CLAUDE ROTSCHILD

Le statut des partis politiques

Le rôle nouveau des partis dans les démocraties occidentales contemporaines, s'il a fait l'objet de nombreuses études, a rarement été mentionné dans les textes. Ainsi, en France, la Constitution de 1946 est restée muette à leur sujet et il faudra attendre la Constitution de 1958 pour qu'un article, d'une portée limitée, leur soit consacré (art. 4). Mais en République fédérale allemande, les constituants de Bonn, tenant compte de l'expérience passée, ont voulu intégrer les partis dans la vie politique en les institutionnalisant, afin de résoudre la contradiction fondamentale entre la réalité politique et la réalité juridique.

Cette transformation du rôle des partis en instrument indispensable au fonctionnement de la démocratie constitue une innovation d'importance non seulement en droit constitutionnel mais également dans la vie politique elle-même. En effet, l'article 21 de la Loi fondamentale (1) et la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral de Karlsruhe consacrent la position des partis qui ne sont pas des organes de pouvoir, mais qui jouent un rôle important, non seulement au sein du Parlement mais encore de l'ensemble de la vie politique.

Cette innovation pose un certain nombre de problèmes. Le premier a été de définir les fonctions des partis, l'article 21, comme nous le verrons, ne proposant qu'une définition insuffisante, et surtout, devant les tâches nouvelles des partis, de protéger l' « ordre fondamental libéral et démocratique ». C'est donc le Tribunal constitu-

(1) Cf. *Les institutions de la RFA*, Documents d'études n° 11, La Documentation française.

tionnel fédéral qui a été chargé de l'application de l'article 21, tant du point de vue de l'inconstitutionnalité des partis que de leur financement par l'Etat.

Les conséquences institutionnelles de la fonction des partis n'apparaîtront que plus tardivement, au travers des différentes lois électorales et surtout de la loi sur les partis, promulguée le 24 juillet 1967 (2).

A travers ces sources, le statut des partis politiques s'ordonne autour de trois questions : les fonctions des partis, leur structure juridique et leur financement.

I. — LES FONCTIONS DES PARTIS

Longtemps traitée uniquement par la Loi fondamentale, les fonctions des partis sont désormais précisées par la loi du 24 juillet 1967. Mais elles ne peuvent, de toute manière, s'entendre que sous la condition générale du respect de l'ordre fondamental libéral et démocratique.

1. *De la Loi fondamentale à la loi sur les partis.* — L'article 21 alinéa 1 de la Loi fondamentale se contente d'indiquer brièvement : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple. » Cette expression, pour insuffisante qu'elle soit, permet déjà de constater que la fonction du Parti est certainement de participer aux élections et à l'exercice du pouvoir puisque, comme le précise l'article 20 alinéa 2 de la Loi fondamentale : « La souveraineté émane du peuple. Elle est exercée par le peuple au moyen d'élections et de votations et par des organes spéciaux investis des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. » Mais l'expression même de « volonté politique du peuple » montre que les constituants avaient certainement envisagé que les fonctions d'un parti devraient dépasser le cadre électoral et parlementaire.

L'article 21 ne définit pas non plus la notion de parti. On peut cependant déduire de l'existence de l'article 9 de la Loi fondamentale concernant la liberté d'association que les partis constituent une catégorie spéciale d'association. Certes, l'article 21 alinéa 1 de la Loi fondamentale est ambigu, surtout si on le compare avec l'article 38 qui maintient la conception classique de la démocratie représentative, selon laquelle les députés représentent le peuple dans son ensemble, ne sont pas liés par des mandats ou des instructions et ne sont soumis

(2) *Parteingesetz B.G.Bl.*, 1967, 1re partie, pp. 773 à 778.

qu'à leur conscience. Cette ambiguïté et cette imprécision n'ont pas empêché son application par le Tribunal constitutionnel fédéral à plusieurs reprises. Mais les commentaires de nombreux auteurs, les variations de la jurisprudence de ce Tribunal, en particulier quant au financement des partis par l'Etat, ont amené le Parlement, après une longue attente, à adopter une loi sur les partis qui est enfin venue préciser la notion ainsi que les fonctions des partis.

Cette loi, adoptée par le Parlement dix-huit ans après l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale et élaborée par le gouvernement de Grande Coalition (3), a apporté les précisions qui étaient devenues indispensables à la vie politique en Allemagne fédérale, étant donné le rôle croissant des partis.

L'article 1er alinéa 1 de la Loi réaffirme que les partis sont un élément, constitutif et constitutionnellement nécessaire, de l'ordre fondamental libéral et démocratique. C'est reconnaître le rôle incontestable des partis dans le fonctionnement d'une démocratie moderne et leur place dans l'édifice constitutionnel. La deuxième phrase de l'alinéa rappelle que les partis ont une tâche publique à accomplir, qu'elle leur incombe de droit en vertu de la Constitution et que celle-ci en est le garant.

