

La législation française sur le financement de la vie politique¹

YVES-MARIE DOUBLET

La France est l'un des derniers Etats d'Europe occidentale à s'être doté d'une législation sur le financement de la vie politique. Alors que, dès 1966, le Danemark et la Suède s'engageaient sur cette voie, il a fallu attendre 1988 après que cette question eut fait l'objet de vingt-neuf propositions de loi et d'un projet de loi pour qu'une première législation voie le jour. Cependant, les effets de la prise de conscience de ses lacunes et la révélation de scandales ont incité le législateur à se remettre à l'ouvrage en 1989.

Les lois de 1988 et 1990 poursuivent trois objectifs : elles visent d'abord à garantir un financement régulier aux partis et aux candidats ; elles répondent ensuite au souci de mieux maîtriser les dépenses électorales ; elles s'attachent enfin à introduire une plus grande transparence financière dans les comptes des candidats, des responsables politiques et des formations.

I. LA GARANTIE D'UN FINANCEMENT RÉGULIER AUX PARTIS ET AUX CANDIDATS :

Destiné à mettre partis et candidats à l'abri de la mendicité et de la tentation de la corruption, le financement institué par les lois du 11 mars 1988 et 15 janvier 1990 est à la fois public et privé.

1. Lois organique n° 88-226 et ordinaire n° 88-227 du 11 mars 1988 (*JO* du 12 mars 1988, p. 3288) ; Loi ordinaire n° 90-55 du 15 janvier 1990 (*JO* du 16 janvier 1990, p. 639) et loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 (*JO* du 11 mai 1990, p. 5615).

1 / *Le financement public*

Le régime des aides publiques profite aux partis et aux candidats.

Les articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 avaient prévu d'allouer aux partis et groupements politiques proportionnellement en fonction de leur représentation parlementaire des crédits. Inscrites au budget des charges communes ces aides se sont élevées à 105,6 millions de francs en 1989, seul le parti communiste ayant refusé de les percevoir alors qu'il était en droit d'y prétendre.

La loi du 15 janvier 1990 fixe des règles nouvelles tout en maintenant en vigueur l'ancien système de répartition jusqu'au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale.

L'article 11 de la loi du 15 janvier 1990 divise l'aide de l'Etat en deux fractions. L'une est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections législatives, l'autre concerne le financement des partis et groupements représentés au Parlement.

La répartition de la première fraction est soumise à une condition, exigée pour la seule France métropolitaine. Il est prévu que les partis doivent avoir présenté des candidats « dans au moins soixante-quinze circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale ». Par conséquent le parti qui n'aurait présenté que 70 candidats en métropole et 5 candidats dans un ou plusieurs départements d'outre-mer ne serait pas en droit de recevoir cette part de financement public.

Initialement, la loi déferée au Conseil constitutionnel exigeait aussi que, pour le versement de cette première fraction, ne soient pris en compte que les résultats égaux ou supérieurs à 5 %. Cependant le Conseil constitutionnel a estimé dans sa décision du 11 janvier 1990 que « Si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie. » Certes on pourrait faire valoir que ce seuil des 5 % a pour objet d'éviter un éparpillement de l'aide et la multiplication de candidatures fantaisistes. Il est d'ailleurs retenu pour le remboursement du cautionnement des candidats aux élections législatives (l'article L. 158 du code électoral) ; pour le remboursement des frais de propagande (article L. 167 du code électoral) ; cette règle étant identique pour les conseillers généraux (articles L. 213 et L. 216), pour les conseillers municipaux (articles L. 243 et L. 244), pour les sénateurs (L. 308), les conseillers généraux de Saint-Pierre-et-Miquelon (L. 333) et les conseillers régionaux (L. 349 et L. 355). Mais en l'espèce, la finalité n'est pas la même. Il s'agissait moins de mettre en jeu la représentativité des candidats que le droit à l'expression des suffrages. D'ailleurs, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, dans un arrêt du 3 décembre 1968 avait jugé que l'exclusion du bénéfice de l'aide publique des partis politiques ayant obtenu moins

de 2,5 % des secondes voix sur l'ensemble du territoire dans le cadre de l'élection au Bundestag était contraire à la Loi fondamentale pour deux séries de motifs. Avaient été invoqués, d'une part, l'article 2 de la Loi fondamentale sur le droit de chacun au libre développement de sa personnalité et, d'autre part, l'article 21 qui confère aux partis politiques la mission de participer à la formation de la volonté politique du peuple².

