

# Les valeurs démocratiques et les partis politiques – une analyse comparative

Mathias El Berhoumi<sup>1</sup>

---

1. La formulation des valeurs et le problème de la définition de la démocratie.....	271
2. Les lacunes du contrôle du respect des valeurs.....	274
3. Un embryon de réglementation interne des partis .....	276

---

1. Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles, Centre interdisciplinaire de recherches en droit constitutionnel et administratif (CIRC).

« La démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques, dont l'importance est d'autant plus grande que le principe démocratique reçoit une plus large acceptation »<sup>2</sup>. L'affirmation est de Hans Kelsen. Elle n'est pas inconnue de ceux qui s'intéressent de près ou de loin au phénomène partisan. La démocratie, précise le juriste autrichien, ne peut « sérieusement exister que si les individus se groupent d'après leurs fins et affinités politiques, c'est-à-dire que si, entre l'individu et l'État viennent s'insérer ces formations collectives dont chacune représente une certaine orientation commune à ses membres, un parti politique »<sup>3</sup>.

Depuis le Traité de Maastricht, cette idée que démocratie et partis sont indissociables a été transposée dans le droit primaire de l'Union européenne. L'article 10 du Traité sur l'Union européenne affirme que le fonctionnement de cette dernière est fondé sur la démocratie représentative. Son paragraphe 4 proclame : « Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union »<sup>4</sup>. La formalisation des partis européens est l'aboutissement d'un processus dont on peut situer le déclencheur aux premières élections du Parlement européen, et l'accélérateur à la fin des années 1980<sup>5</sup>. En faisant le bilan de quarante ans d'élections directes du Parlement européen, il est dès lors pertinent de faire celui du droit des partis politiques européen. Leur consécration juridique s'est accompagnée de constantes critiques sur la transposition de la notion de « parti politique » au niveau européen. Pour faire bref, il leur est reproché un caractère embryonnaire, un manque d'emprise sur les groupes politiques correspondants, un faible rôle de sélection des élus, une absence de lien direct avec les citoyens qui se combine à un déficit de notoriété et un projet global relativement flou<sup>6</sup>. Près de trois décen-

2. H. KELSEN, *La démocratie. Sa nature – sa valeur*, rééd., Paris, Dalloz, 2004, p. 19.

3. H. KELSEN, *ibidem*, p. 20.

4. L'article 12, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne reprend partiellement cet article : « Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union ». L'article 224 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – dont l'origine remonte au Traité de Nice – établit pour sa part : « Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, fixent par voie de règlements le statut des partis politiques au niveau européen visés à l'article 10, paragraphe 4, du traité sur l'Union européenne, et notamment les règles relatives à leur financement ».

5. S. HIX et C. LORD, *Political Parties in the European Union*, New York, MacMillan Press, 1997, p. 11 à 16.

6. Voy. not. A. BAILLEUX et H. DUMONT, *Le pacte constitutionnel européen*, T. 1, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 458 à 462 ; O. COSTA, « Les acteurs politiques », R. DEHOUSSE (dir.), *Politiques européennes*, Paris, Presses SciencesPo., 2009, p. 77 à 80 ; P. MAGNETTE, *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses SciencesPo., 3<sup>e</sup> éd., 2009, p. 226 à 235 ; N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire. Essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, p. 94 à 123.

nies après le Traité de Maastricht, ces critiques ne sont pas près de se tarir, tant l'influence réelle des partis politiques européens sur la scène politique européenne demeure marginale, nonobstant la procédure de « Spitzenkandidat »<sup>7</sup>.

Le droit de l'Union européenne prête le flanc à ces critiques en empruntant sciemment au lexique des démocraties nationales une notion aussi chargée historiquement. C'est le risque, que l'on retrouve dans d'autres textes, en particulier le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, inhérent à toute entreprise cherchant à légitimer l'Union en appliquant à ses institutions des notions liées aux démocraties nationales. Comme l'a sévèrement affirmé Daniel-Louis Seiler en commentant les règles reconnaissant les partis politiques européens, « d'ordinaire le fait précède le droit, ici le droit précède le fait ou, plus exactement, tente d'influencer le fait »<sup>8</sup>. Ces critiques appellent à pratiquer avec la plus grande prudence toute comparaison entre les partis au niveau national et les partis au niveau européen, ces derniers devant être appréhendés comme champ d'études autonome dans le contexte spécifique du régime politique de l'Union<sup>9</sup>.

