc pour l'heure avec ses perplexités bien compréhensibles... qui l'amènent à retenir au titre de l'exercice 1995, 262 ressortissants, ce qui, même en enlevant 101 comités de soutien pour l'élection présidentielle (nouvelle difficulté apparue cette année-là, mais dans l'imprécision générale que faire d'autre de ces indiscutables groupements politiques), laisse 161 partis...¹⁵ Le chiffre est surprenant; on peut s'en consoler en constatant qu'on retrouve le même en Grande-Bretagne puisque le pays du bipartisme a connu... 160 partis en lice pour les élections du 1er mai 1977¹⁶. Certes, à l'exception de 4 ou 5, la plupart sont fantaisistes, la palme revenant sans doute à « l'Alliance des ours en peluche » qui à tout prendre n'est pas fondamentalement différente des quelques partis de défense animalière qui, en France, bénéficient d'un financement public... Car ce qui n'a pas grande importance au Royaume-Uni, l'un des derniers pays de l'union à ne pas avoir de financement public des élections ou des partis¹⁷, en a beaucoup plus en France où ces partis vont bénéficier d'un important financement public.

Au risque de paraître comme un dévot de Kelsen ou de Leibholz, comme un thuriféraire peu distancié de la *Parteiengesetz* allemande du 24 juillet 1967¹⁸, on s'obstinera à répéter que la solution actuelle n'est pas satisfaisante et que la réponse tautologique du Conseil d'État doit être dépassée; elle pourrait l'être, comme le suggère Laurent Touvet, peut-être désireux d'explorer plus avant une voie signalée et abandonnée, le

¹⁵ CCFP; Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 1995; annexe au JO des 11-13 nov. 1996.

¹⁶ *Le Figaro*, 29 avr. 1997.

¹⁷ V. sur ce point l'étude comparative d'Yves-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, PUF, Que sais-je, n° 2550, 1990, 127 p.

¹⁸ V. Pierre Avril, *Essais sur les partis*, 2^e éd., Payot, 1990, 222 p.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

jour où la juridiction administrative sera saisie d'un refus d'agrément d'une association de financement qui ne serait pas adossée à un parti politique¹⁹ ; ce jour-là il faudra bien revenir aux critères fonctionnels et entrer dans la voie d'une définition qui permettra aussi d'avancer sur d'autres problèmes que ceux liés au financement. Que l'on pense par exemple à la question posée ces derniers temps d'une éventuelle interdiction du Front national ; on sait peut être en droit, à la rigueur, interdire et dissoudre son service d'ordre en application de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées²⁰ ; on voit mal comment aller plus loin, même s'il ne s'agissait que de la réponse, d'ailleurs médiocre, consistant à supprimer le financement public, en l'état actuel du droit. À supposer que l'on puisse établir qu'un certain nombre de prises de positions sont contraires aux principes de la démocratie, (ce qui est vrai au sens que nous donnons à ce terme aujourd'hui), ou au principe général d'égalité de la Déclaration des droits de l'homme, ce qui est certain, comment mettre en œuvre le respect exigé par la Constitution ? Aucune procédure n'est prévue.

Il reste, comme nouvelle consolation, à se réfugier dans le pragmatisme du quotidien et à montrer que ces incertitudes n'ont pas empêché la mise en place d'un statut financier assez satisfaisant, même si elles expliquent une bonne partie de ses imperfections.

II. Un statut financier encore imparfait

À supposer franchi l'obstacle théologique que constitue la question de savoir s'il est ou non légitime d'organiser un financement public de la vie politique, on se trouve devant toute une gamme de possibilités pratiques qui forment comme une problématique générale²¹ : agir sur la dépense, ce sont les règles de plafonnement, aujourd'hui très fréquentes, même dans un système aussi libéral que celui des États-

¹⁹ V. note L.T. sous CE 30 oct. 1996, *Jurisqueuseur*, *Droit administrative*, déc. 1996, p. 19-20.

²⁰ V. Jacques Robert et Jean Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Montchrestien, 5^e éd. 1993, not. p. 723-726.

²¹ V. Claude EMERI, « Les partis politiques et les institutions constitutionnelles en France », *Petites affiches*, 19 avr. 1996, p. 9-14.

-Unis, ou sur la ressource, c'est-à-dire fournir les fonds nécessaires à l'action politique, avec là une nouvelle alternative possible, financer les partis eux-mêmes ou plus précisément leurs activités les plus dispendieuses, les campagnes électorales.

