

POUVOIR MUNICIPAL  
ET FINANCEMENT  
DE LA VIE POLITIQUE

**L**E FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE est, depuis quelques années, dans notre pays, au centre de tous les débats. Alors qu'avant 1988 aucune loi ne régissait ce financement, quatre lois des 11 mars 1988, 15 janvier 1990, 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 ont établi tout un corpus de nouvelles règles. Au terme d'une évolution législative de sept années, la situation semble désormais claire quant aux sources de financement de la vie politique. Les personnes morales n'ont plus le droit de participer à celui-ci alors que les personnes physiques y sont incitées ; l'État contribue de manière importante à ce financement ; les collectivités locales, enfin, seraient le seul acteur qui n'aurait pas vu sa situation évoluer. Ces collectivités n'avaient pas droit, hier, de participer à ce financement, elles n'y auraient pas plus droit demain.

53

Dans cette première approche, les collectivités locales ne pourraient donc être associées qu'à des modes illégaux de financement de la vie politique. Diverses « affaires » mettent, de fait, notamment en cause des élus locaux. D'aucuns en tirent la conclusion que la décentralisation est l'une des causes du développement de la corruption (Alain Marsaud, Pierre Mazeaud<sup>1</sup>). D'autres incriminent les contrôles sur l'action territoriale insuffisamment développés (François d'Aubert<sup>2</sup>) ou marqués d'un phénomène d'hystérésis (Pierre Joxe<sup>3</sup>). Beaucoup conviennent, avec Yves Mény, que « si la décentralisation a accentué la corruption, elle n'en est pas la principale responsable : la corruption s'est ajustée à

---

1. Assemblée nationale, séance du 12 décembre 1994, *JO* débats, p. 8901.

2. *Ibid.*, p. 8875.

3. *Le Monde*, 16-17 octobre 1994.

la structure fondamentale du pouvoir politique en France, celle du pouvoir notabiliaire<sup>1</sup> ».

Mais ces modes illégaux de financement, sur lesquels il ne s'agit pas de revenir ici, ne doivent pas occulter les évolutions récentes : contrairement à l'idée reçue, les collectivités locales ne sont désormais plus soumises à une interdiction absolue de financement de la vie politique. Ce principe ancien d'interdiction qui était partiellement contesté (I) a aujourd'hui cédé la place, avec les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995, à l'autorisation de financer les groupes d'élus constitués au sein des assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions (II). Ces collectivités financeront demain, pour des montants importants, la vie politique locale. Il faut sans doute voir là l'une des conséquences de leur place nouvelle dans les institutions et la vie démocratique. Le plus étonnant est bien que l'on n'en parle pas.

54

## I. L'INTERDICTION POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES DE FINANCER LA VIE POLITIQUE : UN PRINCIPE ANCIEN PARTIELLEMENT CONTESTÉ

### *Un principe ancien*

Jusqu'à la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il était un principe absolu en droit français selon lequel les personnes publiques ne participent pas au financement de la vie politique. Les apports militants étaient censés couvrir toutes les dépenses des élus et de leurs partis. Cette tartufferie ne trompait personne mais elle respectait au moins l'idée selon laquelle les Français ne seraient pas prêts à participer au coût de la démocratie.

Cette situation « a-légale » a cessé avec la loi du 11 mars 1988 qui a innové en instituant un financement public des partis politiques en fonction de leur représentation parlementaire. La loi du 29 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification des activités politiques s'est inspirée des mêmes principes. Elle a cependant réformé la dotation publique versée aux partis politiques afin que la moitié de celle-ci soit versée en fonction des résultats obtenus aux élections législatives.

---

1. « La décennie de la corruption », *Le Débat*, novembre-décembre 1993, p. 15.

