

Le financement public des partis politiques

(Version : 1^{er} novembre 2012)

1.	Principes généraux.....	1
2.	Critères d'obtention de fonds publics	2
3.	Montant du financement	2
4.	Plafonds de financement	3
5.	Fixation et versement des fonds publics	4
6.	Versement d'acomptes	5
7.	Obligation de présentation des comptes	5
8.	Procédures administratives visant des rapports d'activité erronés et autres infractions à la loi sur les partis.....	6
8.1.	Fausse déclaration visée par l'article 24, paragraphe 8, PartG (article 31a PartG).....	6
8.2.	Sanctions frappant les irrégularités du rapport d'activité (article 31b PartG)	6
8.3.	Non-respect de l'obligation de publicité de dons importants dans le rapport d'activité (article 31c, paragraphe 1, phrase 2, PartG)	6
8.4.	Obtention illégale de dons (article 31c, paragraphe 1, phrase 1, PartG)	7
9.	Dispositions pénales (article 31d PartG)	7

1. Principes généraux

Après que la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgericht - BVerfG), le 9 avril 1992, a rendu l'arrêt de principe sur le financement public des partis politiques (BVerfGE vol. 85, pp. 264 sqq.), le législateur a profondément remanié cette matière dans la loi sur les partis (Parteiengesetz - PartG) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994¹. Le remboursement des frais de campagne pratiqué jusqu'alors pour les diverses élections au niveau de la Fédération et des Länder a cédé la place à un financement public annuel d'ordre général (nouvelle version de la loi sur les partis du 31 janvier 1994, Bundesgesetzblatt - BGBl. I p. 149²). La Huitième loi du 28 juin 2002 amendant la loi sur les partis a, une nouvelle fois, apporté des changements substantiels, notamment en durcissant les sanctions financières et pénales en cas d'infraction à la loi sur les partis (BGBl. I p. 2268 ; projet de loi : impression du Bundestag allemand 14/8778³). La Neuvième loi du 22 décembre 2004 portant modification de la loi sur les partis (BGBl. I p. 3673, projet de loi : impression du Bundestag allemand 15/4246) a modifié certaines dispositions relatives à la présentation des comptes.

¹ La loi sur les partis (PartG) est consultable sur internet, en allemand, à l'adresse : www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung

² Le journal officiel fédéral (BGBl) est présent en ligne, à l'adresse : www.bundesgesetzblatt.de

³ Les impressions du Bundestag sont consultables sur internet, à l'adresse : drucksachen.bundestag.de/drucksachen/index.php

Aux termes de l'article 18, paragraphe 1, PartG, les partis reçoivent de l'État des fonds publics leur permettant de financer une partie des missions qui leur sont assignées de manière générale par la Loi fondamentale (Grundgesetz – GG⁴) et dans le détail par la loi sur les partis. La répartition de ces fonds publics est fonction de l'enracinement des partis dans la société. Cet enracinement se mesure d'une part aux résultats obtenus aux dernières élections au Parlement européen et au Bundestag, ainsi qu'aux élections régionales (Landtage), d'autre part au montant des dotations en provenance de personnes physiques. En ce sens, il faut entendre par dotations les cotisations acquittées par les membres ou titulaires de mandats, ainsi que les dons obtenus par les voies légales (article 18, paragraphe 3, point 3, PartG).

2. Critères d'obtention de fonds publics

Aux termes de l'article 18, paragraphe 4, PartG, les partis pouvant par principe solliciter des fonds publics sont ceux dont les listes, après la proclamation officielle des résultats, recueillent au moins 0,5 % du total des suffrages aux toutes dernières élections au Parlement européen ou au Bundestag, ou au moins 1 % lors des dernières élections régionales. En cas de fusion de partis (voir l'article 9, paragraphe 3, PartG), les résultats électoraux obtenus précédemment ne sont additionnés que s'ils ont atteint chacun le seuil électoral nécessaire de 0,5 % ou 1 %. Le parti dont la liste n'a pas été admise peut toutefois, conformément à l'article 18, paragraphe 4, PartG, bénéficier de fonds publics s'il réunit 10 % des premières voix valablement exprimées dans une circonscription au niveau fédéral ou régional.

