



HAL
open science

Le financement de la vie politique en droit comparé. Systèmes français, italien et malien

Issiaka Yaro

► **To cite this version:**

Issiaka Yaro. Le financement de la vie politique en droit comparé. Systèmes français, italien et malien. Droit. 2011. dumas-00650720

HAL Id: dumas-00650720

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00650720v1>

Submitted on 12 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



YARO Issiaka

LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN DROIT COMPARE

Systemes français, italien et malien

Mémoire de Master 2 « Contentieux public privé »

Specialité : Droit Public

Sous la Direction de M. Thierry SANTOLLINI,

Année Universitaire

2010-2011



YARO Issiaka

LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN DROIT COMPARE

Systemes français, italien et malien

Mémoire de Master 2 « Contentieux public privé »

Specialité : Droit Public

Sous la Direction de M. Thierry SANTOLINI,

Année Universitaire

2010-2011

Remerciements

« A tout seigneur, tout honneur »

Merci à l'Université du Sud Toulon-Var de m'avoir offert la chance d'étudier dans ses locaux et de profiter de la qualité de l'enseignement dispensé.

Je remercie très vivement mon professeur encadrant en la personne de M. Thierry SANTOLINI pour sa disponibilité et ses illustres conseils ainsi que M. Thierry DI MANNO pour m'avoir aidé dans le choix du thème et pour son professionnalisme.

Je remercie toute ma famille qui, depuis le MALI, m'a soutenu durant cette étude.

Je n'oublie pas également de remercier toutes les personnes qui, de loin ou de près, ont apporté leurs contributions à la réalisation de ce travail.

Sommaire

| | |
|--|----|
| 1ere Partie : La réglementation du financement de la vie politique..... | 12 |
| Titre I : Le financement des partis politiques..... | 15 |
| Chapitre I : Un financement largement public des partis politiques..... | 18 |
| Section 1: Le système du financement public..... | 18 |
| Section 2 : L'application difficile du financement public..... | 25 |
| Chapitre II : Le financement privé des partis politiques : une réglementation facile à contourner..... | 31 |
| Section 1 : La participation des personnes physiques aux finances des partis politiques... | 31 |
| Section 2 : Le financement privé des personnes morales | 35 |
| Titre II : Le financement des campagnes électorales..... | 40 |
| Chapitre I : Les recettes des campagnes électorales : entre plafonnement et prohibitions.. | 41 |
| Section 1 : La prohibition relative des recettes électorales en France..... | 41 |
| Section 2 : Les recettes d'un « candidat individuel » en Italie..... | 44 |
| Chapitre II : Les dépenses électorales : entre plafonnement et remboursement..... | 46 |
| Section 1 : Le plafonnement des dépenses électorales : une variation en fonction des élections et de la taille des circonscriptions..... | 47 |
| Section 2 : Le remboursement des dépenses électorales : forfaitaire en France, dépendant des résultats résultats électoraux en Italie..... | 50 |
| 2eme Partie : La transparence financière de la vie politique et son contrôle..... | 54 |
| Titre I : La transparence financière de la vie politique : | 56 |
| Chapitre I: Les publications des comptes de campagnes et des partis politiques :une transparence nuancée..... | 57 |

| | |
|--|----|
| Section 1 : Le recours à des intermédiaires financiers..... | 57 |
| Section 2 : La publication des comptes politiques..... | 59 |
| Chapitre II : La transparence patrimoniale des hommes politiques : publique en Italie et omerta en France..... | 65 |
| Section 1 : Les personnes assujetties à la transparence patrimoniale..... | 65 |
| Section 2 : La procédure relative aux déclarations..... | 67 |
| Titre II : Le contrôle du financement de la vie politique..... | 70 |
| Chapitre I : Le système de contrôle non juridictionnel : une efficacité relative..... | 71 |
| Section 1 : Un contrôle administratif en France..... | 71 |
| Section 2 : Un contrôle quasi politique en Italie..... | 78 |
| Chapitre II : Un contrôle juridictionnel de portée limitée... .. | 82 |
| Section 1 : L'office du juge..... | 82 |
| Section 2 : Le contentieux des financements politiques..... | 85 |

Introduction :

« Parce les rapports entre l'argent et la politique exercent une inhibition sur la classe politique, celle-ci a été la plupart du temps réticente à en définir le contenu »¹

De nos jours, l'exercice de la démocratie n'a jamais été aussi couteux. Chaque pays cherche à mettre le citoyen au cœur de toutes les prises de décision de quelque nature que ce soit. Cette volonté de promouvoir la démocratie nécessite donc beaucoup d'argent. Or la relation entre la politique et l'argent est une relation ambiguë mais nécessaire car la démocratie a un coût². Relation nécessaire dans la mesure où, à chaque fois que l'on veuille accéder à la fonction publique, à une fonction électorale, le besoin d'argent se fait tout de suite sentir ; relation ambiguë dans la mesure où les hommes politiques rechignent le plus souvent à déclarer leurs ressources pour faire face à ces besoins³ grandissants. Malgré cette réalité, le législateur n'a pas voulu délibérément réglementer ce domaine qui est celui du pouvoir et de l'argent. Il a fallu attendre la médiatisation de certains scandales pour que le législateur prenne le problème à bras le corps. En effet, en France, ces déviations étaient constituées par des usages de fonds secrets, la mise à disposition de moyens en personnel et en matériel de façon occulte, ce qui faussait l'égalité entre les compétiteurs et favorisait la corruption. Un des derniers exemples en date est le scandale des affaires du financement occulte du parti politique « Rassemblement pour la République », dans les années quatre vingt par d'emplois fictifs à la mairie de Paris au profit de cette organisation⁴ et qui continue à faire jaser. En Italie, c'était l'agence nationale de l'électricité et quelques entreprises pétrolières qui donnaient des subventions aux partis politiques en vue du financement de leurs dépenses.⁵ . Au Mali, il était difficile de parler de scandales car le système, lui, était une dictature qui a duré vingt trois ans et pendant laquelle existait un seul parti politique qui était d'ailleurs considéré comme un appareil de l'Etat donc financé par l'Etat. Parlant de scandales, nous avons pris l'exemple sur trois pays car il convient de dire qu'étudier un tel sujet nécessite l'intervention d'une dose de comparaison pour pouvoir mesurer l'efficacité de la législation sur le financement

