



HAL
open science

Le droit des citoyens mobiles de devenir membre d'un parti politique : trouble dans le statut politique

Vincent Réveillère

► To cite this version:

Vincent Réveillère. Le droit des citoyens mobiles de devenir membre d'un parti politique : trouble dans le statut politique. RTDEur. Revue trimestrielle de droit européen, 2025, 3, pp.515-519. <hal-05508974>

HAL Id: hal-05508974

<https://hal.science/hal-05508974v1>

Submitted on 19 Feb 2026

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY 4.0 - Attribution - International License

Le droit des citoyens mobiles de devenir membre d'un parti politique : trouble dans le statut politique

Vincent Réveillère

Aix Marseille Université, Laboratoire de théorie du droit

Dans les affaires Commission/République tchèque et Commission/Pologne (éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), la Cour reconnaît aux citoyens de l'Union le droit d'être membre d'un parti politique tout en affirmant que l'organisation de la vie politique nationale relève de l'identité nationale des États membres. Ces arrêts revêtent une importance plus large au regard du rôle que la Cour fait jouer aux valeurs de l'Union, plus particulièrement à celle de démocratie que concrétise le principe de démocratie représentative, ainsi que de leur possible confrontation à l'identité nationale.

CJUE, gr. ch., 19 nov. 2024, aff. C-808/21, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique) et CJUE, gr. ch., 19 nov. 2024, aff. C-814/21, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique).

Citoyenneté de l'Union, droit de vote, droit d'être membre d'un parti politique, non-discrimination en raison de la nationalité, valeurs, démocratie, démocratie représentative, identité nationale

Dans ces deux arrêts la Cour se prononce sur les réglementations tchèque et polonaise qui limitent le droit de devenir membre d'un parti politique aux seuls ressortissants nationaux. La Commission avait introduit un recours en manquement contre ces deux États au motif que ces dispositions constitueraient une discrimination en raison de la nationalité. Elle estimait en effet que les ressortissants d'autres États membres qui résident en République Tchèque et en Pologne ne peuvent pas exercer leur droit d'éligibilité aux élections municipales et européennes dans les mêmes conditions que les nationaux.

Suivant son Avocat général, la Cour donne raison à la Commission et condamne ces deux États. Pour cela, elle déduit des droits expressément prévus par les Traités le droit d'être membre d'un parti politique, renforçant les droits politiques dont disposent les citoyens de l'Union tout en reconnaissant que l'organisation de la vie politique nationale relève de l'identité nationale des États membres. Au-delà de cela, ces arrêts, prononcés le jour où commençaient les auditions pour le cas *Commission/Hongrie (Valeurs de l'Union)*¹, revêtent une importance plus générale au regard du rôle que l'Avocat général puis la Cour font jouer aux valeurs de l'Union, et plus particulièrement à celle de démocratie que concrétise le principe de démocratie représentative, ainsi que de leur possible confrontation à l'identité nationale.

1. Le droit de devenir membre d'un parti politique

L'article 22 TFUE garantit le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union aux élections municipales et aux élections du Parlement européen dans l'État où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de ces États. Si, de même que les directives 93/109 et 94/80 prises pour son application, il ne contient rien quant à la qualité de membre d'un parti ou d'un mouvement politique, la Cour estime qu'il instaure une « règle spécifique de non-discrimination en raison de la nationalité

¹ Aff. C-769/22, *Commission/Hongrie (Valeurs de l'Union)*.

applicable à l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales ainsi qu'au Parlement européen » et qu'il « s'applique à toute mesure nationale opérant une différence de traitement susceptible de porter atteinte à l'exercice effectif de ces droits². »

La Cour appuie son raisonnement sur le contexte dans lequel s'inscrit l'article 22 TFUE pour considérer que « la qualité de membre d'un parti ou d'un mouvement politique contribue substantiellement à l'exercice effectif du droit d'éligibilité, tel que conféré par l'article 22 TFUE³. » Pour cela, elle en appelle aussi aux valeurs de l'Union, et notamment à la valeur de démocratie qui est concrétisée par le principe de démocratie représentative mentionné par l'article 10 TUE qui reconnaît le droit des citoyens d'être représentés et de participer à la vie démocratique de l'Union. Elle s'appuie également sur les dispositions de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux et 11 de la CEDH tels qu'interprétées par la Cour EDH, qui sont relatives la liberté de réunion et d'association ainsi qu'au rôle des parties politiques.

