

LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

PAR

Didier MAUS

*Secrétaire général du Centre de recherche
en droit constitutionnel de l'Université de Paris I
Directeur de la Revue française de droit constitutionnel*

Il s'agit, dans cette intervention, de présenter quelques observations sur le bilan des législations relatives au thème "financement et vie politique".

D'emblée, je voudrais dire qu'il ne convient pas d'être pessimiste. Il se trouve que, pour diverses raisons personnelles, j'ai eu, depuis vingt-cinq ans, l'occasion de m'intéresser au sujet dont nous débattons. Incontestablement, je suis en mesure de constater un certain nombre de progrès. Les législations mises en place en 1988 et en 1990 vont dans le bon sens. Même si nous estimons qu'il existe des trous, des failles, peut-être des façons de contourner la loi - certaines lacunes viennent d'être exposées - il est quand même possible de dresser un bilan nettement positif.

Pour approfondir ce constat, il faut d'abord procéder à quelques réflexions juridiques, puis essayer de replacer ce thème dans un ensemble politique plus vaste.

I. - COMPLEXITES JURIDIQUES

Les différents intervenants ont mis l'accent sur tel ou tel aspect de la législation. Un sentiment me semble dominer, celui de la complexité.

A) Complexité des thèmes

Trois sujets différents sont à traiter ; ils sont en partie liés, mais également en partie indépendants.

D'abord, il y a le financement des élections. Il s'agit de ce qui est le plus apparent, le plus sensible. Toutes les élections sont concernées. Certains pays possèdent des législations relatives aux élections législatives, mais n'en ont pas concernant les élections locales. En France, d'un seul coup, nous avons soumis la totalité des élections aux règles du plafonnement des dépenses. Seules sont exclues les élections municipales et cantonales, si elles concernent des circonscriptions de moins de 9 000 habitants, et bien évidemment, les élections sénatoriales, compte tenu de la spécificité du collège sénatorial. Pour toutes les autres, il existe désormais le cadre du plafonnement et du contrôle des ressources.

Deuxième aspect, il s'agit de celui des partis politiques. Il existe désormais une législation sur le financement des partis politiques ; celle-ci n'existe pas dans tous les pays. Il est parfaitement concevable d'organiser le plafonnement et le contrôle des dépenses électorales, sans se soucier de celui des partis politiques. Qu'il y ait des mécanismes de communication entre les deux relève de l'évidence, mais juridiquement, il s'agit de phénomènes distincts.

Troisième aspect, il concerne le patrimoine des hommes publics. C'est là un thème très spécifique à la France. A ma connaissance, peu de pays ont élaboré des législations dans ce domaine. Il est d'ailleurs particulièrement délicat de s'y avancer.

Elections, partis politiques, patrimoine des hommes publics, constituent autant d'éléments qui posent des problèmes distincts, et sont susceptibles d'évoluer de façon différente.

B) Complexité des législations

Celui qui regarde les instruments juridiques est obligé de relever quatre lois : deux en 1988¹, deux en 1990². A chaque étape, il a été nécessaire de faire adopter par le Parlement une loi ordinaire et une loi organique. Cette dernière est indispensable compte tenu des dispositions qui concernent le Président de la République et le mandat parlementaire. A ces lois, il convient d'ajouter trois décisions du Conseil constitutionnel : de façon obligatoire, deux concernent les

1. Loi organique n° 88-226 et loi n° 88-227 du 11 mars relatives à la transparence financière de la vie politique.

2. Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Loi organique n° 90-363 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés.

lois organiques³ ; une concerne, en 1990, la loi ordinaire⁴. A mon grand regret, la loi ordinaire de 1988 n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel. La logique aurait voulu qu'elle l'ait été ; les circonstances en ont décidé autrement⁵.

Cette sédimentation de deux fois deux lois, à deux ans d'intervalle, rend la lisibilité délicate. Il n'est pas possible de trouver un seul texte dans lequel tout le problème du financement de la vie politique soit réglé. Comme il se doit, ces diverses lois renvoient à des articles du code électoral, ou à d'autres dispositions, par exemple, la loi sur la communication⁶. De plus, comme il a été jugé utile d'insérer ces lois dans le code électoral, il y a répartition entre les dispositions générales⁷ et les dispositions particulières⁸. Dans certains cas, toutes les élections sont concernées, dans d'autres il y a, pour tel type d'élection, des dispositions spécifiques. Il est donc nécessaire, pour avoir une vue globale des règles applicables à telle situation ou à telle élection, de procéder à un travail de synthèse : démarche logique pour le juriste, mais qui peut gêner le simple lecteur.