Si ce seuil de 5 %, qui aboutissait à priver d'un financement public une petite formation a été déclaré non conforme à la Constitution, en revanche il n'en a pas été de même pour le critère exigé pour l'ouverture du droit à la seconde fraction de l'aide publique, à savoir la seule représentation parlementaire. Il est évident que le choix de la condition à laquelle est subordonné le versement de l'aide de l'Etat, c'est-à-dire les résultats électoraux ou la représentation parlementaire n'est pas neutre. Réserver le financement public aux partis représentés au Parlement peut avoir pour effet de conforter les situations acquises et d'empêcher l'émergence de nouvelles formations. Le Conseil constitutionnel ne s'y est pas trompé en estimant dans sa décision du 10 mars 1988 que l'aide financière de l'Etat à un candidat « ne doit conduire ni à établir un lien de dépendance d'un candidat ou d'un parti politique à l'égard de quiconque contribue au financement de ses dépenses, ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinion... »³.

On retrouve d'ailleurs une même inspiration dans la jurisprudence constitutionnelle étrangère, qu'il s'agisse encore de la Cour de Karlsruhe ou de la Cour suprême d'Israël⁴.

Il n'en demeure pas moins que, jusqu'au prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, seule la représentation parlementaire a été retenue comme critère d'attribution. Le décret n° 90-210 du 9 mars 1990⁵ rend compte de la répartition des crédits budgétaires sur cette base. Ils s'élèvent à 260,2 millions de francs pour l'année en cours, à raison notamment de 95,5 millions pour le Parti socialiste, 64,4 millions pour le RPR et 26,6 millions pour le Parti républicain. On constate aussi que le Parti communiste a surmonté ses réserves sur le principe du financement public en percevant 12,1 millions de francs. On a pu s'étonner que ce financement censé aller à des partis et groupements soit versé à des parlementaires à titre individuel, seuls représentants des groupements déclarés. Quatorze parlementaires sont dans ce cas en 1990⁶.

2. BverfGE 24, 300.

3. Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, cons. 26, *Rec.*, p. 36.

4. Dans un arrêt du 21 février 1957 (BverfGE 6, 273), la Cour de Karlsruhe a déclaré une disposition réglementaire attribuant des déductions fiscales aux seuls partis représentés au Bundestag non conforme à la Constitution. Un arrêt d'inspiration similaire a été rendu par la Cour suprême d'Israël le 3 juillet 1969 à propos du financement des campagnes électorales.

5. *JO* du 10 mars 1990, p. 2971.

6. AIA-API (*sic*) ; Association des démocrates ; Convention libérale européenne et sociale ; Développement et avenir de La Réunion ; Fédération des indépendants ; Groupe d'action économique et sociale ; Groupement France-Réunion ; Parti com-

Si le financement public est destiné surtout à pourvoir aux besoins de fonctionnement des formations, il couvre aussi une partie des dépenses électorales des candidats.

Une somme égale au vingtième du montant du plafond des dépenses électorales est remboursée aux candidats à la présidence de la République. S'agissant des candidats aux élections législatives ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, ils bénéficient d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal au dixième du plafond des dépenses électorales, soit 50 000 F.

2 / *Le financement privé*

Le financement privé qui était alloué initialement aux seuls candidats sous l'empire de la loi du 11 mars 1988 a été étendu par la loi du 15 janvier 1990 aux mandataires des partis politiques.