Il n'en demeure pas moins qu'au-delà de la similarité nominale et malgré les différences observées, le phénomène partisan au niveau européen a agi par mimétisme par rapport aux partis nationaux notamment en ce qui concerne les structures des partis politiques européens<sup>10</sup>. À l'évidence, les partis européens entretiennent, en outre, un lien particu-

7. Cette procédure s'est inscrite dans une série de propositions visant à renforcer le lien entre les électeurs et les partis européens. Voy. la recommandation 2013/142/UE de la Commission du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen ; et la résolution 2013/2102 du Parlement du 4 juillet 2013 sur l'amélioration des modalités pratiques des élections européennes de 2014. Sur cette procédure et le sort qui lui a été réservé lors de la désignation de la Commission présidée par Ursula von der Leyen, nous renvoyons à la contribution de D. FROMAGE dans le présent ouvrage.

8. D.-L. SEILER, *Clivages et familles politiques en Europe*, Bruxelles, éd. ULB, 2011, p. 282. Au niveau national, en effet, historiquement, la relation entre le droit étatique et les partis politiques « est susceptible d'évoluer en quatre étapes : au premier stade, les partis sont combattus, avant d'être ignorés au second, la troisième étape est caractérisée par la reconnaissance et la légitimation, tandis que la quatrième consiste en l'incorporation constitutionnelle des partis, laquelle n'est pas encore réalisée dans tous les États » (F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 66 qui synthétise Heinrich Triepel dans son classique *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*).

9. P. DELWIT, J.-M. DE WAELE, E. KÜLAHCI et C. VAN DE WALLE, « Les fédérations européennes de partis : des partis dans le processus décisionnel européen ? », P. MAGNETTE et E. REMACLE (ed.), *Le nouveau modèle européen*, vol. 1, Bruxelles, éd. ULB, 2000, p. 125 à 138.

10. P. DELWIT, E. KÜLAHCI et C. VAN DE WALLE, « Les fédérations européennes de partis. Un acteur politique en devenir ? », P. DELWIT, E. KÜLAHCI et C. VAN DE WALLE (dir.), *Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence*, Bruxelles, éd. ULB, 2001, p. 13.

lièrement fort avec les partis nationaux dans les faits et dans le statut qu'établit le règlement n° 1141/2014 du 22 octobre 2014<sup>11</sup>. Les partis politiques européens sont en conséquence loin d'être étrangers ou insensibles aux évolutions qui affectent les partis politiques nationaux et leurs régimes juridiques. À cet égard, l'encadrement juridique des partis européens soulève des questions intéressantes qui concernent aussi le niveau national. On peut se demander, d'une part, de quel modèle de réglementation nationale des partis le droit européen se rapproche le plus et, d'autre part, si le statut européen peut être de nature à influencer les réglementations nationales<sup>12</sup>. Dans cette dernière perspective, il pourrait être un laboratoire inspirant l'émergence et la convergence de règles encadrant les partis politiques nationaux.

Nous prendrons en charge cette question à travers les dispositions du statut des partis politiques européens concernant le respect des valeurs de l'Union. L'article 3, § 1<sup>er</sup>, c), du règlement n° 1141/2014 énonce à l'égard d'une alliance politique qui demande à se faire enregistrer en tant que parti européen la condition suivante : « elle doit respecter, notamment dans son programme et ses activités, les valeurs sur lesquelles se fonde l'Union, telles qu'énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme, notamment les droits des personnes appartenant à des minorités ».

Dans la présente contribution, nous proposerons trois observations comparatives sur l'identification des valeurs que les partis doivent respecter (1), le contrôle du respect de cette condition (2) ; et sur l'articulation entre l'exigence démocratique dans le programme et les activités des partis, d'une part, et dans leur organisation interne, d'autre part (3).