A propos de ces diverses législations, il convient également de signaler un élément de complexité qui découle de la numérotation des articles. Certains articles du Code électoral étaient devenus vides au fil de réformes successives. Ils bénéficient d'un nouveau contenu, après les réformes de 1988 et 1990. Il convient donc de bien signaler quelle est l'époque à laquelle il est fait référence.

Sur le fond de ces législations, des lacunes existent. Certaines ont déjà été évoquées, il n'est point besoin d'y revenir. Pour faire suite à ce qu'indiquait Mme Dauvignac, il est intéressant de s'interroger sur la raison qui pousse certains candidats aux futures élections présidentielles à créer des partis, ou des associations de financements liées aux partis. Pourquoi de telles créations ?

Il existe en réalité, une faille dans la législation de 1988, non modifiée en 1990, à propos des comptes des élections présidentielles. Il est, en effet, précisé que les comptes n'ont à connaître uniquement que des dépenses des candidats, et non pas celles des partis les soutenant. Le Conseil constitutionnel, dans ses observations sur les élections présidentielles de 1988, a d'ailleurs pris soin de relever un tel oubli : *"Toute personne ayant annoncé son intention de se porter candidat aux élections présidentielles, et qui reçoit le soutien public de tout parti comme de tout groupement, devrait être tenue de faire figurer dans son compte de campagne les dépenses effectuées à son profit par ces partis ou*

3. CC, 10 mars 1988 (J.O., 12 mars 1988) ; CC, 4 mai 1990 (J.O., 8 mai 1990).

4. CC, 11 janvier 1990 (J.O., 13 janvier 1990).

5. A quelques semaines de l'élection présidentielle, aucun des protagonistes de la cohabitation, ni aucune des autorités ou groupes habilités à saisir le Conseil constitutionnel ne voulut risquer de voir censurées ou interprétées les dispositions de la loi ordinaire.

6. V. article 16 de la loi n° 88-227, modifiée par la loi 90-55.

7. Par exemple art. L 50-1, L 51, L 52-1 et art. L 52-4 à L 52-18 du code électoral.

8. Par exemple art. L 167 du code électoral.

*groupements. Faute pour la législation de prévoir une semblable obligation, on peut craindre que toute mesure de plafonnement des dépenses de propagande ne s'avère inefficace*⁹. Pourquoi donc créer ces associations ? Pour une raison simple, ce qui sera pris en charge par les associations de financement des partis ou des candidats n'aura pas à figurer dans le compte du candidat. Il sera donc possible de dépasser les 120 ou 160 MF applicables au premier ou au second tour.

C'est cette distinction entre les comptes officiels du candidat, et les comptes des partis qui le soutiennent, qui a permis, jusqu'à présent, au trésorier de la campagne présidentielle de M. Mitterrand de dire qu'il ignorait les dépenses qui avaient pu être financées par le Parti socialiste, et donc les ressources qui avaient permis ces dépenses, que ces ressources aient été prélevées grâce à une institution de type *Urba-Gracco*, ou par d'autres moyens.

Sur le plan juridique, la distinction entre les comptes du candidat et les comptes de partis est impeccable ; sur le plan de la logique d'une campagne électorale, elle est plus difficile à soutenir.

C) Complexité des instances

Un dernier élément de complexité tient à la diversité des instances qui ont à connaître du thème "vie politique et financements". Les lois ont créé diverses instances ayant les unes et les autres à connaître, à des titres divers, et sans que leurs compétences se recourent complètement, de ce sujet.

Il existe d'abord deux autorités qualifiées d'autorités administratives indépendantes. En premier lieu, la Commission des comptes de campagnes et des financements politiques¹⁰, dont Mme Dauvignac vient de parler abondamment, a reçu compétence pour tout ce qui concerne les comptes de campagnes. Auparavant, la loi de 1988 avait créé une commission restreinte, appelée Commission pour la transparence des patrimoines¹¹, qui a pour charge de recevoir et d'examiner les déclarations de patrimoine des élus non parlementaires et des membres du Gouvernement. Une première réforme consisterait, sans doute, à fusionner ces deux institutions. Certes, elles n'ont pas exactement les mêmes compétences, mais elles agissent dans des champs voisins.

Le récent rapport Le Garrec de la commission d'enquête parlementaire sur le financement de la vie politique¹² suggère qu'en matière de dépôt des déclarations de patrimoine, et donc de surveillance du patrimoine des hommes

9. *Textes et documents relatifs à l'élection présidentielle des 24 avril et 8 mai 1988*, rassemblés par Didier Maus, La Documentation française (coll. Notes et Etudes documentaires, n° 4865), 1988, p. 258.