Désormais les dons des particuliers à un ou plusieurs candidats sont autorisés dans la limite de 30 000 F. Le seuil de ces libéralités est plafonné à 50 000 F lorsqu'elles émanent d'une personne morale autre qu'un parti ou groupement. Tout don de plus de 1 000 F consenti à un candidat en vue de la campagne doit être versé par chèque.

Le seuil de 30 000 F est relevé à 50 000 F pour les dons effectués aux mandataires des partis politiques par des personnes physiques, la limite autorisée pour les dons des personnes morales étant identique à celle imposée pour les candidats. Il en va de même pour le montant à partir duquel le règlement par chèque est obligatoire.

Que le destinataire soit un candidat ou un parti, ces dons sont déductibles dans les mêmes conditions que pour les versements effectués à des œuvres ou organismes d'intérêt général définis à l'article 238 bis du code général des impôts.

Pendant ces mesures sur le financement de la vie politique seraient restées sans effet sur la moralisation de la vie publique si parallèlement aucune action n'était entreprise pour contenir les dépenses électorales dans des limites plus raisonnables.

II. L'AMBITION D'UNE MEILLEURE MAÎTRISE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Trois séries de dispositions concourent à une meilleure maîtrise des dépenses électorales : la limitation de leur volume ; le contrôle de régularité du financement des dépenses électorales ; l'édition de sanctions.

muniste guadeloupéen ; Parti communiste réunionnais ; Parti socialiste guyanais ; Parti Te-Tiarama ; Rassemblement pour la Guyane dans la République ; Union départementale des élus socialistes et républicains des Hautes-Pyrénées ; Union pour le renouveau de Sainte-Marie.

1 / *La limitation de leur volume*

Le plafonnement des dépenses électorales s'applique à la fois dans l'espace et dans le temps. Il convient de l'analyser tant sous l'angle des élections concernées que des dépenses visées.

Il est désormais imposé à toutes les élections dès lors que la circonscription électorale compte au moins 9 000 habitants.

La définition par le législateur des dépenses incluses dans le compte de campagne et des dépenses interdites constitue désormais une sujétion plus rigoureuse pour les candidats.

Le législateur a fixé largement le contenu du compte de campagne soumis à plafonnement.

Il tire ainsi les conséquences des observations du Conseil constitutionnel sur l'application de la loi organique du 11 mars 1988 aux élections présidentielles des 24 avril et 8 mai de la même année⁷ et de sa décision du 11 mai 1989⁸. Le candidat est tenu d'établir un compte de campagne retraçant selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, par lui-même ou pour son compte, pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Par rapport au droit issu de la loi ordinaire du 11 mars 1988, les dispositions de la loi du 15 janvier 1990 sur le compte de campagne apportent une triple amélioration.

Non seulement, elles sont applicables à toutes les consultations électorales dont la circonscription compte plus de 9 000 habitants⁹ mais elles intègrent expressément les dépenses des formations politiques et obligent aussi le candidat à estimer et inclure, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Or il faut savoir que sous le régime de la loi du 11 mars 1988, comme l'avait observé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 11 mai 1989 déjà citée, le compte de campagne du candidat — en l'espèce aux élections législatives — n'incluait pas les dépenses engagées à son insu ou celles directement supportées par un parti ou groupement politique.

Les comptes de campagne des candidats aux élections autres que présidentielles doivent être déposés avec leurs annexes, dans un délai de deux mois à compter de l'élection, à la préfecture. Le destinataire de ces comptes est le Conseil constitutionnel pour les candidats à l'élection présidentielle. Alors que cette obligation échappait aux candidats à la présidence de la République, ceux-ci comme les candidats aux autres scrutins sont astreints désormais d'avoir recours à un membre de l'ordre

7. *Revue de droit public*, 1-1989, p. 47.

8. 89-1129, 11 mai 1989, AN, Bouches-du-Rhône, 6^e circ., *Rec.*, p. 35.

9. La législation ne s'applique pas aux élections sénatoriales.

des experts-comptables et des comptables agréés pour présenter leurs comptes. En outre, ces derniers doivent être accompagnés des justificatifs de recettes, factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte.