11. Règlement n° 1141/2014 du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (modifié par le Règlement n° 2018/673 du 3 mai 2018 et par le Règlement n° 2019/493 du 25 mars 2019).

12. Cette influence peut être dans un sens jugée souhaitable ou non par les législateurs nationaux selon qu'ils combrent des lacunes perçues comme problématiques dans la législation ou qu'ils contredisent des normes considérées comme souhaitables dans le droit étatique. Si nous nous concentrons sur la première hypothèse, la seconde n'est pas totalement absente des débats (voy. par exemple, en France, le rapport d'information du 29 avril 2003 déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le statut de financement des partis politiques européens qui craignait que la possibilité pour des personnes morales de financer les partis politiques européens influence le droit français qui interdit pareil financement).

## 1. LA FORMULATION DES VALEURS ET LE PROBLÈME DE LA DÉFINITION DE LA DÉMOCRATIE

Pour identifier les valeurs auxquelles doivent se soumettre les partis politiques européens, le règlement n° 1141/2014 fait référence à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne et reprend sa première phrase<sup>13</sup>. Au niveau national, c'est la Loi fondamentale allemande qui offre l'exemple classique d'un dispositif de « démocratie militante »<sup>14</sup>. On sait que le § 1<sup>er</sup> de son article 21 a fortement influencé la rédaction de l'article 10, § 4, du Traité sur l'Union européenne<sup>15</sup>. Deux différences essentielles, parmi d'autres, peuvent néanmoins être épinglées.

D'une part, la loi fondamentale allemande prévoit que l'inconstitutionnalité d'un parti s'évalue en fonction de ses buts ou du comportement de ses adhérents, alors que le règlement n° 1141/2014 évoque le programme et les activités du parti politique européen, établissant ainsi une déconnexion entre les partis européens et leurs membres (partis nationaux ou membres individuels). En raison de cette déconnexion, une procédure déclenchée sur la base de l'article 7 du Traité sur l'Union européenne – risque clair de violation grave des valeurs de l'article 2 du TUE – peut n'avoir aucune conséquence sur le ou les partis responsables de cette situation dans l'État membre incriminé, ce qui n'est pas sans soulever de sérieuses critiques<sup>16</sup>. Alors qu'il s'agit d'apprécier le respect des mêmes valeurs et que les mêmes protagonistes sont concernés, il semble suffire qu'un parti politique européen impliqué dans une procédure de l'article 7 du TUE affiche son attachement aux valeurs européennes pour ne pas être inquiété par la procédure du règlement n° 1141/2014. Une nuance doit cependant être apportée. Le Comité de personnalités éminentes indépendantes qui, à la demande de l'Autorité, donne un avis sur toute éventuelle violation grave et manifeste des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée « peut demander tout document utile et élément de preuve à l'Autorité, au Parlement européen, au parti politique européen concerné ou à la fondation politique européenne concernée, à d'autres partis politiques,

13. Sur l'interprétation de cet article de la part des institutions européennes, nous renvoyons à la contribution de F. Pacini.

14. Voy. J.-W. MÜLLER, « Militant democracy », M. ROSENFELD et A. SAJÒ (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2012, p. 1253 à 1269 ; D.P. KOMMERS et R.A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham et Londres, Duke University Press, 3<sup>e</sup> éd., 2012, p. 285 et s., et les références citées à la note 130.

15. J. SHAW et L. KHADAR, « Article 12(2) », S. PEERS e.a. (ed.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Baden-Baden, Nomos, 2014, p. 372.

16. Voy. G. GRASSO, « Démocratie (libérale) contre démocratie non libérale : le cas des partis politiques européens et du respect des valeurs sur lesquelles se fonde l'Union européenne », *Constitutions*, octobre-décembre 2018, p. 479 à 492.

fondations politiques ou autres parties prenantes et il peut demander à entendre leurs représentant » (article 11, 3, du règlement n° 1141/2004). Ainsi, le Comité dispose d'instruments lui permettant de pousser ses investigations afin de mettre à l'épreuve, le cas échéant, la réalité de l'affirmation du respect des valeurs par un parti politique européen. Dans cette perspective, cette disposition largement formulée ne paraît pas lui interdire de faire le lien avec le comportement des partis membres.