En application de ces dispositions, modifiées en 1993 et 1995, l'aide publique s'est montée à 526 millions de francs en 1994. Si l'État est ainsi placé aujourd'hui au cœur du système de financement des partis, les quatre lois successives ont réaffirmé l'impossibilité pour les collectivités locales de contribuer au financement des partis. Ainsi l'article 11-4 de la loi du 11 janvier 1988 modifiée dispose que : « Les personnes morales de droit public [...] ne peuvent effectuer aucun don à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique. » De même l'article L.52-8 du Code électoral dispose que : « Les personnes morales de droit public [...] ne peuvent effectuer, directement ou indirectement, aucun don en vue du financement de la campagne d'un candidat. »

Le vote de la loi du 19 janvier 1995 a constitué une nouvelle occasion de discuter de cette interdiction faite aux collectivités locales. Le rapport du groupe de travail « Politique et argent », présidé à l'Assemblée nationale par M. Philippe Séguin, en témoigne. Certains de ses membres avaient en effet avancé l'idée qu'une partie de l'aide publique, qui serait affectée aux campagnes électorales locales, puisse être prise en charge par les collectivités territoriales concernées. Mais le rapport écarte cette idée « en raison des inégalités qui caractérisent les ressources des collectivités et surtout au nom du principe selon lequel le financement des activités politiques doit rester de la seule compétence de l'État<sup>1</sup> ». Le principe d'interdiction fut donc réaffirmé lors du vote de la loi du 19 janvier 1995, le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire rappelant alors les trois seules sources de financement désormais autorisées : les partis politiques, l'État et les personnes physiques<sup>2</sup>.

Le juge n'a jamais eu à sanctionner une violation de cette interdiction de financement des partis politiques par les collectivités locales. Il en va notamment ainsi pour le juge électoral devant lequel, comme le relevait dans cette revue M. Jacques Arrighi de Casanova, l'interdiction des dons émanant des personnes publiques n'a guère été évoquée<sup>3</sup>. En revanche, le juge de l'excès de pouvoir a sanctionné le financement par les collectivités locales, non plus des partis politiques, mais des groupes d'élus constitués au sein des assemblées locales. Ainsi le

1. *Les Documents d'information de l'Assemblée nationale*, 1994, p. 74.

2. Sénat, séance du 21 décembre 1994, *JO débats*, p. 7960.

3. « L'état du droit : bilan jurisprudentiel », *Pouvoirs*, n° 70, Paris, PUF, 1994, p. 84.

Conseil d'État a annulé les délibérations du conseil de la communauté urbaine de Lyon allouant des subventions aux différents groupes politiques constitués au sein de ce conseil, ces subventions ne présentant « aucun caractère d'utilité communautaire » (CE, 6 décembre 1993, communauté urbaine de Lyon, *Rec.*, p. 347). Cette jurisprudence a été étendue aux subventions accordées aux groupes politiques constitués au sein d'un conseil régional (CE, 18 mai 1994, M. Hervé Lavenir, n° 139706) ou d'un conseil municipal (CE, 20 juin 1994, ville de Lyon c/ M. Lavaurs, n° 141047).

56 Le juge administratif s'est ainsi placé dans la ligne de sa jurisprudence rigoureuse quant à la reconnaissance d'un intérêt local pour une intervention d'une collectivité territoriale, rigueur toute particulière lorsque la subvention a un motif syndical ou politique (voir notamment CE, 2 août 1912, Flornoy, *Rec.*, p. 918 ; CE, 16 juillet 1941, Syndicat de défense des contribuables de Goussainville, *Rec.*, p. 133 ; CE, 20 novembre 1985, commune d'Aigues-Mortes, *Rec.*, p. 330 ; CE, 23 octobre 1989, commune de Pierrefitte-sur-Seine, commune de Saint-Ouen et commune de Romainville, *Rec.*, p. 209). Dans le même sens, le Conseil d'État a toujours annulé les délibérations accordant aux membres des assemblées locales des indemnités autres que celles limitativement énumérées par la loi (CE, 4 mai 1934, Syndicat des contribuables de l'arrondissement d'Aix-en-Provence, *Rec.*, p. 528).

