

# **LA POLITIQUE INVESTIE PAR LE DROIT ?**

## ***La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques***

PAR

Danièle DAUVIGNAC

*Secrétaire général adjoint de la Commission nationale  
des comptes de campagne et des financements politiques*

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est encore mal connue, du grand public mais aussi des milieux politiques, bien que sa présence, pour la première fois depuis sa création en 1990, dans le contrôle des élections régionales et cantonales de mars 1992, ait contribué à la situer, tant vis-à-vis des autres intervenants habituels en matière électorale (les préfetures et les juridictions) que vis-à-vis des candidats, partis politiques et progressivement du public, à travers les médias. On se demandera ici :

- en quoi consiste cette commission - dernière née des autorités administratives indépendantes - créée par la loi du 15 janvier 1990 ;

- en quoi elle peut contribuer à atteindre l'objectif affiché par le législateur de transparence financière de la vie politique et de limitation des dépenses électorales.

### **I - LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES**

Rappelons que la loi du 15 janvier 1990 est venue compléter le dispositif mis en place par la loi du 11 mars 1988, tendant à réglementer, pour plus de

transparence, les financements politiques. Dans un contexte politique quelque peu troublé par des poursuites judiciaires engagées contre divers hommes politiques, ce mouvement s'est fait dans un large consensus.

Modifiant celle de 1988, la loi vise d'abord à légaliser les financements privés, ceux des particuliers ou des entreprises consentis aux partis ou aux candidats aux élections, tout en les réglementant quant à leur origine (interdiction notamment des dons de personnes de droit public ou de droit étranger) et quant à leurs modalités (règles particulières pour les dons en espèces, versement obligatoire entre les mains d'un mandataire). Parallèlement, le législateur a affiné les modalités d'attribution des financements publics aux partis politiques. La loi fixe par ailleurs des règles concernant le plafonnement des dépenses électorales - moyen indirect de limiter les recettes. Dans le même esprit, elle réglemente strictement le recours, à des fins électorales, aux moyens coûteux de propagande (publicité commerciale par voie de presse ou audiovisuelle, affichage), ainsi que l'utilisation des moyens de communication des collectivités publiques à des fins de propagande personnelle des élus en place, au détriment des autres candidats.

Le respect de ces règles ne pouvait être effectif sans la création d'un système de contrôle et l'élaboration de sanctions adaptées en cas d'infraction à la loi. La commission nationale a donc été créée pour contrôler l'application de la loi, avec le pouvoir : de saisir le juge de l'élection pour voir prononcer les sanctions électorales prévues par la loi (inéligibilité d'un an, démission d'office, annulation de l'élection) ; de transmettre le dossier au parquet en cas de constatation d'infractions pénales (assorties de sanctions de nature correctionnelle) ; d'être à l'origine de sanctions pécuniaires d'ordre administratif (versement au trésor public d'une somme équivalente au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales, perte du droit au financement public pour les partis politiques).

A la différence d'autres pays démocratiques, l'organe de contrôle ainsi créé n'est pas rattaché au parlement ou à une juridiction, mais intégré à l'administration, avec le statut particulier d'autorité indépendante. La commission nationale est en effet composée de neuf hauts magistrats issus de la Cour des comptes, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, désignés par les chefs de ces juridictions. Elle élit son président - actuellement M. René Vacquier, président de chambre honoraire à la Cour des comptes. Elle est rattachée pour sa gestion budgétaire au ministère de la justice. Elle est assistée d'un secrétariat général, composé de personnels mis à sa disposition par les ministères des finances, de la justice et de l'intérieur. Elle a recours, pour le contrôle des comptes des élections, à l'aide ponctuelle de rapporteurs chargés de l'instruction des dossiers (environ 170 actuellement), choisis généralement parmi les magistrats des juridictions administratives, judiciaires ou des chambres régionales des comptes, et répartis sur l'ensemble du territoire national.