D'autre part, l'autre différence essentielle tient dans le fait que le droit constitutionnel allemand n'hésite pas à retenir une définition particulière de la démocratie. Dans son arrêt du 23 octobre 1952 sur le cas du *Sozialistische Reichspartei*, la Cour constitutionnelle allemande a estimé qu'il faut placer « parmi les principes de base » de l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de la République fédérale d'Allemagne « pour le moins le respect des droits de l'homme concrétisés dans la loi fondamentale, avant tout le droit de la personne à vivre et à se développer librement, la souveraineté populaire, la séparation des pouvoirs, la responsabilité gouvernementale, l'administration dans la légalité, l'indépendance des tribunaux, le principe de la pluralité des partis et l'égalité des chances pour tous les partis politiques, liée au droit de constituer et d'exercer constitutionnellement une opposition »<sup>17</sup>.

On peut se demander si pareille définition n'est pas trop restrictive. La règle de la responsabilité des ministres devant le parlement, par exemple, est propre au régime parlementaire. Elle n'existe pas dans les régimes présidentiels. On sait aussi que cette règle de responsabilité ne fonctionne qu'imparfaitement au sein du triangle institutionnel européen. On sait aussi que l'Union européenne demeure rétive à toute forme d'analyse fondée sur la séparation des pouvoirs telle qu'elle se déploie au niveau national<sup>18</sup>. Autrement dit, il y a place pour des interprétations très différentes de ces principes. La version que la Loi fondamentale de l'Allemagne leur a donnée n'en est qu'une parmi d'autres, sans doute adaptée au régime politique allemand, mais qui ne saurait être essentialisée et prise pour une définition intemporelle de la démocratie. Mais le risque est de tomber dans une définition trop large de la démocratie, cherchant à épouser y compris ses formes dégénérées de « démocratie illibérale ». On peut répondre à cette critique en s'inspirant, comme le fait le législateur belge, de la voie par laquelle la Cour européenne des droits de l'homme cherche à résoudre cette équation.

17. BverGE 2, 1, 12-13.

18. H. DUMONT, « Présentation générale des changements induits par le Traité de Lisbonne », N. DE SADELEER e.a. (dir.), *Les innovations pour le traité de Lisbonne*, Bruxelles, Bruylant, 2011 p. 31 à 36.

Le dispositif anti-parti liberticide du droit belge permet de priver de financement public le parti qui « montre, de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants, son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] et les protocoles additionnels à cette Convention »<sup>19</sup>. Cette disposition ne signifie pas qu'aux yeux du législateur belge, la démocratie se réduit aux droits fondamentaux. Elle traduit plutôt la volonté d'emprunter au système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme la conception de la démocratie applicable en Belgique. Contrairement aux juges de Karlsruhe, ceux de Strasbourg doivent tenir compte de la pluralité des régimes politiques des États du Conseil de l'Europe. Ils ne peuvent donc définir la démocratie par une liste d'éléments constitutifs trop limités ou trop précis. Dans les arrêts où elle invoque cette notion, la Cour européenne des droits de l'homme insiste surtout sur le noyau dur de la démocratie. Lorsqu'on cherche en effet à éviter l'écueil d'une définition particulière de la démocratie, on doit privilégier les approches qui appréhendent cette dernière en référence à quelques principes essentiels en l'absence desquels la démocratie est impossible. C'est notamment la démarche de Philippe Gérard qui retient, d'une part, le principe de l'égalité des membres de la communauté politique et, d'autre part, celui de l'autonomie collective qui s'exprime en particulier dans la souveraineté du peuple<sup>20</sup>. Les libertés et les droits fondamentaux sont dans cette optique considérés comme des « conditions de possibilité de l'autonomie collective »<sup>21</sup>. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'inscrit dans cette démarche dont la motivation de l'arrêt *Refah Partisi c. Turquie* du 30 juillet 2001 en constitue l'application paradigmatique<sup>22</sup>. La remise en cause d'un ordre constitutionnel

19. Article 15ter du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité des partis politiques.

20. Ph. GERARD, *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Pub. Facultés universitaires Saint-Louis, 1995, p. 112 et s.

