

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 1/2013

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes et sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif au financement des partis politiques européens

(présenté en vertu des articles 287 et 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

(2013/C 67/01)

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 287 et 322,

vu les propositions de la Commission européenne ⁽¹⁾,

vu les demandes d'avis adressées par le Parlement européen à la Cour le 5 novembre 2012 et le 25 janvier 2013,

vu la demande d'avis adressée par le Conseil à la Cour le 11 octobre 2012,

considérant ce qui suit:

(1) Les propositions de la Commission ont pour objectif d'accroître la visibilité, la reconnaissance, l'efficacité et la transparence des fondations et des partis politiques européens et l'obligation pour ces derniers de rendre des comptes.

(2) En 2012, un total de 13 partis politiques et de 12 fondations politiques au niveau européen ont bénéficié d'un financement par le budget général de l'Union européenne (ci-après «le budget de l'Union européenne») ⁽²⁾. Le finan-

cement de partis politiques existe depuis 2004 ⁽³⁾, et le financement de fondations politiques depuis 2007 ⁽⁴⁾. Les fonds sont gérés par le Parlement européen.

(3) Actuellement, le financement par le budget de l'Union européenne constitue de loin la principale source de revenus des fondations et partis politiques européens. Ils peuvent également être financés par des contributions de leurs membres, des dons, des prêts et des revenus tirés d'activités économiques.

(4) Dans le cadre de la législation actuellement en vigueur ⁽⁵⁾, les partis politiques européens et les fondations qui leur sont affiliées ne jouissent pas d'un statut juridique uniforme fondé sur le droit de l'Union européenne; différentes formes juridiques existent en fonction du pays dans lequel le parti ou la fondation a son siège.

(5) La proposition de règlement relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (ci-après «le projet de règlement relatif au statut») permet d'accorder une personnalité juridique européenne à ces organes. À l'avenir, l'enregistrement sous ce statut auprès du Parlement européen sera une condition préalable à l'obtention de fonds relevant du budget de l'Union européenne.

⁽¹⁾ La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes [COM(2012) 499 final du 12 septembre 2012]; et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif au financement des partis politiques européens [COM(2012) 712 final du 29 novembre 2012].

⁽²⁾ Voir Section I: Parlement/État des dépenses/Articles 402 et 403 du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2012 (JO L 56 du 29.2.2012, p. 1).

⁽³⁾ Selon les données disponibles en mars 2012 publiées par le Parlement européen, les montants alloués aux partis politiques européens sont passés de 4,65 millions d'euros en 2004 à 18,90 millions d'euros en 2012.

⁽⁴⁾ Pendant la période comprise entre octobre 2007 et août 2008, la Commission européenne a octroyé des subventions aux fondations politiques européennes dans le cadre d'un projet pilote. Selon les données disponibles en mars 2012 publiées par le Parlement européen, les montants alloués sont passés de 6,69 millions d'euros en 2009 à 11,96 millions d'euros en 2012.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 2004/2003 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 relatif au statut et au financement des partis politiques au niveau européen (JO L 297 du 15.11.2003, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 1524/2007 (JO L 343 du 27.12.2007, p. 5).

- (6) Le projet de règlement relatif au statut fixe en outre des règles concernant la gouvernance et la démocratie à l'intérieur des partis, le financement sur le budget de l'Union européenne, les dons et les contributions, les modalités comptables et de contrôle, ainsi que les obligations en matière de rapports et les sanctions.
- (7) La proposition de modification du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 relatif au financement des partis politiques européens (ci-après «la proposition de modification du règlement financier») vise à mettre fin au système actuel de soutien financier aux partis politiques européens, lequel repose sur des subventions provenant du budget de l'Union européenne (1). Le Parlement européen a formulé un certain nombre de recommandations en vue de modifier ce système (2). La Commission propose qu'à l'avenir le soutien financier reçu par les partis politiques européens prenne la forme de «contributions». Il ne serait alors plus nécessaire de présenter des programmes de travail annuels et des budgets de fonctionnement prévisionnels. Les partis politiques européens devraient justifier a posteriori la bonne utilisation des fonds de l'Union,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

CONTEXTE

1. Les partis politiques européens et les fondations politiques européennes ne sont pas des organes créés par l'Union européenne au sens de l'article 287, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et à ce titre, ils ne sont pas soumis à un examen par la Cour (3). Néanmoins, dans la mesure où ils sont financés sur le budget de l'Union européenne, la Cour est habilitée à mener des audits reposant sur l'examen des pièces comptables et sur des visites sur place, dans leurs locaux.