Les autres conditions à remplir sont la présentation du rapport d'activité actualisé et mis en conformité avec les dispositions légales (article 19a, paragraphes 1 et 3, PartG) et – ceci concernant les partis n'ayant pas eu le droit de solliciter une aide l'année précédente – dépôt d'une demande écrite d'allocation et de versement des fonds publics (article 19, paragraphe 1, PartG).

Si un parti se dissout ou s'il est interdit, son droit à bénéficier du financement de l'État prend fin le jour de sa dissolution (article 18, paragraphe 8, PartG).

3. Montant du financement

En vertu de l'article 18, paragraphe 3, PartG, le montant du financement annuel des partis remplissant les conditions requises est calculé à partir du total des voix valablement exprimées lors des dernières élections européennes, nationales et régionales. Chaque voix donne droit à 0,85 € jusqu'à concurrence de 4 millions de voix, et à 0,70 € au-delà (« Part en suffrages »). L'État reconnaît donc les succès électoraux des partis politiques à divers degrés.

S'agissant des dons attribués aux partis par des personnes physiques jusqu'à concurrence de 3 300 € par personne et par an, l'article 18, paragraphe 3, point 3, PartG octroie à chaque parti 0,38 € par euro (« Part en dotations »). En vertu de

⁴ La Loi fondamentale est consultable sur internet, à l'adresse : www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html

l'article 24, paragraphe 8, PartG, les partis indiquent dans le rapport d'activité certifié par un commissaire aux comptes et couvrant l'exercice précédant l'exercice d'ouverture des droits le montant total des dons à prendre pour base de calcul de la part en dotations. Les dons de personnes physiques dépassant le montant de 3 300 € à prendre en compte sont licites dans leur principe, de même que les dons de personnes morales, mais ils n'entrent pas dans le calcul de la part en dotations et ne sont retenus que pour déterminer le plafond relatif (cf. le point 4. ci-après).

4. Plafonds de financement

En vertu de l'article 18, paragraphe 2, PartG, le total des fonds publics annuels revenant à tous les partis ne doit pas excéder un « plafond absolu », pour lequel il n'est pas tenu compte des avantages fiscaux⁵. De 1994 à 1997, ce plafond se situait à 230 millions de DM (cf. impression du Bundestag allemand 12/4425, p. 74), après que la Cour constitutionnelle fédérale, par la décision du 9 avril 1992 citée plus haut, eut en effet interdit d'accroître le volume de l'aide accordée jusqu'alors, et conformément aux recommandations émises en ce sens par une commission indépendante, convoquée par le Président fédéral alors en exercice, pour étudier le financement des partis (cf. article 18, paragraphe 7, PartG). Ce plafond ayant été relevé à 245 millions de DM pour la période 1998-2001 afin de tenir compte de l'évolution de la valeur de l'argent, le plafond absolu a été fixé à 133 millions d'€ à compter de 2002 (article 18, paragraphe 2, PartG). La Dixième loi amendant la loi sur les partis (BGBI. I p. 1748) a à nouveau relevé le plafond. Le volume total annuel de financement public a été fixé à 141,9 millions d'€ pour 2011 et à 150,8 millions d'€ pour 2012. À partir de 2013, le plafond absolu sera relevé dans le cadre du mécanisme prévu par l'article 18, paragraphe 2, PartG.

⁵ Les partis sont exonérés du versement des droits sur les successions et les donations (article 13, paragraphe 1, point 18a, Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz - loi sur les droits de successions et les donations).

Les dotations destinées à des parties (cotisations, dons) peuvent donner lieu à une exonération fiscale pour les personnes physiques, mais non pour les personnes morales comme les sociétés de capitaux ou les associations.

