

Financement : quelle part du droit ?

La population chinoise, le nombre d'immigrés clandestins, le coût des dépenses électorales, pour quelque campagne et dans quelque pays que ce soit, ont un point commun : ils échappent à toute évaluation scientifique.

Les estimations de ces dépenses dont on peut disposer éveillent des doutes chez des électeurs de plus en plus sensibilisés à la débauche d'une propagande dont ils ne mesurent pas toujours l'intérêt réel. Faut-il rappeler qu'à l'élection présidentielle de 1988 les dépenses officielles n'ont franchi pour aucun candidat la barrière psychologique des 100 millions de francs ?

Tant que ces frais étaient raisonnables, que l'éventail des moyens de propagande était réduit, qu'un voile pudique était jeté sur leur financement, que les tentations de corruption étaient plus rares dans le cadre d'institutions politiques et administratives centralisées, la classe politique et l'opinion publique s'accommodaient de l'absence de règles de droit. La rencontre d'une offre de plus en plus sophistiquée et d'une demande en forte augmentation a favorisé incontestablement une progression considérable des dépenses électorales. La diversification des formes de publicité, le recours accru aux techniques audiovisuelles ont coïncidé avec deux évolutions de la vie politique française, à savoir le déclin progressif des idéologies et la mise en œuvre de la décentralisation. L'accent mis sur les vertus du pragmatisme dans l'entreprise de séduction de l'électeur et la perception des enjeux politiques et économiques du pouvoir local ont en effet convaincu candidats et publicitaires du changement de style et de dimension des campagnes électorales.

Confortée par une opinion publique qui refusait d'admettre que toute démocratie a un coût, la classe politique a tardé à fixer des règles destinées à empêcher que les procédures de conquête du pouvoir ne soient faussées par un excès de moyens financiers. Alors qu'elle n'avait donné aucune suite à 29 propositions de loi et à un projet de loi entre 1970 et 1988, elle s'est résignée, sous la pression de scandales, à encadrer juridiquement le financement de la vie politique, d'abord timidement en 1988 puis plus vigoureusement en 1990.

Les prescriptions relatives au financement des campagnes électorales occupent une place toute particulière dans ce dispositif de moralisation de la vie publique.

Si elles marquent un progrès incontestable par rapport au passé, ses implications sont encore toutefois limitées.

Les dispositions des lois ordinaire et organique du 11 mars 1988 puis de la loi ordinaire du 15 janvier 1990¹ et de la loi organique du 10 mai 1990 sont caractérisées par une triple ambition : assurer un financement plus transparent des campagnes électorales ; contribuer à une meilleure maîtrise des dépenses ; organiser une procédure de contrôle de la régularité des opérations de financement de ces campagnes.

Trois règles concourent à conférer cette transparence au financement des campagnes électorales. La législation soumet les candidats à l'obligation de tenir un compte de campagne et de recourir à un mandataire ; elle désigne les sources de financement autorisées ; elle délimite le montant et les formes des dépenses.

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. Le compte de campagne des candidats aux élections autres que présidentielles doit être déposé avec ses annexes, dans un délai de deux mois à compter de l'élection, à la préfecture, le destinataire étant le Conseil constitutionnel pour les candidats à l'élection présidentielle. Il doit être accompagné des justificatifs de recettes, fac-

1. Elles ne s'appliquent pas à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9 000 habitants, à celle des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants et à celle des sénateurs.

tures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte.

À cet égard, le dispositif retenu en 1990 s'avère plus contraignant que celui de 1988 sur deux plans. D'une part, le compte de campagne doit intégrer expressément les dépenses des formations politiques et les avantages directs ou indirects et les prestations en nature dont le candidat a bénéficié ; d'autre part, les candidats à toutes les consultations visées dans la loi sont astreints désormais d'avoir recours à un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés pour présenter leurs comptes.

Parallèlement la réception des fonds et le règlement des dépenses pendant l'année précédant l'élection ne peuvent être effectués que par l'intermédiaire d'un mandataire choisi par le candidat, qui est soit une association de financement électorale, soit une personne physique dénommée « le mandataire financier », à l'image de l'agent électorale britannique ou espagnol¹. Le compte du mandataire ou de l'association recense les opérations financières du candidat pendant la même période de référence.

Les financements publics et privés sont aussi étroitement réglementés.

S'agissant du financement public, une somme égale au vingtième du plafond des dépenses électorales est remboursée aux candidats à la présidence de la République, soit respectivement 24 millions et 32 millions de francs pour chaque tour. Quant aux 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, c'est-à-dire 50 000 F.