¹ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P. 3

² GUISELIN Emmanuel-Pie, Le régime juridique du financement de la vie politique, Université de Rennes I, 10 Janvier 1995, P. 7

³ Ibid. P. 7

⁴ TOLINI Nicolas, le Financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P.5

⁵ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P.78

politique. Comme on peut l'entrevoir, notre comparaison portera donc sur les trois pays précités. Ce choix n'est pas anodin car il s'agit de trois pays qui ont des différences de culture pouvant donc constituer une bonne base de comparaison sachant que tous les pays du monde disposent quasiment d'une réglementation sur le financement politique. Il faut, cependant, savoir que bien avant et en l'absence de tout scandale politique, il n'y avait pas une inexistence totale de toute législation sur le financement politique et les quelques textes qui existaient, portaient sur la répression de la corruption⁶ comme la loi du 3 Mars 1914 en France ou encore sur le paiement d'indemnité permanente aux parlementaires par une loi organique du 30 Novembre 1875 en France ou de 1912 en Italie. Les législations sur les ressources de la vie politique portaient entre autre sur le remboursement des dépenses électorales et le paiement par l'Etat des frais d'organisation des élections en plus d'une liberté totale laissée aux partis politiques et aux candidats en vue de se procurer l'argent nécessaire de leurs besoins par quelque moyen que ce soit. Ce sont donc les scandales politiques qui ont poussé les législateurs à adopter des textes sur le financement politique. L'Italie a été la première à adopter une législation sur le financement de la vie politique par la loi 175 du 2 Mai 1974 tandis qu'en France, il a fallu attendre les lois du 11 Mars 1988 pour voir l'ébauche d'une législation sur ce sujet. Au Mali, c'est l'avènement de la démocratie qui a tout déclenché et a permis au pouvoir constituant d'adopter une première charte des partis politiques datant de 1991 réglementant en même temps le financement politique.

Mais avant toute chose, une question nous vient à l'esprit à savoir : qu'est ce que le financement de la vie politique ?

D'abord, par vie politique, nous entendons tout ce qui concerne les partis politiques et les campagnes électorales et l'exercice des fonctions suprêmes de l'Etat quelles soient électives ou nominatives ; bref, c'est l'exercice du pouvoir.

Par financement, il s'agira de la manière dont ces acteurs politiques vont disposer des ressources pour mener à bien leurs objectifs qui sont principalement la conquête du pouvoir ou son exercice. Il conviendrait d'ajouter les garanties nécessaires en vue de rendre ces méthodes transparentes. Il peut concerner également les activités privées des différents acteurs.

⁶ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P.3

Quel est l'objectif du législateur de vouloir réglementer la vie politique surtout son financement ? Il s'agit tout simplement de moraliser la vie politique c'est-à-dire lui redonner de la crédibilité devant les citoyens qui ne croyaient plus aux hommes et femmes qui exerçaient les fonctions politiques après d'énormes scandales et d'assurer la transparence de celles-ci. Malgré cela, d'autres réalités ont rendu nécessaires la législation financière sur la vie politique. Parmi elles, on décèle trois raisons essentielles⁷ :

- La révolution médiatique : c'est-à-dire que les citoyens savent désormais tout ce qui se passe en une fraction de seconde grâce à la communication et par conséquent s'indignent du comportement des personnalités politiques qui doivent être exemplaires surtout moralement;
- L'irruption de l'argent mal admis : que nous avons déjà ébauchée et qui a porté un coup dur à la crédibilité des fonctions électives
- L'extension du rôle des partis politiques : qui sont passés d'une fonction de vecteurs de la transformation de la volonté populaire individuelle en volonté déléguée collective ; et qui disposent désormais d'un rôle institutionnel permanent ;

En plus de ces raisons, on a assisté durant les dernières décennies à une augmentation du nombre de consultations électorales ; les citoyens étant à chaque fois appelés à voter, les partis politiques ont vu leurs besoins augmentés ; sans oublier aussi la cherté de la vie notamment les dépenses électorales (coût de la communication, sophistication des matériels...)– les prix ne cessant pas de grimper-. Réglementer la vie politique en vue de lui assurer une transparence financière est devenue plus que jamais nécessaire avec en plus la décentralisation qui a donné plus d'autonomies aux élus locaux et une fluidité sans précédent de l'argent dans un domaine peu contrôlé favorisant exponentiellement la corruption. Ainsi, le financement de la vie politique touche presque tous les aspects de la vie d'un Etat, à commencer par les fonctions électives, les grandes fonctions publiques, la passation des marchés publics, la réalisation des travaux publics... Nous nous retrouvons donc dans un domaine dominé par l'omerta de quelques poignées de citoyens décidant du sort de tous les autres mais il s'agit d'un domaine qui est cependant rattrapé par une nécessité de transparence d'où légitimant cette intervention des législateurs.

Pour parler de cela, plusieurs questions nous viennent alors brusquement à l'esprit :

⁷ TRNKA Hervé, Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques in « Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière » dirigé par Louis Favoreu, Economica, Journée d'étude du 21 Mars 1988, pp. 9 - 11

- Comment faire pour avoir une législation plus efficace en vue d'assurer l'exigence de transparence qui a d'ailleurs été la volonté première du législateur?
- En intervenant dans un domaine où existe une liberté qui est celle des partis politiques prévue dans la plupart des constitutions, le législateur ne risque-t-il pas d'entraver tous les paramètres voulus par cette dernière ?
- En essayant de réglementer les campagnes électorales, n'y a-t-il pas une atteinte à la liberté de compétition de chaque citoyen en vue d'accéder aux fonctions suprêmes ?...
- En subventionnant certaines formations politiques, le législateur ne risque-t-il pas d'entraver aussi la liberté des citoyens de se constituer en formation politique ?
- Comment faut-il faire pour assurer la transparence des activités privées des acteurs politiques ?