Conformément à l'article 34g de la loi sur l'impôt sur le revenu (Einkommensteuergesetz - EStG), chaque année civile, les dotations jusqu'à un montant de 1 650 € par année civile (ou 3 300 € en cas de déclaration fiscale conjointe des couples mariés) peuvent être déduites directement à 50 %, soit jusqu'à un maximum de 825 € (ou 1 650 €).

Les dotations dépassant cette première tranche de 1 650 € ou 3 300 € peuvent être déduites du montant imposable en tant que dépense exceptionnelle, au titre de l'article 10b, paragraphe 2, EStG. Cette deuxième tranche est également plafonnée à 1 650 € (ou 3 300 € en cas de déclaration conjointe). L'économie d'impôt effectivement réalisée dépend alors du taux d'imposition personnel.

Aucun avantage fiscal n'est prévu pour les dotations aux partis dépassant 3 300 € (ou 6 600 €).

Vu l'interdiction, découlant de l'article 21, paragraphe 1, GG, qui est faite aux partis de se financer essentiellement sur des fonds publics, l'article 18, paragraphe 5, phrase 1, PartG dispose que le financement public ne doit pas dépasser le total des recettes annuelles réalisées par les partis eux-mêmes (« Plafond relatif »). Si ce total est en diminution, le volume des fonds publics alloués au parti concerné se limitera au total de ces recettes propres.

Le mode de calcul de l'enveloppe financière se solde fréquemment par un total qui dépasse le plafond absolu. La raison en est que les partis peuvent comptabiliser massivement des dons de personnes physiques éligibles à l'octroi de la part en dotations, conformément à l'article 18, paragraphe 3, point 3. Si la dotation prévue par la loi était versée dans sa totalité, il y aurait un dépassement du plafond absolu du financement public partiel. En application de l'article 19a, paragraphe 5, phrase 2, PartG, il est donc nécessaire de réduire proportionnellement les fonds publics de tous les partis y ayant droit.

Les procédures décrites d'adaptation aux plafonds relatifs, et puis absolus, ont pour effet que les partis ne perçoivent en réalité pas les sommes qui, en vertu de l'article 18, paragraphe 3, PartG, devraient leur échoir en fonction de chaque voix et de chaque euro à titre de don, mais des sommes diminuées d'autant.

5. Fixation et versement des fonds publics

En vertu de l'article 19a, paragraphe 1, PartG, le président du Bundestag allemand joue le rôle d'une autorité exécutive de gestion de fonds et, tous les ans au 15 février, détermine le montant des fonds publics revenant aux partis pour l'exercice précédent (année à faire valoir). Le parti a jusqu'au 30 septembre de l'année à faire valoir pour remettre le rapport d'activité de l'exercice précédent au président du Bundestag allemand. Celui-ci, aux termes de l'article 19a, paragraphe 3, phrase 2, PartG, peut prolonger de trois mois maximum ce délai de remise. Un parti qui ne déposerait pas son rapport d'activité en temps voulu se verrait privé de sa part en dotations, conformément à l'article 19a, paragraphe 3, phrase 3. Si un parti n'a pas encore remis son rapport d'activité au 31 décembre de l'année faisant suite à l'exercice à faire valoir (année de référence), il sera en outre déchu de sa part en suffrages, et par conséquent de la totalité de la part publique de financement pour l'année à faire valoir. En vertu de l'article 19a, paragraphe 3, phrase 5, PartG, les délais ne sont réputés avoir été respectés que si le rapport d'activité présente la structure prescrite par l'article 24 PartG et que s'il est visé en conformité avec l'article 30, paragraphe 2, PartG.