Le montant plafonné des dépenses pour l'élection présidentielle est fixé par la loi organique. Il est de 120 millions de francs pour le premier tour et de 160 millions de francs pour le second tour. Pour les élections législatives, il est de 500 000 F, cette somme étant ramenée à 400 000 F dans les circonscriptions dont la population est inférieure à 80 000 habitants. Le chiffre applicable aux autres élections est déterminé par la loi ordinaire sur la base d'un barème en fonction du nombre d'habitants de la circonscription intéressée.

Ce plafonnement des dépenses électorales appelées à figurer dans le compte de campagne s'accompagne d'une prohibition et d'une limitation de certaines actions de propagande.

Ainsi, la publicité politique audiovisuelle qui ne faisait l'objet jusqu'ici que d'une interdiction limitée à quatre ans par la loi du 11 mars 1988, est soumise à une interdiction sans limitation de durée.

Le marketing téléphonique ou télématique gratuit porté à la connaissance du public par un candidat ou à son profit est proscrit pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise. Une interdiction identique recouvrant les mêmes délais frappe l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout affichage et de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle.

Enfin, il convient de ranger parmi les mesures destinées à réduire les dépenses, celles qui prohibent six mois avant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité organisées sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Cette dernière disposition s'explique par le souci louable d'assurer une égalité des chances entre les candidats. D'ailleurs le Conseil d'Etat a jugé récemment qu'une campagne de promotion touristique organisée sur le territoire d'une commune peu avant l'ouverture de la campagne électorale pour les élections municipales et qui avait été financée par la commune constituait une rupture d'égalité entre les candidats et un abus de propagande de nature à altérer la sincérité du scrutin (CE, élections municipales de Lège-Cap-Ferret, 23 mai 1990).

Cependant il n'est pas sûr que cette nouvelle disposition législative soit appliquée avec toute la rigueur voulue puisque dans une réponse à une question écrite, le ministre de l'Intérieur a indiqué que le traditionnel « bilan de mandat » ne saurait être concerné par le nouvel article L. 52-1 du code électoral (question écrite n° 25897, *Journal officiel* du 21 mai 1990, p. 2450).

Le contrôle de la régularité du financement des dépenses électorales participe de la même politique en faveur d'une meilleure maîtrise des dépenses électorales.

2 / *Le contrôle de la régularité du financement des dépenses électorales*

Ce contrôle est assuré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour les élections autres que présidentielles et par le Conseil constitutionnel pour ces dernières.

Cette Commission est une autorité administrative indépendante composée de trois membres du Conseil d'Etat, trois magistrats de la Cour de cassation et trois magistrats de la Cour des comptes. Elle statue dans un délai de six mois et approuve, rejette ou réforme les comptes de campagne qui lui sont obligatoirement transmis. Passé le délai de six mois, les comptes de campagne sont réputés approuvés. La commission peut réformer le compte en inscrivant d'office la dépense à sa valeur correspondant au prix du marché.

Si le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai et les conditions prescrites, s'il a été rejeté ou si le plafond des dépenses électorales a été dépassé, la Commission saisit le juge de l'élection qui est soit le juge administratif pour les élections municipales, cantonales et européennes, soit le Conseil constitutionnel pour les élections législatives.

Cependant, en raison de la nature de son caractère de simple autorité administrative, la Commission ne saurait en aucune façon lier le juge administratif comme l'a souligné le Conseil constitutionnel¹⁰ : « Le juge administratif conserve toute liberté pour apprécier, au besoin par la voie de l'exception, si c'est à bon droit que la Commission a constaté le dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales imposé par la loi et pour en tirer le cas échéant, toutes conséquences de droit... » «

Le Conseil constitutionnel a confirmé cette interprétation lorsqu'il a été amené à examiner la loi organique qui définissait ses compétences dans le contentieux du financement des campagnes électorales des députés : « La position prise par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques dans l'exercice de ses attributions ne saurait préjuger la décision du Conseil constitutionnel. »¹¹

3 / *L'édition de sanctions*

Le contrôle trouve son prolongement dans l'édition de sanctions. Celles-ci sont de trois ordres : pécuniaires, pénales et électorales.

