

# LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE AU ROYAUME-UNI

Un des observateurs les plus avertis de la législation britannique sur le financement de la vie politique a pu soutenir que pendant longtemps le Royaume-Uni disposait de la réglementation la plus primitive du monde développé<sup>1</sup>. Il est un fait que, jusqu'à la loi faisant l'objet de la présente analyse, ce pays s'est contenté d'une législation qui, pour l'essentiel, imposait un plafonnement des dépenses électorales aux candidats et ignorait celles des partis.

La multiplication des révélations sur les dons alloués par des entreprises étrangères pendant le gouvernement John Major (1992-1997), les engagements des travaillistes au cours de la campagne électorale en faveur d'une réforme en la matière ont incité le gouvernement, une fois élu, à mettre en place en 1997 une commission chargée de faire des propositions. Celle-ci, qui s'intitulait *Committee on Standards in Public Life* et fut présidée par Lord Neill, présenta plusieurs recommandations<sup>2</sup>. Elle invitait les partis politiques britanniques à

rompre avec les pratiques passées, en les contraignant à publier leurs comptes et à faire état, chaque trimestre, des dons supérieurs à 5 000 £ qu'ils auraient reçus. Seuls les dons émanant de personnes physiques inscrites sur les listes électorales ou de personnes morales ayant leur activité au Royaume-Uni étaient appelés à être autorisés. Les travaux de cette commission écartaient toute idée de financement public sur le modèle des règles applicables en Europe continentale, mais s'attachaient à favoriser les dons allant jusqu'à 500 £ par un mécanisme de crédit d'impôt. Du côté des dépenses électorales, les formations politiques étaient contraintes de ne pas dépenser plus de 20 millions de £ par circonscription aux élections législatives. En revanche, la commission faisait échapper les référendums au plafonnement. Elle appelait de ses vœux l'institution d'une Commission électorale indépendante. En réalité, qu'il s'agisse du renforcement de la transparence du financement des partis, de l'encadrement

---

1. K.D. Ewing, *The Funding of Political Parties in Britain*, *Griffith Law Review*, vol. 7, n° 2, 1998.

2. *Committee on Standards in Public Life. The Funding of Political Parties in United Kingdom*, Com 4057-1, 1998.

de leurs ressources et de leurs dépenses, du contrôle de l'application de ces règles, la législation – issue du *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (*PPER Act 2000*) et passée pratiquement inaperçue dans l'opinion publique – ne s'écarte pas beaucoup des propositions de la commission.

### *La transparence*

Si cette formalité n'est pas obligatoire, depuis 1998<sup>3</sup> les partis politiques sont toutefois astreints à se faire enregistrer pour avoir accès gratuitement à un temps d'antenne télévisé. La loi de 2000 exige que les partis constituent une organisation unique ou une organisation centrale avec des unités comptables séparées à l'échelon des circonscriptions ou des organisations affiliées. Les trésoriers des partis doivent faire état de leur qualité auprès de la commission électorale. C'est à eux que revient le soin de présenter chaque année les comptes de leur formation auprès de la commission électorale, ainsi que de communiquer les dons de plus de 5 000 £, tous les trimestres avec le nom mais sans l'adresse du donateur. C'est sur eux, enfin, que pèse la responsabilité de l'application de la législation, puisqu'ils seront susceptibles d'être sanctionnés pénalement en cas d'infraction.

### *Les ressources*

S'agissant du financement public, le choix opéré par le législateur pour récuser toute allocation régulière de crédits du budget de l'État aux partis politiques s'explique pour plusieurs raisons. Outre des motivations budgétaires, il est un fait que le parti travailliste s'est

attaché depuis plusieurs années à bénéficier de dons émanant du secteur privé, cette évolution s'inscrivant dans une mutation idéologique qui rompt avec l'époque où il se faisait l'apôtre du financement public. Il n'en demeure pas moins que ce dernier recouvre d'autres formes que l'aide budgétaire, à savoir l'accès gratuit à la radiotélévision, la prise en charge de la franchise postale, la subvention des partis d'opposition pour leurs activités parlementaires (plus de 3 millions de £ pour les conservateurs), les « subventions destinées au développement politique », estimées à 2 millions de £ et qui recouvrent par exemple des activités de recherche ou des frais de conférences.