Ce sujet engendre autant de questions que le sont aussi ses enjeux. Il faudra alors chercher à répondre à cette question qui nous paraît assez problématique : Comment assurer le financement des activités et des acteurs politiques tout en ne portant pas atteinte à la liberté dont jouissent les uns et les autres, et établir un contrôle efficace qui sanctionnera les infractions ? Cette question présente l'intérêt d'être à la fois technique, politique et juridique touchant ainsi tous les secteurs où intervient le politique. Elle concerne les activités privées exercées par les partis politiques pour leur financement, les règles de passation des marchés publics, les lois anti-corruption, les règles relatives aux campagnes électorales, les modalités mises en place par l'Etat pour contribuer au financement politique, la participation financière logique des citoyens dans toutes les parties de la vie démocratique... Il conviendra pour nous alors de faire un choix des thèmes et des paramètres nous paraissant les plus problématiques. Ainsi, nous nous intéresserons aux ressources publiques et privées des partis politiques en omettant la réglementation de leurs activités privées⁸ ; la réglementation sur les campagnes électorales et les moyens de contrôle mis en place pour sanctionner les infractions nous paraît aussi assez intéressante. Et c'est à la lumière du droit comparé qu'on pourra se faire une idée sur l'efficacité de tel ou tel système : notre étude portera évidemment sur la France, l'Italie et le Mali⁹.

⁸ C'est-à-dire les participations des partis politiques dans les différentes sociétés ; les entreprises dont ils disposent...

⁹ Pour le MALI, la comparaison s'arrête au niveau du financement public des partis politiques car nous n'avons pas disposé des documents nécessaires pour traiter les autres parties à cause d'un manque de volonté de l'administration malienne (ministère de l'administration et des collectivités territoriales –

Prenant en compte les différentes catégories de thèmes, nous traiterons donc, dans une première partie, la réglementation du financement de la vie politique ; et dans une deuxième partie, nous nous pencherons sur la transparence et le contrôle dont la vie politique fait l'objet.

Direction générale des Elections) de mettre les documents nécessaires à notre disposition. La comparaison avec le Mali ne sera donc pas exhaustive.

1ere PARTIE

-

LA REGLEMENTATION DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Dans cette première partie, nous traiterons du financement des partis politiques dans un titre premier et celui des campagnes électorales dans un titre deuxième.

Cette partie est intéressante dans la mesure où elle va nous donner une vue d'ensemble sur la réglementation du financement politique et nous aidera à répondre à des questions sur les modalités du financement public et privé des partis politiques et des campagnes électorales, les seuils qui s'appliquent ou les différentes interdictions...

TITRE 1: LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

En dehors de leurs activités privées (participation dans les entreprises) les partis politiques disposent de deux types de ressources : les unes publiques et les autres privées que ce soit en France, en Italie ou encore au Mali. Cependant, avant d'évoquer toute question de financement, il convient de savoir la place juridique occupée par les partis politiques dans les différents systèmes démocratiques.

En effet, en France, c'est la Constitution du 4 Octobre 1958 qui fait œuvre d'une reconnaissance officielle des partis politiques. Elle dispose dans son article 4 : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie (...). La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation* ». Cette reconnaissance officielle des partis politiques est une des particularités de la Constitution de 1958 par rapport à celles qui l'on précédée¹⁰.

Elle a permis la mise en place tardive d'un statut des partis politiques en 1988, aboutissement d'une consécration juridique pour permettre leur financement par l'Etat selon Monsieur Bernard CHANTEBOUT. Ce statut résulte de la loi N° 88-227 du 11 Mars 1988 qui donne, dans son article 7, une définition beaucoup plus libérale des partis politiques : « *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* ». Aux termes de ce même article, ils disposent de la possibilité d'acquérir à titre gratuit ou onéreux des meubles ou des immeubles. A ce titre, pour qu'il y ait compatibilité avec l'article de la Constitution, ce statut ne comporte aucune obligation¹¹ comme des contraintes liées à la perception des fonds publics ou par exemple le contrôle de la Cour des Comptes ou bien même celui des associations subventionnées¹². Comme le dirait Bernard CHANTEBOUT « *Le caractère démocratique de leur activité ne fait en principe l'objet d'aucun contrôle*¹³ ». Cette liberté est par contre nuancée. Ainsi, un parti politique qui se livrerait par la violence à la subversion de l'ordre établi s'expose à être dissous par décret en Conseil des ministres en vertu de la loi du 10 Janvier 1936.

¹⁰ CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, 26eme édition, Sirey Université, 2009, P. 416

¹¹ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1995, P. 46

¹² CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique, Montchrestien, 1995, P. 4 6

¹³ CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, 26eme edition, Sirey Université , 2009, P. 417

L'exemple italien est le même que l'exemple français. C'est l'article 49 de la Constitution du 27 Décembre 1947 qui parle des partis politiques : « *tous les citoyens ont le droit de s'associer librement en partis pour concourir par des processus démocratiques afin de déterminer la politique nationale* ». Cette disposition est complétée par l'article 98 qui fixe des limites sur ce droit d'adhésion à certaines catégories de la population comme les magistrats, les soldats en service actif, les fonctionnaires et agents de police... Ces deux dispositions doivent alors être reliées à la douzième et dernière disposition transitoire en vertu de laquelle il est interdit de se réorganiser, sous quelque forme que ce soit du parti fasciste dissous. L'Italie n'est pas en reste de cette liberté dont jouissent les partis politiques. Les partis politiques ont une plus grande liberté d'action, leur permettant d'échapper à tout contrôle externe, en particulier par le pouvoir judiciaire¹⁴. Les partis politiques échappent également à l'application des dispositions applicables à certains types d'associations telles que les associations de promotion sociale et de l'organisation à but non lucratif selon Emanuele ROSSI. L'auteur dénonce le fait que cette liberté des partis politiques ne soit pas compatible avec le rôle constitutionnel assigné aux partis politiques qui est évidemment celui de la conquête du pouvoir.