Les sommes ainsi déterminées sont versées aux instances nationales et aux sections régionales des partis. Sur les fonds globalement échus à un parti, les sections régionales perçoivent une fraction correspondant à 0,50 € par suffrage recueilli aux dernières élections au Parlement du Land (article 19, paragraphe 6, PartG), ceci indépendamment de la limitation au plafond absolu et relatif d'une part, et peu importe d'autre part que la base de calcul des 4 premiers millions de voix soit plus élevée ; en général, ces deux paramètres ne jouent qu'au niveau fédéral. Le président du Bundestag allemand communique officiellement aux présidents des Parlements des

Länder, responsables de la gestion des fonds publics au niveau du Land, les montants revenant aux sections régionales des différents partis (article 21, paragraphe 1, phrase 2, PartG). La Fédération verse les fonds publics restants aux instances nationales des partis, et aux sections régionales si le parti n'est représenté qu'au niveau du Land (article 21, paragraphe 1, PartG). Les fonds à verser par la Fédération sont inscrits au Budget fédéral (budget particulier 60 [Administration financière générale], chapitre 6002 [Approbations générales], Titre 68403⁶).

6. *Versement d'acomptes*

Les partis au bénéfice desquels ont été fixés des fonds pour l'année de référence sont en droit, sans déposer de nouvelle demande, de percevoir des acomptes successivement échus au milieu de chacun des quatre trimestres et se chiffrant au maximum à 25 % de la somme arrêtée pour l'exercice précédent. Si certains éléments indiquent une possible obligation de reversement, l'allocation pourra être suspendue à la constitution d'une sûreté (article 20, paragraphe 1, PartG). Les acomptes sont mis en péréquation lors de la fixation pour le 15 février de l'année suivante. Le trop-perçu doit être remboursé dans les meilleurs délais (article 20, paragraphe 2, PartG).

7. *Obligation de présentation des comptes*

L'article 21, paragraphe 1, phrase 4, GG et les articles 23 sqq. PartG font obligation à tous les partis, sans considération de leur droit éventuel à un financement public direct, de rendre compte de la provenance et de l'affectation de leurs ressources et de leurs biens dans un rapport d'activité qui se décomposera en fonction du parti considéré globalement, de la fédération nationale, des fédérations régionales et des sections territoriales en aval. Le volume et la structure du rapport d'activité sont définis à l'article 24 PartG ; la situation du patrimoine doit être complétée par un volet explicatif répondant à des exigences minima (article 24, paragraphe 7, PartG). Le rapport d'activité doit être vérifié par un service indépendant (commissaire aux comptes, cabinet d'audit, à titre exceptionnel expert-comptable et société comptable) puis, dûment visé, il est remis au président du Bundestag allemand qui le publie sous forme d'impression du Bundestag allemand (article 23, paragraphe 2, PartG). Un parti ne pouvant faire valoir aucun droit au financement public et ne disposant ni de recettes ni d'un patrimoine supérieur à 5 000 € pourra remettre un rapport d'activité non certifié qui sera publié en l'état (article 23, paragraphe 2, phrases 4 et 5, PartG). L'article 23a PartG impose au président du Bundestag allemand de vérifier si le rapport d'activité est conforme aux dispositions de la Cinquième Section de la loi PartG. Si des éléments concrets suggèrent que certaines indications contenues dans le rapport d'activité d'un parti sont inexactes, il incombe à l'administration du Bundestag allemand d'engager une procédure particulière pour éclaircir ce point – avec le concours éventuel de commissaires aux comptes indépendants. Dans ce cas, le

⁶ Le budget particulier 60 du Budget fédéral est consultable à l'adresse : www.bundesfinanzministerium.de/bundshaushalt2012/pdf/2011/epl60.pdf

montant des fonds publics est fixé à simple titre provisoire (article 19a, paragraphe 1, phrase 3, PartG) et versé contre constitution d'une sûreté d'un montant égal à l'éventuelle obligation de paiement à la charge du parti concerné (articles 31a-31c, cf. les points 8.1 à 8.3 ci-après). Les résultats des vérifications sont consignés au rapport sur les rapports d'activité des partis, là encore publié sous forme d'impression du Bundestag (article 23, paragraphe 3, PartG). Une table des références – adresses Internet comprises – faisant état des rapports d'activité publiés jusqu'alors et des rapports du président du Bundestag allemand sur ces rapports d'activité est consultable sur internet.