21. Ph. GERARD, *ibidem*, p. 128.

22. « Les droits de l'homme constituent un système intégré visant à protéger la dignité de l'être humain ; la démocratie et la prééminence du droit (*rule of law*) tiennent à cet égard un rôle clé. La démocratie suppose de donner un rôle au peuple. Seules peuvent être investies des pouvoirs et de l'autorité de l'État des institutions créées par et pour le peuple ; les lois doivent être interprétées et appliquées par un pouvoir judiciaire indépendant. Il n'y a pas de démocratie lorsque la population d'un État, même majoritairement, renonce à ses pouvoirs législatif et judiciaire au profit d'une entité qui n'est pas responsable devant le peuple qu'elle gouverne, que cette entité soit laïque ou religieuse. (...) Il existe un lien très étroit entre la prééminence du droit et la démocratie. La loi ayant pour fonction d'établir des distinctions sur la base de différences pertinentes, il ne saurait y avoir de réelle prééminence du droit sur une longue période si les personnes soumises aux mêmes lois n'ont pas le dernier mot au sujet de leur contenu et de leur mise en œuvre » § 43.

quelconque – y compris la promotion d'un projet sécessionniste<sup>23</sup> – par des moyens pacifiques n'est pas jugée contraire à la démocratie dans sa jurisprudence. Ainsi, résume-t-elle dans son arrêt *Batasuna c. Espagne* du 30 juin 2009 qu'« un parti politique peut mener campagne en faveur d'un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être en tous points légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux »<sup>24</sup>. Seule la contestation de ces postulats justifie des mesures limitant la liberté de s'associer au sein d'un parti politique. Sans doute ce mode de raisonnement serait-il plus adapté au niveau de l'Union européenne que celui de la Cour constitutionnelle allemande vu le respect dû à l'identité nationale des États membres, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles (article 4, § 2, du TUE). Cependant, il manque une jurisprudence comparable du côté de la Cour de justice permettant d'éclaircir la conception de la démocratie sous-jacente au règlement n° 1141/2014. Et pour cause : les décisions relatives à la violation des valeurs de l'Europe par un parti politique européen ne sont pas de sa compétence.

## 2. LES LACUNES DU CONTRÔLE DU RESPECT DES VALEURS

La problématique des mécanismes visant à garantir le respect des valeurs par les partis politiques européens a été un point de désaccord entre les États membres lors de l'élaboration du règlement. On se souviendra en particulier de la position des Pays-Bas qui se déclarèrent « fondamentalement hostiles à l'évaluation du respect des valeurs de l'UE dans le cadre du processus d'enregistrement et de vérification des par-

23. Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Stankov et Organisation macédonienne Unie Ilinden c. Bulgarie* du 2 octobre 2001, § 97. Voy. ég. Cour eur. D.H., arrêt *Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie* du 12 novembre 2003, not. § 43 : « Aux yeux de la Cour, le fait qu'un tel projet politique passe pour incompatible avec les principes et structures actuels de l'État turc ne le rend pas contraire aux règles démocratiques. Il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même » ; et § 46 : « De l'avis de la Cour, l'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de résoudre par le dialogue et sans recours à la violence les problèmes que rencontre un pays, et cela même quand ils dérangent. La démocratie se nourrit en effet de la liberté d'expression. Sous ce rapport, une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un État et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés ».

24. § 79.

tis politiques européens. Les Pays-Bas attachent une grande importance à l'indépendance des partis politiques. Les Pays-Bas sont d'avis que c'est principalement aux électeurs et, éventuellement, au pouvoir judiciaire d'évaluer le programme et les activités des partis politiques. Cette évaluation ne devrait pas faire partie du processus d'enregistrement et de vérification »<sup>25</sup>. Le système retenu dans le règlement fait intervenir des organes politiques ce qui, *de facto*, amène à protéger l'indépendance des partis politiques, car il aboutit à un déficit du contrôle de respect des valeurs par ces derniers.