Au début de ce mouvement général, qui a gagné aujourd'hui toutes les démocraties occidentales, on pouvait distinguer celles qui privilégiaient la première solution, la Suède en étant le prototype à partir de 1966, et celles qui s'attachaient à la seconde comme l'Allemagne à partir de 1967-1969. Les législations plus récentes ont préféré combiner les deux possibilités, compromis latin sans doute, puisque c'est le cas de l'Italie à partir de 1974, de l'Espagne à partir de 1977 et de la France donc à partir de 1988. La distinction entre ces deux formules est d'ailleurs de plus en plus malaisée puisqu'évidemment les campagnes sont une activité essentielle des partis et c'est une des difficultés de la législation française. On peut néanmoins montrer que le financement public est devenu la ressource essentielle des partis politiques, qu'il s'inscrit dans un système général de contrôle et qu'il peut se poursuivre sur des pistes nouvelles encore peu explorées comme celle des fondations.

Le financement public ressource essentielle des partis

Même si elles combinaient les deux possibilités, les lois de 1988 privilégiaient nettement le financement des partis puisque le remboursement des campagnes électorales était établi de manière fixe et faible (au départ pour les seules élections présidentielles et législatives avec pour ces dernières remboursement à hauteur d'un dixième du plafond seulement, proportion ultérieurement portée à la moitié, et pour l'ensemble des élections autres que présidentielles) alors que le financement des partis était laissé beaucoup plus ouvert : l'article 8 de la loi du 11 mars 1988 prévoyait, de manière assez curieuse, la possibilité de « crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affectés au financement des partis et groupements politiques », ces crédits pouvant faire l'objet de « propositions conjointes au gouvernement de la part des bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat ». Même en réunissant les meilleures volontés

parlementaires, on voit mal comment ces « propositions conjointes » auraient pu s'organiser ; en fait dès la loi de finances de 1989, c'est le gouvernement qui a inscrit un crédit significatif (114 MF) à partager selon les dispositions de la loi du 11 mars en son article 9. Celles-ci montrent à nouveau la difficulté qu'il y a à appréhender le phénomène partis politiques : l'idée d'un partage proportionnel à l'importance de chaque parti était difficilement récusable, surtout par une Assemblée élue elle-même à la proportionnelle, mais sur quelle base établir cette proportionnalité? On pouvait penser aux suffrages recueillis, cela posait des problèmes de seuil dont la complexité se révélera plus tard; on aurait pu penser aux effectifs des groupes parlementaires mais leur nature n'est pas plus précise que celle des partis et surtout ils présentent en France la particularité de ne pas correspondre exactement, il s'en faut parfois de beaucoup, aux partis qu'ils sont supposés prolonger. D'où le choix d'une formule de volontariat qui a consisté à chaque parlementaire (sénateurs compris, ce qui avantage beaucoup la majorité de l'époque) de déclarer au mois de novembre de chaque année à quel parti il entendait se rattacher, pour la seule application de cette loi. Il a fallu parfois expliquer aux parlementaires, qui se sentaient suffisamment situés par leur appartenance à un groupe, l'utilité de la démarche ; le Parti communiste, pour cette seule première année, a refusé d'entrer dans le processus, mais au total le système s'est mis en place et a fonctionné ainsi jusqu'en 1992, selon une proportionnalité bien atténuée par les effets du scrutin majoritaire et la prise en compte du Sénat.

Pour y remédier la loi du 16 janvier 1990 prévoit un autre mode de répartition: désormais la somme inscrite au budget est partagée en deux fractions égales, la seconde répartie selon l'ancien système et la première en fonction des voix recueillies par les partis lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Cela supposait que les candidats fassent connaître lors de leur déclaration de candidature « le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent, s'il y a lieu » (article 11-1), légère altération au caractère traditionnellement individuel de la candidature, mais il est vrai qu'il n'y a pas d'obligation; par ailleurs cela amenait, pour appliquer le dispositif, à attendre le prochain renouvellement de l'Assemblée (mars 1993) pour que tous les candidats soient également prévenus.

