

COM (2017) 481 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 21 septembre 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 21 septembre 2017

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

Bruxelles, le 19 septembre 2017
(OR. en)

12308/17

**Dossier interinstitutionnel:
2017/0219 (COD)**

**INST 346
PE 67
FIN 558
CODEC 1413**

PROPOSITION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur

Date de réception: 13 septembre 2017

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil
de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2017) 481 final

Objet: Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET
DU CONSEIL modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014
du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut
et au financement des partis politiques européens et des fondations
politiques européennes

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2017) 481 final.

p.j.: COM(2017) 481 final



Bruxelles, le 13.9.2017
COM(2017) 481 final

2017/0219 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

La démocratie est l'une des valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde l'Union européenne. Afin de garantir le fonctionnement d'une démocratie représentative au niveau européen, les traités disposent que les citoyens de l'Union européenne sont directement représentés au Parlement européen.

La liberté d'association et la liberté d'expression sont des droits fondamentaux de chaque citoyen de l'Union.

En établissant un lien direct entre les citoyens et le système politique et en renforçant ainsi la légitimité de ce dernier, les partis politiques jouent un rôle essentiel dans une démocratie représentative. Il en est de même au niveau européen: selon l'article 10 du traité sur l'Union européenne, *«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»*. L'article 12, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne exprime le même principe.

Encourager, dans l'ensemble de l'Europe, un débat politique sur les questions européennes mené par des partis politiques européens dynamiques est, de longue date, un objectif de la Commission.

Au cours de la période qui a précédé les élections européennes de 2014, la Commission a publié une recommandation¹ appelant les partis politiques européens et nationaux à prendre, avec l'appui des institutions et des États membres, un certain nombre de mesures visant à renforcer le rôle que jouent les partis politiques européens en contribuant à la formation d'une conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. L'une de ces mesures a été l'introduction du principe du candidat tête de liste («Spitzenkandidat»).

Les partis politiques européens ont répondu à l'appel de la Commission et les élections européennes de 2014 se sont déroulées de manière fondamentalement différente des précédentes. Pour la première fois, un lien a été établi entre le résultat électoral et le choix de l'actuel président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Les «Spitzenkandidaten» ou candidats à la présidence de la Commission européenne, défendant des programmes politiques différents, ont permis aux électeurs de choisir en connaissance de cause entre plusieurs plateformes politiques pour l'Europe, plutôt que de se prononcer sur la base de questions politiques exclusivement nationales, et confèrent ainsi toute leur dimension européenne aux élections.

Le règlement n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques

¹ Recommandation du 12 mars 2013 sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen, C(2013) 1303 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2013:079:TOC>.

européennes² a été introduit pour renforcer la visibilité, la reconnaissance, l'efficacité et la transparence des partis politiques européens et des fondations politiques qui leur sont affiliées, ainsi que l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes.

Les partis et les fondations politiques remplissant certaines conditions se sont vu offrir la possibilité de devenir des entités juridiques européennes en se faisant enregistrer au niveau européen, ce qui leur permet d'accéder plus facilement au soutien financier de l'UE. Ils doivent notamment être représentés dans un nombre suffisamment élevé d'États membres de l'UE et respecter, tant dans leur programme que dans leurs activités, les valeurs sur lesquelles se fonde l'Union européenne, à savoir le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités.

Une Autorité indépendante pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (ci-après l'«Autorité») a été établie à des fins d'enregistrement, de contrôle et, si nécessaire, de sanction desdits partis et fondations. Elle est notamment chargée d'examiner les cas dans lesquels ces entités sont soupçonnées de ne pas respecter les valeurs fondamentales européennes. En cas de doute quant à la question de savoir si un parti ou une fondation respecte cette exigence dans la pratique, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission peut demander à l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes de vérifier la situation. Avant de prendre une décision sur l'opportunité de radier un parti ou une fondation, l'Autorité doit consulter un comité de personnalités éminentes indépendantes.

Néanmoins, dans son rapport sur les élections au Parlement européen de 2014³, la Commission a constaté qu'il restait beaucoup à faire pour augmenter la participation des citoyens et ouvrir les élections à tout un chacun, renforcer la dimension européenne du débat politique, remédier aux faibles taux de participation en inversant la tendance, asseoir davantage la légitimité démocratique du processus décisionnel de l'UE, faire connaître les liens d'affiliation entre partis nationaux et européens et promouvoir l'obligation pour le monde politique de rendre des comptes.

En outre, malgré les progrès apportés par le règlement n° 1141/2014, les règles existantes présentent des lacunes qu'il convient de combler.

Le Parlement européen de même qu'un certain nombre de partis politiques européens ont appelé à une amélioration et à une adaptation de ces règles. Les services du Parlement européen chargés de la gestion du présent règlement ont travaillé sur un certain nombre de cas d'utilisation inappropriée du financement.

En mars 2017, le Parlement a tenu un débat en séance plénière et a posé une question orale invitant la Commission à l'informer à la fois sur le calendrier des modifications et sur certaines modifications spécifiques concernant le taux de cofinancement, la possibilité pour

² JO L 317 du 4.11.2017, p. 1.

³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Rapport sur les élections au Parlement européen de 2014, COM(2015) 206 final, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM:2015:0206:FIN>.

les députés du Parlement européen d'être membres de plusieurs partis, le nombre de membres requis pour pouvoir obtenir un financement, le financement des campagnes référendaires, l'introduction d'un critère de capacité financière et l'autorisation de constituer des réserves financières.