L'alinéa 2 est plus explicite. Il énumère les fonctions principales des partis et, ce faisant, il complète et innove très largement par rapport à la première phrase de l'article 21. Les partis doivent donc concourir à la formation de la volonté politique du peuple, et ceci dans tous les domaines de la vie publique. Ils sont chargés de présenter des candidats à l'ensemble des élections, mais leur rôle parlementaire est précisé et développé. Ils doivent « influencer l'évolution politique au Parlement et au gouvernement » et « introduire les buts politiques qu'ils ont élaborés dans le processus de formation de la volonté étatique ». Les partis sont donc chargés de constituer le gouvernement et, non seulement d'élaborer une politique nationale, mais de la mettre en œuvre, soit directement en constituant le gouvernement, soit par leur rôle d'opposition. Est exclue par là même toute idée de cabinet de techniciens, de cabinet apolitique ou au-dessus des partis.

Cependant le rôle des partis n'est pas seulement électoral ou parlementaire. Les première fonctions énumérées dans l'article 2 alinéa 2 sont globalement des tâches d'éducation et de formation politique, qu'il s'agisse de la formation de l'opinion publique, de

(3) Alliance gouvernementale de la CDU/CSU et du SPD, au pouvoir du 1er décembre 1966 aux élections fédérales de 1969.

l'éducation politique proprement dite ou de la formation de « citoyens capables d'assumer des responsabilités publiques », rôle éminemment important en Allemagne fédérale si l'on considère l'ampleur du personnel politique qu'exige le fonctionnement des institutions politiques au niveau de la Fédération, des Länder et des communes.

Mais la fonction peut-être la plus originale, au-delà d'un rôle de médiateur ou de porte-parole attribué traditionnellement aux partis politiques par les textes ou par la pratique, est d'être « le lien vivant et permanent entre les citoyens et l'Etat ». Les partis doivent donc constituer l'instrument privilégié permettant de faire « participer activement les citoyens à la vie politique ».

D'autre part, l'article 2 de la loi sur les partis vient combler le vide que constituait, dans la Loi fondamentale, l'absence d'une définition du parti politique. A plusieurs reprises, et en particulier dans les arrêts sur le KPD (4) et sur le SRP (5), le Tribunal constitutionnel fédéral avait donné un certain nombre de précisions, en particulier quant à la distinction entre parti et association d'électeurs, entre parti et groupe d'intérêt et de pression. Le Tribunal de Karlsruhe avait également indiqué que l'article 21 s'appliquait aux partis ayant une activité au niveau fédéral ou aux partis présents dans un seul Land. De même, le Tribunal avait considéré que les organisations annexes d'un parti, même juridiquement indépendantes, ne doivent pas être envisagées comme extérieures au parti.

Les critères dégagés par l'article 2 de la loi sur les partis répondent aux préoccupations du Tribunal de Karlsruhe. Les critères sont à la fois formels et matériels. Un parti est une association de citoyens dont les buts doivent être d'influencer la formation de la volonté politique et de participer aux élections au Bundestag ou dans un Landtag. Mais il ne peut être satisfait à cette condition que si le parti répond à un certain nombre de critères matériels : permanence, ce qui exclut les associations d'électeurs, ampleur et solidité de l'organisation, nombre de membres et « apparition publique », ce dernier critère devant être compris à la lumière de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral, en particulier dans l'arrêt sur le KPD, comme étant le style de propagande et le ton des arguments politiques employés.

Enfin, les élections étant le seul moyen de participer au pouvoir, le critère déterminant de la notion de parti est la participation aux élections. L'alinéa 2 de l'article 2 dispose qu'une association perd

(4) Parti communiste allemand.
(5) Parti socialiste du Reich.

son statut de parti si elle n'a présenté aucun candidat ou aucune liste à des élections au Bundestag ou à un Landtag au cours d'une période de six ans.

Il n'est fait aucune référence à un critère lié à la présence d'élus au Bundestag ou dans un Landtag. Cette condition serait revenue à dénier la qualité de partis à toutes les organisations autres que les quatre partis représentés au Bundestag. Un tel critère n'aurait certainement pas été accepté par le Tribunal de Karlsruhe.

2. *La limite infranchissable : l'ordre fondamental libéral et démocratique.* — Si l'Etat reconnaît les fonctions du parti, il a également décidé de se protéger contre lui, ce, dans le cadre de l'artiele 21 alinéa 2 de la Loi fondamentale : « Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après l'attitude de leurs adhérents, cherchent à porter atteinte à l'ordre fondamental libre et démocratique, à le renverser ou à compromettre l'existence de la République fédérale d'Allemagne sont anticonstitutionnels. Le Tribunal constitutionnel fédéral statue sur la question de l'anticonstitutionnalité. »

Il n'est pas nécessaire de s'étendre longtemps sur les motifs qui ont incité les pères de la constitution à adopter un tel article. La nature du NSDAP (6), ses méthodes, sa propagande et surtout sa prise du pouvoir par les voies légales étaient trop récentes dans les mémoires pour que les constituants s'arrêtent longtemps sur la contradiction existant entre la proclamation de principes démocratiques et libéraux et la possibilité d'interdire un parti politique. Au demeurant, la loi sur les partis politiques n'est pas revenue sur ce sujet.

