

Le juge judiciaire et les partis politiques

(par Pierre Esplugas-Labatut, professeur de droit public à l'Université Toulouse I Capitole, Institut Maurice Hauriou)

Evoquer le juge judiciaire dans ses rapports avec les partis politiques conduit à résoudre en préliminaire une question de compétence. Si l'on conçoit les partis politiques comme des personnes privées comme les autres, la compétence du juge judiciaire va de soi. Si, au contraire, l'on considère que ceux-ci sont certes des personnes privées mais poursuivant un but et soumises à un régime juridique spécifiques, la compétence du juge judiciaire devient discutable.

La résolution de cette question dépend en fait de la définition que l'on donne à un parti politique. Celle-ci a longtemps été introuvable en droit positif français. La Constitution de 1958 en son article 4 n'aborde cette question que sous l'angle de l'objet général des partis politiques qui « concourent à l'expression du suffrage » ou de leur liberté de création et de fonctionnement. La jurisprudence administrative ne donne qu'une définition fonctionnelle d'un parti politique en lui reconnaissant cette qualification s'il est soumis à la législation relative aux campagnes électorales dans les médias audiovisuels¹ ou, plus fréquemment, à celle relative à leur financement².

La Cour de cassation a très récemment tranché ce débat, de manière à notre sens discutable, en considérant que la nature d'un parti politique n'était pas un service public (I). Cette position s'inscrit dans le droit fil d'une jurisprudence où le juge judiciaire a eu l'occasion de définir son office, d'abord limitativement, aujourd'hui plus extensivement, pour trancher les litiges liés à un parti politique (II).

I. La nature d'un parti politique vue par le juge judiciaire : l'exclusion discutable de la qualité de service public

La Cour de cassation est venue préciser à deux reprises, mais négativement, quelle était la nature d'un parti politique. Par un premier arrêt, elle distingue leur objet qui ne saurait se confondre avec celui d'un syndicat et s'étendre à la défense des intérêts professionnels. Cette solution, édictée à propos du Front national qui souhaitait créer des syndicats dans l'administration pénitentiaire, est en soi compréhensible mais devient discutable si l'on se souvient que, parallèlement, la CGT a longtemps fait figure d'appendice du Parti communiste³.

Surtout, par un important arrêt du 25 janvier 2017 dans une affaire où Jean-Marie Le Pen contestait son exclusion comme président d'honneur du Front national⁴, la Cour de cassation a considéré que les partis ou groupements politiques « ne sauraient être regardés comme investis d'une mission de service public » et en conséquence que leur contentieux relevait, contrairement à ce que faisait valoir le Front national, de la compétence de la juridiction judiciaire. Le raisonnement de la Cour de cassation repose sur l'idée que « le principe de liberté de formation et d'exercice qui leur est constitutionnellement garanti s'oppose à ce que les objectifs qu'ils

¹ CE, 22 décembre 1993, n° 142840.

² CE, ass., 30 oct. 1996, *Election municipale de Fos-sur-Mer*, n° 177927.

³ Cass, Ch mixtes, 10 avril 1988, n° 97-17870.

⁴ Cass. 1ère Civ., 25 janv. 2017, *Jean-Marie Le Pen c. Association Front National*, n° 102 (15-25.561) ; comm. R. Rambaud, « Juge judiciaire et partis politiques : les nouvelles frontières de la séparation des pouvoirs », *AJDA* 2017, p.1059 ; E. Debaets et C. Morot-Monomy, *JCP A*, n° 7, 19 févr. 2018, 2057 ; P. Jan, *JCP G*, n° 11, 13 mars 2017, 270.

poursuivent soient définis par l'administration et à ce que le respect de ces objectifs soit soumis à son contrôle ». La Haute juridiction judiciaire s'appuie donc sur une logique de protection de l'institution pour lui dénier la qualification de service public. Son argumentation est a priori implacable en reposant sur une conception libérale et stricte de la séparation entre appareil d'Etat et appareils politiques⁵.

Toutefois, si l'on confronte méthodiquement la nature d'un parti politique à la définition du service public en droit positif français, une autre solution, plus iconoclaste, aurait pu être concevable. Cette définition n'est pas exactement insaisissable et repose, si l'on suit la jurisprudence administrative, sur un faisceau d'indices⁶. Dans le cas d'une personne privée, ce qui est incontestablement le cas d'un parti politique constitué en la forme associative, il convient que, normalement, celle-ci ait été habilitée (même s'il n'est pas exclu l'hypothèse particulière d'un service public par initiative privée spontanée) par la puissance publique par un acte unilatéral ou un contrat, à exercer une mission de service public. C'est d'ailleurs ce point qui, pour la Cour de cassation, pose problème car l'habilitation induirait un contrôle de l'administration incompatible avec le principe de création et de fonctionnement d'un parti politique.