Lors de ce débat, la Commission a exprimé sa volonté de coopérer avec le Parlement, ainsi qu'avec le Conseil, en assurant le suivi des premières étapes de la mise en œuvre des nouvelles règles. Le 15 juin 2017, le Parlement a adopté une résolution⁴ appelant la Commission à proposer, dans les meilleurs délais, une révision du cadre juridique actuel afin de remédier aux failles qu'il présente, notamment en ce qui concerne le niveau de cofinancement requis et la possibilité pour les députés du Parlement européen d'être membres de plusieurs partis.

Le Parlement et ses partis politiques ont écrit à la Commission pour réitérer leur appel au changement. Celui-ci est détaillé dans un rapport complet transmis à la Commission.

Au vu de ce qui précède et compte tenu des nombreuses contributions des parties intéressées (voir la section 3), la Commission a décidé de proposer d'apporter un nombre limité de modifications ciblées au règlement. Celles-ci visent à combler les lacunes, à améliorer la transparence, à faire en sorte que les ressources limitées du budget de l'UE soient bien allouées et dépensées, et partant à renforcer la véritable représentation électorale des citoyens de l'Union par les partis politiques européens. Elles permettront d'éviter le contournement des règles existantes ou le détournement des dispositions du règlement.

Ces modifications ciblées devraient être introduites avant les élections européennes de 2019. Elles contribueront à remédier aux problèmes recensés par la Commission dans le cadre des élections européennes de 2014, notamment en ce qui concerne les liens d'affiliation entre partis politiques nationaux et européens et le renforcement de l'obligation pour le monde politique de rendre des comptes.

- **Questions spécifiques abordées**

Premièrement, en ce qui concerne la question de savoir qui peut parrainer l'enregistrement d'un parti politique européen, les règles actuelles ouvrent la porte aux abus, car, pour atteindre le niveau de représentation requis (c'est-à-dire être représenté dans sept États membres), il faut le soutien soit i) de partis membres représentés dans des parlements régionaux, dans un parlement national ou au Parlement européen, soit ii) de membres de ces parlements, ou iii) d'une combinaison des deux.

Les premières années qui ont suivi l'introduction d'un financement pour les partis politiques européens, la plupart des bénéficiaires étaient des alliances constituées de partis nationaux issus de la même famille politique. Or plusieurs partis politiques européens créés ces dernières années se composent essentiellement d'hommes ou de femmes politiques agissant à titre individuel et/ou sont fortement dominés par un ou deux partis politiques nationaux. Il a été constaté à plusieurs reprises que différents membres d'un même parti national avaient

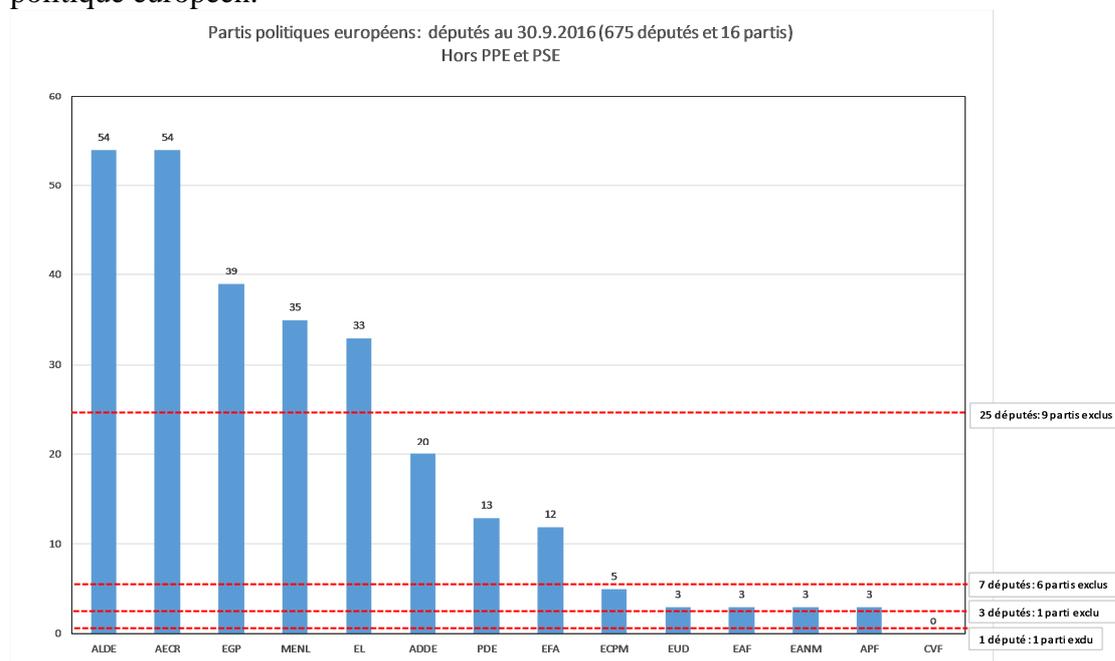
⁴ Voir <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0274+0+DOC+XML+V0//FR>.

parrainé plusieurs partis politiques européens. Dans quelques cas extrêmes, un même membre a parrainé plusieurs partis.

L’Autorité doit également faire face à des problèmes pratiques liés à l’affiliation à plusieurs partis. Il est souvent difficile de savoir comment éviter les doubles prises en compte aux fins de la représentation, traiter les affiliations précédentes et rattacher les critères de représentation et de financement, compte tenu notamment du fait qu’un député au Parlement européen peut être pris en compte pour différents partis politiques européens du point de vue, d’une part, de l’enregistrement et, d’autre part, du financement.

La deuxième source de préoccupation est la **proportionnalité du financement par l’UE** reçu en contrepartie de la représentation au Parlement européen. Actuellement, les partis politiques européens peuvent solliciter un financement s’ils sont représentés par au moins un député au Parlement européen. Un certain nombre de partis politiques européens ainsi que l’administration du Parlement européen ont demandé que le seuil de représentation soit relevé à trois députés, afin d’éviter l’usage abusif de fonds publics par des «partis d’un seul homme».