En effet, la distribution des rôles entre l'Autorité et les organes politiques de l'Union qu'organise le règlement n° 1141/2014 lorsqu'il s'agit de sanctionner les partis politiques en cas de violation des valeurs de l'Union n'est pas sans poser question<sup>26</sup>. L'Autorité dont l'indépendance est reconnue par le règlement et dont le directeur est choisi « en fonction de ses qualités personnelles et professionnelles » décide de l'enregistrement et de la radiation des partis politiques européens<sup>27</sup>. Toutefois, seuls la Commission, le Parlement européen et le Conseil peuvent introduire une demande de vérification du respect des valeurs<sup>28</sup>. Notons cependant que le règlement modificatif n° 2018/673 du 3 mai 2018 a apporté la précision que, dans l'exercice de cette fonction, le Parlement européen agit « de sa propre initiative ou sur demande motivée d'un groupe de citoyens, transmise conformément aux dispositions applicables de son règlement intérieur ». La place laissée à l'initiative citoyenne<sup>29</sup> donne un moyen de pression sur les députés pouvant permettre de dépasser les obstacles politiques à la mise en mouvement de la procédure de sanction.

Néanmoins, le Parlement européen et le Conseil ont de surcroît le pouvoir de faire obstacle à une décision de radiation prise par l'Autorité<sup>30</sup>. Avec ces dispositions, on se situe en deçà des exigences « de bonne gouvernance » que l'on retrouve notamment dans les recommandations du Groupe d'État contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe<sup>31</sup>

25. Déclaration sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, 13274/14, 24 septembre 2014.

26. Voy. ég. la contribution de R. PERRONE dans le présent ouvrage.

27. Article 6 du Règlement.

28. Article 10, § 3, du Règlement.

29. Voy. les modalités prescrites par l'article 235, § 3, du Règlement d'ordre intérieur du Parlement européen.

30. Article 10, § 4, du Règlement.

31. « Synthèse thématique du Troisième cycle d'évaluation du GRECO », 2011, § 92 et suiv.

et de la Commission de Venise<sup>32</sup>. Ces institutions insistent sur la nécessaire indépendance à l'égard des partis des organes chargés de les contrôler. On peut faire à cet égard un parallèle avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de contrôle de l'éligibilité. Les décisions en la matière doivent être prises par un organe « présentant un minimum de garanties d'impartialité. De même, le pouvoir autonome d'appréciation de cet organe ne doit pas être exorbitant ; il doit être, à un niveau suffisant de précision, circonscrit par les dispositions du droit interne. Enfin, la procédure du constat d'inéligibilité doit être de nature à garantir une décision équitable et objective, ainsi qu'à éviter tout abus de pouvoir de la part de l'autorité compétente »<sup>33</sup>. La législation de plusieurs États tend à progresser dans ce sens<sup>34</sup>. Sur ce plan, le règlement n° 1141/2014 retient une conception dépassée des rapports entre les partis et les institutions. Si des institutions impartiales font partie de la boucle de décision, l'Autorité et le Comité de personnalités éminentes indépendantes<sup>35</sup>, des organes politiques disposent d'un pouvoir de blocage. Alors que la tendance est de sortir du schéma où les partis produisent et contrôlent le respect des règles dont ils sont les destinataires, le droit de l'Union reste dans ce schéma. Ceci vaut aussi pour les règles relatives à l'organisation interne des partis.

### 3. UN EMBRYON DE RÉGLEMENTATION INTERNE DES PARTIS

La Commission de Venise et les juridictions constitutionnelles nationales ont tendance à retenir comme critères d'appréciation de la compatibilité d'un parti politique avec les principes démocratiques des dimensions qu'avec Yigal Mersel on qualifiera de « démocratie externe »<sup>36</sup>. Cette expression renvoie aux relations du parti avec la société et l'État. En se focalisant sur les aspects qui en relèvent, les éléments pertinents pour juger du caractère liberticide d'un parti politique se limitent aux objectifs, au programme et à l'attitude du parti, de ses dirigeants et ses membres dans l'espace public. L'auteur invite à envisager le rapport parti - démo-

32. « Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques », 2010, § 218 et suiv. ; « Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues », 1999, cf. la ligne directrice n° 7.

