

## LES INTERSTICES DE LA LOI

QUATRE ANS APRÈS LA PUBLICATION de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, et une fois retombées les polémiques nées autour de la mesure d'amnistie malheureusement inscrite dans cette loi, il est clair que les principes sur lesquels elle est fondée font désormais l'objet d'un relatif consensus. Aucune famille politique ne remet sérieusement en cause la limitation des dépenses électorales, notamment par les restrictions apportées au recours aux formes de propagande les plus coûteuses, le plafonnement de ces dépenses, la nécessité de la transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques, les nouvelles obligations comptables imposées aux candidats et aux partis, les différentes formes d'aide publique aux activités politiques ou leur financement privé, ni même le régime de sanctions électorales ou pénales prévu par la loi. Ce relatif consensus n'est pas sans lien avec la continuité qui a caractérisé la démarche du législateur en la matière, par-delà les alternances politiques : les principes de la loi de 1990, rappelés ci-dessus, étaient, en effet, déjà ceux de la loi organique n° 88-226 et de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relatives à la transparence financière de la vie politique.

Cela étant, il ne saurait être question de considérer qu'une législation aussi complexe et touchant d'aussi près au fonctionnement même de notre démocratie a pris sa forme définitive. Les dispositions relatives au financement des campagnes électorales ont désormais subi « l'épreuve du feu », puisque des élections partielles de toute nature, mais surtout des élections générales – cantonales, régionales et législatives – se sont déroulées sous leur empire ; nous avons, plus encore,

l'expérience de la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis politiques, puisque celles qui ont été arrêtées en 1988 ont été appliquées jusqu'en 1992, cependant que le nouveau régime défini en 1990 l'a d'ores et déjà été aux exercices 1993 et 1994.

L'expérience ainsi accumulée permet, sinon de dresser un véritable bilan, du moins de relever quelques difficultés d'application de la législation relative au financement des campagnes électorales et des partis politiques et d'envisager les solutions qui pourraient leur être apportées. C'est à cet exercice que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'est récemment livrée dans son premier rapport d'activité.

96 Mais sans doute convient-il aussi d'aller au-delà d'une réflexion débouchant sur des améliorations purement techniques et de s'interroger sur l'idée de l'élaboration d'un véritable statut des partis politiques, qui semble de plus en plus nécessaire, compte tenu de l'importance prise progressivement par le financement public de leur activité.

#### LES DIFFICULTÉS RELEVÉES PAR LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Parmi les problèmes dont la solution passe, selon la Commission, par des modifications de nature législative, on peut citer :

1. *Les délais prévus pour l'examen des comptes de campagne par la Commission* (six mois suivant l'expiration du délai de dépôt du compte, mais seulement deux mois lorsque l'élection est contestée). Selon la Commission, le délai de deux mois, amputé au surplus du temps nécessaire à la transmission et au traitement des comptes ainsi qu'à la procédure de notification des décisions, est particulièrement bref, ce qui limite nécessairement les échanges contradictoires préalables à la décision de la Commission et a pu conduire le juge de l'élection à rejeter comme tardives des saisines émanant d'elle. La Commission propose en conséquence de porter ce délai à trois mois.

2. *Les règles relatives aux associations de financement électorales et aux mandataires financiers.* Au vu de certaines pratiques peu conformes à l'esprit de la loi, la Commission estime nécessaire de rendre plus précises et plus contraignantes les dispositions qui les régissent, afin d'éviter :

- a) qu'un candidat puisse être président de sa propre association de financement électorale, ou mandataire d'un autre candidat ;
- b) qu'une même personne puisse exercer, au profit du même candidat, les fonctions de mandataire financier et d'expert-comptable ;
- c) qu'une même personne puisse agir en qualité de mandataire financier pour le compte de plusieurs candidats.

### 3. *Le statut des mandataires personnes physiques des partis politiques.*

Pour la collecte des fonds nécessaires à leur fonctionnement, les partis politiques peuvent recourir soit à une association de financement, soit à un mandataire personne physique ; mais la loi ne prévoit de procédure d'agrément – et d'éventuel retrait de cet agrément – que pour les seules associations de financement ; il n'existe, en revanche, aucune possibilité de radiation des mandataires personnes physiques qui ne se conformeraient pas aux prescriptions légales. La solution à ce problème pourrait consister à instituer une telle procédure, ou à imposer la formule de l'association de financement agréée, qui est d'ailleurs celle à laquelle les partis politiques recourent le plus souvent.

97

### 4. *Les sanctions financières infligées aux partis politiques bénéficiaires de l'aide publique*

qui ne respectent pas les obligations comptables que leur impose la loi. Dans sa rédaction actuelle, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 oblige les partis ou groupements politiques bénéficiaires de l'aide publique directe (financement budgétaire) comme de l'aide publique indirecte (déductibilité fiscale des dons qui leur sont consentis) à établir des comptes qu'ils doivent déposer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La sanction prévue en cas de manquement à cette obligation est la perte, pour l'exercice suivant, du droit à l'aide publique directe ; cette sanction étant évidemment inopérante à l'égard des partis qui ne bénéficient pas de cette forme d'aide, la Commission suggère de compléter l'article 11-7 afin que les partis fautifs voient également disparaître la déductibilité fiscale des dons qui leur sont consentis.