Néanmoins, cette modification n’aurait que très peu d’effets concrets, puisqu’à l’heure actuelle même les partis politiques européens les moins représentés admissibles à un financement comptent trois députés⁵ au Parlement européen (voir graphique). Plus important, ce changement poserait de graves problèmes juridiques en rapport avec les droits fondamentaux que sont la liberté d’association et l’égalité des chances pour les partis qui présentent des candidats aux élections et limiterait indûment le caractère pluraliste du jeu politique européen.



⁵ Alliance pour la paix et la liberté (APL), Alliance européenne des mouvements nationaux (AEMN), Alliance européenne pour la liberté (AEL) et Européens unis pour la démocratie (EUD). Le parti politique européen «Coalition pour la vie et la famille (CVF)» ne compte aucun député au Parlement européen et ne peut donc pas bénéficier d'un financement après 2017, dernière année d'application des anciennes règles énoncées dans le règlement de 2004.

Il existe un autre moyen de résoudre ce problème, à savoir modifier la clé de répartition pour le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes admissibles à ce financement. À l'heure actuelle, 15 % du montant total disponible sont répartis de manière égale entre tous les partis qui atteignent le seuil d'un député, les 85 % restants étant répartis entre les différents partis proportionnellement au nombre d'élus dont ils disposent au Parlement européen (la même clé de répartition est utilisée pour les fondations). Le résultat est un reflet plutôt déséquilibré de la représentation électorale au Parlement. Les tableaux ci-dessous⁶, fournis par l'administration du Parlement européen, montrent l'effet d'une modification de la partie forfaitaire du financement par rapport à la partie liée au niveau de représentation au Parlement. Réduire le montant réservé à 5 % aiderait à rétablir un équilibre plus juste et permettrait ainsi de refléter plus fidèlement et plus équitablement la représentation électorale au Parlement.

PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS - SUBVENTIONS ACCORDÉES POUR 2017

Parti demandeur		Subvention accordée [1]	Scénario A (10%/90%) [2]	Différence [2] / [1] (%)	Scénario B (5%/95%) [3]	Différence [3] / [1] (%)
Parti populaire européen	PPE	8 893 000	8 893 000	0,0%	8 893 000	0,0%
Parti socialiste européen	PSE	6 941 145	6 941 145	0,0%	6 941 145	0,0%
Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe	ALDE	2 468 649	2 496 566	1,1%	2 506 086	1,5%
Parti vert européen	EGP	1 865 999	1 858 466	-0,4%	1 850 933	-0,8%
Alliance des conservateurs et réformistes en Europe	ACRE	2 468 649	2 496 566	1,1%	2 524 483	2,3%
Parti de la gauche européenne	PGE	1 624 939	1 603 226	-1,3%	1 581 513	-2,7%
Parti démocrate européen	PDE	552 500	552 500	0,0%	552 500	0,0%
Alliance libre européenne	ALE	781 229	709 886	-9,1%	638 543	-18,3%
Européens unis pour la démocratie	EUD	419 639	327 026	-22,1%	234 413	-44,1%
Mouvement politique chrétien européen	ECPM	499 993	412 106	-17,6%	324 220	-35,2%
Alliance européenne pour la liberté	EAF	419 639	327 026	-22,1%	234 413	-44,1%
Alliance européenne des mouvements nationaux	AEMN	419 639	327 026	-22,1%	234 413	-44,1%
Mouvement pour une Europe des nations et des libertés	MENL	1 696 660	1 688 306	-0,5%	1 671 320	-1,5%
Alliance pour la paix et la liberté	APL	419 639	327 026	-22,1%	234 413	-44,1%
Alliance pour la démocratie directe en Europe	ADDE	1 102 643	1 050 206	-4,8%	997 770	-9,5%
Coalition pour la vie et la famille	CVF	299 109	199 406	-33,3%	99 703	-66,7%
TOTAL		30 873 075	30 209 487	-2,1%	29 518 869	-4,4%

[1]: Subvention accordée par décision du Bureau du 12 décembre 2016

Le montant de la subvention est le montant le plus faible parmi les éléments suivants:

1. montant de subvention demandé dans la demande de subvention
2. 85 % des dépenses éligibles déclarées dans le budget de fonctionnement prévisionnel joint à la demande de subvention
3. montant de subvention éventuel résultant de la répartition prévue à l'article 10 du règlement 2004/2003

L'article 10 du règlement 2004/2003 dispose que les crédits disponibles sur les lignes budgétaires respectives pour les partis et les fondations sont répartis chaque année comme suit:

- 15 % sont répartis en parts égales;
- 85 % sont répartis entre ceux qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus.

[2]: Scénario A

Le montant de la subvention est le montant le plus faible parmi les éléments définis en [1], mais l'article 10 du règlement 2004/2003 dispose que les crédits disponibles sur les lignes budgétaires respectives pour les partis et les fondations sont répartis chaque année comme suit:

- 10 % sont répartis en parts égales;
- 90 % sont répartis entre ceux qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus.

[3]: Scénario B

Le montant de la subvention est le montant le plus faible parmi les éléments définis en [1], mais l'article 10 du règlement 2004/2003 dispose que les crédits disponibles sur les lignes budgétaires respectives pour les partis et les fondations sont répartis chaque année comme suit:

- 5 % sont répartis en parts égales;
- 95 % sont répartis entre ceux qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus.