La situation des partis politiques au Mali n'est pas, quant à elle, différente de celle de la France et de l'Italie. C'est l'article 28 de la Constitution du 12 janvier 1992 de la troisième République actuellement en vigueur¹⁵ qui reconnaît les partis politiques : « *Les partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'Etat* ». Avant la Constitution de 1992, celle du 22 Septembre 1960 dispose dans son article 3 une reconnaissance constitutionnelle mais en des termes différents : « *Les partis et groupements politiques concourent normalement à l'expression du suffrage* » ; la Constitution du 2 Juin 1974 n'est pas en reste, seulement elle reconnaît l'existence d'un Parti Unique dans son article 5 : « *Le Parti est Unique. Il est l'expression de l'unité nationale de l'autorité politique suprême du pays. Il définit la politique de l'Etat et concourt à l'expression du suffrage universel, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur* ». Toutes les constitutions maliennes reconnaissent les partis

¹⁴ ROSSI Emanuele, In «Enciclopedia Giuridica, Istituto della Enciclopedia Italiana Fondata Da Giovanni Treccani » (Encyclopedie juridique de l'Institut italien fondée par Giovanni Treccani, P. 4156

¹⁵ Le Mali a connu trois régimes républicains : - l'indépendance (1960) à 1968 ; de 1968 à 1991 et de 1991 à nos jours.

politiques mais celle qui est actuellement en vigueur, est la plus démocratique. Cette reconnaissance constitutionnelle qui garantit la liberté des partis est par la suite confirmée par l'adoption de la Charte des partis politiques pour la première fois en 1991¹⁶ sous la transition, puis modifiée en 2005 par la loi N°05-047 du 18 Aout 2005 Portant charte des Partis politiques. En effet, après avoir défini les partis politiques dans son article 2, cette loi de 2005 dispose dans son article 3: « *Les partis politiques se forment et exercent leurs activités, sous réserve du respect des dispositions de la loi. Les partis politiques sont créés par décision d'une instance constitutive de leurs militants qui adoptent les statuts et le règlement intérieur* ».

Aux regards de ces éléments, nous remarquons qu'il existe dans les trois pays une liberté d'action des partis politiques. Cette liberté d'action signifie finalement l'existence d'une gestion autonome des partis politiques à travers un financement privé (chapitre 2). La nécessité de la transparence de la vie politique et la carence de l'initiative privée a conduit l'Etat à intervenir dans cette sphère constitutionnellement privée instaurant ainsi un financement public (chapitre 1).

¹⁶ Cette charte a été adoptée en 1991 pour le Comité de Transition pour le Salut du Peuple certainement pour préparer les élections présidentielles de 1992 mettant ainsi fin à 23 années de dictature sous la deuxième République.

Chapitre 1 : Un Financement largement public des Partis politiques :

Ici, nous allons pouvoir mettre l'accent sur les modalités du système public de financement des partis politiques et les conséquences qu'il peut engendrer dans un système démocratique.

Section1 : Le système du financement public

Dans la plupart des pays du monde, le financement public des formations politiques est devenu une nécessité « vitale » pour un bon système démocratique car la démocratie a un prix. En effet, l'analyse suivante de Yves-Marie DOUBLET explique cet état de fait : « *Les partis politiques modernes sont des associations ayant besoin de personnel permanent, de services d'information, d'études et de relations publiques* ¹⁷ ». Il fait, par la suite, une remarque fondamentale qui consiste à dire que les partis politiques ne peuvent se contenter d'expédients et se reposer sur des bénévoles intermittents dont la foi militante au demeurant disparaît, s'effrite de plus en plus dans les démocraties occidentales¹⁸, africaines ; bref dans le monde entier. Ce qui sonne comme une évidence. Pourquoi ? Ceci s'explique par le fait que les partis politiques se procuraient des fonds par la corruption et le trafic d'influence, pratiques qui ont conduit à discréditer la classe politique par des séries de scandales. C'est pourquoi le financement public des partis et groupements politiques s'imposait en vue de la moralisation de la vie politique. Les modalités de ce financement (§2) sont dominées d'un côté par la représentation parlementaire dans les dernières élections en France et au Mali et de l'autre par une contribution volontaire des citoyens en Italie (§1) ; tout cela, avant l'instauration par l'Etat de procédés lui permettant ainsi d'influer encore sur la vie des partis politiques en modulant son financement .

§1- L'Absence d'un financement public direct des partis politiques ou financement volontaire en Italie ?

Le rôle public des partis politiques a permis de poser la question de l'acquisition des ressources économiques par ceux-ci en vue de l'exercice de leurs fonctions ; question