10. Art. L 52-14 du code électoral.

11. Art. 3 de la loi n° 86-227.

12. Assemblée Nationale, *Documents parlementaires*, IX^{ème} législature, n° 2348 (2 tomes).

publics, le rôle dévolu aux bureaux des assemblées parlementaires par la loi de 1988 soit transféré à la Commission pour la transparence des patrimoines. Cela éviterait que le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat aient à se prononcer sur la régularité des déclarations de patrimoine des membres des assemblées, et éventuellement sur l'évolution des patrimoines eux-mêmes¹³. Certes, cela constituerait une entorse à la vieille idée selon laquelle les assemblées parlementaires assurent la police de leurs membres, mais l'intervention du Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral a ouvert, en 1958, la voie à la transgression du principe. Le résultat en est d'ailleurs estimé positif par tout le monde.

A côté de ces deux autorités administratives indépendantes, existe le juge. A partir du moment où est organisée une compétition électorale, celle-ci peut donner naissance à un contentieux. Ce contentieux peut désormais être alimenté par la violation des règles relatives au financement des campagnes électorales. Il est aisé de constater que les élections européennes relèvent directement du Conseil d'Etat, que les élections régionales, cantonales et municipales relèvent du juge administratif ordinaire, et que les élections parlementaires et présidentielles relèvent du Conseil constitutionnel.

A ce juge de l'élection, il convient d'ajouter, en tant que de besoin, le juge pénal. Certaines règles sur le financement des campagnes électorales peuvent être constitutives d'infractions, et donc faire l'objet d'une inculpation, et ensuite le cas échéant, d'une condamnation.

Il devient donc assez aisé d'imaginer des situations - pour parler simple des dossiers - qui feront l'objet d'examen successifs de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, du juge de l'élection, et éventuellement du juge pénal. Il appartiendra aux jurisprudences successives de dire ce qu'est le droit positif, et de régler les conflits susceptibles de naître¹⁴.

A partir du moment où il existe des difficultés d'interprétation, évidemment des divergences de jurisprudences sont possibles. Il est parfaitement aisé d'imaginer que l'interprétation de mêmes dispositions par le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel ne sera pas, dans un premier temps, identique. Même si ces deux juridictions ont pris l'habitude, dans d'autres cas, d'harmoniser au maximum leurs jurisprudences, elles sont l'une et l'autre parfois prisonnières de pesanteurs antérieures, ne garantissant pas obligatoirement

13. V. le premier rapport du bureau de l'Assemblée nationale au J.O. du 8 octobre 1991 et celui du bureau du Sénat au J.O. du 2 juillet 1992.

14. En matière électorale, la concurrence des juges n'est pas inhabituelle. En 1978, la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel ont eu à connaître des litiges relatifs à l'inscription sur les listes électorales de Français résidant hors de France (cf. *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^{ème} République*, rassemblés par Didier Maus, La Documentation française, 1982, doc. n° 3-100). V. également le premier rapport de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, J.O., édition Documents administratifs, 1992, n° 31.

l'harmonie jurisprudentielle. Il peut même arriver que l'interprétation donnée par le juge aille, quelque peu à contre-courant, non pas du texte de la loi, mais parfois de l'esprit, du législateur, voire des intentions de l'auteur du texte. La jurisprudence du Conseil constitutionnel dans l'affaire Tessier contre Tapie du 11 mai 1989¹⁵ montre comment des règles sur le plafonnement des dépenses peuvent être tournées. De même, la décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 1991 Galy-Dejean¹⁶ montre, une fois encore, que l'interprétation du texte échappe au législateur.

Au-delà des aspects juridiques, il importe de s'interroger sur les effets de ces nouvelles législations sur le système politique.

II. - PERSPECTIVES POLITIQUES

A partir du moment où nous vivons les premières applications de nouvelles règles d'encadrement du jeu politique, il devient passionnant de suivre l'évolution de ce système, en se posant en permanence la question de savoir si la contrainte supplémentaire, qui vient d'être imposée aux acteurs politiques, est susceptible de modifier leur mode de fonctionnement.

A) *Les élections*

Il est remarquable, par exemple, de constater que lors des toutes récentes élections régionales et cantonales, l'affichage sur les grands panneaux (4 m x 3 m) a disparu. Il n'a pas disparu parce que les candidats les ont estimé inutiles, mais simplement parce que la loi a prescrit que l'affichage commercial n'était plus autorisé¹⁷. De manière curieuse, cet affichage a été peu utilisé dans la période au cours de laquelle il était autorisé, c'est-à-dire plus de trois mois avant les élections. Les grandes formations politiques n'avaient sans doute pas suffisamment mis au point leur tactique, notamment régionale, pour que l'affichage soit productif. Il serait intéressant d'essayer de repérer, par des études locales, à quelle période les listes des élections régionales ont été définitivement arrêtées, et quel aurait pu être le lien avec un affichage de notoriété au cours de l'année 1991.