Le Tribunal de Karlsruhe a eu l'occasion de déterminer le contenu et les limites des termes « ordre fondamental libéral et démocratique » dans deux arrêts respectivement consacrés au SRP et au KPD.

Dans l'arrêt relatif à l'interdiction du SRP (7), le Tribunal définit ainsi les principes de la démocratie libérale : « L'ordre démocratique et lihéral est un ordre qui élimine tout pouvoir par la force et tout pouvoir arbitraire. C'est un ordre qui reconnaît l'Etat de Droit et le principe de la libre détermination du peuple selon la volonté des majorités changeantes et qui respecte l'égalité et la liberté. Il faut compter parmi les principes essentiels de cet ordre : le respect des droits de l'homme et surtout du droit à la personnalité, à la vie et à un libre développement, la souveraineté populaire, la séparation

(6) Parti national-socialiste.
(7) 23 octobre 1952, *BVerf. GE*, 2, 14.

des pouvoirs, la responsabilité gouvernementale, la légalité de l'administration, l'indépendance des tribunaux, le multipartisme et l'égalité de chances pour tous les partis avec le droit de constituer une opposition. »

Quant à l'arrêt relatif au KPD (8), il illustre très clairement la manière dont les juges appliquent ces principes. En effet, la Cour constate dans un premier temps que le KPD adhère au marxisme-léninisme, puis elle analyse en détail les principes de cette doctrine, et, après avoir constaté que le KPD reconnaît l'ensemble de ces principes, elle déclare que la dictature du prolétariat est incompatible avec les principes démocratiques et libéraux et rejette l'argument du Parti communiste allemand, selon lequel la dictature du prolétariat est la forme la plus élevée de la démocratie. Par la suite, le Tribunal examine l'activité du KPD et apprécie son activité générale. Passant en revue la politique suivie par le Parti communiste allemand, il rejette l'argument selon lequel celui-ci ne viserait qu'à s'opposer à la politique d'un gouvernement, en l'espèce le gouvernement Adenauer. La Cour examine également le style politique du KPD. Elle rappelle finalement quels sont les principes que doit respecter le parti et le contenu de ces principes : « Cela veut dire au moins qu'il respecte comme cadre de la vie politique un ordre constitutionnel, incarnant une échelle de valeurs, confirmé par le peuple au moyen d'élections libres et reconnaît, quoi qu'il en soit, les autres partis politiques comme concurrents dans la lutte incessante pour le meilleur ordonnancement de l'Etat, dans la mesure où il ne leur conteste pas d'emblée la possibilité de vouloir ce qui est juste politiquement. Il en résulte que le devoir minimum de tout parti politique dans un Etat libéral-démocratique, dans son intervention publique, dans la forme et le style de son activité politique, est de reconnaître comme obligation pour lui les valeurs constitutionnelles supérieures, de collaborer à l'affermissement de leur image et, au minimum, de s'abstenir de tout abaissement, diffamation de cet ordre. Un parti qui entreprend une campagne permanente et systématique de dénigrement et de raillerie de ces valeurs et de l'ordre qui les incarne, a pour but d'y porter atteinte et même de le renverser. Il n'est pas pensable qu'un tel parti puisse être appelé à contribuer constitutionnellement à la formation de la volonté étatique dans une démocratie libérale. »

Le Tribunal ne se limite pas à déterminer le contenu des principes libéraux et démocratiques. Il précise également les conditions légales d'atteinte à ces principes. Les conditions légales sont le but du parti

(8) 17 août 1956, *BVerf. GE*, 5, 11-12.

et le comportement des adhérents et sympathisants. Dans son arrêt relatif au KPD, la Cour précise ainsi la notion de but d'un parti : « Cette disposition ne distingue pas entre des buts proches (importants) et des buts lointains (sans importance). Ce qui est décisif, c'est si un parti, d'après ses buts, a l'intention *hic et nunc* de porter atteinte ou de renverser l'ordre fondamental libéral et démocratique. Si cette intention peut être prouvée dans le présent, le moment où, d'après sa conception, le succès de cette intention doit avoir lieu ou aura lieu n'a pas de signification juridique. »

La portée de cette jurisprudence, autrefois remarquée, doit être aujourd'hui tempérée pour plusieurs raisons. En effet, depuis l'arrêt du 17 août 1956 interdisant le KPD, l'article 21 alinéa 2 n'a plus été appliqué (9). De plus, l'importance politique de ce texte a, elle aussi, largement diminué pour les raisons inverses de celles qui avaient présidé à son adoption. Le renforcement des institutions et leur bon fonctionnement, le succès économique du nouveau régime ont permis que sa légitimité ne soit plus sérieusement mise en doute, du moins par un parti politique organisé. Le problème de fond de l'article 21 alinéa 2 est donc celui de son utilité. En cas de mauvais fonctionnement des institutions, de crise politique ou économique mise à profit par un parti extrémiste, l'utilisation par le gouvernement de l'article 21 permettrait-il à celui-ci d'arrêter les progrès d'un tel parti, même si la Cour de Karlsruhe l'interdisait ?