Concernant les attributions de la commission, la loi comporte deux volets : la réglementation des financements des campagnes électorales d'une part ; la

mise en place de règles tendant à permettre la transparence financière des partis et groupements politiques d'autre part.

A) Pour le dispositif relatif aux campagnes électorales, la commission exerce un véritable contrôle sur les comptes des candidats à toutes les élections (générales et partielles), législatives, européennes, régionales, municipales (dans les communes de plus de neuf mille habitants) et cantonales (dans les cantons de plus de neuf mille habitants).

Tous les candidats à ces élections sont tenus d'établir un compte de leur campagne, retraçant toutes les recettes perçues et toutes les dépenses engagées en vue de leur élection dans l'année précédant le mois de l'élection et jusqu'au jour du scrutin. Ce compte, présenté obligatoirement par un expert comptable quel que soit son montant, est déposé à la préfecture deux mois après l'élection et transmis pour contrôle à la commission qui s'assure qu'ont bien été respectées toutes les règles relatives à la régularité des ressources et à la limitation des dépenses ; la commission examine les pièces produites et peut procéder à toute investigation qu'elle estime utile, sans disposer toutefois de moyen coercitif. La commission approuve le compte ou, après procédure contradictoire, le réforme ou le rejette ; en cas de rejet, elle saisit le juge de l'élection. A l'issue du contrôle, elle procède à la publication simplifiée des comptes de campagne.

B) S'agissant du dispositif concernant les partis politiques, les pouvoirs de la commission sont beaucoup plus limités. La commission ne dispose pas d'un pouvoir de contrôle sur les comptes des partis politiques : son contrôle se limite à la régularité de certaines sources de financement privés, tels que les dons des particuliers ou des entreprises ; elle vérifie leur origine et leur montant et, en cas d'irrégularité, peut transmettre le dossier au parquet pour poursuites, tant contre le donateur qu'à l'encontre du donataire.

Dans un régime constitutionnel qui proclame la liberté de constitution et d'organisation des partis politiques, la commission est davantage qu'un organe de contrôle, un moyen d'imposer une relative transparence financière, à travers deux types d'obligations :

- Celle pour tout parti ou groupement politique qui entend recueillir des dons de solliciter de la commission l'agrément de l'association de financement qui sera constituée à cet effet : il convient toutefois de préciser que cet agrément est délivré au vu du seul respect des dispositions formelles prévues par la loi, la commission n'ayant aucun droit de juger de l'opportunité de la création d'un groupement politique ou du choix et de la composition de son association de financement. Elle procède ensuite à la publication des agréments ainsi donnés, en faisant connaître aux tiers l'organe légal du parti destiné à recevoir les financements privés.

- Celle pour tout parti ou groupement politique qui perçoit des financements publics ou privés de déposer annuellement auprès de la commission sa comptabilité certifiée par deux commissaires aux comptes ; le non-respect de cette obligation fait perdre au parti concerné le bénéfice de l'aide publique. La commission est chargée de la publication de cette comptabilité.

## II - L'EFFECTIVITE DE LA REGLEMENTATION

Notons d'abord que le dispositif présenté ci-dessus comporte de nombreuses imprécisions ou insuffisances techniques qui rendent son application parfois délicate ; une mise au point des textes sera sans doute nécessaire à court terme, tant pour éviter de rigidifier la vie politique par un carcan de règles formelles que pour couper la route aux candidats qui entendraient profiter des incertitudes actuelles pour échapper à la loi ou pour multiplier des procédures de nature à retarder la mise en oeuvre des sanctions légales. Ainsi serait-il souhaitable : de simplifier le formalisme de la présentation du compte de campagne pour les candidats qui ont recueilli peu de voix et qui n'ont engagé aucune dépense ou des dépenses très minimes ; de préciser le point de départ et la portée de l'inéligibilité prévue par la loi ; d'organiser les recours contre les décisions de la commission, afin d'éviter la saisine possible pour la même élection de diverses juridictions statuant dans des délais différents ; de prévoir des placements adéquats des fonds recueillis par les mandataires des candidats pendant l'année précédant l'élection, jusqu'à leur emploi éventuel ; d'harmoniser les délais de dépôt du compte de campagne et de clôture du compte bancaire du mandataire ayant enregistré les opérations comptables ; de connaître dès le dépôt du compte, avec certitude, le montant exact des sommes remboursées par l'État au titre de la campagne officielle ; d'exiger que toutes les factures soient acquittées avant l'approbation d'un compte, sans cas particulier. Ce ne sont là que quelques-unes des mises au point techniques inhérentes à l'application d'un droit nouveau dans un domaine complexe.