Il serait également utile de s'interroger au niveau des élections cantonales, pour des cantons moyens, sur le point de savoir si les règles de plafonnement applicables pour la première fois en mars 1992 ont gêné les candidats ou au contraire n'ont pas modifié leurs habitudes et comportements en matière de campagne électorale. Une simple observation de la scène politique conduit, sans doute, à considérer que la nouvelle législation a entraîné un frein réel des dépenses électorales. Il faudra, de ce fait, essayer de rechercher par quelles

15. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1989, p. 35.

16. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1991, p. 114.

17. Art. L 51, modifié en 1990, du code électoral.

techniques les candidats, et les forces qui les soutenaient, ont tenté de faire passer leur communication politique. Est-ce que le plafonnement, disons pour faire simple, de la communication moderne, a donné une nouvelle vitalité à certaines formes de communication plus traditionnelles, et moins onéreuses, qu'il s'agisse de la presse locale ou même des réunions dans les préaux d'écoles ? Il faudrait pouvoir, avec des moyens appropriés de science politique, mesurer l'impact des campagnes dans la presse locale en 1992, et lors des élections cantonales antérieures. Seules des investigations de caractère monographique permettraient de répondre à la question : quelle a été véritablement l'influence de l'encadrement financier des campagnes électorales sur les campagnes elles-mêmes ? Prenons les cas qui ont défrayé la chronique : est-ce que MM. Tapie ou Le Pen ont connu des limitations de leur activité de propagandiste, respectivement dans les Bouches-du-Rhône et les Alpes Maritimes, à cause du plafonnement des dépenses ?

B) Les partis politiques

Les réactions des partis politiques, face aux nouvelles règles de financement de leurs activités, mériteraient également d'intéressantes investigations.

Le simple dépouillement des agréments d'associations de financement effectués par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques permettrait de savoir quelle a été la stratégie des grandes formations d'envergure nationale¹⁸. Est-ce qu'elles ont incité leurs fédérations départementales ou régionales à constituer leurs propres associations, ou est-ce qu'au nom d'un jacobinisme traditionnel, seuls des mécanismes nationaux ont été instaurés ?

Il serait également utile de tenter de dresser une carte des mouvements politiques qui ont incité leurs instances départementales à demander l'agrément. Il serait ensuite intéressant de confronter cette carte avec l'importance des fédérations, voire l'importance des votes recueillis lors des diverses catégories d'élections. Pourrait-on en déduire une carte du militantisme par famille politique ? Il est évidemment trop tôt pour répondre à une telle question, mais des éléments de réponse pourraient sans doute être trouvés à travers des travaux de ce type.

Une autre enquête pourrait consister à s'intéresser aux adresses données par les fédérations départementales comme siège de leur association de financement. Certes, il ne s'agit nullement de violer le secret des domiciles, mais simplement, pour étudier ce que sont les partis politiques au niveau local, d'essayer de savoir ce que représente l'adresse officielle : s'agit-il d'une permanence ou simplement du domicile d'un responsable ou d'un ami ?

18. Tous les agréments sont publiés au *Journal Officiel*. Ils sont régulièrement signalés dans la *Revue française de droit constitutionnel* (chronique "La pratique institutionnelle française").

Au niveau national, pour la première fois, les comptes des partis politiques ont fait l'objet d'une publication systématique¹⁹. Désormais, tous les ans, la Commission nationale procédera à une publicité de ce type. Certes, ces comptes sont frustrés : la Commission nationale souligne, elle-même, qu'ils sont pour partie incomplets, mais il s'agit néanmoins d'une grande première. D'année en année, il sera inévitable que la technique de présentation des comptes s'améliore, et que la sincérité des comptes se rapproche, non pas de la vérité, mais de chiffres significatifs. Ainsi, là aussi, des éléments de comparaison entre partis politiques, éventuellement par rapport aux partis étrangers, pourront être trouvés. De même, il ne sera plus possible à certains responsables de refuser de répondre aux questions sur les modes de financements. A partir du moment où il y a publicité, le chercheur pugnace pourra aller plus loin.

De manière, en fin de compte assez logique, le nouveau dispositif sur le financement de la vie politique peut s'apprécier à deux niveaux : d'un côté, il constitue incontestablement un renforcement de l'encadrement juridique de la vie politique ; il n'y a à mon sens aucune discussion sur ce point. Ensuite ce renforcement même devrait donner à ceux qui s'intéressent à la réalité politique de nouveaux moyens d'investigation, peut-être par la mise en relief de nouveaux phénomènes qui permettent de mieux comprendre les ressorts de la vie politique : tâche qui, depuis Aristote, n'est pas véritablement terminée.

19. *J.O.*, 23 janvier 1992, 1er mars 1992.