En tout état de cause, dans l'esprit qui inspire le système allemand, la fonction des partis est étroitement liée à la structure juridique dans laquelle ceux-ci doivent s'insérer.

II. — LES STRUCTURES JURIDIQUES DES PARTIS

Le système choisi repose sur une conception pluraliste de la démocratie. Les corollaires des fonctions des partis sont nécessairement la liberté de création et l'égalité des chances. De plus, les tâches dévolues aux partis et précédemment examinées ne peuvent être assurées que si leur organisation est conforme aux principes démocratiques.

1. *Liberté de création et égalité des chances.* — « La création des partis est libre » (10). Cette disposition, en l'absence d'une définition précise du parti politique, n'avait que peu de conséquences immé-

(9) C'est ainsi qu'en octobre 1967 une décision des ministres de l'intérieur des Länder autorise la création d'un nouveau Parti communiste allemand qui voit le jour le 26 septembre 1968 sous le nom de DKP *(Deutsche Kommunistiche Partei)*.

(10) Art. 21 al. 1 de la Loi fondamentale.

diates, si ce n'est qu'elle semblait exclure la possibilité d'interdiction préventive d'un parti. Sur ce point fondamental, la loi sur les partis est venue préciser les conditions dans lesquelles s'exeree cette liberté. En effet, pour bénéficier des prérogatives réservées aux partis, le groupement qui se constitue doit répondre à des conditions qui renvoient à la notion même de parti, au sens du droit allemand, conditions qui, par là même, encadrent la liberté en cause. Ainsi l'article 2 a-t-il délimité la notion de parti en ces termes : « Les partis sont des associations de citoyens qui veulent influencer, d'une manière permanente ou pour une longue période, dans le domaine de la Fédération ou d'un Land, la formation de la volonté politique et participer à la représentation du peuple au Bundestag ou dans un Landtag, lorsque, d'après l'image d'ensemble de leurs caractéristiques effectives, notamment d'après le nombre de leurs membres et d'après leur apparition publique, ils offrent une garantie suffisante du sérieux de cet objectif. Les membres d'un parti ne peuvent être que des personnes physiques » (11). En outre, l'article 6 alinéa 1 énonce : « Le parti doit avoir un statut écrit et un programme écrit. » Quant à l'alinéa 3 de l'article 6, il exige que les statuts et les programmes ainsi que les noms des principaux dirigeants soient communiqués au président de la commission électorale fédérale, et que celui-ci soit informé de la dissolution du parti ou d'une fédération. Ces dispositions sont contraignantes puisque l'article 38 de la loi sur les partis autorise le président de la commission électorale fédérale à utiliser l'astreinte pour obliger le comité directeur d'un parti à se conformer aux dispositions de l'article 6.

Par le jeu de ces conditions, la constitution d'un parti est susceptible d'un contrôle exereé par le Tribunal constitutionnel fédéral. L'ensemble des dispositions de l'article 6 ne constitue pas cependant une autorisation préventive à proprement parler. L'article 6 est avant tout un moyen de rassembler les preuves et seul le Tribunal constitutionnel fédéral reste compétent en matière d'interdiction des partis.

Ces dispositions restent insuffisantes si dans les faits les partis n'ont pas une chance égale de développement. L'article 5 de la loi sur les partis, également qualifié de *Differenzierungsklausel*, clause de différenciation (12), proclame que l'Etat ou l'administration doivent

(11) Pour des commentaires critiques approfondis de ce texte voir notamment Wilhem HENKE, *Das Recht der politischen Parteien*, 2e éd., Göttingen, 1972, p. 32, et Hans Rudolph LIPPHARD, *Die Gleicheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt*, Berlin, 1975, p. 649-650.