¹⁷ DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, PUF, 1997, P.13

¹⁸ Ibid. P.13

qui a d'ailleurs conduit à pas mal de controverses et d'évènements de toutes sortes¹⁹. Après les scandales liés notamment aux subventions données aux partis politiques par l'Agence nationale de l'électricité et leur financement occulte pris, en partie, par quelques entreprises pétrolières, l'Italie adopte la première législation sur le financement public des partis politiques par la loi 175 du 2 Mai 1974²⁰ intitulée « *Contribution de l'Etat au financement des partis politiques* ». Cette loi faisait assurer par l'Etat les « dépenses électorales²¹ » des candidats représentés dans les deux assemblées « *Camera dei deputati* et *Senato*», (chambre des députés et le Sénat) avant son extension aux régions et au Parlement européen²². Cette même loi octroyait un crédit complémentaire aux groupes parlementaires²³ ; il s'agissait d'une contribution annuelle pour les taches et opérations accomplies²⁴. Donc, il s'agissait d'une contribution directe de l'Etat au fonctionnement des partis politiques indépendamment du remboursement des dépenses électorales. Cette réglementation a été, par la suite beaucoup modifiée par la loi 659 du 18 Novembre 1981 et la loi 413 du 8 Aout 1985 qui introduisent d'autres mesures concernant le fonctionnement normal des partis politiques²⁵. La loi de 1974 a subi deux referendums : un en 1978 et l'autre 1993. En effet, le referendum du 11 Juin 1978, organisé à la suite d'une proposition du Parti Radical, visait à abroger la loi de 1974 mais il a échoué. En revanche, celui du 11 Avril 1993 a carrément bouleversé le système de financement public italien avec la suppression du financement des partis politiques par le biais des groupes parlementaires après un vote favorable de 90,1% des électeurs²⁶. Par conséquent, la seule forme de contribution qui a persisté est celle relative au remboursement des frais des élections²⁷. On peut donc penser que la situation catastrophique des finances des partis politiques a poussé le législateur à revoir sa position²⁸ en adoptant une nouvelle loi en 1997. La loi 2 du 2 Janvier 1997 prévoit un mécanisme de « contribution

¹⁹ ROSSI Emanuele, In Enciclopedia Giuridica, Istituto della Enciclopedia Italiana Fondata da Giovanni Treccani (Encyclopedie juridique de l'Institut Italien fondée par Giovanni Treccani), P. 4155

²⁰ Ibid. P.4155

²¹ Nous le mettons entre guillemet car il s'agit des dépenses engagées par les Partis politiques dans le cadre des élections. Nous verrons évidemment après le système de financement des campagnes électorales

²² DOUBLET Yves-Marie, le financement de la vie politique, PUF, 1997, P.78

²³ Ibid. P.78

²⁴ Op. Cit note de bas de pages n°11

²⁵ Rapport N°30 du 3 Novembre 2006 de la Chambre des députés italienne sur le financement de la vie politique (Camera dei Deputati, Il finanziamento della Politica in Italia, Servizio Studi, Documentazione e ricerca, n°30, 3 novembre 2006), P. 5

²⁶ DOUBLET Yves-Marie, le financement de la vie politique, PUF, 1997, P.78

²⁷ Rapport N°30 de la Chambre des députés italiens, 3 Novembre 2006, P.4

²⁸ DOUBLET Yves-Marie, le financement de la vie politique, PUF, 1997, P.78

volontaire » qui permet à chaque contribuable d'affecter, au moment de sa déclaration d'impôt 0,4% de son impôt sur le revenu au financement des partis et mouvements politiques²⁹. La condition d'obtention de ce financement public « volontaire » pour un parti politique est d'avoir au moins un parlementaire à la chambre des députés et au Sénat. C'est le Ministre du Trésor, avec son collègue des finances et au vu des déclarations de rattachement des parlementaires à un parti politique, qui détermine le montant de la somme à répartir, proportionnellement aux suffrages exprimés obtenus par les listes aux dernières élections à la chambre des députés³⁰. Avec la réforme du 21 Mai 2002, seul le remboursement des dépenses électorales a été amélioré³¹.

Le financement public des partis politiques italiens est donc un financement volontaire basé sur le bon vouloir des contribuables. Ce système est largement différent des systèmes français et malien.

§2- Le financement public des partis politiques basé sur un système de fractions en France et au Mali :

La prise en charge partielle des ressources des partis politiques par l'Etat est intervenue, en France, avec les lois du 11 Mars en 1988, pour « moraliser la vie politique ». C'est une intervention législative jugée tardive en dépit de la reconnaissance constitutionnelle des partis politiques depuis 1958³². Par la suite, le législateur est intervenu à cinq reprises pour renforcer les dispositions de la loi. Ainsi, depuis 1988, les partis politiques bénéficient de l'aide publique. Le montant de cette aide, au terme de l'alinéa 1 de l'article 8 de la loi N°88-227 du 11 Mars 1988, modifiée, est inscrit au budget chaque année sur proposition des bureaux des assemblées pour être reparti entre les partis politiques. L'alinéa 2 de l'article 8 de cette loi de 1991 dispose : « *Ce montant est divisé en deux fractions égales :*

1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ;

²⁹ ROSSI Emanuele, In Encyclopédie juridique de l'institut italien fondé par Giovanni Treccani, P.4155

³⁰ Op. Cit. note de bas de page n°20, P.79

³¹ Ce cas sera traité dans le titre II

³² CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, 26eme édition, Sirey Université, 2009, P. 417

2° *Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement* ».

Selon les termes de l'article 9 de la loi du 11 Mars 1991, la première fraction, liée aux résultats des élections législatives, est versée aux partis politiques ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions (en 1990, le nombre de circonscriptions était fixé à soixante quinze mais il a été ramené à cinquante en 1993³³). Ces candidats doivent obtenir au moins 1% des suffrages dans les cinquante circonscriptions sur la base des résultats obtenus au premier tour des élections législatives. Les partis politiques, qui ont présenté seulement un ou plusieurs candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages dans les départements et territoires d'outre-mer, sont éligibles à cette première fraction.

La deuxième fraction de l'aide est fonction du nombre de parlementaires qui déclarent se rattacher à chaque formation à condition que celle-ci soit bénéficiaire de la première fraction ³⁴(soit 44000 euros chaque année par siège à l'Assemblée et au Sénat)³⁵. Chaque parlementaire, ne peut, en revanche, logiquement, indiquer qu'un seul parti ou groupement politique.

Ce système français est donc largement tributaire des élections législatives. Qu'en est alors pour le Mali ?

Au Mali, comme nous l'avons vu, la première législation en la matière est intervenue en 1991 avant d'être modifiée en 2005. Avant 1991, il ne convenait pas de parler du financement public car le Parti (il faut le dire comme ça) était assimilé à l'Etat. Mais avec l'avènement de la démocratie en 1991, on a commencé à prendre le problème à bras le corps surtout l'instauration du multipartisme. C'est l'article 29 de la loi du 18 Aout 2005 portant Charte des Partis Politiques qui détermine le régime du financement public des partis politiques en disposant : « *Les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25% des recettes fiscales* ». Le montant annuel de cette aide est divisé en quatre fractions selon les autres alinéas de l'article.