En effet, le remboursement total ou partiel des dépenses retracées

10. 89-271 DC, 11 janvier 1990 (*Journal officiel* du 13 janvier 1990, p. 573).

11. 90-273 DC, 4 mai 1990 (*Journal officiel* des 7 et 8 mai 1990, p. 5532).

dans le compte de campagne n'est possible qu'après son approbation. Or le remboursement total représente 50 000 F pour les élections législatives, 24 millions pour le premier tour des élections présidentielles et 32 millions pour le second tour. Il faut noter aussi que lorsque la Commission constate que le plafond des dépenses électorales a été dépassé, le montant de ce dépassement est versé au Trésor public.

Mais si les sanctions pécuniaires existaient déjà dans le dispositif de 1988, il n'en n'est pas de même des sanctions pénales et des sanctions électorales.

Sera puni d'une amende pouvant aller jusqu'à 15 000 F et d'un emprisonnement d'un mois à un an ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat ou toute tête de liste qui aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation de la réglementation ; aura dépassé le plafond des dépenses électorales ; n'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne ; aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ; aura utilisé de la publicité commerciale pendant la période interdite ; aura bénéficié sur sa demande ou avec son accord exprès de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

En outre, les mêmes peines sont applicables, d'une part, à quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé des dons en violation des dispositions réglementant les dons autorisés aux candidats ; d'autre part, à quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'une tête de liste, sans agir sur sa demande ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense en sa faveur.

Ce sont incontestablement les sanctions électorales qui constituent la plus grande nouveauté de la législation française. Hormis le cas du Royaume-Uni¹², aucune législation occidentale n'a sanctionné les dépassements des plafonds des dépenses électorales par des inéligibilités. Les législations les plus audacieuses s'en tenaient jusqu'à maintenant aux seules sanctions pécuniaires¹³.

Les sanctions électorales sont soit automatiques, soit non automatiques. Elles aboutissent à une inéligibilité d'un an pour chaque élection en cause.

Relèvent des sanctions automatiques les candidats qui n'ont pas déposé de compte de campagne dans les délais et les conditions requis. En revanche, peut être déclaré inéligible celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales. Cette nuance signifie qu'en cas de dépassement du plafond, le juge de l'élection se réserve une marge d'appréciation qui est fonction de l'ampleur du dépassement.

12. Keith Ewing, *The funding of political parties in Britain*, Cambridge University Press, 1987, p. 77.

13. L'article 13 de la loi belge du 4 juillet 1989 sanctionne le dépassement du plafond des dépenses électorales par la perte de la dotation budgétaire pour le parti politique pendant un an.

Ce régime d'inéligibilité trouve à s'appliquer dans deux hypothèses pour les élections législatives.

D'une part, même en l'absence de contestation émanant d'une personne qui a fait acte de candidature ou d'un électeur, le Conseil constitutionnel, sur saisine de la Commission des comptes et des financements politiques lorsque le candidat n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et les délais requis, lorsque ses comptes ont été rejetés et lorsqu'il a dépassé le plafond légal des dépenses, pourra constater l'inéligibilité du candidat et s'il est élu le déclarer démissionnaire d'office.

D'autre part, si l'élection est contestée devant le Conseil constitutionnel et si l'instruction fait apparaître qu'un candidat n'a pas respecté l'une des trois obligations ci-dessus, le Conseil prononce l'inéligibilité du candidat et s'il est élu le déclare démissionnaire d'office.

La portée du dispositif issu de la loi du 15 janvier 1990 et de la loi organique du 10 mai 1990 est considérable. D'abord, l'inéligibilité vise tous les candidats, qu'il s'agisse de l'élection des conseillers généraux (article L. 197 du code électoral), des conseillers municipaux (article L. 234), des conseillers régionaux (L. 341-1) ou des députés (articles L. O 128 et 41-1 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958). A cet égard, la loi organique du 10 mai 1990 va plus loin que le projet initial qui ne s'attachait qu'au régime des députés élus et ne retenait pas le cas des candidats.