(12) Cf. F. OSSENBÜHL, Rechtliche Probleme der Zulassung zur öffentlichen Stadthallen, in *DUBV*, 1973, pp. 289 et s.

assurer l'égalité de traitement aux différents partis. Cependant cette égalité de traitement n'est pas absolue. Elle peut être modulée en fonction de l' « importance du parti » mais, précise l'article 5 de la loi, jusqu'à un seuil minimum. La fixation de ce seuil minimum a fait l'objet de controverses en matière de remboursement des frais électoraux qui ont été finalement tranchées par le Tribunal de Karlsruhe lequel a fixé le seuil de remboursement à 0,50 % des deuxièmes voix exprimées dans une circonscription électorale (13). Deux critères définissent l'importance d'un parti. Le premier est constitué par les résultats électoraux. Le second, subsidiaire, est l'existence d'un groupe parlementaire au Bundestag, ceci afin de ne pas introduire un trop grand déséquilibre au sein des partis représentés au Bundestag. L'égalité de traitement ainsi entendue est conforme à l'esprit de la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral qui n'a jamais considéré qu'en matière électorale la clause exigeant d'un parti 5 % des voix pour qu'il soit représenté au Bundestag constituait une rupture de l'égalité des chances des partis.

2. « *Ordre interne* » *conforme aux principes démocratiques.* — Le complément indispensable de la liberté de création des partis est prévu par l'article 21 alinéa 3 de la Loi fondamentale : « Leur organisation interne doit être démocratique. » Le terme allemand *Innere ordnung* traduit une conception plus large que celle d'organisation interne. Elle recouvre l'ensemble des activités du parti. Malgré son imprécision, la formule de la Loi fondamentale a été appliquée par le Tribunal constitutionnel fédéral en particulier lors du procès du SRP (14). L'arrêt considère en effet qu'un parti qui n'est pas organisé démocratiquement peut avoir pour but d'imposer un système non démocratique à l'ensemble du pays, ce qui justifie son interdiction, encore que cet élément n'ait pas été le seul retenu. Depuis, la loi sur les partis est venue détailler cette exigence générale en se fixant deux objectifs, à savoir la protection des droits des membres du parti et la démocratie dans l'organisation interne de ce dernier. Les moyens utilisés sont doubles : fixation de normes minimales, comme par exemple l'existence d'un comité directeur, et fixation de principes impératifs, on songe à l'élection au scrutin secret de ce comité directeur.

a) *Les droits des membres.* — La loi n'a pas imposé de dispositions impératives concernant l'admission des membres. Un parti doit en

(13) Parteiengesetz-Urteil, 3 décembre 1968, *BVerf. GE*, 24, 300.
(14) Précité.

effet toujours pouvoir refuser un candidat qui ne lui paraît pas correspondre à ses options, mais il n'en va pas de même pour la sortie du parti. La loi prévoit que tout membre a le droit de quitter un parti. Et surtout la procédure d'exclusion est strictement réglementée. Si la loi ne précise pas quels sont les motifs pouvant provoquer l'exclusion, ce qui aurait constitué une dénégation de l'indépendance des partis, elle limite cependant l'étendue des motifs d'exclusion. Le membre doit avoir commis une faute intentionnelle envers le parti et cette faute doit avoir eu des conséquences graves pour le parti (15). Cette disposition semble rejeter l'exclusion pour une simple divergence d'opinion, seule une opposition fondamentale peut donc constituer un motif d'exclusion.

De plus, la nature des mesures qui peuvent être prises contre un membre ainsi que les organes compétents pour ce faire doivent être prévus dans les statuts. Ces statuts doivent comporter un règlement juridictionnel, des juridictions arbitrales, une procédure d'appel auprès d'une juridiction arbitrale supérieure et, garantie finale, la décision d'exelusion doit être motivée par écrit. La liberté d'opinion d'un membre semble être préservée contre l'arbitraire d'une direction autoritaire.

b) *Organisation interne.* — Le législateur a souhaité que les principes d'égalité des membres et de démocratie à tous les niveaux règnent dans un parti, conditions indispensables pour qu'ils puissent remplir leurs fonctions. Si les conditions fixées par la loi ne sont pas remplies, le parti n'est pas démocratique. L'organisation du parti doit être territoriale, sans pour cela que les structures soient inscrites dans les circonscriptions administratives (16). Les organes des sections sont de deux ordres : l'assemblée des membres et le comité directeur. Les organes délibérants fondamentaux sont les assemblées de membres et le congrès. Un échelon intermédiaire est prévu : l'assemblée de délégués. Les mêmes textes s'appliquent à ces deux types d'organes (17). Leur rôle est fondamental puisqu'ils doivent élire les organes dirigeants (18) et décider de l'orientation du parti et de ses structures. La loi fixe une périodicité minimum de deux ans et veille à limiter au maximum la cooptation (19). Un des objectifs de la loi est d'organiser et de protéger la démocratie, en particulier dans les

(15) Art. 10 al. 4 de la loi sur les partis.
(16) Art. 7 al. 1 de la loi sur les partis.
(17) Art. 10 de la même loi.
(18) Art. 10 al. 4 de la même loi.
(19) Art. 10 al. 2 de la même loi.