Le financement privé est plafonné à 30 000 F pour les dons des particuliers et à 10 % du plafond des dépenses électorales pour une personne morale dans la limite de 500 000 F. Ce dernier seuil s'entend pour l'ensemble d'une consultation, une même personne morale ne pouvant dépenser plus de 500 000 F quel que soit le nombre de candidats soutenus.

Ces libéralités ont un champ d'application délimité et obéissent à des règles particulières de versement.

Il faut savoir en effet que 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 per-

1. Y.-M. Doublet, *Le financement de la vie politique*, PUF, 1990, p. 41 et 92.

sonnes morales de droit public ou des casinos, cercles et maisons de jeux, sont proscrits. Aucun candidat ne peut recevoir non plus, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Le versement de ces dons est subordonné à des règles particulières. Ils sont déductibles dans les mêmes conditions que celles exigées pour les libéralités effectuées à des œuvres ou organismes d'intérêt général définis à l'article 238 *bis* du Code général des impôts. Chaque don consenti au mandataire du candidat s'il émane d'une personne morale, quel que soit son montant, fait l'objet d'un reçu délivré par le mandataire et visé par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La partie du reçu sans l'identité du mandataire est celle qui est produite à l'appui de toute déclaration ouvrant droit à réduction d'impôt.

Enfin si le législateur a défini largement le contenu du compte de campagne soumis à plafonnement, il a également délimité strictement le montant et les formes des dépenses électorales.

Le montant plafonné des dépenses pour l'élection présidentielle est de 120 millions de francs pour le premier tour et de 160 millions de francs pour le second. Il est de 500 000 F pour les élections législatives, cette somme étant ramenée à 400 000 F dans les circonscriptions de moins de 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.

Ce plafonnement s'accompagne d'une prohibition et d'une limitation de certaines actions de propagande.

C'est ainsi que la publicité audiovisuelle est bannie ; le marketing téléphonique ou télématique porté à la connaissance du public par un candidat est interdit pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise. Une interdiction identique 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, la gratuité éventuelle de la publicité commerciale ne pouvant être source d'impunité¹.

L'une des mesures les plus originales et aussi les plus con-

1. Cass. ch. crim., 7 juin 1990, *Bull.*, p. 600.

testées¹ est celle qui proscrit, 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 organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin². Ce souci du législateur d'assurer une égalité des chances entre les candidats rejoint la démarche du juge administratif lorsqu'il annule des opérations électorales pour rupture d'égalité due à un abus de propagande commis par le candidat qui vante les réalisations de la municipalité sortante sur des panneaux publicitaires pendant toute la durée de la campagne et sous forme de publicité dans un quotidien régional la veille de l'élection (CE, 31 janvier 1990, élections municipales d'Ellioules, req. 107.792) ; la rupture d'égalité est encore plus flagrante lorsque la promotion des réalisations de la collectivité est financée sur des fonds publics. Là encore l'interdiction voulue par le législateur est une préoccupation partagée par le Conseil d'Etat lorsqu'il estime qu'une campagne de promotion touristique organisée sur le territoire d'une commune peu avant l'ouverture de la campagne pour les élections municipales, sur les fonds de la commune, constitue une atteinte au principe d'égalité des chances entre les candidats (CE, 23 mai 1990, élections municipales de Lège - Cap-Ferret, req. 108.975, 109.032). La publication d'un bilan de mandat est cependant une action de campagne autorisée, à charge pour le candidat d'en intégrer le coût dans son compte de campagne³.

Le contrôle de la régularité du financement des dépenses électorales permet de s'assurer du respect des règles précédentes.

Il est exercé par une autorité administrative indépendante, par le juge électoral et peut déboucher sur des sanctions.

Il revient à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques⁴ de statuer dans un délai de six mois

1. Les risques de la communication en période électorale, Fondation pour la gestion des villes et des collectivités territoriales, colloque au Sénat, 2 juillet 1991 ; Communication et élections, Conseil national des collectivités territoriales pour l'audiovisuel, colloque au Sénat, 2 octobre 1991 ; cf. également Des droits et obligations des maires candidats aux élections ou les nouvelles obligations résultant de la loi du 15 janvier 1990 et de leurs limites, M^e Lepage-Jessua, *G.d.P.*, 24, 25 janvier 1992, p. 2.