En se fondant sur cette jurisprudence traditionnelle, le Conseil d'État n'a pas, comme l'ont relevé M<sup>me</sup> Christine Maugué et M. Laurent Touvet<sup>1</sup>, motivé l'interdiction posée au regard des lois successives sur le financement des partis. Certains tribunaux administratifs, statuant sur des subventions analogues, s'étaient engagés dans cette voie, les déclarant illégales au motif que toute subvention d'une personne publique est interdite par la loi du 11 mars 1988. Dans l'affaire du 20 juin 1994, ville de Lyon c/ M. Lavaurs, le commissaire du gouvernement, M. Henri Savoie, avait, quant à lui, également proposé de juger qu'en organisant le financement public des partis au niveau national, le législateur avait nécessairement exclu tout financement public local des activités politiques.

Ces décisions du juge administratif ont connu des prolongements dont la presse s'est parfois fait l'écho. Certaines chambres régionales des

---

1. « Chronique générale de jurisprudence administrative française », *AJDA*, 20 mars 1994, p. 189.

comptes ont en effet déclaré provisoirement gestionnaires de fait de deniers publics tous les présidents et trésoriers des groupes d'élus ayant reçu des subventions de la collectivité en cause. Les groupes ont alors remboursé les subventions, les intéressés échappant ainsi à la sanction de l'inéligibilité.

### *Un principe partiellement contesté*

Ce principe d'interdiction de financement de la vie politique par les collectivités locales a été progressivement remis en cause. Avant même les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995, les lois des 3 et 6 février 1992 ont montré que le législateur autorisait, afin de rendre plus effective la démocratie locale, les collectivités à financer des dépenses à finalité politique.

Ce premier mouvement a porté sur les indemnités accordées aux élus. Il a marqué l'abandon du vieux principe de gratuité des fonctions électives, hérité de la Révolution et posé dans les lois des 10 août 1871 et 5 avril 1884. La loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux a institué en quelque sorte un statut de l' élu local<sup>1</sup>. Elle a notamment prévu des indemnités de fonction pour les titulaires de mandats locaux et un droit à la formation. Les dépenses de formation sont calculées en référence aux indemnités de fonction (article L.121-47 du Code des communes : au maximum 20 % des indemnités susceptibles d'être allouées aux élus de la commune). L'ensemble de ces indemnités et dépenses de formation représente aujourd'hui une charge annuelle de plus d'un milliard de francs pour les collectivités.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République traite quant à elle directement du fonctionnement des assemblées délibérantes. Elle a notamment prévu que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, les conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale qui en font la demande peuvent disposer sans frais du prêt d'un local commun (article L.318-3 du Code des communes). Un décret en date du 27 novembre 1992 a précisé les conditions d'attribution de ce local.

Ces lois témoignent de l'évolution du législateur quant au principe d'interdiction opposé aux collectivités locales. Mais, au-delà de cette évolution, ce principe est surtout contourné par des collectivités qui ne s'y conforment désormais plus qu'imparfaitement. Encore une fois, il

1. Voir Frédéric Scamvic, *Le Statut de l' élu local*, Dalloz, 1994.

ne s'agit pas de revenir ici sur les mécanismes de financement occultes, notamment sur ce qu'Yves Mény qualifie de collecte par les bastions locaux au profit des appareils centraux des partis<sup>1</sup>. Il s'agit de montrer, même si l'iceberg est largement immergé, que, par des délibérations publiques, les collectivités territoriales participent depuis plusieurs années au financement de la vie politique, nationale et locale.

En premier lieu, certaines collectivités locales subventionnent aujourd'hui directement des partis politiques. On trouve la trace de telles subventions dans la publication générale des comptes des partis et groupements politiques à laquelle procède la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP). Par exemple, on lit dans cette publication pour l'exercice 1993 que la ville de Nantes a versé une subvention au Mouvement des démocrates<sup>2</sup>.  
58 Cette hypothèse n'a évidemment rien à voir avec les mécanismes de financement occultes, notamment à partir des marchés publics locaux. Il s'agit d'un financement illégal mais « au grand jour ». Certains parlementaires ont vivement dénoncé cette situation lors du vote de la loi du 19 janvier 1995. Autour de M. Jean-Louis Masson, ils exigeaient, sur saisine de la CCFP, une sanction immédiate du juge.