A) Malgré quelques difficultés décelées à l'occasion des élections partielles pour faire connaître la loi auprès des candidats, il convient toutefois d'observer que, globalement, la nouvelle réglementation est respectée. La préparation des élections générales de mars 1992 s'est faite dans une relative discipline et sans la débauche d'affichage constatée auparavant : en l'absence de jurisprudence et suivant les conseils de la commission, les candidats ont été prudents dans l'utilisation des moyens de communication des collectivités locales ; il est vrai que, localement, une autodiscipline s'est instaurée entre les différents candidats, veillant, au besoin par huissier interposé, au respect de la réglementation par leurs adversaires.

Indépendamment des règles particulières relatives à la publicité sous toutes ses formes, le risque de dépassement du plafond de dépenses préoccupe les candidats soucieux de connaître la nature des dépenses qui figureront dans leur compte de campagne. A cet égard, la commission a eu le souci d'être pragmatique, tout en faisant scrupuleusement respecter le principe de limitation

des dépenses électorales : ainsi elle a défini comme dépenses à inclure au compte de campagne toute dépenses ayant pour objectif ou effet de recueillir des voix dans le cadre du scrutin concerné ; c'est donc une définition au cas par cas, selon le contexte local, les pratiques de communication antérieures du candidat, les traditions en la matière. Le commission n'a pas estimé, par exemple, devoir intégrer au compte l'avantage en nature correspondant à la mise à disposition gratuite de la salle de la mairie à tous les candidats, celui constitué par la contribution bénévole de militants à des travaux traditionnels de propagande (collage d'affiches, distribution de tracts), la participation raisonnable de sympathisants aux frais de restauration d'un dîner-débat. Inversement, elle considère que ne sont pas des dépenses en vue de l'élection, même si elles sont engagées à l'occasion de celle-ci, des honoraires d'avocat ou des frais de procédure du candidat dans le cadre d'une poursuite pénale, des frais de réception à l'issue du scrutin pour remercier les électeurs : elle estime en effet que l'objectif de la dépense doit être strictement le recueil de voix, afin de ne pas dilapider dans un autre but des fonds collectés auprès des donateurs.

Il s'agit là de quelques exemples, qui éclairent la démarche très pragmatique de la commission.

B) S'agissant de ses relations avec les partis politiques, la commission, dépourvue, on l'a dit, de véritable pouvoir de contrôle, a en revanche tenté de normaliser la présentation des comptes des partis, afin de les rendre plus lisibles par tous. Les contacts étroits sur ce point entre la commission et la compagnie des commissaires aux comptes appelés à certifier la comptabilité devraient permettre pour les comptes de l'année 1991 une publication plus complète ; cette publication interviendra fin 1992 ou au tout début 1993 et devrait permettre d'éviter les remarques faites sur les comptes de 1990, présentés pour certains de façon très sommaire.