³³ POIRMEUR Yves, ROSENBERG Dominique, Droit des Partis politiques, Ellipses, 2008, P. 161

³⁴ Alinéa 4 de l'article 9 de la loi du 11 Mars 1988

³⁵ CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel, 26eme édition, Sirey Université, 2009, P. 418

Une première fraction est destinée à financer les partis politiques ayant participé aux dernières élections législatives ou communales. Ce montant est de 15% des crédits. Ensuite, une deuxième fraction égale à 40% des crédits financent les partis politiques proportionnellement au nombre des députés et la troisième fraction est relative au financement des partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux à hauteur de 35 % des crédits. La quatrième fraction concerne les partis politiques en fonction du nombre de femmes élues à raison de 5% pour les législatives et 5% pour les communales³⁶.

La différence entre le système français et le système malien se trouve au niveau des élections. En effet, le système français retient uniquement les élections législatives comme base du financement public tandis que celui du Mali prend également en compte les élections communales. Ces deux systèmes sont en tout cas basés sur les résultats des élections les plus récentes. C'est la plus grosse différence avec le système italien qui, lui, a l'intérêt de considérer l'adhésion des citoyens aux différents partis politiques. On peut donc affirmer que les systèmes malien et français prônent un financement imposé aux citoyens – imposé dans la mesure où c'est l'argent public – alors qu'en Italie, c'est la volonté de l'adhérent qui est privilégié. Cependant, que ce soit en Italie, en France ou au Mali, ce financement public en soi est insuffisant et le législateur a dû apporter des réajustements à ce système d'où une certaine modulation du financement public. En effet, la modulation du financement public par l'Etat consiste à orienter l'attitude des partis politiques en jouant sur leur manne financière publique. C'est un nouveau levier d'incitation financière permettant à l'Etat d'agir sur eux. Le législateur peut conditionner la délivrance de l'aide à la réalisation de certains objectifs ou la moduler selon le degré auquel ils sont atteints³⁷ notamment la parité entre hommes et femmes dans les fonctions électives. Cette modulation paritaire est imposée en Italie tandis qu'en France, c'est la liberté de choix des partis politiques qui prédomine. Mais avant de parler de ces deux cas, il faut savoir que le cas malien est assez simple car la promotion de la parité fait partie déjà de la quatrième fraction du financement public *concernant les partis politiques en fonction du nombre de femmes élues à raison de 5% pour les législatives et 5% pour les communales*. Il s'agit seulement de 10% du total des crédits, ce qui suppose une sanction financière minime

³⁶ Nous reviendrons sur cette prise en compte des parités dans le paragraphe suivant

³⁷ POIRMEUR Yves, ROSENBERG Dominique, Droit des Partis politiques, Ellipses, 2008, P.165

pour les partis en ne les poussant donc pas à respecter la parité au détriment des autres fractions.

En France, afin de favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, l'article 15 de la loi du 6 juin 2000 a permis la mise en place de nouvelles règles de calcul de la première fraction de l'aide publique³⁸ à la suite de l'inscription dans la Constitution du « principe de parité »³⁹. Cette loi prévoit une sanction financière à l'égard des partis n'ayant pas respecté ce principe. En effet, si l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ou groupement politique, lors des élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de ses candidats, le montant de la première fraction (au titre donc de la fraction proportionnelle au nombre de suffrages obtenus) qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total des candidats. S'agissant des partis présentant exclusivement des candidats outre-mer, cette diminution ne leur sont pas applicable lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui y sont rattachés n'est pas supérieur à un⁴⁰. Il faut noter que cette réduction du montant de l'aide ne peut pas excéder la moitié du montant escompté en cas de respect du principe de parité. Pour le Conseil Constitutionnel, « *le dispositif instauré ne revêt pas le caractère d'une sanction, mais celui d'une modulation de l'aide publique allouée aux partis [...]* » ; il « *est destiné à inciter ces partis (...) à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution* »⁴¹. Quelque soit le terme utilisé par le Conseil Constitutionnel, sanction ou modulation, il convient de dire cette règle constitue forcément un manque à gagner pour les partis politiques⁴². Cette incitation financière n'a pas pour autant atteint ses objectifs : avec 12,3% de femmes élues à l'Assemblée nationale en 2002 et 18,5% en 2007 ; on remarque seulement un net progrès⁴³. Il faut dire que plusieurs facteurs se conjuguent toujours pour limiter l'accès des femmes à la députation et plus largement à la politique tout court. Les auteurs Yves POIRMEUR et Dominique ROSENBERG analysent la

³⁸ Ibid. P. 165

³⁹ www.senat.fr/role/fiche/financ_vie_pol.html

⁴⁰ POIRMEUR Yves, ROSENBERG Dominique, op. cit. Page 8

⁴¹ CC, 30 Mai 2000, Decision n°2000-429, AJDA, 2000, p. 635, note J-E Schoettl

⁴² Selon le Senat, les sanctions se sont élevées à un total de 7,05 millions d'euros en 2005, soit près de 10% de l'aide total aux partis politiques, Sources : www.senat.fr

⁴³ Observatoire de la parité, les petits pas de la parité, Note de synthèse, 25 Juin 2007

situation ainsi : « *le premier est la persistance des représentations stigmatisant les femmes en politique et l'existence d'un "plafond de verre" limitant leur ascension* ». Avant de poursuivre que le second facteur est « *la logique de reconduction dans les postes privilégiés par les grands partis parlementaires*⁴⁴ ». Pour eux, pour que cette incitation soit efficace, il doit y avoir une amputation significative des ressources des partis récalcitrants. L'article 5 de la loi n°2007-128 du 31 Janvier 2007 a ainsi élevé de 50 à 75 % la réduction du montant de la première fraction de l'aide en raison de l'écart entre les candidats de chaque sexe. Les partis politiques seraient mieux sensibilisés si cette extension atteignait la seconde fraction avec une redistribution des montants récupérés aux partis ayant atteint l'objectif de la parité⁴⁵. Seulement, cette « prime à la vertu » par un système d'incitation serait inconstitutionnelle pour des raisons de droit budgétaire.