Par ailleurs, et surtout, les grandes collectivités locales financent aujourd'hui très fréquemment les groupes d'élus constitués en leur sein. Il en va ainsi pour la quasi-totalité des conseils régionaux, la très grande majorité des conseils généraux et une bonne part des villes de plus de 100 000 habitants. Les régions Nord, Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur sembleraient être les plus généreuses avec plusieurs dizaines de millions de francs accordés en quelques années. La ville de Lyon et sa communauté urbaine avaient, la presse s'en est largement fait l'écho, accordé plusieurs millions aux groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante.

Ici encore il ne s'agit pas de savoir à quoi ont été utilisées les subventions en cause. Certains procès, par exemple celui des affaires lyonnaises, permettront de montrer si les sommes ont financé le fonctionnement des groupes d'élus, comme les délibérations le prévoyaient, ou d'autres activités, qu'elles soient politiques (financement d'une campagne électorale, de permanents politiques...) ou purement personnelles. Ce qui est frappant est plus de constater que l'interdiction faite

---

1. *Op. cit.*, p. 19.

2. *JO*, Annexe au n° 268, 19 novembre 1994, p. 37210.

aux collectivités locales de financer la vie politique était ouvertement jugée par celles-ci comme inadéquate et dépassée. En conséquence, les subventions en cause ne seraient, selon M. Michel Guénaire, avocat de M. Michel Noir, s'exprimant dans les colonnes du *Monde*, que le « conte d'un financement ordinaire ».

Les débats lors du vote de la loi du 29 janvier 1993 montrent que de nombreuses collectivités finançaient, avant même le vote de cette loi, les groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante. Ainsi contestée, l'interdiction faite aux collectivités locales de tout financement de la vie politique a, en réalité, été atténuée dans les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995.

## II. L'ATTÉNUATION DU PRINCIPE D'INTERDICTION : L'AUTORISATION DU FINANCEMENT PAR CERTAINES COLLECTIVITÉS LOCALES DES GROUPES D'ÉLUS CONSTITUÉS AU SEIN DE LEUR ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

59

Les lois du 29 janvier 1993 et du 19 janvier 1995 vont bien au-delà de l'abandon du principe de gratuité réalisé par les lois des 3 et 6 février 1992. Elles autorisent les communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions à financer les groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante.

### *De la loi du 29 janvier 1993 à la loi du 19 janvier 1995*

L'article 74-V de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques insérait un article 32 bis dans la loi du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République ainsi rédigé :

« Dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application de cet article. »

Cette disposition, dont le Conseil constitutionnel n'a pas eu à connaître dans sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, annonçait un décret afin de préciser une rédaction trop vague pour qu'une application directe soit possible. Les notions de dépenses de fonctionnement et de groupes d'élus devaient notamment être explicitées. Ce décret n'est pas intervenu avant la loi du 19 janvier 1995. Selon le *Bulletin quotidien* en date du 4 octobre 1994, il semble que la publication de ce texte ait « buté sur le problème de la disparité des collectivités locales concernées » ainsi que sur les montants des aides qui seraient désormais autorisées, celles-ci étant « dans les grands conseils régionaux plus près de 50 % que de 25 % des indemnités accordées aux élus »<sup>1</sup>.