2. Cf. Recommandation n° 91-2 du 25 juillet 1991 du CSA (*JO*, 10 août 1991).

3. *JO débats Sénat*, quest. écr. 11201, 27 septembre 1990, p. 2097 ; *JO débats Ass. nat.*, quest. écr. 34750, 14 janvier 1991, p. 135 ; 39872, 22 avril 1991, p. 1654 ; 49697, 27 janvier 1992, p. 432.

4. Elle est composée de trois membres du Conseil d'Etat, trois magistrats à la Cour de cassation et trois magistrats de la Cour des comptes.

à compter du dépôt du compte de campagne. Elle approuve, rejette ou réforme celui-ci. Passé le délai de six mois, le compte est réputé approuvé. S'il n'a pas été déposé dans le délai et les conditions prescrites, s'il a été rejeté ou si le plafond 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, la position de la Commission de par la nature administrative de l'institution ne liant pas le juge de l'élection¹.

Ce contrôle peut se traduire par des sanctions pécuniaires, pénales et électorales.

Le remboursement total ou partiel des dépenses dues n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne, à raison de 50 000 F pour les élections législatives, de 24 et 32 millions de francs pour les premier et second tours des élections présidentielles. Si le plafond est dépassé, le candidat perd le droit au remboursement des frais de propagande et doit verser au Trésor une somme égale au montant du dépassement.

Le non-respect des exigences légales peut également aboutir à des sanctions pénales définies à l'article L. 52-15 du Code électoral.

Ce sont incontestablement cependant les sanctions électorales qui constituent l'innovation la plus intéressante du dispositif de 1990, le juge pouvant prononcer l'inéligibilité du candidat pour l'élection qui est en jeu pendant un an à compter du jour où elle a été acquise.

Si les candidats qui n'ont pas déposé de compte de campagne dans les délais et les conditions requis sont soumis à des sanctions automatiques, en revanche, en cas de dépassement, le juge électoral se réserve une marge d'appréciation variant suivant l'ampleur du dépassement.

A l'aune du droit comparé, l'ensemble du dispositif apparaît ainsi complet et même rigoureux, aucune législation occidentale n'ayant poussé aussi loin la sévérité des sanctions électorales.

Cependant, ses implications peuvent s'avérer encore limitées si l'on tient compte de la persistance de pratiques imperméables à toute réglementation, des obstacles que rencontre l'application de la législation et des lacunes qu'elle recèle.

Ce serait en effet céder à la naïveté que d'imaginer que le renforcement des règles relatives au financement autorisé a tari les

1. 89-271 DC, 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 21 ; 90-273 DC, 4 mai 1990, *Rec.*, p. 55.

sources d'aide occulte, garanti une stricte égalité des chances et mis fin à la sous-évaluation des dépenses.

La rémunération de l'octroi d'agrément ou de permis, le règlement de dépenses en espèces, leur facturation à l'étranger, leur prise en charge par des tiers ont trop fait la preuve de leur efficacité pour être abandonnés. Il faut reconnaître également que les prestations de relations publiques, les études électorales, les sondages, dans la mesure où ils peuvent difficilement faire l'objet d'évaluations incontestables, se prêtent tout particulièrement aux factures surévaluées ou fictives et aux dissimulations comptables. C'est à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de rétablir la réalité du coût de la prestation par rapport aux prix du marché en inscrivant d'office la différence dans les dépenses et en assimilant la somme à un don.

Inspirée par la volonté de doter les candidats d'atouts équivalents dans la compétition électorale, la législation sera aussi toujours impuissante pour faire obstacle à l'utilisation d'une part des fonds secrets en faveur des candidats de la majorité sortante¹ ; elle ne pourra pas non plus empêcher les renseignements généraux de réaliser des sondages en faveur de certains candidats qui échapperont à l'obligation d'en intégrer le coût dans leur compte de campagne alors que ces sondages peuvent orienter leur stratégie de campagne et être assimilés à une dépense de campagne².

La sous-évaluation des dépenses, la non-imputation de certaines d'entre elles permettent également aux candidats de s'affranchir des obligations de déclaration de charges qui leur sont imposées. C'est ainsi qu'en ne se reposant officiellement que sur des bénévoles, les candidats réalisent de substantielles économies de personnel.

Si les règles imposées par le législateur constituent donc des digues qui peuvent être aisément contournées, on ne saurait sous-estimer cependant les limites que rencontre dans son application même le droit en vigueur.