2. Les fonds reçus par les partis politiques européens et les fondations politiques européennes émanant d'autres sources que le budget de l'Union européenne ne font pas automatiquement l'objet d'un audit de la Cour. Toutefois, les interactions entre les financements de l'Union européenne et les financements provenant d'autres sources peuvent amener la Cour à examiner ces derniers au cours de sa mission d'audit.

LE CADRE JURIDIQUE PROPOSÉ PRÉSENTE D'IMPORTANTES LACUNES

3. La Cour reconnaît que les propositions de la Commission remédient à un certain nombre d'insuffisances affectant les

dispositions actuellement en vigueur. Toutefois, d'autres problématiques doivent être abordées pour encourager une culture politique européenne de l'indépendance, de l'obligation de rendre des comptes et de la responsabilité, pour renforcer le contrôle des partis politiques européens et des fondations politiques européennes et pour éviter le détournement potentiel des règles de financement.

Dons

4. La Cour relève que la définition du terme «don» proposée (4) est formulée de façon trop restrictive. Par conséquent, elle n'englobe pas tous les types d'opérations susceptibles de procurer des avantages économiques aux fondations et partis politiques européens et permet de contourner l'obligation de transparence et les plafonds fixés (5).

5. Dans sa version actuelle, le projet de règlement relatif au statut ne fixe aucune règle spécifique concernant les dons émanant de personnes physiques ou morales fournissant des biens et des services aux institutions de l'Union européenne ou à d'autres autorités publiques impliquées dans la gestion des fonds de l'Union.

6. Le projet de règlement relatif au statut fixe des règles concernant les dons aux partis politiques européens et aux fondations politiques européennes qui leur sont affiliées. Toutefois, il ne comporte aucune règle concernant les dons à des entités entretenant des liens, directs ou indirects, avec des fondations ou partis politiques européens, ou opérant sous leur contrôle effectif (6).

7. Le projet de règlement relatif au statut ne fixe aucune règle spécifique concernant les dons émanant d'organisations internationales ou d'entités privées (7) situées dans des pays tiers. Il interdit uniquement les dons provenant d'autorités publiques de pays tiers et de toute entreprise opérant sous le contrôle desdites autorités publiques (8).

8. La proposition de la Commission n'exclut pas les dons aux partis politiques européens et aux fondations politiques européennes émanant des autorités publiques des États membres de l'Union européenne (9). Si cette option doit être conservée, il importe de définir des règles claires à cet égard.

(1) Voir article 125 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

(2) Voir la résolution du Parlement européen du 6 avril 2011 sur l'application du règlement (CE) n° 2004/2003 sur le statut et le financement des partis politiques au niveau européen, en particulier les points 15, 16 et 20 (JO C 296 E du 2.10.2012, p. 46).

(3) La Cour n'élabore d'ailleurs pas de rapport annuel spécifique sur les partis politiques européens et les fondations politiques européennes.

(4) L'article 2, paragraphe 7, du projet de règlement relatif au statut est libellé comme suit: «[...] «don»: versements d'argent liquide et autres dons en nature (biens ou services) qui constituent un avantage économique pour la fondation politique ou le parti politique européen concerné».

(5) Par exemple, au moyen de marchés de services attribués à une entité placée sous le contrôle d'un parti politique et pour lesquels le montant versé est disproportionné au regard du service rendu.

(6) Par exemple, les instituts de recherche ou les maisons d'édition.

(7) Y compris les organisations non gouvernementales.

(8) Voir article 15, paragraphe 5, point d), du projet de règlement relatif au statut.