### 5. *L'intervention des partis politiques dans le financement des campagnes électorales.*

Ce dernier point revêt un caractère moins technique que les précédents et touche de plus près au problème qui sera abordé ci-dessous, à savoir celui des conséquences de la mise en œuvre de la loi du 15 janvier 1990 sur l'évolution de nos structures politiques.

La Commission nationale des comptes de campagne et des finance-

ments politiques relève l'apparition d'une pratique que la loi n'interdit pas, mais qui n'en constitue pas moins un véritable détournement, et qui est évoquée de la manière suivante dans son rapport d'activité :

« Certains candidats ont constitué, à l'occasion d'élections locales ou pour les élections régionales, un ou plusieurs groupements à caractère politique, destinés à promouvoir leur image personnelle. Ces groupements, qui se comportent comme de véritables partis politiques, constituent alors eux-mêmes, par application de l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, des associations de financement, qui, une fois agréées, recueillent des dons servant, indirectement, au moins pour partie, à financer la campagne électorale du candidat. Ces dons versés aux partis politiques ne sont pas soumis aux règles de plafonnement prévues par l'article L. 52-8 du Code électoral, applicables aux seules campagnes électorales, mais aux limites beaucoup plus larges résultant de l'article 11-4 de la loi ci-dessus.

98

Ainsi, à l'occasion des dernières élections législatives générales, une personne morale qui ne pouvait contribuer à la campagne d'un candidat qu'à concurrence, selon le cas, de 40 000 F ou 50 000 F au maximum pouvait en fait financer la totalité des dépenses, à hauteur du plafond, selon la circonscription, de 400 000 F ou 500 000 F, en versant cette somme à un parti politique soutenant ce candidat, éventuellement constitué pour l'occasion.

Une telle pratique, si elle n'est pas explicitement contraire à la lettre de la loi, peut avoir pour effet de tourner les règles de plafonnement des dons. Elle a en outre l'inconvénient de multiplier les associations de financement et de rendre en partie opaques les circuits de financement des campagnes, le parti servant d'écran entre les candidats et les donateurs. »

Deux solutions pourraient être envisagées pour mettre un terme à cette pratique : l'une consisterait à limiter la contribution des partis politiques au financement des campagnes électorales, à l'instar de ce que la loi prévoit pour les autres personnes morales ; mais une telle réforme, qui restreindrait la liberté de fonctionnement reconnue aux partis politiques, ne pourrait être envisagée que dans le cadre plus général de l'élaboration d'un statut des partis ; l'autre solution, plus modeste, consisterait à exiger que les partis qui contribuent au financement de la campagne d'un candidat aient été constitués – avec leur association de financement – avant l'ouverture de la période pendant laquelle le candidat peut recueillir des fonds.

## LA NÉCESSITÉ D'ALLER VERS L'ÉLABORATION D'UN STATUT DES PARTIS POLITIQUES

L'article 4 de la Constitution définit dans les termes les plus généraux le rôle des partis et groupements politiques – ils « concourent à l'expression du suffrage » – et leur garantit, pour leur formation et leur fonctionnement, une liberté à peu près illimitée, puisqu'il leur est seulement imposé de « respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », cette obligation n'étant d'ailleurs assortie d'aucune sanction. Conformément à ce principe constitutionnel de liberté absolue, aucun texte législatif n'est venu préciser la nature juridique des partis politiques avant l'intervention de la loi du 11 mars 1988, dont l'article 7 dispose :

99

« Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.

Ils ont le droit d'ester en justice.

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur. »

Ce texte ne saurait s'analyser comme l'ébauche d'un statut, puisqu'il se borne à trancher sur la question de savoir si les partis politiques jouissent de la personnalité morale et à leur reconnaître les principaux droits attachés au bénéfice de celle-ci.

La loi de 1990 n'ayant apporté aucun élément nouveau sur ce point, même si elle impose quelques obligations comptables aux partis politiques, la question de leur statut se pose, aujourd'hui encore, à peu près dans les mêmes termes qu'en 1958. Or si, à cette date, la liberté absolue de formation et de fonctionnement des partis politiques ne posait pas de problème, il n'en va plus de même depuis l'institution d'un financement public. La difficulté qui est désormais devant nous est celle de la conciliation de deux principes : celui qui est affirmé à l'article 4 de la Constitution et celui du bon emploi des fonds publics.

L'exemple d'une dérive particulièrement grave observée à l'occasion de la campagne en vue des dernières élections législatives est là pour prouver qu'il s'agit maintenant d'un problème particulièrement aigu.

La loi de 1990 a modifié les conditions de répartition de l'aide

publique directe aux partis et groupements politiques instituée en 1988, en distinguant en son sein deux fractions égales : l'une attribuée aux partis et groupements ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives ; l'autre versée aux seules formations représentées à l'Assemblée nationale et au Sénat, à la condition – introduite en 1993 – qu'elles soient aussi bénéficiaires de la première fraction.