⁶ Fondés sur les financements pour 2017, accordés conformément aux règles énoncées dans le règlement de 2004 et donc sans tenir compte de l'obligation, introduite par le règlement de 2014, de disposer d'au moins un membre au Parlement européen pour pouvoir obtenir des fonds.

FONDATIONS POLITIQUES EUROPÉENNES - SUBVENTIONS ACCORDÉES POUR 2017

Fondation demandeuse		Subvention accordée [1]	Scénario A (10%/90%) [2]	Différence [2] / [1] (%)	Scénario B (5%/95%) [3]	Différence [3] / [1] (%)
Centre Wilfried Martens d'études européennes	WMCES	5 357 039	5 465 273	2,0%	5 465 273	2,0%
Fondation européenne d'études progressistes	FEPS	4 536 250	4 536 250	0,0%	4 536 250	0,0%
Forum libéral européen	ELF	1 487 768	1 496 250	0,6%	1 496 250	0,6%
Fondation verte européenne	GEF	1 127 277	1 119 077	-0,7%	1 110 878	-1,5%
Transform Europe	TE	983 080	966 399	-1,7%	949 717	-3,4%
Institut des démocrates européens	IED	403 750	403 750	0,0%	403 750	0,0%
Centrum Meurits Coppieiers	CMC	457 035	432 024	-5,5%	385 655	-15,6%
Nouvelle direction - Fondation pour la réforme européenne	ND	1 487 768	1 500 774	0,9%	1 513 780	1,7%
Fondation européenne pour la liberté	EFF	261 250	203 006	-22,3%	143 914	-44,9%
Fondation politique chrétienne pour l'Europe	CPFE/Sellux	310 164	253 899	-18,1%	197 634	-36,3%
Fondation pour une Europe des nations et des libertés	FENL	1 010 392	1 010 392	0,0%	1 003 438	-0,7%
Institut pour la démocratie directe en Europe	IDDE	670 655	635 595	-5,2%	600 536	-10,5%
Identités & traditions européennes	ITE	262 098	203 006	-22,5%	143 914	-45,1%
Europa Terra Nostra	ETN	262 098	203 006	-22,5%	143 914	-45,1%
Fondation Pegasus	FP	190 000	126 667	-33,3%	63 333	-66,7%
TOTAL		18 806 623	18 555 367	-1,3%	18 158 234	-3,4%

[1]: Subvention accordée par décision du Bureau du 12 décembre 2016

Le montant de la subvention est le montant le plus faible parmi les éléments suivants:

1. montant de subvention demandé dans la demande de subvention
2. 85 % des dépenses éligibles déclarées dans le budget de fonctionnement prévisionnel joint à la demande de subvention
3. montant de subvention éventuel résultant de la répartition prévue à l'article 10 du règlement 2004/2008

L'article 10 du règlement 2004/2008 dispose que les crédits disponibles sur les lignes budgétaires respectives pour les partis et les fondations sont répartis chaque année comme suit:

- 15 % sont répartis en parts égales;
- 85 % sont répartis entre ceux qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus.

[2]: Scénario A

Le montant de la subvention est le montant le plus faible parmi les éléments définis en [1], mais l'article 10 du règlement 2004/2008 dispose que les crédits disponibles sur les lignes budgétaires respectives pour les partis et les fondations sont répartis chaque année comme suit:

- 10 % sont répartis en parts égales;
- 90 % sont répartis entre ceux qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus.

[3]: Scénario B

Le montant de la subvention est le montant le plus faible parmi les éléments définis en [1], mais l'article 10 du règlement 2004/2008 dispose que les crédits disponibles sur les lignes budgétaires respectives pour les partis et les fondations sont répartis chaque année comme suit:

- 5 % sont répartis en parts égales;
- 95 % sont répartis entre ceux qui ont des élus au Parlement européen, proportionnellement au nombre d'élus.

Troisièmement, aux problèmes d'utilisation abusive et de proportionnalité s'ajoute le fait que les partis politiques européens et, plus encore, les fondations politiques ont du mal à atteindre le **seuil de cofinancement** actuel de 15 %. Les services du Parlement européen ont également dû faire face à certaines pratiques douteuses à cet égard, certains partis cherchant à respecter la lettre de l'obligation de cofinancement en recourant aux flux financiers circulaires. En ce qui concerne la capacité financière, au cours de l'exercice 2015, l'auditeur externe du Parlement a exprimé des inquiétudes dans 8 rapports sur 28, ce qui indique que les ressources propres des bénéficiaires ne sont pas suffisantes.

Dans de nombreux cas, l'insuffisance des ressources propres provenant des contributions et des dons des membres ne peut être compensée que par le recours aux contributions en nature. En 2015, les partis et les fondations ont reçu des contributions en nature pour des montants respectifs de 238 009 et 283 649 EUR. L'évaluation objective de ces contributions pose de sérieux problèmes. Dans plusieurs cas, l'administration du Parlement n'a pas été en mesure de procéder à une vérification détaillée de cette évaluation et de déterminer si les contributions étaient réellement nécessaires pour l'activité visée et directement liées à celle-ci ni si les activités sous-jacentes étaient réalisées dans le seul intérêt du parti européen ou éventuellement aussi dans celui d'une organisation partenaire.

Quatrièmement, les règles existantes manquent de clarté et de transparence quant aux mesures à prendre lorsqu'un parti ou une fondation **cesse de satisfaire aux critères d'enregistrement** ou lorsqu'il est constaté qu'un parti ou une fondation a été enregistré sur la base d'informations incorrectes.