S'agissant du financement privé, la proposition de la commission Neill ayant pour objet d'encourager les petits dons n'a pas été reprise. La crainte qu'elle ne favorise les classes moyennes enclines à voter pour les conservateurs n'est vraisemblablement pas étrangère à ce choix. Les dons de plus de 5 000 £ par an affectés au siège central du parti sont publiés, ce seuil étant de 1 000 £ lorsque le don est affecté au parti politique à l'échelon de la circonscription. Le don peut être aussi bien une libéralité de caractère monétaire, un prêt, qu'un avantage en nature, le bénévolat n'entrant toutefois pas dans cette dernière catégorie. La loi encadre les dons des entreprises. Seules sont autorisées à consentir des dons les entreprises régies par le *Companies Act* de 1985 qui ont leurs activités au Royaume-Uni, sous réserve d'une approbation par l'assemblée générale des actionnaires. Cette règle ne fait pas obstacle, par conséquent, à ce que des

3. *Registration of Political Parties Act*, 1998.

entreprises à capital étranger effectuent des dons. Quant aux dons des personnes physiques, ils sont autorisés si celles-ci sont inscrites sur les listes électorales, mais rien n'empêche un électeur, au regard de la législation britannique, d'être inscrit sur les listes électorales et de résider en dehors du Royaume-Uni, cette facilité étant toutefois limitée à quinze ans de résidence.

### *Les dépenses*

Les dépenses des partis politiques, qui présentent des candidats dans chaque circonscription, sont plafonnées à 20 millions de £ (soit un peu plus du produit de la multiplication des 641 sièges de Grande-Bretagne par la somme de 30 000 £). Au risque d'être limitatif, le législateur s'est essayé à dresser une liste des dépenses électorales, celles-ci faisant l'objet de huit rubriques. Elles sont autorisées dans la limite du plafond et dans un intervalle d'un an avant l'élection, ce qui n'est pas sans poser de problème au regard de la tradition d'entière maîtrise du calendrier électoral par le parti majoritaire. Sont également assimilées à des dépenses électorales, d'une part, l'utilisation gratuite ou avec un rabais de 10 % par rapport au prix du marché, de biens immobiliers, de services ou d'équipements et, d'autre part, toute dépense locale destinée à promouvoir l'élection de candidats se présentant au nom du parti.

Au surplus, ce plafonnement est appelé à s'articuler avec les plafonds imposés dans chaque circonscription aux candidats et qui sont appliqués depuis 1883, à hauteur aujourd'hui de 8 000 £ en moyenne. Mais l'une des

règles les plus intéressantes concerne les dépenses des « tiers ». En 1983<sup>4</sup>, le législateur avait admis que des « tiers » puissent engager des dépenses en faveur d'un candidat sous réserve d'avoir recueilli son accord et dans la limite de 5 £. Cette disposition fut jugée contraire à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, garantissant la liberté d'expression, par la Cour de Strasbourg (19 février 1998, « *Bowman v. Royaume-Uni* », 141/1996/762/959).

Pour concilier liberté d'expression et plafonnement des dépenses électorales, les Britanniques encadrent les droits des « *Third Parties* ». Cette expression recouvre pour l'essentiel les syndicats et les groupes de pression. Les dépenses en cause sont celles qui sont engagées par ces tiers partis ou en leur nom et sont mises à la disposition du public, qu'il s'agisse de production ou de publication de matériel électoral. Ces « tiers partis » doivent avoir été enregistrés auprès de la commission électoral. Ils ne doivent avoir recueilli que des dons autorisés, et leurs dépenses aux élections générales sont plafonnées (793 500 £ en Angleterre, 108 000 £ pour l'Écosse, 60 000 £ pour le pays de Galles et 27 000 £ pour l'Irlande du Nord). Quant à l'action des « tiers partis » à l'échelon local, elle a été limitée à hauteur de 500 £. La réglementation applicable aux référendums dans la perspective de la consultation populaire sur l'euro s'inscrit dans le prolongement des règles retenues pour les « tiers partis ». Les plafonds des dépenses électorales varient suivant la nature des participants à cette consultation. Chaque camp (les « oui » et les « non ») est invité à désigner un repré-