Il apparaît effectivement que l'ambition de moralisation de la vie publique ne pourra atteindre son objectif que si la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a la capacité matérielle d'exercer sa mission et si la règle de droit est interprétée avec rigueur par le juge électoral.

Or, à en croire son président, la Commission ne dispose que de

1. Ils s'élèvent en 1992 à 50,1 millions de francs.

2. *JO déb. Ass. nat.*, séance 26 juin 1991, p. 3674.

moyens insuffisants pour remplir son office de contrôle¹. Il faut savoir en effet que plus de 8 000 comptes de campagne ont été déposés devant elle pour les seules élections cantonales et régionales de 1992 et qu'elle doit statuer sur plus de 1 300 d'entre eux dans le délai de deux mois, le juge administratif ayant été saisi et ayant sursis à statuer conformément aux dispositions de l'article L. 118-2 du Code électoral.

D'ailleurs elle peut rencontrer les mêmes difficultés en l'absence de contentieux électoral, lorsqu'elle saisit le juge de l'élection en vertu du troisième alinéa de l'article L. 52-15 du Code électoral². C'est ainsi qu'elle n'a déféré au Conseil constitutionnel, pour défaut de dépôt de compte de campagne, le cas de deux candidats que sept mois après une élection législative alors qu'il ne s'agissait que d'une consultation partielle (92-1147, 1148, 29 janvier 1992, A.N. Territoire de Belfort, 2^e cir.). Or si le prononcé de l'inéligibilité du candidat est trop tardif, l'intervention du juge prive la loi d'effet. C'est ce qui s'est produit à propos de l'absence de déclaration du patrimoine du président de l'Assemblée territoriale de la Polynésie française auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (T.A. Papeete, 28 août 1990, Braun-Ortega, *Rec.*, p. 150).

Le contraste existant entre l'ampleur de la charge de la Commission et la faiblesse de ses moyens conduit à s'interroger sur l'opportunité de maintenir le dispositif actuel qui veut qu'elle soit saisie de tous les comptes de campagne des candidats. Ou bien elle n'effectuera en réalité que des sondages ou l'intervention tardive du juge électoral fera perdre à la loi son aspect dissuasif. C'est la raison pour laquelle on peut se demander s'il ne conviendrait pas de limiter l'obligation de dépôt des comptes de campagne aux deux seuls candidats arrivés en tête, les autres étant seulement tenus de les établir et d'accéder le cas échéant aux demandes du juge électoral dans le cadre de son pouvoir d'instruction.

Cette action, destinée à permettre à la Commission de mieux remplir sa tâche, ne saurait contribuer à elle seule à faire respecter la législation. Ce devoir incombe également au juge électoral qui

1. Cf. sa déposition devant la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, doc. Ass. nat. n° 2348, p. 164.

2. La Commission a saisi le juge électoral à propos de quatre candidats à des élections législatives partielles et pour lesquels le Conseil constitutionnel a prononcé deux inéligibilités ; à propos de 14 candidats à des élections cantonales partielles pour lesquelles les tribunaux administratifs ont rendu 12 décisions d'inéligibilité ; à propos de deux candidats à des élections municipales partielles pour lesquelles le tribunal administratif a prononcé deux démissions d'office (*JO doc. adm.*, 16 avril 1992).

doit en outre veiller tout particulièrement à assurer l'égalité des chances entre les candidats.

S'agissant de l'application de la loi, l'interprétation des textes par le Conseil constitutionnel à propos d'une élection législative partielle a pu toutefois ne pas emporter la conviction¹. En effet, d'aucuns ont regretté que le juge constitutionnel ait assoupli à cette occasion les règles relatives au dépassement du plafond des dépenses électorales et à l'encaissement des recettes.

Alors que l'article L.O. 128 fait obligation au juge électoral de prononcer l'inéligibilité du candidat lorsque le dépassement est important, la haute juridiction, après avoir constaté que l'excédent des dépenses du candidat élu se chiffrait à 40 % du montant des frais de campagne autorisés, n'a pas prononcé son inéligibilité pour une durée d'un an et par voie de conséquence n'a pas annulé son élection.

De même, si la réception de fonds par les candidats n'était autorisée par l'article L. 52-4 du Code électoral que jusqu'à la date du second tour, tout encaissement postérieur à cette date devant être sanctionné par une inéligibilité d'un an, le Conseil a estimé que les encaissements tardifs pouvaient correspondre à des engagements antérieurs.

Par là même les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.O. 128 du Code électoral créant, en l'espèce, une compétence liée pour le juge électoral, sont restées sans effet.

