

Le Conseil d'Etat. Section du Contentieux. 10ème et 9ème sous-sections réunies.
Sur le rapport de la 10ème sous-section.

PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB

8 décembre 2000 N° 212044.

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire enregistrés les 3 septembre et 17 décembre 1999 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour le PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB dont le siège est 25, avenue Thiers à Bayonne (64100), représenté par son président ; le PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB demande que le Conseil d'Etat annule la décision du 2 juillet 1999 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté son recours gracieux dirigé contre la décision du 22 janvier 1999 rejetant la demande d'agrément de son association de financement, ensemble ladite décision ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 4, 55 et 88-1 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment ses articles 10, 14 et 16 ;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la communauté économique européenne, devenue la Communauté européenne, modifié en dernier lieu par le Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, notamment ses articles 2, 3, 4, 17, 18, 19, 56, 58 et 191 ;

Vu la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée, notamment ses articles 11 à 11-4 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

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

des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger' ;

Considérant que le PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB défère au Conseil d'Etat la décision en date du 2 juillet 1999 par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté son recours gracieux contre la décision du 22 janvier 1999 ayant, sur le fondement des dispositions législatives précitées, refusé d'agréer son association de financement au motif que l'essentiel des ressources de celle-ci émane d'un parti politique étranger ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur

Sur la légalité externe :

Considérant que l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 fait figurer parmi les décisions administratives individuelles défavorables soumises à une obligation de motivation en la forme, celles qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; qu'une décision refusant d'agréer une association de financement est au nombre de celles entrant dans le champ de ces dispositions ; que, toutefois, contrairement à ce que soutient le groupement requérant, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne se prononce pas au même titre qu'une juridiction qui sera astreinte à répondre à l'ensemble des moyens non inopérants invoqués devant elle ;

Considérant que le refus opposé le 22 janvier 1999 à la demande d'agrément énonce les considérations de droit et de fait qui lui servent de fondement, satisfaisant par là-même aux exigences posées par l'article 3 de la loi du 11 juillet 1979 ; qu'en outre, et alors que le respect de cette formalité par la décision initiale n'obligeait pas la commission à motiver en la forme la décision rejetant le recours gracieux dont elle avait été saisie, cette dernière comporte elle aussi les considérations de droit et de fait lui servant de fondement ;

Considérant que l'unique moyen de légalité externe invoqué, pris dans ses diverses branches, ne peut qu'être écarté ;

Sur la légalité interne :

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

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

Considérant que, comme il a été dit ci-dessus, l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 interdit aux associations de financement de recevoir des contributions financières 'd'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger' ; que les partis politiques étrangers, qui sont au nombre des personnes morales de droit étranger, entrent dans

le champ des prévisions de cette prohibition ; que les modifications apportées par la loi du 19 janvier 1995 au deuxième alinéa de l'article 11-4 à l'effet, d'une part, d'interdire à une personne morale de financer un parti ou un groupement politique et, d'autre part, d'exclure de cette interdiction les 'partis et groupement politiques' en raison du rôle qui leur est dévolu par l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958, n'ont eu ni pour objet ni pour effet de soustraire les partis politiques étrangers à l'interdiction faite à l'ensemble des personnes morales de droit étranger de financer un parti politique français ; que, par suite, le groupement requérant n'est pas fondé à soutenir que la décision attaquée reposerait sur une fausse application des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 rapprochées de celles de son deuxième alinéa ;

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

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

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

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

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

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

Considérant que les groupements et partis politiques entrant dans le champ des prévisions de l'article 4 de la Constitution de la République française ont pour vocation de concourir à l'expression du suffrage dans le cadre de la mise en oeuvre de la souveraineté nationale ; que le législateur en interdisant à des Etats étrangers et à des personnes morales de droit étranger de financer les partis politiques nationaux a entendu éviter que ne puisse ainsi s'instaurer un lien de dépendance qui serait préjudiciable à l'expression de la souveraineté nationale ; que l'objectif ainsi poursuivi se rattache à la 'défense de l'ordre' au sens des stipulations du paragraphe 2 de l'article 10 de la convention ; qu'en raison tant de la justification de cette

mesure que du fait que le droit à la liberté d'expression ne se trouve affecté que de façon indirecte par les modalités de financement des partis politiques et compte tenu de la marge d'appréciation que l'article 10, paragraphe 2, réserve au législateur national, les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, ne sont incompatibles, ni avec les stipulations de l'article 10 de la convention, ni davantage avec celles de son article 14 ;

Quant au droit communautaire :

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

Considérant, en premier lieu, que si l'interdiction faite par la loi à tout parti politique étranger de financer une association de financement d'un parti politique français concerne notamment des partis ou groupements ayant leur siège dans un Etat membre de la communauté européenne autre que la France, cette interdiction n'affecte en rien la liberté de circulation et de séjour visée à l'article 18 du traité CE, laquelle, au demeurant, ne revêt pas un caractère absolu ;

Considérant, en deuxième lieu, que les dispositions législatives en cause sont, par elles-mêmes, sans incidence sur l'exercice par un citoyen de l'Union européenne n'ayant pas la nationalité française et résidant en France, du droit de vote ou d'éligibilité aussi bien aux élections municipales qu'aux élections au Parlement européen ; qu'elles ne sont donc pas incompatibles avec l'article 19 du traité CE ;

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

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

Considérant enfin que ne saurait davantage être accueilli le moyen tiré de l'incompatibilité de la loi avec les dispositions de l'article 12 du traité interdisant 'toute discrimination exercée en raison de la nationalité' dès lors que cet article ne produit effet que 'dans le domaine d'application... du traité' et 'sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit' et qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus les différents moyens tirés de la violation du droit communautaire ne sont pas eux-mêmes pertinents ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que par les décisions attaquées la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté la demande d'agrément de son association de financement et le recours gracieux qu'il a formé contre cette décision de rejet ;

DECIDE :

Article 1er : La requête du PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée au PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB, au président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et au ministre de l'intérieur.

Après avoir entendu en audience publique : - le rapport de M. Lévy, Conseiller d'Etat, - les observations de Me Odent, avocat du PARTI NATIONALISTE BASQUE ERI-PNB, - les conclusions de Mme Maugué, Commissaire du gouvernement ;

Président : M. Genevois.