Il faut souligner le lien fait par l'Avocat général Richard de la Tour et repris par la Cour entre la liberté de circulation et de séjour, d'une part, et le droit de vote et d'éligibilité du citoyen de l'Union, d'autre part. Les droits politiques interagissent avec l'intégration du citoyen dans la société de l'État d'accueil : le droit de vote et d'éligibilité « tend, notamment, à favoriser l'intégration progressive du citoyen de l'Union concerné dans la société de l'État membre d'accueil⁴ » ; l'article 22 TFUE vise « à assurer la représentativité des citoyens de l'Union résidant dans un État membre sans en avoir la nationalité en tant que corollaire de leur intégration dans la société de l'État membre d'accueil⁵. »

Au regard de l'avantage que confère l'appartenance à un parti politique en raison de la structure et des ressources auxquelles il donne accès et du rôle qu'il revêt dans l'orientation du choix des électeurs, les ressortissants tchèques et polonais sont avantagés par rapport aux autres citoyens européens qui ne peuvent pas en bénéficier. Les dispositions contestées constituent donc une discrimination en raison de la nationalité à laquelle ne fait pas obstacle la possibilité de figurer sur une liste de candidats présentée par un parti (en République tchèque) ou d'être désigné par le comité électoral d'un parti politique ou d'une coalition de partis politiques (en Pologne). La Cour estime enfin que cette différence de traitement ne saurait être justifiée par des raisons relatives au respect de l'identité nationale.

Ainsi, en reconnaissant le droit d'être membre d'un parti ou d'un mouvement politique, la Cour développe la dimension politique de la citoyenneté européenne dans un raisonnement qui conduit à reconnaître un droit qui ne se trouve pas dans les textes mais qu'impliquent les droits qui s'y trouvent. La portée de cet arrêt peut poser certaines questions. On peut se demander jusqu'où cette obligation peut peser sur les partis politiques eux-mêmes et contenir des obligations positives pour les États membres. On peut aussi se demander si l'article 22 TFUE pourrait affecter d'autres questions comme celle de la réglementation des dons aux partis politiques qui distingue parfois selon la nationalité⁶. Il faudrait également s'interroger sur la possibilité de

² CJUE, gr. ch., 19 nov. 2024, aff. C-808/21, *Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique)*, para 96.

³ *Ibid.*, para 122.

⁴ *Ibid.*, para 125.

⁵ *Ibid.*, para 126.

⁶ En ce sens, et pour le lien avec la libre circulation des capitaux, V. S. PEERS, « EU Citizens' Right to Join Political Parties », *Verfassungsblog*, 16 déc. 2024, <https://verfassungsblog.de/eu-citizens-right-to-join-political-parties/>

contester des réglementations relatives à l'interdiction d'un parti politique si celles-ci s'avéraient discriminer en raison de la nationalité voire, en allant beaucoup plus loin, de façon générale.

2. Démocratie, valeurs de l'Union et identité nationale

Ce qui interroge dans l'arrêt est aussi le rôle que joue l'invocation des valeurs de l'Union et de l'identité nationale qui sont discutées au stade de l'examen de la justification de la différence de traitement. La Cour commence par relever que « l'organisation de la vie politique nationale, à laquelle contribuent les partis et les mouvements politiques, fait partie de l'identité nationale, au sens de l'article 4, paragraphe 2, TUE⁷. » Elle estime toutefois que le droit de l'Union n'exige pas que les États membres fassent bénéficier les citoyens de l'Union qui deviendraient membres d'un parti politique du droit de vote et d'éligibilité lors des élections nationales ni ne leur interdit de limiter le rôle de ces citoyens dans un parti politique dans le contexte de ces élections. Ils sont ainsi libres de les exclure de certaines décisions, par exemple celles qui sont relatives à l'investiture des candidats aux élections nationales⁸.