Ensuite, cette inéligibilité qui est d'une durée d'un an, en vertu des textes, risque en fait dans la pratique d'être plus longue. En effet, dans la mesure où il sera procédé à une élection partielle, le candidat élu déclaré inéligible ne pourra s'y présenter et cette inéligibilité conduira le plus souvent à une inéligibilité de cinq ou six ans suivant la nature du mandat en cause.

Il convient d'indiquer qu'en revanche l'élection présidentielle reste épargnée par toute sanction électorale.

Si les dépenses des candidats doivent être limitées au nom de l'égalité des chances, celle-ci exige aussi que candidats, responsables politiques et partis soient soumis à une obligation de transparence.

III. *Une plus grande transparence financière des comptes des candidats, des responsables politiques et des partis*

1 / *Les candidats*

L'institution d'une plus grande transparence des comptes des candidats repose sur trois dispositions : la nécessité de l'établissement et du dépôt d'un compte de campagne que l'on a déjà évoquée ; le recours à un mandataire ; l'interdiction de certaines formes de financement privé.

On ne reviendra pas sur les règles afférentes au compte de campagne.

Il faut savoir en revanche que le candidat ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de la campagne électorale que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui, qui est soit une association de financement électoral déclarée, soit une personne physique dénommée « le mandataire financier ». Le candidat ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne que par leur truchement. L'association de financement électoral doit ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations.

L'interdiction de certaines formes de financement privé peut être rattachée à cet effort en faveur d'une plus grande transparence du financement.

Non seulement tout don de plus de 1 000 F consenti à un candidat doit être versé par chèque mais les dons directs ou indirects des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes morales de droit public ou des casinos, cercles et maisons de jeux sont proscrits. Il est à noter que l'on trouve cette même prohibition à l'encontre des personnes morales de droit public dans les législations des Etats où existe un puissant secteur public (Espagne, Italie et Portugal).

Par ailleurs, alors que les candidats à l'élection présidentielle, à la différence des candidats aux élections législatives, échappaient sous l'empire de la loi organique du 11 mars 1988 à l'interdiction de la perception directe ou indirecte des dons effectués par des personnes physiques, morales étrangères ou par un Etat étranger, cette anomalie a été supprimée en 1990. Désormais les candidats visés par la loi du 15 janvier 1990 ne peuvent recevoir aucune contribution ou aide matérielle d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Cependant, dans la mesure où les dons des personnes physiques sont autorisés, rien n'empêcherait un candidat de bénéficier de l'aide d'un homme de paille derrière lequel se cacherait une personne morale.

2 / *Les responsables politiques*

S'agissant des responsables politiques, le renforcement de la transparence vise la connaissance du patrimoine des candidats à la présidence de la République, des parlementaires, des titulaires de mandats et de fonctions électives et des ministres.

La loi organique du 11 mars 1988 les a mis dans l'obligation de déclarer leur situation patrimoniale lors de leur entrée en fonction et à l'expiration de celle-ci afin de vérifier qu'ils ne s'enrichissent pas de façon indue durant leur mandat.

Les déclarations patrimoniales sont respectivement déposées au Conseil constitutionnel, devant les bureaux des assemblées et la commission pour la transparence financière de la vie politique.

La législation ne précise pas les dates de valeur retenues pour la déclaration patrimoniale des candidats à la présidence de la République.

La Commission pour la transparence financière de la vie politique, compétente à l'égard des ministres et des élus autres que les parlementaires¹⁴, dans ses deux rapports rendus jusqu'ici¹⁵ a relevé que les déclarations qui lui étaient présentées contenaient des lacunes et des imprécisions. Elle a suggéré d'ailleurs dans son dernier avis d'allonger le délai de quinze jours prévu pour cette déclaration à un mois afin de « faire procéder, lorsque leur patrimoine le justifie à des évaluations par des professionnels ».