(9) Voir article 15, paragraphe 5, du projet de règlement relatif au statut.

Contributions

9. Les règles concernant les contributions versées aux fondations et partis politiques européens par leurs membres ⁽¹⁾ ne sont pas parfaitement cohérentes avec les principes applicables aux dons. Alors que le projet de règlement relatif au statut plafonne les dons à 25 000 euros par an et par donateur, aucun plafond n'est fixé pour les contributions individuelles de membres des partis et des fondations politiques.

Prêts

10. La Commission ne propose aucune règle concernant les prêts, leurs sources et leurs conditions et modalités. En l'absence de telles dispositions, les règles relatives aux dons et aux contributions risquent d'être contournées au moyen de prêts obtenus à des conditions particulièrement avantageuses.

Sanctions

11. Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives doivent être appliquées en cas de violation des règles. Dans le cadre de la proposition de règlement ⁽²⁾, le montant maximal de l'amende est limité à 10 % du budget annuel du parti ou de la fondation en question correspondant à l'année au cours de laquelle la sanction est infligée. Le Parlement européen fixe le montant de l'amende en prenant en considération un certain nombre de paramètres ⁽³⁾. Dans le cas d'irrégularités concernant des dons et des contributions, la Cour recommande d'adopter une démarche plus codifiée. Il conviendrait de calculer le montant de l'amende en appliquant un coefficient multiplicateur aux montants indûment perçus, sans fixer de plafond.

12. Le texte ne prévoit aucune sanction à l'encontre des individus ou des organismes à l'origine de versements indus à un parti ou une fondation. Du reste, le projet de règlement relatif au statut prévoit que tout montant indûment perçu par les partis et fondations doit être restitué au donateur à l'origine dudit versement.

13. La Cour se félicite de ce que le projet de règlement relatif au statut prévoit que des amendes soient infligées d'office lorsque l'une des instances habilitées à réaliser un audit ou des contrôles auprès des bénéficiaires d'un financement par le budget de l'Union européenne constate des inexactitudes dans les états financiers annuels ⁽⁴⁾. La Cour recommande d'infliger également d'office des sanctions administratives et financières lorsque le Parlement européen ou la Cour sont empêchés d'exercer leur pouvoir de contrôle.

Dons directs à des candidats ou à des élus

14. Enfin, la Cour souligne la nécessité que les règles concernant le financement de partis politiques s'appliquent par

⁽¹⁾ Voir article 15, paragraphes 7 et 8, et article 24, paragraphe 1, point f), du projet de règlement relatif au statut.

⁽²⁾ Voir article 22 du projet de règlement relatif au statut.

⁽³⁾ Notamment la gravité et la durée de l'infraction, ainsi que son éventuelle répétition, le temps écoulé, l'intention ou le degré de négligence.

⁽⁴⁾ Voir article 22, paragraphe 2, point c), du projet de règlement relatif au statut.

analogie au financement des campagnes des candidats individuels aux élections européennes ou des élus. Cette précaution permettrait d'atténuer le risque de voir les dispositions relatives au financement de partis politiques contournées au moyen de dons directs aux candidats ou aux élus.

15. Il ne sera pas possible, pour des raisons juridiques, de soumettre de telles règles dans le cadre d'une proposition législative de la Commission en vertu de l'article 224 du TFUE. Les questions relatives aux élections européennes et à l'exercice des fonctions des membres du Parlement européen sont régies par l'article 223 du TFUE, qui habilite le Parlement européen à élaborer une proposition législative, assortie des dispositions nécessaires, en vue par exemple de l'intégrer dans l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct ⁽⁵⁾. Actuellement, l'article 4 de cet acte offre uniquement la possibilité pour chaque État membre de fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale.