On se trouve dans une configuration où l'identité nationale semble venir justifier la limitation de la portée de l'accès à un statut (au sens large, la qualité de membre d'un parti politique peut être vue comme tel). Cela peut rappeler la jurisprudence sur la reconnaissance de l'état des personnes telle qu'elle était à l'œuvre dans les arrêts *Coman*⁹ et *Pancharevo*¹⁰. On pourrait dire que la Cour accorde le droit d'être membre d'un parti ou d'un mouvement politique aux citoyens de l'Union « aux fins » de l'effectivité de leur droit de vote et d'éligibilité découlant du Traité. La solution se distingue par contre de la jurisprudence sur les noms de famille où une telle limitation était difficilement envisageable et où elle ne se trouve pas dans la jurisprudence de la Cour, ce qui pourrait être plus largement le cas pour le statut personnel à la suite de l'arrêt *Mirin*¹¹.

La façon dont la portée de l'appartenance à un parti politique est limitée mérite l'attention. Si la Cour ne reprend pas explicitement le raisonnement suggéré par la République tchèque, elle semble dire que cette limitation constitue une mesure alternative permettant d'atteindre aussi efficacement l'objectif poursuivi : la protection du système politique et constitutionnel au niveau national¹². Cela n'implique toutefois pas forcément que, ce faisant, elle accepte les termes dans lesquels la question est posée par la République tchèque qui suggérerait que, dans le cas contraire, c'est à dire celui où l'exclusion complète des citoyens de l'Union serait nécessaire pour atteindre l'objectif lié à l'identité nationale, la mesure serait compatible avec le droit de l'Union.

En effet, la Cour continue son raisonnement en opposant plus directement identité nationale et identité de l'Union. « L'article 4, paragraphe 2, TUE doit être lu en tenant compte des dispositions de même rang, notamment les articles 2 et 10 TUE, et ne saurait dispenser les États membres du respect des exigences découlant de celles-ci¹³ ». Elle insiste, comme elle l'avait déjà fait, sur la normativité des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée : « l'article 2 TUE ne constitue pas une simple énonciation d'orientations ou d'intentions de nature politique, mais contient des valeurs qui

⁷ *Commission/République tchèque*, para 154.

⁸ Le principe d'égalité de traitement des membres d'un parti politique ne saurait s'y opposer parce que la différence de situation dans laquelle se trouvent les nationaux des autres citoyens européens justifierait une telle différence de traitement.

⁹ CJUE, 5 juin 2018, aff. C-673/16, *Coman e.a.*

¹⁰ CJUE, 14 déc. 2021, aff. C-490/20, *Stolichna obshtina, rayon « Pancharevo »*.

¹¹ V. *supra*, « La reconnaissance d'un changement de genre : trouble dans le statut personnel ».

¹² *Commission/République tchèque*, para 87, puis para 155-157.

¹³ *Ibid.*, para 158.

relèvent de l'identité même de l'Union en tant qu'ordre juridique commun, valeurs qui sont concrétisées dans des principes comportant des obligations juridiquement contraignantes pour les États membres¹⁴ ». La Cour en conclut qu'« admettre que de tels citoyens de l'Union deviennent membres d'un parti ou d'un mouvement politique dans leur État membre de résidence afin de mettre pleinement en œuvre les principes de démocratie et d'égalité de traitement ne saurait être considéré comme portant atteinte à l'identité nationale de cet État membre¹⁵. »

En insistant sur l'article 10 TUE et les valeurs de l'Union plutôt qu'en se limitant à l'article 22 TFUE, la Cour insiste sur le fait que des « dispositions de même rang » sont en cause tout en semblant refuser que l'identité nationale puisse justifier une atteinte aux principes de démocratie et d'égalité de traitement. Une première façon de comprendre ces paragraphes serait de considérer que la Cour estime qu'il n'est pas envisageable qu'une mesure européenne mettant en œuvre les principes de démocratie et d'égalité puisse être contraire à l'identité nationale ; l'identité nationale ne saurait, par principe, aller à l'encontre de ces principes.