Enfin, compte tenu des traditions parlementaires, les bureaux des Assemblées ont quelque scrupule à exercer un contrôle étroit sur les informations qui leur sont communiquées.

Du reste, les législations étrangères n'ont généralement pas réglementé cet aspect du financement de la vie politique, comme on le constate en Allemagne fédérale, en Espagne ou en Suède. L'Italie qui s'est dotée d'une réglementation l'applique sans guère de sévérité. Seul le Congrès américain a réprimandé un représentant qui avait omis de déclarer des dons et acculé le speaker de la Chambre des représentants à la démission en 1989 alors qu'il était accusé d'avoir arrondi ses revenus par le produit des ventes d'un livre acheté par des groupes de pression.

Le dernier volet de ces mesures relatives à la transparence financière a trait aux comptes des partis.

3 / *Les partis*

Le mécanisme du mandataire retenu pour les campagnes électorales a été transposé pour les formations politiques. Les associations de financement des partis politiques sont soumises à l'agrément de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Les interdictions visant les dons des personnes morales de droit public et les dons de l'étranger sont applicables aux libéralités consenties aux partis. Sans méconnaître les effets pervers des seuils fixés par toute loi, on peut regretter toutefois que les dons aux formations à partir d'un certain montant ne fassent pas l'objet d'une publicité détaillée comme en Allemagne fédérale¹⁶.

Les comptes des partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui assure leur publication sommaire au *Journal officiel*. Un manquement à

14. Il s'agit des membres du Gouvernement, des présidents de Conseil général, du président de l'Assemblée de Corse, du président d'une Assemblée territoriale d'outre-mer, de président de Conseil général, de président élu d'un exécutif de territoire d'outre-mer, de maire d'une commune de plus de 30 000 habitants.

15. *JO* du 11 janvier 1989, p. 422 et du 19 juin 1990, p. 7137.

16. Les noms, les adresses des personnes physiques et morales ayant remis des dons de plus de 40 000 DM doivent être joints aux comptes.

ces obligations entraîne la perte pour la parti du bénéfice de l'aide publique.

Cette comptabilité doit retracer les comptes des organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Ces dispositions marquent un progrès par rapport à la législation applicable jusqu'en 1988 mais elles restent d'une portée limitée en l'absence de précisions sur les modalités de présentation de ces comptes. Contrairement à la législation allemande, la comptabilité des partis français n'est pas une comptabilité d'engagements. Elle est muette sur les rapports qu'entretiennent les partis avec les mandataires, les groupes parlementaires et les associations. Ces comptes ne sont donc pas consolidés et n'appréhendent pas ceux de l'ensemble de la sphère des partis.

Si la simplicité n'est pas son trait dominant, la législation française sur le financement de la vie politique représente incontestablement une avancée notable de l'Etat de droit dans un domaine où le secret était la règle car synonyme d'efficacité.

Certes, elle s'avère sans doute plus convaincante pour les moyens qu'elle accorde aux acteurs de la vie politique et les limites qu'elle trace aux dépenses électorales que pour ses effets sur des pratiques inavouables.

Mais ce serait faire preuve de naïveté que d'imaginer que la mobilité de l'argent ne saura pas s'insinuer dans les brèches d'une législation quelle qu'elle soit. Celle-ci ne parviendra jamais à tarir ces sources de financement occulte que constituent les dons en liquide, les dons effectués sur les comptes à l'étranger, les aides monétaires et non monétaires des entreprises, les pratiques des fausses factures à l'occasion de marchés privés ou publics et les commissions destinées à monnayer agréments et permis de construire.

Il n'en demeure pas moins que cette législation, malgré ses insuffisances, a le mérite d'exister. Elle pourra être aménagée à l'expérience comme l'ont été par exemple ses homologues allemande et américaine. En fin de compte, en rappelant à l'opinion publique que la démocratie a un coût, elle vaudra surtout par l'application qu'en feront la classe politique, les organes administratifs de contrôle et les juridictions compétentes.