60 La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a rendu inutile ce décret d'application en modifiant elle-même l'article 32 bis de la loi du 6 février 1992 issu de la loi du 29 janvier 1993. En première lecture, adoptant un amendement du groupe communiste<sup>2</sup>, les députés s'étaient contentés d'ajouter la validation des errements du passé à cet article 32 bis. Le ministre d'État, ministre de l'Aménagement du territoire, annonçait alors que le décret d'application de cette loi serait publié avant la fin du mois de décembre. Mais les sénateurs ont, de leur côté, profondément remanié et précisé la rédaction de la loi qui a ensuite été reprise par la commission mixte paritaire. Désormais, l'article 32 bis de la loi du 6 février 1992 dispose que :

« I. Dans les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions, le fonctionnement des groupes d'élus peut faire l'objet de délibérations sans que puissent être modifiées, à cette occasion, les décisions relatives au régime indemnitaire des élus.

II. Dans ces mêmes assemblées, les groupes d'élus se constituent par la remise à l'autorité exécutive de la collectivité territoriale d'une déclaration, signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ceux-ci et de leur représentant.

Dans les conditions qu'elle définit, l'assemblée délibérante peut affecter aux groupes d'élus pour leur usage propre ou pour un usage commun un local administratif, du matériel de bureau et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunication.

1. *Bulletin quotidien*, 4 octobre 1994, p. 8.

2. Assemblée nationale, séance du 13 décembre 1994, *JO débats*, p. 8997.

L'autorité exécutive de la collectivité territoriale peut, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante et sur proposition des représentants de chaque groupe, affecter aux groupes d'élus une ou plusieurs personnes. L'assemblée délibérante ouvre au budget de la collectivité territoriale, sur un chapitre spécialement créé à cet effet, les crédits nécessaires à ces dépenses, sans qu'ils puissent excéder 25 % du montant total des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante en application de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

L'autorité exécutive de la collectivité est l'ordonnateur des dépenses susmentionnées.

III. Sont validés les actes pris en application des délibérations sur le même objet antérieures à l'entrée en vigueur de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique. »

61

### *La notion de « groupes d'élus »*

Les lois du 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 consacrent la notion de groupes d'élus qui ne connaissait jusqu'alors pas de régime juridique en droit français. On ne retrouve cette notion que dans les règlements intérieurs de diverses assemblées délibérantes, aux premiers rangs desquelles, bien sûr, l'Assemblée nationale et le Sénat. Par ailleurs, seuls deux autres textes renvoient à la notion de groupes d'élus. D'une part, la loi du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris dispose que les crédits de fonctionnement du conseil de Paris sont répartis après un avis d'une commission où est représenté « chacun des groupes politiques ». D'autre part, l'article R.318-1 du Code des communes, issu du décret du 27 novembre 1992, renvoie à la notion de groupes d'élus pour répartir, en fonction de l'importance des groupes, le temps d'occupation du local administratif mis à la disposition des conseillers municipaux minoritaires.

Le nouvel article 32 bis trace un début de régime juridique des groupes d'élus constitués au sein de certaines assemblées délibérantes locales. Avant tout, cette disposition n'accorde pas la personnalité morale aux groupes d'élus qui ne peuvent être des associations de la loi de 1901. Il aurait été difficile au législateur de procéder autrement, sauf, d'une part, à abandonner totalement le principe d'interdiction de financement de la vie politique par les collectivités locales et, d'autre part, à bouleverser les autres équilibres auxquels la loi avait abouti. Le ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, rappelait d'ailleurs, lors du vote de la loi du 19 janvier 1995,

qu'autoriser, *via* les groupes d'élus, la création d'associations de financement « serait un moyen détourné de financement des partis politiques<sup>1</sup> ». Les groupes d'élus dans les assemblées locales demeurent donc, comme à l'Assemblée nationale et au Sénat, de simples regroupements informels d'élus, sans personnalité juridique. On retrouve ici un problème désormais bien connu né de l'absence de statut juridique des partis politiques en droit français. L'article 4 de la Constitution ne donne que la fonction des partis et groupements politiques, « concourir à l'expression du suffrage », fonction dont ils n'ont d'ailleurs pas l'exclusivité. Pour le reste, aucun texte n'aborde le problème de fond, celui de la nature des partis et de leurs fonctions. L'article 7 de la loi du 11 mars 1988 a tourné autour du pot pour, d'une part, reconnaître aux partis la personnalité morale et les principaux droits attachés à celle-ci mais, d'autre part, ne pas définir la forme qu'ils peuvent revêtir.