Ces paragraphes sont aussi susceptibles d'être lu différemment. On pourrait y voir une certaine inversion par rapport au raisonnement qui est classiquement suivi dans le cadre de la justification d'une entrave à la circulation. En un sens, la Cour conçoit les mesures imposées par le droit de l'Union – le droit d'être membre d'un parti politique – comme permettant d'atteindre un objectif légitime : mettre pleinement en œuvre des principes de démocratie et d'égalité de traitement. Si on poussait ce raisonnement plus loin, on pourrait dire que le contrôle de nécessité implique que devraient être substituées à ces mesures des mesures qui permettraient aussi bien d'atteindre l'objectif européen tout en étant moins attentatoires à l'identité nationale. Dans cette perspective, la solution limitant le rôle des non nationaux membres d'un parti politique pourrait être conçue comme une mesure alternative au droit d'être membre d'un parti politique à toutes fins. Au contraire, les solutions consacrées par les législations nationales (figurer sur une liste de candidats présentée par un parti ou être désigné par un comité électoral d'un parti) pourraient être lues comme ne permettant pas d'atteindre aussi bien l'objectif poursuivi.

Cette façon de raisonner conduirait à soumettre les droits que le citoyen tire du Traité à une exigence de justification, dans un contexte particulier où le droit en question est construit par la Cour à partir de dispositions qui ne le prévoient pas, du moins pas explicitement. Plus qu'un rapport hiérarchique entre l'identité nationale et les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, ce qui est déterminant est la perspective adoptée alors que des mesures peuvent être conçues comme étant au service de la première ou des secondes pour être confrontées. Si la confrontation est en l'espèce évitée par la distinction entre vie politique nationale et vie politique européenne, on peut se demander si, dans le cas où cette distinction ne serait pas possible, la Cour serait conduite à procéder à une mise en balance¹⁶.

Cette distinction pourrait d'ailleurs jouer un rôle quant aux conséquences que pourraient avoir la lecture combinée des articles 2 et 10 TUE au-delà du droit de vote des citoyens mobiles auquel est consacré l'article 22 TFUE. On a pu voir dans ces arrêts, entre les lignes, une première étape pour instaurer un contrôle du respect de la valeur de la démocratie, qui serait le pendant de la jurisprudence de la Cour sur l'État

¹⁴ *Ibid.*, para 160.

¹⁵ *Ibid.*, para 163.

¹⁶ La question pourrait aussi se poser pour la reconnaissance de l'état des personnes, V. *supra*, « La reconnaissance d'un changement de genre : trouble dans le statut personnel ».

de droit combinant les articles 19 et 2 TUE¹⁷. Celle-ci impliquerait toutefois de revenir sur la distinction entre vie politique nationale et vie politique de l'Union puisqu'elle reposerait sur l'idée « que le processus démocratique au niveau national, censé tenir les exécutifs membres du Conseil responsables, est aussi crucial pour la démocratie au niveau de l'UE qu'un pouvoir judiciaire national indépendant l'est pour le respect de l'État de droit au sein de l'UE¹⁸ ». Dans cette perspective, des règles telles que celles qui sont relatives à l'interdiction des partis politiques pourraient être contrôlées au-delà de la question de la discrimination en raison de la nationalité. Pour le moment, la lecture conjointe des articles 2 et 10 TUEa été reprise dans un arrêt dans lequel la Cour introduit une évolution extrêmement importante de la citoyenneté de l'Union en s'opposant à la vente de la nationalité.

¹⁷ M. SCHULER et T. VERELLEN, « Arrêt “Commission c. République tchèque” : le droit de participer à la vie démocratique de l'Union », *JDE*, p. 63.

¹⁸*Ibid.*