Cinquièmement, d'après l'expérience de l'administration du Parlement, il est nécessaire d'étendre la portée des mesures qui peuvent être prises pour **recouvrer les fonds utilisés à mauvais escient** par des partis ou des fondations.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La Commission constate, dans son rapport 2017 sur la citoyenneté de l'Union⁷, que le fonctionnement de l'UE repose sur la démocratie représentative, ce qui requiert de la transparence et une culture politique accessible et responsable, soutenue par un système électoral efficace et un électorat informé et actif. À cet effet, la Commission s'est engagée à intensifier les dialogues citoyens et à prendre de nouvelles mesures pour expliquer ses politiques aux citoyens, comme l'a souligné le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, dans son discours sur l'état de l'Union 2016; à mener, en prévision des élections européennes de 2019, une campagne d'information et de sensibilisation à l'échelle de l'UE sur les droits liés à la citoyenneté de l'Union, notamment les droits électoraux; à organiser, en 2018, une manifestation à haut niveau sur la participation démocratique, qui visera tout particulièrement à encourager les bonnes pratiques en vue d'accroître la participation des jeunes et des groupes vulnérables et sous-représentés; ainsi qu'à promouvoir les bonnes pratiques qui aident les citoyens à voter et à se présenter aux élections européennes, notamment les pratiques qui leur permettent de conserver leur droit de vote lorsqu'ils s'installent dans un autre État membre, qui facilitent l'accès transfrontière aux informations politiques et qui favorisent la mobilisation des électeurs et une large participation démocratique dans la perspective des élections européennes de 2019⁸. La présente proposition s'inscrit dans le droit fil de ces priorités et les complète et, en plus de remédier aux problèmes exposés dans la section précédente, prévoit certaines modifications visant à rendre plus transparent le lien entre les partis au niveau des États membres et les partis européens auxquels ils sont affiliés.

Plusieurs initiatives sont indirectement liées à cette révision, notamment la recommandation de la Commission sur le renforcement de la conduite démocratique et efficace des élections au Parlement européen⁹ et la réforme, à la fois, de l'acte électoral européen de 1976 et de la décision du Conseil européen relative à la composition du Parlement européen¹⁰.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition se fonde sur l'article 224 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que «*le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à*

⁷ COM(2017) 30 final.

⁸ Ces bonnes pratiques porteront aussi sur les outils de la démocratie électronique, les modalités du vote à distance (par exemple, le vote électronique) et l'accès transfrontière aux informations politiques, et viseront à remédier au faible taux de participation.

⁹ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/c_2013_1303_fr.pdf.

¹⁰ Décision du Conseil européen du 28 juin 2013 fixant la composition du Parlement européen, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013D0312>.

la procédure législative ordinaire, fixent par voie de règlement 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», et sur l'article 106 bis du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique¹¹.

- **Subsidiarité**

Étant donné que le règlement existant prévoit un système au niveau l'UE, notamment un statut juridique européen spécifique pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes et un financement par le budget de l'UE, seul un acte législatif de l'UE peut remédier aux lacunes de ce système. Une action des seuls États membres ne constitue donc pas une option suffisante.

Dès lors, les modifications ciblées proposées respectent intégralement le principe de subsidiarité. Les règles régissant le statut et le financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes ne peuvent être définies qu'au niveau de l'UE. La Commission a défini les éventuelles mesures de réforme en veillant au respect des principes contenus dans le protocole n° 2 annexé aux traités.

- **Proportionnalité**

Comme indiqué dans la section 5, les mesures ciblées qui sont proposées n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif à long terme de développement et de renforcement de la démocratie européenne et de la légitimité des institutions de l'UE, en s'efforçant de faire des partis politiques européens et des fondations politiques européennes des acteurs de la démocratie plus efficaces et davantage tenus de rendre des comptes. La proposition est, dès lors, conforme au principe de proportionnalité.

- **Choix de l'instrument**

Seul un règlement peut modifier un règlement existant.

3. CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES ET ANALYSES D'IMPACT

- **Consultation des parties prenantes et obtention et utilisation d'expertise**

La Commission a élaboré la présente proposition en instaurant un dialogue étroit avec les parties concernées et en consultant ces dernières. Elle a organisé plusieurs réunions avec des représentants des partis politiques au niveau européen, des groupes politiques du Parlement européen, des membres du Parlement européen, des services du Parlement européen, l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes et des experts nationaux.

¹¹https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/consolidated_version_of_the_treaty_establishing_the_european_atomic_energy_community_fr.pdf

Une audition s'est tenue le 12 juillet 2017 au sein de la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen¹². Les membres de cette commission, ainsi que le directeur de l'Autorité, le directeur général de la direction générale des finances du Parlement européen et un représentant de la Commission ont examiné les modifications possibles du règlement actuel. Un large consensus s'est dégagé sur la nécessité de remédier à certaines lacunes du règlement avant les prochaines élections au Parlement européen. Les modifications ciblées augmenteraient le degré de transparence et contribueraient à combler les failles qui permettent de contourner les objectifs du règlement actuel ou de détourner ses dispositions.

Les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, les services du Parlement ainsi que l'Autorité ont aussi recensé d'autres failles potentielles du règlement actuel, mais celles-ci ont été considérées comme présentant un degré d'urgence moindre.

Les parties intéressées ont donné leur avis, en fonction de leur expérience et de leur expertise, sur les règles actuelles régissant les partis politiques et les fondations politiques, qui relèvent non seulement du règlement n° 1141/2014, mais aussi du règlement financier.

- **Analyse d'impact**

La proposition devrait améliorer l'efficacité avec laquelle le règlement n° 1141/2014 atteint ses objectifs en comblant certaines des failles existantes. Elle s'appuie sur les nombreuses contributions de diverses parties intéressées (voir ci-dessus) et sur l'analyse d'un nombre restreint de solutions ciblées.