Dès avant sa promulgation, ce texte révélait une difficulté d'application, deux autres apparaissant ultérieurement. Le défaut immédiat c'était l'annulation par le Conseil constitutionnel de l'exigence d'un minimum posée par le législateur: si la répartition était proportionnelle aux voix obtenues, celle-ci n'étaient décomptées que pour les candidats atteignant 5% dans leur circonscription, ce qui était moins exigeant qu'un seuil national et n'était pas sans logique puisque c'est à partir de ce même minimum que ces candidats se voient rembourser leurs dépenses de campagne, dépenses facultatives ou dépenses dites de l'article R 39 du code électoral (circulaires et bulletins). Dans sa décision du 11 janvier 1990 le Conseil constitutionnel considérait que cette disposition « est, en raison du seuil choisi, de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » et doit de ce fait être considérée comme contraire à la Constitution. Cette affirmation, manifestement inspirée du précédent allemand, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe avait dans sa décision du 3 décembre 1968 estimé le seuil, là national, de 2,5% trop élevé, ce qui amènera à le rabaisser à 0,5%, peut se comprendre mais elle aboutit à des effets pervers puisque les voix d'un candidat qui n'atteint pas 5% des suffrages exprimés seront insuffisantes pour lui assurer un remboursement personnel... mais suffisantes pour contribuer à alimenter son parti.

Ce hiatus aurait pu être réduit si le législateur, comme cela s'était passé en Allemagne, avait fixé un nouveau seuil: la décision du Conseil constitutionnel l'y invitait, plusieurs voix l'y pressaient, en particulier la CCFP qui dans son rapport de 1995 encore, suggérait un seuil de 2 ou 3%²².

Mais rien n'est venu, ce qui a permis le développement d'une véritable fraude à la loi, puisque les petits partis sont encouragés à développer des candidatures marginales mais financièrement rentables: dès lors qu'ils présentent plus de cinquante candidats (le chiffre de soixante-quinze établi par la loi de 1990 a été abaissé par la loi du 29 janvier 1993, nouvel encouragement...), toute voix obtenue rapporte quelques onze francs par an... C'est ainsi que l'on a vu fleurir les trois étranges

²² Rapport précité, p. 49.

formations axées sur le thème animalier par M. Manovelli en 1993 ou que l'on a constaté les tentations, terme pudique, de Génération écologie en 1997. Il y a là comme une prime à la déstructuration du système de partis, sans parler de l'éventuel financement de sectes camouflées.

La deuxième difficulté tient également à l'absence de seuil, cette fois-ci en ce qui concerne les parlementaires, puisque l'absence de définition des partis a permis pendant quelque temps à n'importe quel député de présenter le « Groupement des amis de la 9^e circonscription », qu'il présidera bien sûr, comme un parti politique, irrécusable dès lors qu'il prend la précaution de désigner un mandataire financier. C'est ainsi qu'on a vu se développer, au fur et à mesure que l'astuce était comprise, seconde fraude à la loi, des « partis » unipersonnels, on veut dire par là constitués autour d'un seul parlementaire. Le tableau suivant qui indique le nombre de partis bénéficiaires du financement public, montre cette dérive, heureusement stoppée en 1993 :

partis bénéficiaires en 1989 : 16 dont 2 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1990 : 29 dont 14 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1991 : 34 dont 16 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1992 : 40 dont 22 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1993 : 49 dont 27 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1994 : 14 dont 3 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1995 : 12 dont 3 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1996 : 12 dont 4 unipersonnels
partis bénéficiaires en 1997 : 14 dont 5 unipersonnels

Même si l'on note à nouveau une petite tendance à l'inflation, la parade trouvée par la loi du 29 janvier 1993 a été efficace: l'article 15 de la loi a prévu que la seconde fraction de l'aide publique, celle versée à raison du nombre de parlementaires, ne serait versée qu'aux partis ayant déjà bénéficié de la première, c'est-à-dire ayant présenté plus de cinquante candidats. La brèche est ainsi colmatée et les partis « unipersonnels » ne sont plus que ceux représentés par un parlementaire d'Outre-Mer, le seuil de candidatures n'étant pas applicable en dehors du territoire métropolitain, ce qui peut se comprendre.