8. Procédures administratives visant des rapports d'activité erronés et autres infractions à la loi sur les partis

8.1. Fausses déclarations visées par l'article 24, paragraphe 8, PartG (article 31a PartG)

Si le rapport d'activité contient des fausses déclarations sur les dotations à prendre pour référence de calcul du financement public, et si par conséquent le parti concerné s'est vu octroyer un montant indu de fonds publics, le calcul ainsi faussé sera invalidé, l'indu fera l'objet d'une demande de remboursement et, le cas échéant, sera retranché des acomptes suivants à l'échéance. La fixation et le versement des sommes aux autres partis n'en seront pas modifiés (article 31a, paragraphe 4, PartG). Si le parti rectifie les fausses déclarations d'années précédentes en réduisant d'autant ses déclarations dans le rapport d'activité de l'année suivante, la fixation erronée des fonds ne sera pas invalidée (article 31a, paragraphe 1, phrase 2, PartG). En revanche, les fonds alloués au parti l'année suivante s'en trouveront réduits d'autant, ce qui, en raison des réductions dictées par la logique du système, se répercutera sur le plafond absolu (cf. point 4. ci-dessus) et bénéficiera alors aux autres partis entrant en ligne de compte.

8.2. Sanctions frappant les irrégularités du rapport d'activité (article 31b PartG)

Si le contrôle effectué dans les conditions de l'article 23a PartG (cf. le point 7 ci-dessus) fait ressortir des irrégularités dans le rapport d'activité, le parti se verra réclamer le double de la somme correspondant aux indications inexactes. Si celles-ci portent sur les biens fonciers et immobiliers ou sur des prises de participations dont fait état la situation de patrimoine ou le volet explicatif l'accompagnant, la somme réclamée au parti sera de 10 % des éléments du patrimoine non déclarés ou entachés d'erreurs. Sera épargné par ces sanctions le parti qui, par voie écrite et dans les meilleurs délais, aura porté ces inexactitudes à la connaissance du président du Bundestag allemand – et ce alors qu'aucun élément révélateur de ces inexactitudes n'avait été rendu public, n'était connu du président du Bundestag allemand ni ne faisait l'objet d'une autre procédure officielle – et à la condition que le parti concerné clarifie et régularise sa situation (article 23b PartG).

8.3. Non-respect de l'obligation de publicité de dons importants dans le rapport d'activité (article 31c, paragraphe 1, phrase 2, PartG)

Un parti ayant contrevenu à l'obligation de publicité de l'article 25, paragraphe 3, PartG et qui, dans son rapport d'activité, aurait omis d'indiquer les dons et les

cotisations de titulaires de mandat excédant 10 000 € par année civile, le nom et l'adresse des donateurs ainsi que le montant total des dons, se verra réclamer le double de la somme non publiée. N'encourra pas cette sanction le parti qui, dans les conditions exposées au point 8.2 ci-dessus, signalera cette inobservation de l'obligation de publicité. Aux termes de l'article 25, paragraphe 3, PartG, les dons destinés au parti dans son ensemble et excédant 50 000 € au cas par cas devront être déclarés sans tarder au président du Bundestag allemand – sans préjudice de la présentation ultérieure des comptes –, ceci afin de pouvoir les rendre publics et d'identifier le donateur dans une prochaine impression spéciale du Bundestag (cf. la table des références relative à la publication diligente de dons pouvant excéder au cas par cas le montant de 50 000 €). La loi ne prévoit aucune sanction juridique en cas de non-respect par le parti de cette déclaration obligatoire.