Les groupes d'élus ne sont pas des partis et groupements politiques au sens de l'article 4 de la Constitution et de l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> mars 1988. Ils ne concourent en effet pas directement à l'expression du suffrage. Ils ne sont pas davantage des associations de financement des partis. En définitive, ils demeurent un simple critère d'organisation de la vie démocratique locale. Une telle orientation rend impossible que les aides soient versées aux groupes d'élus organisés sous forme d'association de loi de 1901, ce qui semblait être jusqu'à présent souvent le cas, comme le montre l'exemple de la ville de Lyon ou celui de la région Ile-de-France<sup>2</sup>.

Le nouvel article 32 bis ne fixe pas un nombre minimal d'élus pour constituer un groupe d'élus. D'une rédaction très générale, on peut déduire qu'il suffit de deux membres pour qu'un groupe d'élus soit constitué. Le législateur a ainsi préféré ne pas laisser ce chiffre fixé dans les règlements intérieurs dont les collectivités sont désormais toutes dotées depuis la loi du 6 février 1992. Un tel renvoi au règlement intérieur, pratiqué au Parlement<sup>3</sup>, aurait entraîné des disparités mais aurait permis de prendre en compte les différences de situation entre collectivités en cause. Les assemblées délibérantes des communes de plus de 100 000 habitants, des départements et des régions comptent en effet un

1. Sénat, séance du 22 décembre 1994, *JO débats*, p. 7995.

2. Voir *Le Monde*, 12 janvier 1995.

3. Assemblée nationale : minimum de 20 élus pour constituer un groupe ; Sénat : minimum de 15 élus.

nombre de membres très variable<sup>1</sup>. Face à cette diversité, le chiffre de deux élus pour constituer un groupe se justifie en quelque sorte parce qu'il est le début du pluriel. Il pourrait cependant permettre bien des abus, par exemple la multiplication des groupes d'élus de même tendance afin d'obtenir plusieurs fois des avantages accordés à chaque groupe (local...).

### *Les dépenses désormais autorisées au profit des groupes d'élus*

L'aide qui peut être apportée par la collectivité locale concernée aux groupes d'élus constitués au sein de son assemblée délibérante est décrite à l'article 32 bis nouveau de la loi du 6 février 1992. Les moyens de fonctionnement purement matériels sont énumérés : local administratif, matériel de bureau, frais de documentation, de courrier et de télécommunication. Le législateur s'est ici sans doute inspiré des moyens à la disposition des parlementaires dont le groupe de travail de l'Assemblée nationale « Politique et argent » faisait récemment le point. On peut noter que la nouvelle loi n'est que partiellement novatrice quant aux locaux, les conseillers municipaux d'opposition disposant déjà d'un local dans les communes de plus de 3 500 habitants<sup>2</sup>.

63

Au-delà des moyens purement matériels, la loi permet à l'autorité exécutive de la collectivité territoriale d'affecter une ou plusieurs personnes à chaque groupe d'élus. L'employeur de ces personnels sera la collectivité et non le groupe d'élus dénué de la personnalité morale. Ces personnels pourront être soit des fonctionnaires affectés aux groupes d'élus, soit des contractuels recrutés à cet effet. Pour ces derniers, on peut en effet supposer que l'hypothèse répondrait aux conditions fixées par la loi du 26 janvier 1984, modifiée par la loi du 13 juillet 1987, de recrutement « lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient », même si ces notions restent à préciser (voir CE, 11 mars 1992, commune de Blagnac, n° 122392, aux conclusions de M. Marcel Pochard).

En l'absence de personnalité morale des groupes d'élus, l'ordonnateur des dépenses demeure l'autorité exécutive de la collectivité territoriale. En ce qui concerne les dépenses de personnel, les groupes ont en

---

1. 55 conseillers municipaux dans les villes de 100 000 à 150 000 habitants pour 101 à Marseille ; 15 conseillers généraux dans le Territoire-de-Belfort pour 79 dans le Nord ; 31 conseillers régionaux en Guyane pour 197 en Ile-de-France.