congrès. Ainsi les délégués ne peuvent être élus que pour deux ans afin d'éviter de fausser les suffrages. L'article 13 fixe des règles impératives minimum quant à la composition des assemblées de délégués afin que la représentation des sections soit équitablement assurée. Elle l'est en fonction de deux critères : le nombre des militants et les résultats électoraux dans la circonscription de la section. Cependant le premier critère est prépondérant, le nombre des délégués d'une section doit être calculé en premier lieu d'après le seul nombre des militants, mais les statuts peuvent prévoir que la moitié, au maximum, du nombre total des délégués soit répartie en fonction des résultats électoraux. Ces dispositions ont pour but de conserver un rôle déterminant aux militants et d'éviter que les résultats électoraux ne pèsent trop lourd. La loi veille également à éviter la cooptation et l'installation d'une oligarchie aux postes clés du parti. Ainsi ne peuvent faire partie du comité directeur, tant du parti que d'une fédération ou d'une section, en plus des membres élus directement par les assemblées de membres ou les congrès, que des personnalités détenant leur poste par l'élection, mais néanmoins dans la proportion maximum d'un cinquième du nombre des membres du comité directeur (20). Cette disposition vise très précisément les députés dont la plaee ne doit pas devenir prépondérante au sein d'un parti. Des dispositions analogues s'appliquent aux assemblées de délégués. En ce qui concerne les organes politiques autres que le comité directeur, les dispositions sont moins strictes (21), mais l'élection reste le principe et la cooptation est également limitée. Le texte prévoit l'existence de juridictions arbitrales indépendantes des organes dirigeants et chargés d'appliquer un règlement juridictionnel joint aux statuts et qui doit garantir les droits de la défense. Le souci de préserver la démocratie dans les partis se remarque également par les dispositions concernant les sections territoriales. Les motifs de dissolution ainsi que les organes compétents pour la prononcer doivent être prévus par les statuts. Le congrès doit confirmer la décision, une possibilité d'appel doit exister. Ce souci est confirmé par l'article 15 alinéa 3 qui prévoit que les sections des échelons inférieurs doivent avoir un droit de proposition. Quant aux moyens d'assurer la formation démocratique de la volonté dans les différents organes, la loi impose un certain nombre de procédures. Elle rappelle que le droit de vote est égal pour tous, militants et dirigeants (22). Par ailleurs, les élections

(20) Art. 11 al. 2 de la même loi.
(21) Cf. art. 12 de la loi sur les partis.
(22) Art. 10 al. 2 de la même loi.

politiques importantes, en particulier celle des organes dirigeants, doivent avoir lieu au scrutin secret. Les décisions doivent être prises à la majorité des suffrages.

Ce luxe de détails ne doit néanmoins pas faire illusion. La loi du 24 juillet 1967 est, en quelque sorte, une loi-cadre qui laisse une large liberté aux partis. C'est pourquoi nombre de dispositions ont le caractère plus d'un conseil que d'une obligation impérative. Il en va ainsi notamment pour la dimension des structures territoriales, pour le mode d'élection de certaines institutions telles que l'organe exécutif du parti, pour la limitation du nombre des mandats et, d'une manière générale, pour les modalités de contrôle des militants sur leur direction. En outre, la loi passe sous silence la question de la présentation des candidats, particulièrement importante dans un système de représentation proportionnelle, et les rapports du parti avec le groupe parlementaire.

Mais, pour remarquables qu'ils soient, les aspects de la loi allemande jusque-là étudiés ne constituent en vérité que l'accompagnement de ce qui constitue sa raison d'être profonde, c'est-à-dire d'assurer et d'organiser le financement des partis.

III. — LE FINANCEMENT DES PARTIS

L'article 21 alinéa 1 de la Loi fondamentale dispose que « les partis doivent rendre compte publiquement de l'origine de leurs ressources ». Due aux mauvais souvenirs que gardaient les constituants de certains soutiens financiers obtenus par le NSDAP, cette disposition a pris un sens nouveau dans l'actuel système constitutionnel allemand. De nos jours, il ne s'agit plus d'un simple contrôle des ressources financières mais de donner aux partis les moyens de remplir leurs fonctions. En effet, la loi sur les partis, sans interdire pour autant le financement privé, assure à ceux-ci un financement public. De cette manière, elle tend à favoriser la transparence des organisations politiques. Mais il ne s'agit pas là de l'œuvre du seul législateur. Avant comme après l'adoption de la loi, la jurisprudence de la Cour de Karlsruhe joue un rôle déterminant dans ce domaine.