En contre-point, on peut faire remarquer en l'occurrence que l'habilitation existe bien en étant posée par l'article 4 de la Constitution sans que cela n'induisse, au vu de cette disposition, nécessairement, un contrôle de l'autorité administrative. Sans être automatique, ce contrôle n'a pas pour autant été empêché. Cette disposition n'a en effet pas fait obstacle à un contrôle qui existe donc en réalité au moins pour satisfaire leurs obligations légales en matière de transparence financière⁷. D'une manière générale, l'aide publique allouée aux partis politiques est ainsi conditionnée au respect d'un certain nombre d'obligations dont le contrôle est confié à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité certes indépendante mais *administrative*⁸. Plus particulièrement, la loi institue même expressément un « agrément » pour les associations de financement de parti politiques. On pourrait également ajouter que l'accès des partis politiques aux médias audiovisuels est contrôlé par une autre autorité administrative indépendante, le Conseil supérieur de l'audiovisuel⁹. L'argument de la nécessaire absence de contrôle administratif sur un parti politique pour leur dénier la qualité de service public paraît donc, au vu du droit positif, discutable.

Dans ce cas d'une personne privée, la jurisprudence administrative exige en outre pour qualifier l'activité de service public que les deux autres éléments constitutifs, un but d'intérêt général et un régime juridique exorbitant du droit commun, soient marqués¹⁰. Aucun de ces deux éléments ne soulève un doute : leur mission d'intérêt général qui est de concourir à l'expression du suffrage universel est expressément reconnu par l'article 4 de la Constitution tandis qu'au moins la législation sur le financement des partis politiques constitue bien un régime juridique auquel ne sont pas astreint les autres personnes privées. Etant inscrits dans la Constitution, les

⁵ V. J. Caillousse, « Le partage administration/politique, un impensé des doctrines de la séparation des pouvoirs ? », in P. Mbongo [dir.], *La séparation du politique et de l'administration*, Berger-Levrault, 2014, p. 23

⁶ Par ex., CE, 22 févr. 2007, *APREI*, n° 264541.

⁷ Dans le même sens, v. E. Debaets et C. Morot-Monomy, *ibid.*

⁸ L. n° 88-227 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, Titre III, art. 7 et s.

⁹ En dehors de toute période électorale, pour l'accès à des émissions d'expression directe L. n° 86-1067, 30 sept. 1986 relative à la liberté de communication, art. 55.

¹⁰ On nous pardonnera de renvoyer à notre ouvrage *Le service public*, Connaissance du droit, Dalloz, 2018, p. 17 et s.

partis politiques pourraient même revendiquer la nature de « service public constitutionnel » au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans la mesure où le critère formel de rattachement à un texte constitutionnel est satisfait¹¹.

On doit préciser toutefois que le contenu de ce régime juridique exorbitant résulte davantage d'obligations ou sujétions de service public comme conséquence du principe de transparence de leurs activités que de prérogatives de puissance publique. Or c'est ce dernier critère qui est souvent mis en avant par le juge administratif pour justifier sa compétence. Ainsi, la reconnaissance par la Cour de cassation de la qualité de service public reconnue aux partis politiques lui aurait permis malgré tout de conserver son office.

Au final, si sans doute le raisonnement de la Cour de cassation repose sur une certaine logique juridique, on peut aussi faire valoir, au-delà de toute considération strictement juridique et pour s'en tenir à une méthode impressionniste, qu'un parti politique n'a pas grand rapport avec des associations banales comme une assemblée de copropriétaires ou un club bouliste. Il s'agit bien là d'une structure qui a certes une ossature de droit privé en étant constituée en pratique sous la forme associative mais dont le but et le régime spécifiques ramènent en réalité au droit public (sans que l'argument ait une véritable portée scientifique, les partis politiques ne sont pas étudiés dans un manuel de droit civil mais plutôt de droit constitutionnel). De ce point de vue, il n'aurait pas été absurde de lui reconnaître la qualité de service public.