2. Voir article L.318-3 du Code des communes, issu de la loi du 6 février 1992, et décret d'application en date du 27 novembre 1992.

quelque sorte un droit de tirage sur le budget dans la limite des montants fixés par l'assemblée délibérante. Ce droit de tirage ne peut excéder 25 % des indemnités versées chaque année aux membres de l'assemblée délibérante.

Il est difficile d'évaluer exactement le montant de l'aide que les collectivités locales pourraient accorder, sur les bases précédemment décrites, aux groupes d'élus. Cependant, les indemnités versées chaque année aux membres des assemblées délibérantes, ainsi que les dépenses de formation qui peuvent représenter jusqu'à 20 % de ces indemnités, sont connues. On a dit qu'elles se montent à plus d'un milliard de francs par an. Par ailleurs, la presse a révélé les montants des subventions, jusqu'à présent illégales, qui étaient versées dans certaines communes (plusieurs millions de francs) ou certaines régions (plusieurs dizaines de millions de francs sur quelques années). On peut donc imaginer que, dans le nouveau cadre légal, les collectivités locales vont engager chaque année, pour le fonctionnement des groupes d'élus constitués en leur sein, des dépenses certainement supérieures à 100 millions de francs et sans doute proches de 150 millions de francs.

Ces montants sont à comparer avec les autres sources de financement des partis politiques dont la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a fait le point. Les partis politiques ont eu, en 1994, un budget consolidé, c'est-à-dire sièges et fédérations additionnés, d'environ 800 millions de francs en provenance, pour 526 millions, de la dotation publique, 200 millions des entreprises et une centaine de millions des autres personnes privées. Les dépenses des collectivités locales au profit des groupes d'élus constitueront donc une nouveauté très forte, représentant de 15 à 25 % du budget actuel des partis. Surtout, elles constitueront une augmentation de 20 à 40 % des aides publiques.

On saisit ainsi l'ampleur du revirement de situation : l'interdiction qui était faite aux collectivités locales de participer au financement de la vie politique a aujourd'hui cédé le pas à une autorisation spécifique de financement au montant important. Ce montant avait pourtant été jugé insuffisant par divers parlementaires qui avaient proposé de porter le maximum des dépenses de personnel à 30 % et même 50 % des indemnités accordées aux élus. Les aides publiques auraient alors augmenté de plus de moitié.

*La validation des actes pris en application des délibérations passées*

Cette validation vise à contrer la jurisprudence du juge administratif et, comme l'indiquait M. Christian Bonnet, rapporteur du texte au Sénat, « à régler le passé<sup>1</sup> ». Ne pouvaient bien sûr être validées les « délibérations », ce qui aurait été directement contraire à l'autorité de la chose jugée. Mais sont validés tous les « actes pris en application de ces délibérations ». Cette validation ne constitue pas, juridiquement, une amnistie. Certains députés se sont néanmoins émus, lors des débats, de cette disposition, craignant sans doute les réactions de l'opinion publique. M. Patrick Devedjian redoutait notamment que cette disposition soit interprétée comme ayant des « effets amnistiants ».

Dans sa décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a, très naturellement, jugé, à propos de cette validation, que :

65

« le législateur avait la faculté d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin, soit de régler comme lui seul, en l'espèce, pouvait le faire, les situations nées de l'annulation de délibérations prises par les collectivités territoriales, soit de prévenir celles qui pourraient naître d'annulations que le juge administratif serait amené à prononcer ».

Il a « toutefois » ajouté que le législateur :

« ne pouvait prendre de telles mesures qu'à condition de définir strictement leur portée qui détermine l'exercice du contrôle de la juridiction administrative ; qu'en validant les actes pris en application des délibérations "sur le même objet" antérieures à l'entrée en vigueur de la loi, le législateur doit être regardé comme ayant fait référence aux actes pris pour l'application des seules délibérations prévoyant des mesures de même nature que celles visées aux I et II de l'article 32 bis précité ».