1. *Le financement public des partis.* — Deux mécanismes essentiels doivent être envisagés, à savoir le remboursement des frais de campagne électorale et les déductions fiscales accordées aux contribuables auteurs de dons au profit des partis politiques.

a) *Remboursement des frais de campagne électorale.* — Pour comprendre l'état actuel du droit positif, il convient de rappeler la situation antérieure à la loi du 24 juillet 1967. En vertu d'une loi fédérale du 16 décembre 1954, le financement des partis n'était assuré qu'indirectement par le jeu d'avantages fiscaux accordés aux contribuables qui faisaient des dons aux partis politiques. Pour des raisons sur lesquelles nous aurons à revenir, cette loi fut déclarée inconstitutionnelle par la Cour de Karlsruhe (23). En contrepartie de cette décision qui privait les partis d'une importante source de financement, le Bundestag a alors voté annuellement une subvention aux partis politiques « pour le travail de formation politique ». Mais cette subvention n'était accordée qu'aux seuls partis représentés au Bundestag. Ce système présentait donc deux traits essentiels. D'une part il s'agissait d'un financement public global touchant à l'ensemble des fonctions du parti et non pas seulement à son rôle électoral. D'autre part, les petits partis se trouvaient exclus du bénéfice de la subvention. Ces inconvénients conduisirent le Tribunal constitutionnel fédéral à affirmer, dans un arrêt du 19 juillet 1966 (24), que seules doivent être remboursées les dépenses directement liées à la campagne électorale et que tous les partis qui participent à cette campagne devront bénéficier des fonds publics sous forme de remboursement des frais électoraux. Ainsi se trouvaient abandonnés et le financement public global et l'éviction des petits partis.

La loi sur les partis, dont la nécessité s'était accrue à la suite de cette décision, institua, dans sa section IV, le remboursement des frais électoraux, non sans tenter de réintroduire des éléments de financement global et de défaveur pour les petits partis. L'article 18 de la loi précise que tous les partis qui ont participé à la campagne électorale « avec leurs propres candidatures doivent être remboursés des frais nécessaires d'une campagne électorale raisonnable *(angemessen)* ». A cet effet, le budget fédéral doit fournir des fonds d'un montant égal à 2,50 DM par électeur inscrit, ces fonds devant constituer le forfait des frais de campagne électorale.

Le texte de 1967 indiquait que seuls les partis ayant obtenu 2,50 % des deuxièmes voix pouvaient prétendre au remboursement, celui-ci devant avoir lieu proportionnellement au nombre de voix obtenues par les partis. Mais la novation de la loi par rapport à l'arrêt de 1966 est que les partis remplissant les conditions nécessaires au remboursement peuvent se voir attribuer des acomptes par le pré-

(23) Cf. *infra*, n. 28.
(24) *BVerf. GE*, 19 juillet 1966, 20, 56.

sident du Bundestag. Ces acomptes ne doivent pas dépasser 60 % du montant total du remboursement et ils sont étalés sur trois ans : 10 % pour la deuxième année de la législature, 15 % la troisième année et 35 % l'année électorale. En cas d'élections anticipées, les acomptes peuvent être versés globalement (25). La loi autorise également les Länder à rembourser les frais électoraux mais selon les mêmes modalités que le Bund. La solution adoptée par la loi sur les partis est donc une position médiane, à mi-chemin entre le financement global et le financement strictement électoral.

Dans un arrêt du 3 décembre 1968 (26), la Cour de Karlsruhe a confirmé le principe des acomptes (27). Mais, donnant raison aux petits partis, elle a abaissé le seuil de remboursement fixé par la loi à 2,50 % des voix à 0,50 %. Les inconvénients du système pratiqué entre 1958 et 1965 sont donc supprimés, ainsi que le barrage constitué par la clause des 2,50 % dont le résultat était de défavoriser et même d'empêcher toute création de parti.

b) *Déductions fiscales pour dons aux partis politiques.* — Cette forme initiale du financement des partis, adoptée par la loi fédérale du 16 décembre 1954, a été condamnée par un arrêt de la Cour de Karlsruhe du 24 juin 1958 (28). L'argumentation du Tribunal est d'une grande simplicité. En raison de la nature progressive de l'impôt sur les revenus, les gros contribuables sont plus fortement incités aux dons. Les conséquences sont doubles. En premier lieu, cette forme de financement public indirect que constitue la réduction d'impôt favorise de manière différente les partis et rompt donc le principe d'égalité entre eux. En second lieu, cette disposition favorise les partis qui recrutent leurs adhérents et surtout leurs sympathisants parmi les citoyens aux revenus élevés au détriment des partis ayant un grand nombre d'adhérents aux revenus modestes et peu intéressés par les avantages fiscaux, ces partis ne pouvant alors compter que sur les contributions de leurs membres.