II. L'office du juge judiciaire limité mais en extension à l'égard des partis politiques

L'office du juge judiciaire dans le contrôle des partis politiques est normalement doublement limité. Pour qu'il l'exerce, encore faut-il qu'il soit saisi. Or, de ce point de vue, toute structure soumise à une réglementation interne est naturellement peu inclinée à voir s'immiscer un tiers pour régler des conflits mettant en cause ses membres. Ce fut longtemps la pratique dans les partis politiques au sein desquels les adhérents étaient réticents à faire appel au juge judiciaire civil pour trancher des conflits ou litiges internes. Pour parer de telles saisines, les partis politiques tendent d'ailleurs à se doter de structures éthiques et à forger ainsi un « droit corporatif », conçu par et pour leurs membres¹². Le juge judiciaire lui-même estime que ces instances doivent être préalablement saisies et les voies de recours épuisées avant sa propre saisine. Comme illustration de cette réticence à saisir le juge judiciaire, on peut relever que l'organisation d'élections primaires à l'élection présidentielle pratiquées depuis 1995 par des partis d'abord de gauche, puis de droite et du centre, n'a donné lieu qu'à très peu de saisines (à l'exception de la primaire du Parti socialiste de 2017¹³) alors que ce procédé semblait potentiellement être un nid à contentieux¹⁴.

Pour autant, les partis n'échappent pas aujourd'hui au mouvement général de judiciarisation de la société et sont un des objets de litiges pour lesquels le juge

¹¹ V. P. Esplugas, *Conseil constitutionnel et service public*, préf. G. Vedel, LGDJ, 1994, et « Retour sur les services publics constitutionnels : une catégorie mort-née ? » in *Mélanges Serge Regourd*, à paraître 2019.

¹² V. D. Gaxie, « La liberté d'organisation des partis politiques », in J. Benetti, A. Levade et D. Rousseau (dir.), *Le droit interne des partis politiques*, Mare & Martin, 2017, p. 31.

¹³ TGI Paris, 28 déc. 2016 rejetant un recours de G. Filoche.

¹⁴ V. notre article, « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique », in *Etat du droit, état des droits, Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Turpin*, LGDJ-Lextenso, 2017, p. 179.

judiciaire est saisi. Par exemple, ont intenté des actions en justice des responsables politiques candidats à la présidence du parti comme François Fillon à l'UMP en 2012¹⁵, Rama Yade au Parti radical en 2014¹⁶, des candidats à la candidature pour être investis à une élection comme chez Europe-Ecologie-Les Verts en 2012¹⁷. L'objet des recours n'est d'ailleurs pas tant strictement juridique mais peut avoir une portée médiatique afin de donner écho à un combat politique.

Une fois saisi, encore faut-il que le juge judiciaire accepte la recevabilité de la requête. De ce point de vue, il fait preuve de libéralisme. A ce titre, si la loi du 11 mars 1988 confère aux partis politiques la personnalité morale, il n'en est toujours pas ainsi des fédérations et sections internes à ceux-ci. Pour autant, la jurisprudence de la Cour de cassation, établie certes antérieurement à cette loi, qui reconnaît le droit d'ester en justice à une fédération du Parti communiste non déclarée¹⁸ semble devoir être appliquée à ces structures internes¹⁹. De même, la haute juridiction judiciaire considère que la preuve de la désignation de l'organe représentatif d'un parti politique « se fait par tous moyens, selon les règles propres au fonctionnement dudit parti »²⁰.

L'office juge judiciaire est enfin nécessairement limité par le principe de leur liberté d'organisation. Lorsqu'il est appelé à statuer sur un contentieux interne en étant saisi par un de leurs membres, son rôle est - simplement - de veiller à une correcte application des statuts. Il procède à un contrôle de légalité externe et ne saurait étendre son office à l'opportunité des décisions prises par le parti²¹. Ainsi, dans le contentieux disciplinaire, domaine classique dans le champ des partis sur lequel le juge judiciaire est appelé à statuer, l'office du juge est de vérifier que la procédure et la sanction sont bien prévues par les statuts. Toutefois, son contrôle serait en l'occurrence en voie d'extension : dans l'affaire précitée de l'exclusion de Jean-Marie Le Pen comme président d'honneur du Front national, la Cour de cassation valide une procédure où le juge des référés, censé être le juge de l'évidence, procède par interprétation et examine de manière approfondie les statuts pour déterminer la régularité de la sanction²². En outre, même si ceux-ci sont silencieux sur les garanties disciplinaires, le juge applique un « droit commun disciplinaire » en faisant respecter les droits de la défense et en particulier en vérifiant que l'intéressé ait été en mesure de présenter ses observations sur les faits qui lui sont reprochés²³.