LES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ À UN FINANCEMENT PAR L'UNION EUROPÉENNE ET D'AUTRES NOTIONS ESSENTIELLES DEVRAIENT ÊTRE DÉFINIES PLUS PRÉCISÉMENT

16. L'article 8 du règlement actuellement en vigueur définit la nature des dépenses des partis politiques européens pouvant être financées sur le budget de l'Union européenne. «Ces dépenses couvrent les frais administratifs et les frais liés au soutien technique, aux réunions, à la recherche, aux manifestations transfrontalières, aux études, à l'information et aux publications.» Ce type de définition ne figure plus dans les propositions de la Commission, malgré l'orientation utile qu'elle pourrait fournir dans le cadre d'appels à contributions émis par le Parlement européen. Les dispositions en la matière figurant dans la proposition de modification du règlement financier manquent de précision ⁽⁶⁾. La proposition de modification du règlement financier devrait également préciser clairement que les partis politiques européens qui bénéficient d'une contribution provenant du budget général ne pourront percevoir aucun autre financement par le budget.

17. L'article 2 du projet de règlement relatif au statut ne donne qu'un nombre limité de définitions des termes utilisés tout au long du texte. Par souci de clarté et de sécurité juridique, il conviendrait d'ajouter les définitions ⁽⁷⁾ des termes suivants: «ordonnateur», «budget annuel» des partis et des fondations politiques ⁽⁸⁾, «frais remboursables annuels», «coûts admissibles annuels», «autorités nationales compétentes» et «contributions» de membres de partis et de fondations politiques.

⁽⁵⁾ JO L 278 du 8.10.1976, p. 5.

⁽⁶⁾ Voir articles 204 *ter* et 204 *quinquies* de la proposition de modification du règlement financier. L'article 204 *ter*, paragraphe 1, dispose que les contributions «ne sont utilisées que pour rembourser un pourcentage des coûts de fonctionnement des partis politiques européens directement liés aux objectifs de ces partis».

⁽⁷⁾ Le cas échéant, au moyen de renvois vers d'autres actes juridiques pertinents.

⁽⁸⁾ L'absence de définition du terme «budget annuel» rendra impossible tout contrôle concernant le respect de la règle selon laquelle les contributions versées aux partis politiques européens et aux fondations politiques européennes par leurs membres ne doivent pas dépasser 40 % de leur budget annuel.

L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE: UNE NÉCESSITÉ IMPÉRATIVE**Obligations en matière de comptes et de rapports**

18. L'article 19 du projet de règlement relatif au statut prévoit que les partis et les fondations politiques soumettent leurs états financiers annuels conformément au droit applicable dans l'État membre dans lequel ils ont leur siège ⁽¹⁾. En vue d'améliorer la comparabilité et la transparence, il serait préférable de prévoir une présentation standardisée des comptes suivant le principe de la comptabilité d'exercice ainsi que des obligations détaillées en matière de production de rapports. Il conviendrait, à cet effet, d'imposer l'utilisation d'un modèle commun à l'ensemble des partis et fondations politiques indépendamment du droit applicable dans l'État membre dans lequel ils ont leur siège.

19. L'article 19 devrait en outre prévoir que les personnes chargées de l'audit externe soient sélectionnées, investies d'un mandat et payées par le Parlement européen. Cette disposition contribuerait à assurer la cohérence de l'exercice de la fonction d'audit externe et à faciliter le suivi de cette activité ⁽²⁾.

Disposition relative aux pouvoirs de contrôle de la Cour

20. Les pouvoirs de contrôle de la Cour découlent directement du droit primaire, et plus particulièrement de l'article 287 du TFUE, et ne peuvent être ni modifiés ni limités par le droit dérivé. Afin de rappeler sans ambiguïté que les modalités de contrôle prévues par le projet de règlement relatif au statut s'appliquent sans préjudice de ces pouvoirs, la Cour est d'avis qu'une référence générale à ses pouvoirs devrait figurer à l'article 20 du projet de règlement relatif au statut.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 7 février 2013.

Par la Cour des comptes
Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

⁽¹⁾ Les états financiers annuels doivent être soumis au service du registre du Parlement européen et aux autorités nationales compétentes des États membres.

⁽²⁾ La Cour relève qu'en 2012 le Parlement européen a lancé un appel d'offres pour sélectionner un même auditeur externe pour l'ensemble des partis politiques européens et des fondations politiques européennes.