Qu'en est – il du système italien ? La promotion de la participation des femmes à la vie politique italienne est contenue dans l'article 3 de la loi 157/1999. Il impose aux partis l'obligation de consacrer au moins 5% du montant total des remboursements électoraux reçus pour des initiatives se rapportant aux buts précités. Cette obligation est rendue effective grâce à l'introduction d'une rubrique spéciale concernant les mesures prises par le parti dans un rapport annuel requis par la loi de 1997. Avec l'article 3 de la loi 90/2004 concernant les élections au Parlement européen, les partis qui auront présenté des listes ne comportant pas de femmes sont frappés d'irrecevabilité. En vertu de la loi 157/1999, les partis politiques peuvent être affectés aussi par une réduction du montant de remboursement des dépenses électorales ne dépassant pas le montant total du remboursement. Ce montant récupéré peut être distribué sous forme de bonus aux partis ou groupes politiques ayant respecté la parité proportionnellement aux voix obtenues par chaque parti ou groupe politique⁴⁶.

Cette promotion paritaire en France aussi bien qu'en Italie sont des systèmes « sanction » : sanction financière en France et sanctions financière et électorale en Italie. Cette double peine italienne peut être intéressante dans la mesure où un parti ne peut plus présenter une liste des candidats unisexes ; ce qui est efficace. Parlant d'efficacité, qu'en est-il d'ailleurs de l'application du financement public ?

⁴⁴ POIRMEUR Yves, ROSENBERG Dominique, Droit des partis politiques, Ellipses, 2008, P. 166

⁴⁵ Ibid. P.166

⁴⁶ Rapport de la chambre des députés italienne sur le financement de la vie politique en Italie du 3 Novembre 2006, P. 11

Section 2 : L'application difficile du financement public

La prise en charge des finances des partis politiques même partielle, semble-t-il, a des incidences sur la vie politique (§2). D'ailleurs, les différents systèmes proposés présentent quelques difficultés d'application qui ont fait l'objet de critiques (§1).

§1- Les difficultés d'application du système de « fractions » en France et au Mali et la dépendance du système italien au bon vouloir des citoyens :

Quoi que ce mécanisme de financement par fraction paraisse simple, sa mise en œuvre s'est révélée complexe au Mali comme en France. En effet, c'est un décret du Premier Ministre, dans les deux pays, qui répartit chaque année, les fonds entre les partis politiques bénéficiaires, proportionnellement à la quantité des voix recueillies au premier tour des élections législatives par les candidats s'étant déclarés à l'un d'entre eux pour toute la législature. Ce décret du Premier ministre peut être soumis au Conseil d'Etat, susceptibles d'être annulé⁴⁷. Il faut dire que la légalité de la répartition dépend de l'exacte prise en compte des déclarations de rattachement de candidats⁴⁸ qui présentent un certain flou pouvant induire les candidats en erreur⁴⁹. L'explication se trouve dans le fait que les montants sont limitatifs et indivisibles ; ainsi, toute erreur dans la détermination des ayants droit oblige à redéfinir la part revenant à chacun⁵⁰.

En France, sous la législation de 1990, le candidat devait obtenir au moins 5% des voix pour pouvoir prétendre au bénéfice de l'aide publique⁵¹. Mais le Conseil d'Etat a jugé qu'en raison du seuil choisi, ce système pouvait « *entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions* » et qu'il était contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution⁵² relatifs au principe d'égalité et au libre exercice de l'activité des partis politiques. La loi a été censurée et le législateur n'a pas fixé de nouveaux seuils alors que la fixation de tout seuil n'avait pas été jugée contraire à la

⁴⁷ CAMBY Jean-Pierre, le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1995, P.50

⁴⁸ CE, 9 Octobre 1994, Mouvement des démocrates

⁴⁹ POIRMEUR Yves et ROSENBERG Dominique, Droit des Partis politiques, Ellipses, 2008, P.163

⁵⁰ Ibid. P 163

⁵¹ CAMBY Jean-Pierre, le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1995, P.50

⁵² CC, Décision N°89-271 du 11 Janvier 1990

Constitution par le Conseil Constitutionnel⁵³. Il ne reste donc que la nécessité de présenter au moins cinquante candidats pour être éligible au titre de la première fraction ayant au moins 1% des voix. Ce qui a permis à des partis très marginaux, voire à des groupements créés pour la circonstance dès lors qu'ils avaient présentés cinquante candidats aux élections des 21 et 28 Mars 1993 de bénéficier de l'aide⁵⁴. Au cas où il n'y a pas de dissolution ou de modification des règles, chaque suffrage utile rapporte 11,5 francs au parti du candidat pendant 5 ans durant toute la législation⁵⁵. Pour éviter que le financement public ne soit détourné de ses buts et que les candidatures ne soient motivées que par l'argent, la loi de 1995 a exigé le caractère personnel du dépôt de la candidature pour que soit assurée une manifestation explicite de la volonté.