Le juge judiciaire civil peut également être appelé à se prononcer dans le cadre d'un contentieux externe initié par un plaignant non membre du parti. Il fait alors moins preuve de libéralisme du point de vue des conditions de recevabilité que dans le contentieux interne en n'admettant pas que des associations tierces le saisissent

¹⁵ Recours en référé de F. Fillon devant le TGI de Paris en novembre 2012 afin d'obtenir la saisie à titre conservatoire et l'accès à tous les documents, procès-verbaux et votes contestés relatifs à la présidence de l'UMP.

¹⁶ Recours de R. Yade devant le TGI de Paris en juin 2014 visant à l'annulation de l'élection de président du Parti radical en raison de fraude dans les fichiers.

¹⁷ Recours en référé devant le TGI de Paris en mai 2012 contre les désignations pour les législatives en ce qu'elles n'auraient pas respecté la règle de la proportionnelle interne au parti.

¹⁸ Cass, soc., 24 janv. 1990, n° 8645708.

¹⁹ V. E. Buge, *Droit de la vie politique*, Thémis, PUF, 2018, p. 143.

²⁰ Cass, crim., 3 janv. 2006, n° 04-85991.

²¹ V. J.-P. Camby, « Les partis peuvent-ils avoir un juge ? », in *Le droit interne des partis politiques*, *op. cit.*, p. 147

²² Cas de l'exclusion de J.-M. Le Pen de la fonction de président d'honneur du Front national (TGI Nanterre, 2 juillet 2015, n° 15/07/359).

²³ V. Y. Poirmeur, « Le droit disciplinaire des partis politiques », in *Le droit interne des partis politiques*, *op. cit.*, p. 71.

pour faire valoir des éléments d'intérêt général comme dans le cas du contentieux relatif au changement de nom de l'UMP en Les républicains.²⁴ Le juge judiciaire banalise ici son office en alignant son contrôle sur celui des associations classiques pour exclure des considérations d'intérêt général qui relèverait plus de l'office du juge administratif.

Dans ce type de contentieux portant sur la dénomination, le juge civil vérifiera que le nom du parti contesté n'est pas déjà utilisé (avec la difficulté qu'il n'existe pas de registres officiels recensant la liste des partis) à condition de présenter un caractère suffisamment original ce qui est le cas de « Radical »²⁵ ou « Chasse, pêche, nature » du moins avec les noms accolés dans cet ordre²⁶. En revanche, le terme « Républicains » est jugé suffisamment générique pour ne pas être protégé et être donc être utilisé par « Les Républicains »²⁷. Peu importe que le nom du parti corresponde à une marque déposée si lui-même n'intervient pas à des fins commerciales ce qui a conduit à ce que soit déboutée l'association « La France en marche » qui contestait l'appellation « En marche ! ». Le juge tend encore à examiner si la dénomination ne porte pas atteinte à l'ordre public ce qui est le cas de celle « Non à la Turquie en Europe »²⁸. La liberté de dénomination est enfin limitée par le droit d'auteur si l'on en juge par la décision censurant l'appellation du mouvement créé par Arnaud Montebourg en 2012 « La Rose et le Réséda » du nom d'un poème de Louis Aragon²⁹.

Un contentieux externe a priori résiduel mais peut-être appelé à se développer, peut être encore déduit d'actions en responsabilité. Cette dernière peut être naturellement d'ordre civil, par exemple du fait d'un licenciement abusif³⁰ ou pour le remboursement d'un prêt que le parti n'avait pas honoré³¹.