Cette décision, avec sa réserve interprétative de conformité à la Constitution, vise donc à limiter les effets de la validation à certaines délibérations. Sont clairement exclus de la validation les actes pris en application de délibérations et qui n'auraient pas porté sur le fonctionnement des groupes d'élus, par exemple ceux ayant permis le financement de campagnes électorales. La validation ne pourra donc couvrir tous les errements du passé. Par ailleurs, la loi ne concerne pas les communes de moins de 100 000 habitants, exclues par là même du champ de la validation.

---

1. Sénat, séance du 22 décembre 1994, *JO débats*, p. 7995.

## CONCLUSION

La démocratie a un coût. Il en va ainsi sur le plan national, ce que les dotations de l'État prennent désormais en compte. Il en va également ainsi sur le plan local. Là encore, la tendance a été, pendant des années, de ne pas le reconnaître, alors que, comme le souligne M. Pierre Moscovici, « la décentralisation a puissamment contribué au changement d'échelle des dépenses politiques<sup>1</sup> ». Les aides des collectivités territoriales ont donc, jusqu'à présent, été plus ou moins publiques et importantes. En tout état de cause, elles ont toujours été illégales, qu'elles aient servi au fonctionnement des groupes d'élus ou à toute autre fin liée au financement de la vie politique.

66

Or les lois de décentralisation ont considérablement renforcé le rôle et les pouvoirs des acteurs locaux. Une démocratie locale renouvelée est donc nécessaire. Les assemblées délibérantes doivent devenir des lieux d'expression de cette démocratie, ce qu'elles ne sont encore qu'insuffisamment. Une telle orientation nécessite que les élus, notamment d'opposition, puissent bénéficier d'aide et d'expertise sur des sujets souvent techniques. Les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 constituent, de ce fait, un réel progrès, même si elles renforceront encore la politisation des assemblées locales.

Ces lois mettent par ailleurs fin à une situation ubuesque. Le principe d'interdiction pour les collectivités locales de financer la vie politique n'était plus respecté. Rien n'est pire que de voir ainsi la règle de droit ouvertement bafouée, car une telle remise en cause fait douter du caractère obligatoire de toutes les autres normes. Il n'est pas de société qui puisse exister si chacun définit pour soi-même le permis et l'interdit en fonction de critères personnels et non plus selon des critères communs<sup>2</sup>. Quand, en outre, ce sont des élus qui ne respectent plus la loi de la République, le malaise conduit au populisme et à la remise en cause de la décentralisation.

La nouvelle règle de droit apparaîtra trop stricte aux uns, trop généreuse aux autres. Reste surtout, d'une part, à faire connaître aux citoyens un changement important qui n'a pas été souligné lors du vote de la loi du 19 janvier 1995. Qui sait que les collectivités locales vont

---

1. « Le coût de la démocratie », *Le Débat*, n° 77, novembre-décembre 1993, p. 7.

2. Voir Michel Bon, « Face à la corruption », *Commentaire*, n° 65, printemps 1994.

pouvoir désormais consacrer des dizaines de millions de francs au bon fonctionnement des groupes d'élus de leur assemblée délibérante ? Reste, par ailleurs, au besoin, sous les encouragements du préfet par exemple sous la forme de déféré, à respecter ce nouveau texte dans ses mécanismes et dans ses montants.

## R É S U M É

---

*Un principe ancien du droit français veut que les collectivités locales ne peuvent pas participer au financement de la vie politique. Les lois des 29 janvier 1993 et 19 janvier 1995 ont pris en compte la contestation de ce principe et autorisé les communes de plus de 100 000 habitants, les départements et les régions à financer, dans certaines conditions, les groupes d'élus constitués au sein de leur assemblée délibérante. Reste à expliciter ces nouvelles règles demeurées inconnues du grand public et à les faire respecter.*