La troisième imperfection a elle aussi été réglée, c'était la plus choquante : il est apparu en effet que les candidats marginaux évoqués plus haut, et tellement qu'ils ignoraient parfois l'avoir été, négligeaient

volontiers l'obligation de déposer leur compte de campagne, ce qui les rendait automatiquement inéligibles... mais leurs voix continuaient à alimenter leur « parti », ce qui devait provoquer une utile suggestion du Conseil constitutionnel²³, bientôt suivie d'une réponse législative: l'article 12 de la loi du 19 janvier 1995 prévoit qu'il n'est pas tenu compte, pour le financement des partis, des voix obtenues par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article LO 128 du code électoral. Cette dernière précision est peut-être excessive, la sanction aurait pu être étendue aussi aux autres cas d'inéligibilité, d'autant qu'il avait été préalablement décidé que le calcul des suffrages tiendrait compte des annulations et rectifications²⁴. En compensation, si l'on peut dire, la même loi prévoit pour les petits partis, dits partis émergents, qui ne bénéficieraient pas de cette aide liée aux résultats électoraux, une contribution forfaitaire de 2 MF dès lors qu'ils ont perçu des dons d'au moins 10 000 personnes dont au moins 500 élus pour un total minimum d'un million de francs (ceci rappelant le système des *matching funds* des primaires américaines). Au cours du jour, cela représente une dotation équivalente à celle d'un parti qui aurait recueilli 180 000 voix, soit 0,7% des suffrages exprimés au premier tour de 1997. Cette solution, inutilement compliquée, pourrait être évitée si le législateur se décidait à rétablir un seuil qui existe à peu près partout, à hauteur de 3% par exemple en Espagne.

En attendant, le financement public représente pour l'État une dépense de 526,5 MF pour 1997 (avant les élections de mai-juin qui n'ont pas amené à refaire les comptes, comme cela s'était fait en 1993) soit une dotation de 162 MF pour le RPR, de 150 MF pour l'UDF, de 91 MF pour le PS, de 36 MF pour le PC et le FN etc. Ceci représentant d'après les comptes des partis, 80% des ressources du PS, 62% de celles du RPR, 41% de celles du FN, 30% de celles du PC, etc.²⁵

Mais, même si cette ressource est essentielle, elle coexiste avec d'autres, forcément d'origine privée, les dons et cotisations, très

²³ Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 21 et 28 mars 1993, *Pouvoirs* 1995, n° 72, p. 163-165.

²⁴ V. Jean-Pierre Camby: *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, Clefs, 1995, 158 p. Not. p. 49-55.

²⁵ V. la publication citée dans la note 15.

encadrés et à l'origine d'un système de contrôle organisé, au moins dans le principe.

Les dons et le contrôle des comptes des partis

Ce qui a provoqué l'intervention du législateur, dans les conditions rappelées, ce sont évidemment les interrogations soulevées à l'occasion des dons privés et des éventuels « contre-dons » qui pouvaient les accompagner, pour parler par litote. Même le plus honnête des dirigeants de parti peut avoir quelque mal à ignorer les suggestions d'un « généreux donateur » et une simple obligation de convenance sociale ouvre ce « droit à une attention particulière... ».

Ainsi, contre ces tentations et d'autres moins feutrées, les lois de financement public ont entendu instaurer des protections, par autant d'interdictions. On n'entrera pas ici dans le détail d'une législation, à bon droit complexe²⁶, mais on en rappellera la philosophie générale.

La loi du 11 mars 1988, sur ce point très modeste, se contentait d'exiger que les partis bénéficiaires de l'aide publique produisent des comptes certifiés à déposer sur le bureau des Assemblées. La loi du 15 janvier 1990 remplace cet article 11 par neuf articles fort détaillés qui prévoient pour les contributions privées des formes, des limites, des exclusions et une publicité.

Les formes sont destinées à prévenir l'opacité par dilution des bénéficiaires: tout parti politique ne peut recevoir de dons que par l'intermédiaire d'un mandataire financier, personne physique ou association de financement, qu'il désigne et fait agréer par la CCFP créée par la même loi; il peut y avoir plusieurs mandataires dès lors qu'ils ont des circonscriptions territoriales différentes et les grands partis organisent généralement, outre une association nationale, des associations départementales, les agréments nécessaires étant régulièrement publiés au JO par la CCFP. Chacun de ces mandataires est tenu d'ouvrir un compte bancaire unique pour recueillir les dons

²⁶ Et on renverra à l'ouvrage de Jean-Pierre Camby, précité, ou à celui d'Yves-Marie Doublet, *L'argent et la politique en France*, Economica, 1997, 197 p.

qui lui sont adressés et faciliter ainsi un contrôle, d'autant que les dons supérieurs à 1 000 F ne peuvent être faits que par chèque.