La responsabilité des partis politiques peut aussi être d'ordre pénal. Ceux-ci étant nécessairement une personne morale, ils entrent en effet dans le champ de l'article L 121-2 du code pénal introduisant depuis 1994 pour ce type de personnes une responsabilité pénale. Dans un premier temps, le juge judiciaire a hésité à ce stade à engager ce type de responsabilité puisqu'à notre connaissance, seulement à deux reprises un seul et même parti, le Front national aujourd'hui dénommé Rassemblement national, a été mis en examen, une première fois en 2014 pour escroquerie dans l'affaire du micro-parti « Jeanne » et une deuxième fois en 2018 pour complicité et recel d'abus de confiance dans l'affaire des emplois fictifs présumés d'assistants au parlement européen. La question qui se pose est celle des types de sanctions applicables aux partis politiques. Le code pénal précise que ne sont pas applicables aux partis politiques la dissolution et le placement sous surveillance judiciaire³². La sanction la plus logique est la sanction financière mais, faute de texte plus précis, on peut s'interroger si elle peut prendre la forme d'une retenue de l'aide publique annuelle comme l'ont décidé à titre conservatoire les juges d'instruction, confirmés par la chambre de l'instruction de la Cour d'appel de Paris le

²⁴ CA Paris, Pôle 1, ch. 2, 24 sept. 2015, n° 15/10243.

²⁵ CA Paris, 26 mars 1996, *D.* 1996, inf. rap. p. 107.

²⁶ CA Versailles, 11 oct. 2001, n° 00/06997.

²⁷ TGI Paris, 26 mai 2015, confirmé par CA Paris, 24 sept. 2015 précité.

²⁸ CA Paris, 9 juin 2004, *Prop. intell.* 2004, n° 13, p. 956.

²⁹ Rapporté par E. Larere et E. Vital-Durand, « Les tribunaux rechignent à soumettre les partis politiques au droit des affaires », *Le Monde*, 16 juin 2017.

³⁰ Cass. soc., 24 janv. 1990, n° 86-45708.

³¹ CA Versailles, 11 févr. 2009, n° 08/09092, n° 08/09198, *M. c/ A. et C. cass.*, 1re ch. civ., 14 nov. 2013 - n° 09-12.324.

³² C. pénal, art. 131-39, dernier alinéa.

26 septembre 2018 dans le cadre d'une saisie judiciaire dans l'affaire précitée des emplois fictifs des assistants du Rassemblement national au Parlement européen. Cette dernière affaire s'inscrit dans le cadre d'un interventionnisme, voire d'un activisme, du juge judiciaire pénal aujourd'hui plus tangible. Il s'est manifesté ainsi de manière éclatante lors de la campagne de l'élection présidentielle de 2017 avec la mise en examen d'un candidat, François Fillon, dans une affaire d'emploi fictif de son épouse alors même que l'on pouvait penser qu'il existait avant une élection une trêve judiciaire, qui ne serait d'ailleurs pas qu'un usage mais qui s'appuierait au moins partiellement sur un texte³³, pour ne pas interférer dans le processus électoral³⁴. Témoignent encore de cet interventionnisme l'information judiciaire ouverte contre le « Modem » en juillet 2017 dans une affaire d'emplois fictifs d'assistants au parlement européen et les enquêtes préliminaires ouvertes, sur la base de signalements de la CNCFFP, contre « La France insoumise » en octobre 2018 également à propos d'emplois d'assistants parlementaires présumés et du compte de campagne de son candidat à l'élection présidentielle de 2017 et contre « En Marche ! » en novembre 2018 sur l'origine de dons à l'occasion de cette même élection.

Au final, d'abord réticent à intervenir dans un champ qui pouvait lui paraître aux marges de son office³⁵, le juge judiciaire tend aujourd'hui à être volontariste et à procéder à un contrôle plus approfondi. Il apparaît clairement que la politique est désormais saisie par le droit privé et le juge judiciaire³⁶. Toute la question est alors celle du jugement de valeur que l'on porte sur cette évolution. Pour reprendre une distinction binaire et ancienne, certains pourront y voir un progrès de l'Etat de droit, d'autres un recul de la démocratie. Nous pensons pour notre part que le juge, qu'il soit d'ailleurs judiciaire ou administratif, doit se cantonner à un contrôle strict et éviter d'interférer autant que possible sur le champ politique.

³³ Dans les hypothèses de corruption (dons, libéralités et promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois) en vue d'influencer le vote, l'article L 110 du code électoral dispose que, « aucune poursuite contre un candidat (...) ne pourra être exercée, aucune citation directe à un fonctionnaire ne pourra être donnée (...) avant la proclamation du scrutin ».

³⁴ V. R. Rambaud, « La trêve judiciaire est une règle écrite », *AJDA* 2017, p. 489.

³⁵ V. P. Larrieu, « Les partis politiques en marge du droit », *RFD const.* 2011, p. 179.

³⁶ V. P. Larrieu, *La vie politique saisie par le droit privé*, PUAM, 2006.