33. Cour eur. D.H., arrêt *Grosaru c. Roumanie* du 2 mars 2010, § 47 qui se réfère sur ce point à son arrêt *Podkolzina c. Lettonie*.

34. Pour un état de la question récent du droit comparé des partis politiques, voy. J.-Ph. DEROSIER (dir.), « Les partis politiques », *Les Cahiers du ForInCIP*, n° 4, Paris, LexisNexis, 2019.

35. Voy. à son égard, l'article 11 du Règlement.

36. Y. MERSEL, « The dissolution of political parties: The problem of internal democracy », *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, 2006, p. 86.

cratie également sous l'angle de l'organisation interne des partis. Cette « démocratie interne » porte notamment sur le pouvoir des membres à élire ou révoquer les dirigeants du parti, ainsi qu'à désigner les candidats ou les mandataires du parti, sur la représentation des minorités, sur l'élaboration du programme et des priorités politiques et sur la protection des « droits fondamentaux » des membres (application des principes du droit au procès équitable dans les procédures disciplinaires, liberté d'expression, accès à l'information, etc.)<sup>37</sup>.

Cette approche trouve un écho dans le droit constitutionnel allemand. La Loi fondamentale allemande, non seulement, envisage l'interdiction des partis qui portent atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, mais exige aussi que l'organisation interne des partis soit « conforme aux principes démocratiques ». Ainsi, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale a tenu compte du caractère dictatorial de l'organisation du *Sozialistische Reichspartei* pour conclure à son inconstitutionnalité dans le célèbre arrêt précité<sup>38</sup>.

Au niveau européen, il est requis que les statuts du parti politique européen contiennent une série d'objets que le règlement identifie (art. 4). Certes, il n'est pas indiqué dans quel sens ces questions doivent être réglées, mais le simple fait d'exiger qu'elles soient prévues dans les statuts va bien plus loin que de nombreuses législations nationales qui, comme en France ou en Belgique, sont parfaitement muettes sur l'organisation interne des partis. Disposer que les statuts soient la source des règles<sup>39</sup> prescrivant les aspects les plus importants de la vie d'un parti n'a rien d'anodin. Il peut, en effet, y avoir plusieurs conceptions parfaitement légitimes de la manière d'associer les membres d'un parti à la prise de décision. En revanche, une fois les procédures arrêtées, elles doivent être rendues publiques aux membres du parti et, bien évidemment, respectées. Les exigences de l'État de droit ne devraient pas s'arrêter aux portes des partis politiques. Le règlement n° 1141/2014 pourrait être une source d'inspiration des législateurs nationaux qui cherchent à progresser sur ce point. Ce serait un premier pas. Il serait insuffisant en soi. Les institutions européennes en sont conscientes comme en témoigne la résolution du Parlement européen précitée du 4 juillet 2013 dans laquelle on trouve des recommandations sur la démocratie au sein des partis politiques, nationaux et européens, notamment en ce qui concerne la sélection de leurs

37. Y. MERSEL, *ibidem*, p. 95.

38. D.P. KOMMERS et R.A. MILLER, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, *op. cit.*, pp. 288-289.

39. Il s'agit bien de règles de droit, bien qu'elles n'émanent pas d'un organe de l'État, comme nous l'enseignent depuis maintenant plusieurs décennies les théories du pluralisme juridique. Voy. not. F. RIGAUD, « Le droit au singulier et au pluriel », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1982, n° 9, p. 1 à 61.