Les limites, évidemment destinées à ce qu'un donateur ne pèse trop lourdement, étaient au départ fixes, pour un même parti, car il est toujours possible de vouloir en financer plusieurs, à 50 000 F pour une personne physique et 500 000 F pour une personne morale; la première hypothèse n'a pas varié, quant à la seconde, après avoir fait l'objet de beaucoup de débats, elle a été purement et simplement supprimée. Malgré un souhait du Président de la République, la majorité de gauche s'y était opposée lors du vote de la loi de 1993 et c'est le gouvernement de M. Balladur qui fera entrer la disposition dans l'article 16 de la loi du 19 janvier 1995 : « Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques... », formule pour le moins bizarre, qui montre à nouveau la crainte du législateur devant l'article 4 de la Constitution et aboutit à la fois à une solution heureuse, l'interdiction du financement par les entreprises et à la survie de l'hypothèse baroque selon laquelle un parti politique peut être financé par un autre parti politique, ce qui peut autoriser bien des manœuvres.

Cette interdiction générale se substitue à celle qui existait partiellement en 1990 pour les personnes morales de droit public ou assimilées, les établissements de jeux et les personnes morales étrangères. Il y a dans cette liste des préoccupations différentes, dont chacune peut aisément se comprendre (qu'on pense par exemple aux développements actuels de ce qui est appelé l'*Asiangate* aux États-Unis) et qui auraient pu permettre quelques jolies variations contentieuses sur les frontières de ces catégories. La solution de 1995 est beaucoup plus claire et pour compenser la raréfaction inévitable de la ressource, la loi prévoit d'encourager les donateurs privés, par la déductibilité fiscale de leurs dons, ainsi d'ailleurs que celle des cotisations, privilège réservé jusque-là aux seules cotisations syndicales.

L'essentiel est cependant dans l'obligation faite aux partis de tenir une comptabilité, adressée depuis 1990 à une institution spécialement chargée de les contrôler (ainsi que les comptes de campagne), la CCFP, composée de neuf membres nommés pour cinq ans par décret et émanant à parts égales du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. Elle a le statut d'autorité administrative,

mais pas indépendante, ceci entraînant des conséquences différentes pour ses diverses attributions: ainsi en matière électorale sa décision de saisir le juge de l'élection n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle engagée devant lui et ne peut donc faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE 13 novembre 1992 *Grosjean*), alors qu'en ce qui concerne un éventuel refus d'agrément d'une association de financement, on voit mal ce qui s'y opposerait.

Ceci dit, le contrôle qui se met ainsi progressivement en place apparaît encore comme très imparfait, ainsi que le souligne Yves-Marie Doublet²⁷, pour ce qui est du périmètre comptable, de la sincérité des déclarations et des moyens de l'apprécier ou de la faiblesse des sanctions qui se résument en effet à peu de choses : les partis bénéficiaires de l'aide publique et qui ne déposent pas leurs comptes sont privés de cette aide l'année suivante (en 1995 tous ont respecté cette obligation), quant à ceux qui n'en bénéficient pas, la menace prévue par la loi de 1988 de voir rétablir à leur encontre le contrôle des associations subventionnées (décr. de 1935) paraît sans réelle portée puisque justement ils ne sont pas subventionnées ; la CCFP a inventé la sanction du retrait d'agrément aux associations de financement et a par ailleurs fait toute une série de propositions de sanctions complémentaires... tout en soulignant que le flou qui entoure la notion de parti politique les rendrait d'application difficile, nous y revoilà²⁸.

En réalité, la vraie sanction résulte de la publication des comptes des partis qui permet à chacun d'en prendre connaissance²⁹ ; la lecture suscitait l'intérêt de la presse lorsque les entreprises pouvaient financer les partis, bien que le petit jeu de savoir qui payait pour qui ait vite tourné court: il apparaissait en effet que les grands groupes, souvent cités dans les affaires politico-financières, faisaient généralement preuve d'un œcuménisme tri - voire quadripartite. Depuis que cette possibilité a disparu la lecture est devenue plus austère et le sentiment d'opacité vient plutôt de l'absence de lisibilité évidente d'un compte de résultats.

²⁷ Ouvrage immédiatement précité, p. 76-89.

²⁸ V. Publication générale... 1995, précité, p. 39012 et Rapport d'activité 1993-1994, précité, p. 62-66.