Aucune analyse d'impact spécifique n'accompagne la présente proposition, qui ne devrait pas avoir d'incidences importantes plus vastes sur le plan économique, social et environnemental.

- **Droits fondamentaux**

L'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que *«l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes»*.

Selon l'article 10, paragraphes 1 et 2, du TUE, *«le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative»* et *«les citoyens sont directement représentés, au niveau de l'Union, au Parlement européen»*. Le paragraphe 4 du même article précise que *«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»*. Les articles 11 et 12 de la charte des droits fondamentaux de l'UE consacrent le droit à la liberté d'expression et d'association. L'article 12 de cette charte indique en particulier que *«toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts. Les partis*

¹² L'ordre du jour, la liste des intervenants et les conclusions sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+AFCO-OJ-20170712-1+01+DOC+PDF+V0//FR>

politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union».

Les modifications qui sont l'objet de la présente proposition poursuivent les objectifs de ces dispositions, avec lesquelles elles sont donc compatibles, et donnent effet aux droits fondamentaux garantis par l'article 12 de la charte.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Les partis politiques européens et les fondations politiques européennes continueront d'être financés par l'UE sur le budget du Parlement européen. La présente proposition ne prévoit aucune modification des montants alloués. Elle n'a aucune incidence notable sur le budget de l'UE.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Modalités d'évaluation et d'information**

La présente proposition constitue une réforme limitée et ciblée du règlement existant, lequel prévoit un réexamen plus complet. Il est proposé de modifier le calendrier de ce réexamen afin qu'il puisse s'appuyer sur des constatations suffisantes du fonctionnement, dans la pratique, à la fois du règlement existant et des modifications ici proposées.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Pour renforcer la dimension réellement européenne des partis politiques européens et augmenter la transparence tout en garantissant que les fonds européens sont utilisés à bon escient, la Commission propose d'apporter un nombre limité de modifications ciblées au règlement n° 1141/2014 afin de déterminer qui peut parrainer l'enregistrement d'un parti politique, de répartir les fonds d'une manière qui soit mieux proportionnée par rapport à la représentativité des partis politiques européens au Parlement européen et de remédier aux difficultés rencontrées par les partis politiques européens et les fondations politiques européennes pour atteindre le seuil de cofinancement. Ces modifications permettront de combler les lacunes des règles existantes, qui ouvrent la porte aux abus.

Plusieurs options ont été envisagées pour remédier au problème que pose **l'affiliation à plusieurs partis**: i) interdire aux députés du Parlement européen issus du même parti national de parrainer différents partis européens; ii) ne plus autoriser les parlementaires régionaux à parrainer l'enregistrement et iii) autoriser uniquement le parrainage par les partis nationaux. Cette dernière option a été considérée comme étant la plus efficace, car elle permet d'atteindre le même objectif que l'option i), mais de manière plus objective et plus équitable tout en étant plus facile à appliquer.

La Commission propose donc de modifier l'article 3, paragraphe 1, point b), de manière à ce que seul des partis, et non plus des personnes physiques, puissent parrainer la création d'un parti politique européen. Il serait ainsi plus difficile pour des entités peu représentées dans les États membres de se constituer en partis au niveau européen et de recevoir des fonds de l'UE dès qu'elles atteignent le seuil d'un député au Parlement européen.

Cette modification n'empêche pas les partis européens d'autoriser l'affiliation de personnes physiques; elle signifie simplement que ce type d'affiliation ne serait plus pris en compte dans les critères d'enregistrement. Il n'est donc pas proposé de modifier la définition d'alliance ou de parti politique.

Pour pallier aux difficultés qu'éprouvent les fondations et les partis politiques européens pour atteindre le seuil de **cofinancement** actuel de 15 %, il convient d'abaisser ce dernier de manière à ce qu'une part plus importante des fonds publics affectés à ces partis et à ces fondations puisse être utilisée de manière appropriée, par exemple pour les campagnes électorales. Cette solution réduirait aussi l'intérêt qu'il y a à recourir à des pratiques douteuses. Après avoir envisagé plusieurs options, la Commission a décidé de proposer d'abaisser à 10 % pour les partis politiques européens et à 5 % pour les fondations politiques européennes l'obligation de cofinancement prévue à l'article 17, paragraphe 4.

Le degré de **transparence** des élections européennes a toujours été un élément essentiel pour la Commission. Il est possible d'améliorer la clarté et la transparence en établissant un lien plus clair entre les partis politiques nationaux et européens, ce qui est d'autant plus important que la présente proposition vise à permettre le parrainage des partis politiques européens uniquement par les partis nationaux. Il faudrait offrir d'emblée aux citoyens des informations claires et utiles, notamment en ce qui concerne les affiliations aux partis, de manière à ce qu'ils soient conscients de l'enjeu de leurs votes au niveau des partis européens. Il est proposé d'imposer une condition supplémentaire pour qu'un parti politique européen puisse obtenir un financement en ajoutant un nouveau paragraphe 3 *bis* à l'article 18, lequel obligerait les partis politiques européens à signaler la publication, sur les sites web de leurs partis membres, de leur programme politique et de leur logo, ainsi que d'informations sur la représentation des hommes et des femmes parmi les candidats aux dernières élections européennes et leurs membres siégeant au Parlement européen.

Il est proposé d'améliorer la **proportionnalité du financement par l'UE** en établissant un lien plus clair entre celui-ci et la représentation au Parlement moyennant la modification de la clé de répartition du financement prévue à l'article 19, paragraphe 1. Il est proposé d'abaisser le montant fixe à 5 % et d'augmenter ainsi la part qui est répartie en fonction du nombre d'élus au Parlement européen. Pour les raisons exposées ci-dessus, l'autre option, consistant à relever le seuil de représentation requis pour pouvoir prétendre à un financement, a été écartée.