8.4. *Obtention illégale de dons (article 31c, paragraphe 1, phrase 1, PartG)*

Aux termes de l'article 25, paragraphe 1, phrase 2, PartG, les partis ne peuvent accepter que les dons en espèces n'excédant pas 1 000 €. Le non-respect de cette règle n'est certes pas suivi des sanctions de l'article 31c, PartG, lesquelles s'appliquent expressément et limitativement aux dons illicites visés à l'alinéa 2 ; il n'en reste pas moins que ces dons ont été obtenus illégalement. Ils ne sauraient donc entrer dans le calcul de la part publique de financement de l'article 18, paragraphe 3, point 3, PartG, puisque par exemple les seuls dons obtenus par les voies légales peuvent être considérés comme des dotations. De la même manière, ces dons illégaux ne doivent pas figurer, dans le rapport d'activité, à la déclaration de dotations à prendre pour base de ce calcul (article 24, paragraphe 8, PartG). Si toutefois ils y figurent, le rapport d'activité sera entaché d'une irrégularité d'où découleront les conséquences juridiques spécifiées aux articles 31a et 31b PartG (cf. les points 8.1 et 8.2 ci-dessus).

Un parti qui, dans le cas visé par l'article 25, paragraphe 2, PartG, aurait accepté des dons entachés d'illégalité (par exemple en cas d'impossibilité d'identifier les donateurs, de dons octroyés manifestement dans l'attente ou en contrepartie d'une faveur économique ou politique, ou de dons provenant de collectivités de droit public), et qui, en infraction à l'article 25, paragraphe 4, PartG, aurait négligé de remettre sans tarder lesdits dons au président du Bundestag allemand se verra réclamer le triple de la somme obtenue irrégulièrement (article 31c, paragraphe 1, phrase 1, PartG). La règle de l'article 23b PartG épargnant la sanction au donataire fautif qui se serait dénoncé spontanément porte en conséquence sur les seules inexactitudes du rapport d'activité, et non pas sur l'acceptation illégale de dons illicites.

9. *Dispositions pénales (article 31d PartG)*

Sera puni d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à 3 ans ou d'une amende quiconque, dans l'intention de dissimuler la provenance ou l'affectation des ressources ou du patrimoine du parti, ou encore de s'affranchir de la présentation publique des comptes, fait en sorte que soient falsifiées les indications du rapport d'activité relatives aux recettes ou au patrimoine du parti, ou remet un rapport

d'activité falsifié, ou encore fractionne le don dont il a pris réception, passe ou fait passer ces fractionnements en compte ou, en violation de l'obligation portée à l'article 25, paragraphe 1, phrase 3, PartG, omet de remettre un don dans les meilleurs délais au membre du bureau politique désigné comme responsable des questions financières par les statuts du parti. Cette sanction ne s'appliquera pas à la personne concernée qui se dénoncerait par écrit au président du Bundestag allemand, et alors qu'à ce stade aucun élément révélateur de la commission de ces faits n'avait été rendu public, n'était connu du président du Bundestag allemand ni de titulaires d'une charge procédurale, et à la condition que le fautif clarifie et régularise sa situation (article 31d, paragraphe 1, PartG).

De même, encourra une sanction, à laquelle il ne pourrait dans ce cas échapper même en se dénonçant spontanément, tout commissaire aux comptes, ou auxiliaire de ce dernier, qui rendrait des conclusions erronées sur un rapport d'activité, qui dissimulerait des éléments essentiels dans son compte rendu de vérification ou qui délivrerait un avis de confirmation inexact dans son contenu. S'exposera à une peine d'emprisonnement de 5 ans maximum ou à une amende le contrevenant agissant contre rétribution, ou avec l'intention de s'enrichir ou d'enrichir un tiers, ou encore de léser un tiers (article 31d, paragraphe 2, PartG).

Si les conditions légales sont réunies, l'indication de rapports d'activité erronés peut par ailleurs motiver des sanctions prévues par le Code pénal allemand, en particulier en ses articles 263 StGB⁷ (escroquerie) ou 266 StGB (abus de confiance).

Source : Bundestag allemand, service PM 3 (financement des partis politiques, Parlements des Länder)

⁷ Le Code pénal allemand (Strafgesetzbuch - StGB) est consultable à l'adresse : www.gesetze-im-internet.de/stgb/index.html