4. Art. 75 du *Representation of the People Act*.

sentant qui pourra recevoir 600 000 £ de subventions publiques, avoir l'usage gratuit de locaux pour les réunions de la campagne électorale et accès aux chaînes de radiotélévision conformément au *Broadcasting Act* de 1990. En contrepartie, il sera assujéti à un plafond de dépenses électorales de 5 millions de £. Les dépenses autorisées des formations politiques sont dégressives en fonction de leurs résultats électoraux ; les partis qui ont obtenu plus de 30 % des voix aux précédentes élections générales peuvent prétendre à 5 millions de £ ; les partis qui ont recueilli entre 20 et 30 %, entre 10 et 20 %, moins de 10 % et de 5 % des voix ont droit respectivement à 4, 3, 2 millions de £ et 500 000 £. Les personnes physiques, sociétés ou associations qui n'ont pas été agréées par la commission électorale peuvent, de leur côté, dépenser 5 millions de £.

### *La Commission électorale*

Le nombre de ses membres n'est pas exactement déterminé. Il doit se situer entre 5 et 9, sachant que les intéressés sont nommés pour une durée maximale de dix ans par la reine après approbation par la Chambre des Communes. Les membres, les fonctionnaires des partis, les détenteurs d'un mandat électif sont exclus de cette instance.

Elle est appelée à remplir trois sortes de missions : une fonction de conseil auprès des partis, des assemblées et des collectivités locales ; une fonction réglementaire, qu'il s'agisse de la définition des obligations comptables des partis ou de la notion de dépense électorale et enfin une fonction de contrôle, qui l'autorise à exiger d'office la production de documents comptables ou d'informations qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de sa tâche. La non-

communication des comptes des partis et des dons dans les délais impartis par la loi est punie d'amende. En outre, la loi dresse le catalogue de 70 infractions aux règles de financement et de transparence, qui sont sanctionnées soit par des amendes, soit par des peines d'emprisonnement.

On ne saurait nier que cette législation présente des qualités d'originalité et de cohérence. En refusant tout financement public classique et tout mécanisme d'incitation fiscale pour les petits dons, elle se démarque nettement de la réglementation d'Europe continentale. L'introduction d'un plafonnement des dépenses électorales, la publicité des dons des entreprises, l'encadrement de l'intervention des « tiers partis » dans la campagne électorale, la mise en place d'une Commission électorale indépendante constituent des avancées positives. Cependant, certaines de ces dispositions ne manquent pas déjà de soulever plusieurs interrogations. Le plafonnement des dépenses électorales des partis au niveau national n'aura-t-il pas pour effet de favoriser une entente entre ceux-ci et les « tiers partis », aboutissant ainsi à l'instauration en réalité d'un double plafonnement, qui atténue sensiblement la portée du plafond des dépenses électorales des formations politiques à l'échelon national ? La maîtrise du calendrier électoral par le parti majoritaire ne favorisera-t-il pas celui-ci, en lui permettant de planifier l'échéancier de ses dépenses électorales par rapport à ses concurrents ? Le régime des dons étrangers ne gagnera-t-il pas à être précisé, sachant, par exemple, que les dons d'Irlande qui seront passés en Irlande du

Nord échapperont à l'interdiction des dons étrangers ? Si la commission électorale n'a qu'une fonction de régulation, quel usage sera réservé par ailleurs aux 70 infractions pénales recensées par la loi, sachant que, jusqu'ici, conservateurs et travaillistes ont manifestement

préféré se ménager plutôt que se livrer à des contentieux à l'issue aléatoire. Il est en réalité encore bien tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ces règles. Celles-ci vaudront par l'application qu'en feront la classe politique, la Commission électorale et le juge pénal.