100 Ainsi que le prévoyait la loi de 1990, les dispositions relatives à la première fraction ont connu leur première application à la suite du renouvellement de l'Assemblée nationale intervenu au printemps 1993 : ce ne sont pas moins de 47 partis politiques qui se partagent les 217,5 millions de francs mis en répartition au titre de la période allant du 2 avril au 31 décembre 1993, 215,9 millions de francs étant versés à 22 formations ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions.

Cette prolifération de partis ou groupements politiques – ou, du moins, d'organisations qui se parent de cette qualité – est, à l'évidence, liée à la perspective du versement de fonds publics, bien plus qu'elle n'est le signe d'un renouveau de notre démocratie. Dans son rapport d'activité, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'est d'ailleurs inquiétée de ce phénomène et a tenté d'établir une classification des partis et groupements politiques en sept catégories, dont la dernière regroupe ceux « qui espèrent l'attribution de fonds provenant du financement public direct dans la mesure où ils ont présenté au moins cinquante candidats aux élections législatives ».

Le moins que l'on puisse dire de cette espérance est qu'en 1993 elle n'a pas été déçue : à titre d'exemple, on peut indiquer que trois « partis », constitués à l'initiative d'une seule personnalité, viennent, en toute légalité, de recevoir la somme de 5 949 156,45 francs, les 529 candidats qui s'en réclamaient ayant obtenu plus de 550 000 voix au premier tour des dernières élections législatives. Il s'agit des organisations dénommées « les Nouveaux Écologistes du rassemblement nature et animaux », « Parti pour la défense des animaux » et « Union nationale écologiste », dont on ne peut considérer qu'elles se soient fait connaître avant ou après les élections par quelque action politique que ce soit et qui relèvent donc, à l'évidence, de la dernière catégorie distinguée par la Commission des comptes de campagne. La plupart des candidats se réclamant de ces organisations n'ont d'ailleurs mené aucune campagne

et n'ont dû les suffrages qu'ils ont obtenus qu'à la confusion créée dans l'esprit des électeurs par les étiquettes dont ils se sont affublés.

La responsabilité de cette dérive incombe essentiellement au Conseil constitutionnel, qui a considéré, dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, que la disposition selon laquelle il n'était tenu compte, pour la répartition de la première fraction de l'aide publique, que des résultats égaux ou supérieurs à 5 % des suffrages exprimés dans chaque circonscription était de nature à « entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions » et, à ce titre, contraire à la Constitution.

Elle tient aussi, plus généralement, à l'absence de notre droit de toute disposition qui permette de distinguer les vrais partis politiques des faux, ou, en d'autres termes, de tout statut des partis comportant un certain nombre de critères en fonction desquels serait opérée cette distinction.

101

La définition d'un tel statut, dont l'objet ne serait en aucun cas d'encadrer le fonctionnement et l'action des vrais partis, mais au contraire de les protéger des faux, ne saurait être une tâche aisée, compte tenu de la nécessité de respecter les principes inscrits à l'article 4 de la Constitution. Elle se révèle pourtant de plus en plus nécessaire, dès lors que l'idée du financement public n'est plus réellement remise en cause.

La réflexion préalable à l'élaboration de ce statut pourrait être, au-delà des améliorations techniques qu'il conviendrait d'apporter à la législation relative au financement de la vie politique, l'une des tâches majeures de la mission d'information que la commission des lois se propose de créer.

Ayant présidé en 1991 la Commission d'enquête sur le financement des partis et des campagnes électorales, dont le rapport soulignait la nécessité de dresser le bilan de la loi de 1990 en fonction des diverses élections qui auraient lieu à la suite, j'ai jugé utile d'envisager une mission d'information dont le but serait précisément, en fonction des imperfections de la loi, de proposer éventuellement de nouvelles dispositions qui pourraient être soumises au Parlement.

Cette mission, dont le titre exact est « mission d'information sur les améliorations à apporter à la législation sur le financement des campagnes électorales et des activités politiques », vient de se réunir et envisage de déposer son rapport dans le courant du mois de septembre ; il appartiendra à ce moment-là – si telles sont les conclusions de la mission – au législateur d'intervenir jusques et y compris par d'éventuelles modifications de la Constitution. N'est-on pas en droit de s'interroger

sur le fait, par exemple, que le Conseil constitutionnel est juge du contentieux électoral pour les députés et sénateurs alors que son rôle essentiel est bien d'être juge de la constitutionnalité des lois ?

102

#### R É S U M É

---

*Le législateur peut remédier aux difficultés techniques soulevées par l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales. En revanche, la définition d'un statut des partis politiques, rendue nécessaire par la prolifération de formations se parant de cette qualité et pouvant bénéficier de l'aide publique, est une entreprise plus délicate dans la mesure où elle doit tenir compte des exigences constitutionnelles.*