²⁹ Comptes 1992 en annexe au JO du 24 févr. 1994; 1993 au JO du 19 nov. 1994; 1994 au JO du 10 nov. 1995; 1995 au JO des 11-13 nov. 1996; 1996 au JO du 29 oct. 1997.

N’y aurait-il donc le choix qu’entre le flou et l’opacité ? La poursuite de l’effort de clarification déjà bien entrepris suppose d’explorer quelques pistes nouvelles.

Fondations et pistes nouvelles

On pouvait espérer une relance du débat lorsque le 29 janvier 1996, le Premier Ministre nommait parlementaire en mission M. Jacques Oudin, sénateur de la Vendée, en lui demandant de réfléchir à la possibilité de créer des « fondations à vocation politique ». L’idée est intéressante sur le fond et la création d’une nouvelle catégorie de « groupements politiques » obligerait probablement à réfléchir sur celles déjà existantes.

La formule des fondations est développée dans plusieurs pays étrangers pour servir de support ou de relais aux actions de formation des partis politiques, particulièrement sur le plan international. Il a enfin été retenu en effet que les transferts de technologie institutionnelle que l’on effectue volontiers vers les pays en voie de développement politique avaient de meilleures chances de réussir s’ils s’accompagnaient aussi d’un transfert de pluralisme partisan, sans quoi les mécanismes les plus subtils risquent de rester de pure façade. La formule est particulièrement développée en Allemagne, *Ostpolitik* oblige, où la Fondation Friedrich Ebert, proche des sociaux-démocrates, existe depuis 1925 et dispose aujourd’hui d’un budget supérieur à 200 millions de marks, alors qu’existent parallèlement, avec aussi des moyens importants, une fondation Friedrich Naumann pour les libéraux et Konrad Adenauer pour la CDU; le tribunal constitutionnel de Karlsruhe a reconnu dans un arrêt de 14 juillet 1986 la licéité de financement public de ces fondations dans la mesure où elles sont des organismes distincts des partis auxquels elles sont adossés³⁰.

En France, la formule est embryonnaire avec la fondation Jean-Jaurès proche du ps et la fondation Robert Schuman proche de Force démocrate, qui disposent de budgets modestes de l’ordre de 5 MF. Le rapport Oudin, remis le 29 juillet 1996, conclut très positivement

³⁰ V. Yves-Marie Doublet, *L’argent et la politique en France*, précité, p. 78-81.

sur l'intérêt de cette nouvelle forme ; il se prolonge par le dépôt d'une proposition de loi (n° 505 du 17 septembre 1996) qui leur fixe comme objectifs principaux la formation et l'action internationale. Pour ce qui nous intéresse, elle leur interdit toute activité électorale et de ce fait les définit expressément comme « n'étant pas des groupements politiques »...

L'idée est pour l'heure en suspens. Elle mérite cependant d'être soulignée car elle pourrait contribuer à clarifier le débat sur les « entités intervenant dans le champ politique » pour user d'une formule neutre. Avant ces éventuelles fondations, on connaissait déjà les partis et les associations de financement; il faut leur ajouter les « comités de soutien », vaguement signalés dans l'article 52-12 du code électoral et apparus avec une force particulière dans la campagne présidentielle de 1995 puisque la CCFP a dû en retenir 101 dans son périmètre de contrôle, dont 98 avaient fonctionné au profit de M. Balladur, ceci s'expliquant sans doute par le fait qu'il n'avait pas un grand parti à sa main. Quant au Conseil constitutionnel, juge de cette élection, il s'est trouvé placé devant une difficulté sérieuse: la loi de 19 janvier 1995, rendue applicable à l'élection présidentielle par la loi organique du 20 janvier 1995, a supprimé la mention de l'article 52-11 du code électoral qui se contentait de l'accord, « même tacite » du candidat pour intégrer dans son compte de campagne les dépenses d'un comité de cette nature; désormais l'accord doit être explicite, mais peut résulter d'une simple attitude, autrement dit il va falloir rechercher au cas par cas si on peut le caractériser. Ceci a amené le Conseil constitutionnel à réintégrer un certain nombre de dépenses dans les comptes de MM. Chirac et Balladur en particulier, en les faisant approcher de très près du plafond autorisé et, dans ses observations relatives à l'élection à « mettre l'accent sur les problèmes particuliers soulevés par l'activité des comités de soutien »³¹.