Le juge électoral doit également s'attacher à assurer une stricte égalité des chances. Cependant, à cet égard, on peut craindre que le précédent de l'élection législative partielle qui a fait l'objet de la décision précitée n'aboutisse à créer une prime au sortant en matière de publications. En effet, la Commission et le Conseil constitutionnel ont admis que seulement la moitié du coût de l'édition d'un journal municipal devait être intégrée au compte de campagne de l'un des candidats, son nom et sa photographie apparaissant beaucoup plus fréquemment que dans les numéros précédents. Mais ce raisonnement peut conduire à des effets pervers. Soit le candidat sortant peut n'avoir à intégrer dans son compte de campagne que le surcoût dû au supplément de propagande induit par l'élection alors que son concurrent devra inclure la totalité des frais de la publication, soit il sera incité à pratiquer une politique très régulière d'information de ses électeurs, sans que le journal en cause puisse être considéré comme un

1. 91-1141, 1142, 1143, 1144, 31 juillet 1991, A.N., Paris, 13^e cir. ; *RFDA*, 1991, p. 187, B. Genevois ; *RFDC*, 1991, p. 730, L. Philip ; *LPA*, 3 février 1992, B. Mahgner ; *D*, 1992, p. 105, Y.-M. Doublet.

moyen de propagande pendant la campagne électorale. Une stricte égalité des chances exigerait que ces publications subissent en réalité le même traitement que les bilans de mandat.

Il n'en demeure pas moins que cette législation recèle aussi en elle-même des lacunes, tant du point de vue de la transparence que du point de vue du contrôle.

Toute réflexion menée sur un renforcement de la transparence doit être inspirée par le réalisme. Toutefois, si certaines lacunes peuvent être comblées, les modifications d'autres dispositions se heurtent à des difficultés.

Ces lacunes portent sur les dons, les référendums et la propagande de l'Etat.

L'autorisation faite aux personnes physiques étrangères d'effectuer des dons aux candidats avant qu'une réforme de la Constitution n'ait accordé à certaines d'entre elles le droit de participer à des consultations électorales a pu paraître incompatible avec le statut de ces personnes au regard du droit électoral. Sans sous-estimer le risque de dissimulation de personnes morales derrière ces personnes physiques, il apparaîtrait raisonnable de limiter ce mode de financement des candidats aux seules personnes physiques étrangères qui ont la qualité d'électeurs de par la Constitution et la loi organique.

Axées sur les seuls candidats, les réformes de 1988 et de 1990 ont omis de réglementer le financement des campagnes référendaires. Une telle faille est contraire à l'ambition manifestée par le législateur de maîtriser les dépenses électorales. Il suffirait de fixer un plafond pour ces campagnes et d'exiger des formations politiques qu'elles publient un compte de campagne. Le contrôle de la régularité de financement de la campagne reviendrait de droit au Conseil constitutionnel, qui sanctionnerait toute irrégularité par la perte au droit au remboursement public forfaitaire qui serait accordé.

Enfin, il faut constater que les dispositions de l'article L. 52-1 du Code électoral relatives à la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités ne s'appliquent pas à l'Etat. Et l'expérience montre que la frontière entre l'information et la propagande électorale peut être aisément franchie, les moyens utilisés par l'Etat pouvant déterminer le choix de l'électeur. Le tribunal constitutionnel fédéral allemand ne s'y est pas trompé en jugeant que la réserve à laquelle est tenu l'Etat s'applique pendant la campagne électorale¹.

1. Y.-M. Doublet, *Le financement des partis politiques en Allemagne fédérale*, *Economica*, 1991, p. 70.

Il a estimé dans un arrêt du 2 mars 1977 (Bverf GE 44, 125) qu'en menant une campagne en faveur de l'équipe gouvernementale sortante, l'Etat avait porté atteinte au principe constitutionnel de l'égalité des chances. Cette décision a conduit le gouvernement fédéral à dresser la liste des publications de tous les ministères avec leurs titres et leurs tirages dans le Bulletin de l'office d'information du gouvernement fédéral, ces journaux devant faire la preuve qu'ils contiennent des informations d'intérêt général.

Si la transparence du financement des campagnes électorales peut gagner à ces réformes, elle apparaît être un objectif beaucoup plus difficile à atteindre lorsqu'on s'interroge sur une modification à apporter au système des structures de financement des campagnes électorales.