candidats aux élections et à la présidence de la Commission. Il y a dans cette résolution des voies d'amélioration du régime juridique des partis politiques européens. On observera en particulier que la résolution lie la question de la démocratie interne des partis politiques européens à celle des liens de ces derniers avec les partis politiques nationaux et les citoyens. On y retrouve successivement des considérants selon lesquels « la démocratie à l'intérieur des partis et le respect de normes élevées en matière d'ouverture et d'intégrité par les partis politiques sont essentiels pour renforcer la confiance des citoyens dans le système politique » ; et « la résolution de la crise de gouvernance que traverse actuellement l'Union requiert une plus grande légitimation démocratique du processus d'intégration européenne ». Ainsi le Parlement prie-t-il « instamment les États membres et les partis politiques de veiller à ce que les noms et, le cas échéant, les emblèmes des partis politiques européens figurent sur le bulletin de vote » ; et invite-t-il « les partis politiques nationaux à informer les citoyens, avant et pendant la campagne électorale, de leur affiliation à un parti politique européen et de leur soutien au candidat de ce parti à la présidence de la Commission et à son programme politique ». Des recommandations similaires ont également été exprimées par la Commission à l'approche des élections de 2019<sup>40</sup>.

Que ces enjeux soient appréhendés dans un même cadre est somme toute logique : comme élément constitutif de la démocratie représentative à l'échelle de l'Union, les partis politiques européens non seulement sont appelés à appliquer les principes démocratiques dans leur fonctionnement, mais doivent, en outre, être connus des citoyens à l'expression de la volonté desquels **dont** ils sont censés contribuer. Pour l'exprimer autrement, la conscience de l'existence des partis politiques européens par les citoyens est la première condition pour que ceux-ci puissent fonctionner démocratiquement.

\*

\* \*

En étudiant au respect des valeurs démocratiques par les partis politiques européens, cet essai comparatif s'est intéressé à trois problématiques : de la formulation de ces valeurs, leur contrôle et l'application de

40. Voy. la Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil intitulée « Une Europe qui tient ses engagements : options institutionnelles pour renforcer l'efficacité de l'action de l'Union européenne », COM(2018) Final, 14 février 2018, qui encourage aussi à rendre plus visibles les liens entre partis nationaux et partis européens (cf. en particulier p. 5). Pour d'autres propositions stimulantes pour améliorer l'ancrage des partis politiques européens, voy. not. S. VAN HECKE e.a., *Reconnecting European Political Parties with European Union Citizens*, International IDEA Discussion Paper 6/2018.

celles-ci dans l'organisation interne des partis. Sur le premier volet, l'on peut observer, par rapport au droit constitutionnel allemand qui a servi de matrice à la reconnaissance des partis politiques européens dans le Traité, d'une part, une disjonction artificielle entre les partis et leurs composantes lorsqu'il s'agit d'apprécier le respect des valeurs et, d'autre part, une définition plus large des valeurs à respecter. Il nous semblerait à cet égard que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait servir d'étalon pour préciser ce qu'impliquent ces valeurs en ce que la Cour, confrontée à une diversité de traditions constitutionnelles plus importante encore que celle que connaissent les institutions de l'Union européenne, a pu apporter des éléments substantiels évitant la dilution de ces valeurs dans des formulations trop générales. Sur le deuxième volet, l'on a mis en lumière les déficiences du contrôle du respect de ces valeurs en particulier lorsqu'on apprécie la procédure en place à l'aune des standards actuels de « bonne gouvernance » qui inspire de plus en plus les États. Sur le troisième et dernier volet, l'on s'est demandé si le niveau européen péchait, comme la plupart des ordres juridiques nationaux, par une attention exclusive sur la « démocratie externe ». À cet égard, le jugement est nuancé : si le droit européen des partis politiques n'impose pas véritablement que les partis politiques européens soient démocratiquement gouvernés, il exige à tout le moins qu'une série d'aspects liés à leur organisation interne soient réglés. Éviter l'arbitraire du non droit est le premier pas vers la démocratisation des partis. Ce premier pas est prolongé dans des recommandations qui, si elles étaient suivies, ne transformeraient pas les partis politiques européens en « véritables » partis au sens où on les entend au niveau national, mais dont l'adoption aurait au moins le mérite de renforcer le lien entre partis européens et partis nationaux. Et si les règles allant dans le sens d'un approfondissement de l'exigence démocratique pouvaient influencer le droit national des partis politiques, le droit européen des partis politiques aura démontré qu'il n'est pas dénué de toute utilité.