Lorsqu'un parti politique européen ou une fondation politique européenne cesse de **satisfaire à l'un ou l'autre critère d'enregistrement**, notamment en ce qui concerne la représentation et la participation aux élections européennes, ou lorsque l'enregistrement repose sur des informations incorrectes/trompeuses, l'Autorité devrait être habilitée à radier ce parti ou cette fondation du registre. La jurisprudence de la Cour de justice admet la possibilité de retirer rétroactivement un acte administratif favorable dans un délai raisonnable et dans le respect du principe de confiance légitime du bénéficiaire de la mesure qui a pu se fier à la légalité de celle-ci. Les modifications apportées à l'article 27 clarifient ce point afin de permettre à l'Autorité d'appliquer les règles de manière plus efficace.

Pour protéger les intérêts financiers et la réputation de l'Union, l'ordonnateur du Parlement européen doit être en mesure de **recouvrer les montants indûment versés** auprès des personnes qui se sont rendues coupables, à leur propre avantage ou celui d'autres personnes ou entités, d'activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. La Commission modifie par conséquent l'article 30.

Enfin, en plus des mesures transitoires, la Commission propose d'adapter la clause de révision du règlement actuel de manière à ce que le rapport d'évaluation puisse être publié durant la

première partie de 2022 et puisse donc aussi porter sur les modifications proposées dans le présent règlement.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 224,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹³,

vu l'avis du Comité des régions¹⁴,

vu l'avis de la Cour des comptes¹⁵,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 institue un statut juridique européen spécifique pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes et prévoit le financement de ces partis et de ces fondations par le budget général de l'Union européenne
- (2) Il a été constaté qu'il était nécessaire de modifier le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 pour mieux répondre à l'objectif consistant à encourager et à aider les partis politiques européens et les fondations politiques européennes qui leur sont affiliées dans les efforts qu'ils déploient pour tisser des liens solides entre la société civile européenne et les institutions de l'Union, notamment le Parlement européen.
- (3) Il est nécessaire de veiller davantage à ce que les partis politiques européens et les fondations politiques européennes présentent une véritable dimension transnationale

¹³ JO C du , p. .

¹⁴ JO C du , p. .

¹⁵ JO C du , p. .

pour pouvoir obtenir le statut juridique européen spécifique en se faisant enregistrer. En outre, afin de renforcer le lien entre les politiques au niveau national et au niveau de l'Union et pour empêcher qu'un même parti national ne crée artificiellement plusieurs partis politiques européens aux tendances politiques identiques ou similaires, il convient d'exclure que des membres d'un même parti politique national soient pris en compte dans des alliances politiques différentes aux fins des obligations de représentation minimale que ces alliances doivent respecter pour être enregistrées en tant que parti européen. Par conséquent, seuls les partis politiques, et non plus les personnes physiques, devraient être pris en compte aux fins de ces obligations de représentation minimale.

- (4) Les partis politiques européens et les fondations politiques européennes devraient pouvoir absorber une part plus importante des crédits affectés à leur financement dans le budget général de l'Union européenne. Il y a lieu, par conséquent, d'augmenter la part maximale des frais remboursables annuels indiqués dans le budget d'un parti politique européen et des coûts éligibles supportés par une fondation politique européenne couverte par les contributions financières ou les subventions à la charge du budget général de l'Union européenne.
- (5) Par souci de transparence et afin de renforcer le contrôle et l'obligation démocratique pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes de rendre des comptes, ainsi que le lien entre la société civile européenne et les institutions de l'Union, notamment le Parlement européen, il convient de subordonner l'accès au financement par le budget général de l'Union européenne à la publication, par les partis membres, du programme et du logo du parti politique européen concerné, ainsi que d'informations sur la représentation des hommes et des femmes parmi les candidats aux dernières élections européennes et les députés du Parlement européen.
- (6) Pour que l'allocation des ressources du budget général de l'Union européenne soit plus proportionnée et tienne compte de manière objective du soutien électoral effectif d'un parti politique européen, il y a lieu de subordonner davantage le financement des partis politiques européens et, par extension, des fondations politiques qui leur sont affiliées à un niveau de soutien électoral pouvant être démontré. Il y a donc lieu d'adapter les règles relatives à la répartition des fonds de manière à tenir davantage compte de la proportion de membres de chaque parti politique européen élus au Parlement européen.
- (7) Lorsqu'en raison d'un changement de circonstances, un parti politique européen ou une fondation politique européenne ne remplit plus l'une ou l'autre des conditions d'enregistrement, il y a lieu de radier ce dernier ou cette dernière du registre.
- (8) Par souci de sécurité juridique et de transparence, il y a lieu de prévoir expressément qu'un parti politique européen ou une fondation politique européenne peut être radié(e) du registre, dans un délai raisonnable, si les informations, fournies par ce parti ou par cette fondation, sur la base desquelles la décision d'enregistrement a été prise sont fausses ou incomplètes.
- (9) Il convient de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE en prévoyant qu'en cas d'infraction, il sera procédé au recouvrement effectif des fonds provenant du budget général de l'Union européenne, en récupérant les montants indûment versés y compris auprès des personnes physiques responsables de l'infraction concernée.