L'obligation qui est faite de recourir à un mandataire ou à une association de financement électorale pour recueillir les dons et régler les dépenses de campagne électorale constitue certes un pas dans le sens d'une plus grande sincérité de leurs comptes et l'introduction d'un premier contrôle. Le grand nombre des associations de ce type est en revanche une source d'opacité. Certes elles n'ont qu'une durée de vie limitée à dix-sept mois mais elles peuvent être relayées par d'autres associations de financement électorales, l'excédent du compte de campagne de la première élection étant susceptible d'être transféré à une association de financement électorale d'une autre campagne. Il faut tenir compte également des associations de financement des partis politiques à l'échelon local qui prolifèrent¹ alors même que les comptes des partis ne recouvrent que leurs organes centraux. Cette absence de passerelle entre les associations de financement des partis politiques à l'échelon local et les formations à l'échelon central, entre les associations de financement électorales et les associations de financement des partis politiques à l'échelon des circonscriptions, peut offrir la possibilité d'effectuer des transferts d'argent et des prises en charge de dépenses permettant aux candidats et aux partis de s'accommoder des contraintes comptables imposées par la loi. Mais si l'on peut envisager de prévoir une consolidation des comptes des partis en intégrant ceux des associations des formations locales, il est pratiquement impossible de faire recouper les comptes de campagne auxquels sont annexés ceux des associations de financement électorales ou des manda-

1. On recensait à la date du 15 juin 1992 215 décisions d'agrément d'associations de ce type par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

taires des candidats investis par une formation avec les comptes des associations de financement des partis locaux car ils ne recouvrent pas les mêmes exercices.

Le contrôle de la régularité des opérations de financement de la campagne électorale constitue enfin un champ d'action ouvert au législateur.

Le renforcement de ce contrôle pourrait porter sur une prolongation de la période pendant laquelle le Conseil constitutionnel est amené à examiner les comptes de campagne des candidats à la présidence de la République. Sa durée actuelle de dix jours ne permet pas en effet d'exercer une vérification approfondie qui dépasse la simple appréciation de la concordance entre les comptes et les pièces justificatives.

L'amélioration du dispositif passe également par un rallongement des délais de conservation des sondages visés à l'article 9 du décret n° 80-351 du 16 mai 1980. L'organisme qui réalise un sondage n'est actuellement obligé de conserver celui-ci et de le mettre à la disposition de la Commission des sondages que pendant une durée de deux mois. Ce délai, trop court, empêche la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et le juge électoral de vérifier auprès des instituts de sondage que les sondages déclarés par le candidat correspondent aux sondages effectifs.

La réglementation du financement de la vie politique peut viser les candidats aux élections ou les formations politiques ou les deux à la fois.

Le législateur français a choisi d'encadrer aussi bien le financement des campagnes électorales que celui du fonctionnement permanent des partis. Cependant, il faut reconnaître que la liberté d'action constitutionnellement reconnue à ces derniers aura toujours raison des contraintes qui seraient susceptibles de leur être opposées alors qu'une discipline peut être plus facilement exigée des candidats par la loi. Ces derniers sont soumis désormais à un ensemble complet et cohérent de règles de financement et de transparence. Ils peuvent en outre encourir des sanctions électorales très fortes, qui n'ont pas d'équivalent en droit comparé.

Comme dans tout domaine où la législation a un enjeu financier important, les personnes auxquelles celle-ci s'applique savent s'accommoder toutefois des obligations qu'elle édicte en exploitant ses failles et en contournant les règles. Certaines de ces lacunes pourraient toutefois être comblées par le législateur. Mais peut-être plus

qu'ailleurs, parce que la conservation ou la conquête du pouvoir est en cause, la règle de droit n'atteindra ses objectifs d'égalité des chances et de maîtrise des dépenses que si l'organe administratif de contrôle et le juge électoral ont la volonté et les moyens d'appliquer la loi avec rigueur et équité et ne compromettent pas par leur timidité ou leur mansuétude les effets d'une législation indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

RÉSUMÉ. — *La législation française sur le financement des campagnes électorales constitue un ensemble cohérent et rigoureux. Elle prévoit notamment des sanctions électorales sans équivalent à l'étranger.*

Toutefois on ne saurait sous-estimer la persistance de pratiques perméables au droit, les difficultés que rencontre la mise en œuvre de ces règles et les lacunes qu'elles contiennent. Si certaines de ces dernières peuvent être comblées par le législateur, il appartient aussi à l'organe administratif de contrôle et au juge électoral d'appliquer la loi en ne cédant pas à la timidité ou à la mansuétude.