N'entrons pas dans ce débat complexe mais notons que voilà une troisième (ou quatrième) forme d'entité politique ; pourrait en apparaître une autre, plus subtile encore, ce que l'on pourrait appeler

³¹ Décisions des 28 sept. au 11 oct. 1995, JO 12 oct. 1995; observations au JO du 15 déc. 1995. V. aussi Yves-Maire Doublet, « Le Conseil constitutionnel et les comptes de l'élection présidentielle de 1995 », *Pouvoirs*, 1996, n° 77, p. 207-217.

le comité de non-soutien ou d'opposition. Imaginons que dans une élection, présidentielle par exemple, se forme un « Comité des citoyens contre l'élection de M.Y » (Y puisque la lettre X a déjà été utilisée...), doté de moyens importants. À qui imputer ses dépenses ? Au candidat objectivement favorisé, il peut n'y être pour rien, même tacitement. À personne ? Cela peut permettre de contourner les règles de plafonnement. L'hypothèse n'est pas si absurde puisque la question se pose au Canada où la notion de « *Third parties* », on traduira ici par « tiers-intervenants », a été introduite dans la législation en 1993, avec une limitation de dépenses à 1 000 \$, avant que cette limitation soit déclarée inconstitutionnelle par la Cour d'Appel de l'Alberta le 5 juin 1996, le gouvernement fédéral ayant décidé de ne pas faire appel au niveau supérieur.

Parti, association de financement, fondation, tiers-intervenant, on voit qu'il y a toute une variété de la formule globale et simpliste des « partis et groupements politiques ». Non par esprit de système mais par souci d'établir des règles d'application claire et donc irrécusable, il y a quelque nécessité à mettre de l'ordre dans ces notions encore confusément imbriquées les unes dans les autres.

C'est cette nécessité de remise en ordre qui nous paraît aujourd'hui nécessaire, après des années de retouches dont le pragmatisme, sans doute nécessaire, a abouti à un certain imbroglio.

La première question à régler reste celle de seuil minimum pour le financement des partis: il paraîtrait souhaitable de définir un seuil uniforme, il peut être bas, 2,5% par exemple, ce qui écarterait les opérations du type Manovelli, et devrait commander de la même manière le financement des partis et le remboursement des dépenses du candidat; il est absurde en effet, comme on l'a dit, que les mêmes voix ne permettent pas à un candidat d'être remboursé de ses bulletins (d'ailleurs pourquoi cette dépense d'organisation reste-t-elle à sa charge ce qui permet quelques accommodements sur le taux de remboursement variable selon les départements), alors que c'est l'addition de ceux-là qui vont alimenter son parti. Et si l'on craint pour la dépense publique, il suffirait d'inscrire une règle de parrainage pour les candidats : même une condition légère, par exemple la signature de dix électeurs inscrits dans la circonscription concernée suffirait à éliminer la plupart des « chasseurs de prime »,

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

sans pour autant entraver l'apparition de « nouveaux courants d'idées et d'opinions », pour reprendre le considérant de Conseil constitutionnel.

Il est vrai que cela suppose de dépasser, un peu, la fiction de la candidature individuelle pour reconnaître enfin le rôle des partis dans l'élection, ce qui n'est somme toute que le prolongement logique de l'article 4 de la Constitution.

D'une manière générale, la résolution de la contradiction entre la liberté consacrée des partis politiques et la nécessité d'organiser leur financement de façon suffisamment satisfaisante pour qu'il reste acceptable par l'opinion est sans doute dans le développement des autres virtualités de cet article 4. On a tiré beaucoup de conséquences, parfois trop, de la phrase « ils se forment et exercent leur activité librement ». Ne serait-il pas temps d'en tirer des autres membres de phrase ? Le « concours à l'expression du suffrage » peut être la base d'une définition permettant la distinction avec d'autres entités politiques et, par ailleurs, l'obligation, même vague, de respecter « les principes de la démocratie » est trop importante pour rester sans conséquences effectives.

On laissera Jacques Robert conclure: « Le juriste considérera seulement la liberté dans son sens matériel comme le maximum de facultés et de choix laissés aux individus. Mais même cette notion matérielle - restrictive - pose d'épineux problèmes de différenciation »³². C'est bien de cela qu'il s'agit à propos de la liberté des partis politiques.

³² *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, précité, p. 13.