- (10) Il convient de reporter la date du réexamen complet proposé afin d'évaluer l'incidence du règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014, tel que modifié par le présent règlement, sur la base de constatations suffisantes du fonctionnement concret dudit règlement.
- (11) Les nouvelles obligations en matière de publication du programme et du logo des partis politiques européens et des informations concernant la représentation des hommes et des femmes devraient déjà s'appliquer, dans toute la mesure du possible, aux demandes de financement pour 2019, qui est une année d'élections européennes. Il convient donc de prévoir des dispositions transitoires.
- (12) Il y a dès lors lieu de modifier le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes est modifié comme suit:

(1) À l'article 3, paragraphe 1, point b), le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«ses partis membres doivent être représentés par, dans au moins un quart des États membres, des députés du Parlement européen, des parlements nationaux ou régionaux ou des assemblées régionales; ou»

(2) À l'article 17, le paragraphe 4 est remplacé par le texte suivant:

«4. Les contributions financières ou les subventions à la charge du budget général de l'Union européenne ne dépassent pas 90 % des frais remboursables annuels indiqués dans le budget d'un parti politique européen et 95 % des coûts éligibles supportés par une fondation politique européenne. Les partis politiques européens peuvent employer toute partie inutilisée de la contribution de l'Union accordée pour la couverture de frais remboursables au cours de l'exercice qui suit son octroi. Les montants restant inutilisés après cet exercice sont récupérés conformément au règlement financier.»

(3) À l'article 18,

le paragraphe 3 *bis* suivant est inséré:

«3 *bis*. Un parti politique européen inclut dans sa demande des éléments démontrant que ses partis membres ont publié sur leurs sites web, en continu pendant les 12 mois précédant la date de la demande, son programme politique et son logo, ainsi que des informations, pour chacun de ses partis membres, sur la représentation des hommes et des femmes parmi les candidats aux dernières élections européennes et les députés du Parlement européen.»

(4) À l'article 19, le paragraphe 1 est remplacé par le texte suivant:

«1. Les crédits respectifs disponibles pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes auxquels des contributions ou des subventions ont été attribuées

conformément à l'article 18 sont ventilés chaque année en fonction de la clé de répartition suivante:

- 5 % sont répartis en parts égales entre les partis politiques européens bénéficiaires,
- 95 % sont répartis entre les partis politiques européens bénéficiaires, proportionnellement au nombre d'élus dont ils disposent au Parlement européen.

La même clé de répartition est utilisée pour octroyer un financement aux fondations politiques européennes, sur la base de leur affiliation à un parti politique européen.»

(5) L'article 27 est modifié comme suit:

a) le paragraphe 1, point b), est remplacé par le texte suivant:

«b) lorsqu'il a été établi, conformément aux procédures exposées à l'article 10, paragraphes 2 à 5, qu'il ou elle ne remplit plus une ou plusieurs des conditions visées à l'article 3, paragraphe 1 ou 2; ou»

b) au paragraphe 1, le point b *bis*) suivant est inséré:

«b *bis*) lorsque le parti ou la fondation en question ne remplissait pas une ou plusieurs des conditions visées à l'article 3, paragraphe 1 ou 2, au moment de son enregistrement et a provoqué la décision d'enregistrement en fournissant des informations fausses ou incomplètes à cet égard, une décision radiant ce parti ou cette fondation du registre est adoptée dans un délai raisonnable à partir du moment où l'Autorité aurait pu déterminer que ledit parti ou ladite fondation ne remplissait pas la ou les conditions en question;»

c) le paragraphe 5 *bis* suivant est inséré:

«5 *bis*. Lorsque l'Autorité impose une sanction financière dans les situations visées au paragraphe 2, point a) v) ou vi), elle peut, aux fins du recouvrement prévu à l'article 30, paragraphe 2, établir qu'une personne physique membre de l'organe d'administration, de gestion ou de contrôle du parti politique européen ou de la fondation politique européenne, ou qui dispose de pouvoirs de représentation, de décision ou de contrôle à l'égard de ce parti ou de cette fondation, est elle aussi responsable de l'infraction dans les cas suivants:

a. dans la situation mentionnée au paragraphe 2, point a) v), lorsqu'il a été constaté, dans le jugement visé dans cette disposition, que la personne physique était elle aussi responsable des activités illégales en question;

b. dans la situation mentionnée au paragraphe 2, point a) vi), lorsque la personne physique est elle aussi responsable du comportement ou des inexactitudes en question.»

(6) À l'article 30, paragraphe 2, la phrase suivante est ajoutée:

«L'ordonnateur du Parlement européen recouvre également les montants indûment versés au titre de la convention ou de la décision de contribution ou de subvention auprès d'une personne physique à l'égard de laquelle une décision a été prise en application de l'article 27, paragraphe 5 *bis*).»

(7) L'article 38 est remplacé par le texte suivant:

«Article 38

Évaluation

Le Parlement européen publie, cinq ans après l'entrée en application du présent règlement et après avoir consulté l'Autorité, un rapport sur l'application du présent règlement et sur les activités financées. Le rapport indique, s'il y a lieu, les éventuelles modifications à apporter au statut et aux systèmes de financement.

Six mois au plus tard après la publication du rapport par le Parlement européen, la Commission présente un rapport sur l'application du présent règlement accompagné, s'il y a lieu, d'une proposition législative en vue de modifier le présent règlement.»

(8) L'article 40 *bis* suivant est inséré:

«Article 40 *bis*

Disposition transitoire

Par dérogation à l'article 18, paragraphe 3 *bis*, et en ce qui concerne les demandes de financement pour l'exercice 2019, l'ordonnateur du Parlement européen, avant de se prononcer sur une demande de financement, demande au parti politique européen de démontrer que ses membres ont publié sur leurs sites web en continu pendant une période débutant un mois après l'entrée en vigueur du règlement (UE, EURATOM) 2018/XX, son programme politique et son logo, ainsi que des informations, pour chacun de ses partis membres, sur la représentation des hommes et des femmes parmi les candidats aux dernières élections européennes et les députés au Parlement européen.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président