Après quelque dix-huit mois d'application de la loi (entrée en vigueur le 1 septembre 1990) en l'absence d'élections générales (le bilan des élections de mars 1992 ne pourra être tiré que fin 1992), et indépendamment des mises au point techniques qui seraient souhaitables, il apparaît que le nouveau dispositif de contrôle des financements politiques est assez efficace, les candidats respectant globalement les règles du jeu. Toutefois, des réserves de fond sont à faire concernant les campagnes électorales :

- Le seuil de contrôle, fixé à 9 000 habitants, mériterait d'être réétudié : d'une part, il crée une disparité entre les donateurs dans les communes ou cantons de population inférieure, dont les apports ne sont pas fiscalement déductibles ; d'autre part, le nombre important de cantons et communes dont la population est supérieure à ce seuil risque de surcharger la commission et de rendre le contrôle illusoire (près de 7 500 comptes sont à examiner pour les élections de mars 1992).

- Les plafonds des dépenses n'apparaissent pas toujours adaptés aux situations : très élevés pour les élections régionales (jusqu'à six millions de francs)

et très suffisants pour les élections cantonales, qui mobilisent généralement peu de moyens, ils seront sans doute très vite atteints pour les élections législatives, notamment en milieu urbain. L'exemple de l'élection législative partielle de Paris (13<sup>ème</sup> circonscription) a montré qu'un seul sondage pouvait absorber la moitié du plafond autorisé. Est-ce à dire que pour respecter la loi les candidats devraient revenir à la pratique des "préaux d'école" et renoncer à d'autres moyens ? Les élections législatives de mars 1993 apporteront sur ce point des enseignements intéressants.

Par ailleurs, l'articulation entre le financement des campagnes et celui des partis n'est pas sans soulever de sérieux problèmes. La loi prévoit en effet que les partis peuvent librement financer les campagnes des candidats, selon les modalités qu'ils souhaitent (prise en charge directe de dépenses, contribution financière, avantages en nature, comblement du déficit). Aussi le parti peut-il être un écran entre le candidat et les donateurs, ces derniers finançant directement le parti (dont la comptabilité ne sera déposée que l'année suivante l'élection) et le parti finançant lui-même la campagne. Dans ce cas le compte du candidat ne fera apparaître comme seule ressource que la rubrique "contribution du parti", qui peut couvrir l'intégralité des dépenses, sans autre justificatif qu'un avis de virement de compte à compte. Cette possibilité ouverte par la loi décharge le candidat de toute obligation relative à l'encadrement des recettes de la campagne prévue au code électoral : désignation d'un mandataire, plafonnement des dons par chèque, encaissement des dons avant le scrutin, limitation des dons en espèces.

On aurait pu penser que cette faculté, correspondant à l'exigence de relations étroites entre les candidats et les partis politiques, serait limitée, les donateurs préférant le plus souvent apporter leur contribution à un candidat déterminé plutôt qu'à un parti qui aurait seul le soin de répartir les fonds recueillis. Toutefois, des personnalités locales ont tourné la difficulté en créant leur propre parti politique quelques mois avant l'élection ; la liberté constitutionnelle de constitution des partis politiques le permet : aucun formalisme n'est nécessaire et le nouveau parti peut ainsi recueillir, pour "sponsoriser" son candidat, tous les fonds qu'il souhaite. Il sera certes tenu de respecter les plafonds des dons aux partis prévus par la loi (plafonds plus élevés que ceux qui concernent les dons destinés aux candidats eux-mêmes) et de déposer l'année suivante sa comptabilité, s'il existe encore... C'est ainsi que depuis quelques mois les demandes d'agrément d'association de financement de groupements politiques (pour ne pas dire groupuscules) se sont multipliées - "partis-tirelire" créés pour financer les campagnes électorales. On assiste ainsi à un glissement intéressant, d'un domaine - le financement des campagnes - où la réglementation est peut-être trop stricte vers un domaine - le financement des partis - où la marge de liberté est plus grande.

En conclusion, on peut dire que si la loi du 15 janvier 1990 est un pas déterminant dans la voie de la réglementation des financements politiques, la réponse à la question de savoir si elle conduit à une "politique investie par le droit" reste incertaine.