Tout en tenant compte de cette jurisprudence, la loi sur les partis réintroduit ce financement public indirect. En effet, si la Cour avait condamné le principe de la déduction fiscale, c'était en raison de la nature progressive de l'impôt. La loi a donc adopté la solution de limiter le montant des sommes déductibles de l'impôt. Les articles 34

(25) Art. 20 de la loi sur les partis.
(26) Préc. *supra* p. 63, n. 13.
(27) La Cour déclare que « les analyses électorales et les sondages doivent être commandés dès la première année après les élections, les imprimés et les affiches doivent être préparés ». Elle justifie ainsi le principe des acomptes.
(28) *BVerf. GE*, 8, 51.

et 35 autorisent la déduction des dons jusqu'à 660 DM pour une personne physique ou morale et jusqu'à 1 200 DM pour un ménage. Le procédé a l'avantage d'inciter les citoyens à participer à la vie politique et de limiter, sans la faire disparaître, l'inégalité entre les partis. Cette solution a été confirmée par la Cour de Karlsruhe en 1979, en dépit des doléances des partis qui invoquent l'insuffisance des dispositions légales et leurs difficultés financières. La question n'est toujours pas réglée aujourd'hui puisqu'un scandale concernant les dons et subventions déductibles des impôts a éclaté à Bonn à l'automne 1981.

Bien entendu, les partis disposent aussi d'autres sources de financement d'origine purement privée. La loi ne s'en est pas entièrement désintéressée puisque ces ressources doivent, comme les autres, être rendues publiques.

2. *La transparence financière des partis.* — La section V de la loi sur les partis est consacrée à la reddition des comptes. On doit remarquer que le contrôle ne porte que sur les recettes et non sur les dépenses car la solution contraire reviendrait à nier toute liberté aux partis. Néanmoins, l'existence d'un contrôle introduit la possibilité d'une moralisation financière des partis.

L'article 23 dispose que le comité directeur doit publier chaque année un rapport justificatif des recettes du parti. Ce rapport doit faire état des cotisations, des versements des élus, des revenus provenant des biens du parti, des publications, des dons, des crédits, du remboursement par l'Etat des frais électoraux et des ressources diverses (29). L'article 26 donne la définition des recettes, l'alinéa 3 précise que les biens en nature doivent être chiffrés en argent. L'article 27 alinéa 3 indique que les prestations de service des membres du parti ou des organisations proches du parti supérieures à 1 000 DM doivent être également chiffrées en argent. Le texte initial de l'article 25 prévoyait que les dons supérieurs à 20 000 DM pour une personne physique et à 200 000 DM pour une personne morale devaient être mentionnés dans le rapport avec le nom et l'adresse du donateur. La Cour de Karlsruhe s'est montrée plus sévère en exigeant la publicité du donateur à partir de 20 000 DM, qu'il soit une personne physique ou une personne morale.

La vérification des comptes est imposée par l'article 23 alinéa 2. Elle est assurée par des commissaires aux comptes n'ayant aucun lien avec le parti (30). Les partis sont obligés de tenir une comptabi-

(29) Art. 24 al. 3 de la loi sur les partis.
(30) Art. 31 de la même loi.

lité et de conserver leurs livres pendant cinq ans (31). Les modalités de vérification des comptes sont précisées par l'article 29. Il faut remarquer que ce sont les comptes non seulement du parti mais aussi des fédérations et des sections qui peuvent être l'objet de vérifications. De plus, les experts-comptables peuvent exiger des membres du Comité directeur toutes justifications et explications nécessaires. Le rapport comptable est ensuite transmis au président du Bundestag qui est chargé de le publier. Une seule sanction est prévue, mais elle revêt une importance particulière. Le président du Bundestag n'est pas autorisé à rembourser les frais électoraux des partis qui n'auront pas présenté de rapport comptable vérifié selon les dispositions de la loi et revêtu du visa des commissaires aux comptes. Cette sanction peut paraître insuffisante pour garantir la véracité et la loyauté des comptes des partis, mais elle a l'avantage d'exister et de prouver que la publicité des comptes n'est pas une entreprise irréalisable. Quoi qu'il en soit, les chiffres communiqués permettent une plus grande connaissance de la nature et de l'activité des partis politiques.

Au total, les partis politiques allemands bénéficient d'une condition juridique d'une richesse légale et jurisprudentielle sans comparaison avec les autres pays démocratiques. Il est frappant de constater que cet appareil n'a pas modifié la vie des partis en République fédérale d'Allemagne ni le fonctionnement des institutions parlementaires. C'était, il est vrai, l'un des objectifs de la loi sur les partis. Est-il certain que la vie démocratique des partis soit renforcée ? Que les citoyens de la RFA se reconnaissent dans leurs partis ? On peut en douter. En revanche, la situation financière des partis est toujours aussi difficile et les formations représentées au Bundestag vont jusqu'à souhaiter une révision de la constitution pour permettre un financement direct ou indirect par la Fédération et les Länder (32). Il n'en reste pas moins que le statut juridique des partis politiques allemands, en dépit de toutes les critiques qui ont pu lui être faites, des nombreux problèmes qu'il n'a pas résolus, permet une plus grande transparence de leurs activités, ce qui, quand on considère la situation qui prévaut en France, est loin d'être dérisoire.

(31) Art. 28 de la même loi.
(32) Cf. *Der Spiegel*, 14 décembre 1981, p. 17.