Un autre problème du financement public est lié au contentieux des élections en cas d'annulation d'élections ou de suffrages par le Conseil constitutionnel. Le partage étant fonction des suffrages, la répartition doit tenir compte des annulations de voix prononcées par le Conseil⁵⁶. Cependant, jusqu'à la loi de 1995, les irrégularités commises par un candidat étaient sans conséquence pour son parti de rattachement : *« ni l'illégalité du compte de campagnes, ni l'absence de sa production, ni même la déclaration d'inéligibilité d'un candidat n'entraînaient la moindre minoration de l'aide qu'il encaissait »* selon M. POIRMEUR et M. ROSENBERG. Ce texte du 19 Janvier 1995, dans son article 12 a donc comblé cette lacune en excluant les suffrages réunis par ceux qui ont été déclarés inéligibles du calcul de l'aide⁵⁷. L'annulation de voix et à fortiori celle de toute l'élection aura donc désormais des incidences importantes. Seulement, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n°93-1262, AN 13° Rhône du 22 Septembre 1993, refuse de refaire le décompte des suffrages, principe qui est au cœur de la répartition, et il ne lui appartient pas *« dans le seul but de déterminer la nature et l'étendue des avantages financiers auxquels un candidat ou la formation politique à laquelle celui-ci a déclaré se rattacher pourrait prétendre, de procéder à une reconstitution du nombre des voix attribuées à ce candidat »*.

⁵³ Observations sur les élections de 1993, Pouvoirs, n°72, p.163 ; CAMBY Jean-Pierre, le financement de la vie politique, Montchrestien, 1995, p.50

⁵⁴ Op.cit , note de bas page n°40

⁵⁵ Ibid. P.51

⁵⁶ CAMBY Jean-Pierre, le financement de la vie politique, Montchrestien, 1995, P.51 qui citent des exemples d'annulation de bulletins; POIRMEUR Yves et ROSENBERG Dominique, Droit des Partis politiques, Ellipses, 2008, P.163

⁵⁷ CE, 4 Mai 1997, Mouvement des démocrates ; CE, 22 Mars 1999, Avrillier et Groupement des élus de l'UDF.

La deuxième fraction de l'aide, proportionnelle au nombre de parlementaires, avait engendré des effets pervers : en effet, de nombreux partis unipersonnels avaient vu le jour et le législateur, par la loi du 29 janvier 1993 a remédié à cet émiettement en conditionnant l'obtention d'une aide au titre de cette fraction, au fait d'être attributaire de la première fraction.

Au Mali, le système reste vulnérable face à un phénomène de candidature uniquement intéressée par l'argent car les partis doivent uniquement justifier leur participation aux élections. Ce qui détourne le financement public de ses buts. Aucune aide n'est attributaire de l'autre ; il suffit juste de présenter des candidatures. Ce système peut pousser à privilégier une fraction par une autre. En cas d'annulations de suffrages, le mode de calcul est évidemment revu.

Le système italien n'est pas non plus en reste des critiques.

En Italie, on ressent une certaine hostilité envers le financement public des partis politiques d'où la suppression du financement public direct par le referendum de 1993. Avant la mise en place du financement public « volontaire » par le biais des impôts, on remarquait que les finances des partis politiques étaient déjà transférées à l'Etat grâce à la fiscalité, donc prises en charge par le contribuable. Ce qui était incompréhensible, c'est que les citoyens sont indépendants du politique d'où une liberté de participer ou pas à leurs financements. Avec le financement direct, les citoyens qui s'intéressaient à la politique, ceux qui ne votaient pas ou qui votaient mais qui ne voyaient pas leur parti bénéficiaire du financement public...tout le monde doit payer. De ce fait le financement public des partis politiques n'avait donc pas d'intérêt. D'où un désintérêt pour ce système⁵⁸.

§2- Les incidences du financement public sur la vie politique : l'entrave à la création de nouveaux partis et la transformation de la structure des partis

Le financement public a le mérite de « façonner » le paysage politique et même de transformer le mode de fonctionnement des partis politiques.

Le financement public ne favoriserait-il pas les partis politiques déjà existants sur la scène politique ? Nous pouvons répondre positivement à cette question.

⁵⁸ CIAURRO Gian Franco, finanziamento dei pubblico dei partiti politici, Enciclopedia Giuridica (financement public des partis partis politiques, Encyclopedie juridique

En effet, en France, aux termes de la première fraction, les partis régionaux seront exclus du financement sauf en cas d'alliance avec un autre parti car il serait impossible pour eux de présenter des candidats dans au moins cinquante circonscriptions. En dépit de la suppression du seuil de 5% que doivent obtenir les candidats pour prétendre à l'aide publique par le Conseil Constitutionnel⁵⁹, la condition d'avoir au moins cinquante candidatures entrave la venue de nouveaux partis politiques sur la scène politique. En plus conditionner l'obtention de la deuxième fraction à la première rend impossible toute possibilité à ces partis nouveaux de bénéficier de ce financement même avec un seul parlementaire. Cependant, la loi a procédé à quelques aménagements. Ainsi, la loi du 19 Janvier 1995 attribue une aide de 300 000 euros à chacun des partis qui ne remplissent pas les conditions de la première et de la deuxième fraction à condition d'avoir reçu, l'année précédente, des dons d'un montant global d'au moins 150 000 euros en provenance d'au moins 10 000 personnes physiques dont 500 élus repartis entre au moins trente départements ou collectivités territoriales d'outre-mer⁶⁰. C'est une contribution forfaitaire. Avec M. CAMBY Jean-Pierre, on peut se demander « *si de tels critères pourront trouver à s'appliquer à des partis qui ne seront pas éligibles à l'aide publique, du moins au titre de la première fraction, c'est-à-dire ceux qui n'auront pas présenté au moins cinquante candidats aux élections législatives* ». Par contre cette aide forfaitaire pourrait inciter à la création de comités de soutien ou de démembrements de partis nationaux qui seraient susceptibles en vue de bénéficier d'un financement supplémentaire⁶¹. Ce système est dénoncé dans le rapport JUANICO⁶² mais s'agissant de la façon dont de micro-partis rassemblent des cotisations pour les reverser après aux grands partis politiques.

Au Mali, ce système basé sur la présentation d'un certain nombre candidats n'existe pas. Existe seulement le critère de justifier sa participation aux élections législatives ou communales. Cependant, on se plaint non pas du fait de ne pas voir de nouveaux partis politiques sur la scène nationale⁶³ mais du fait de voir des partis politiques bénéficiaires du financement public alors qu'ils ne remplissent pas les conditions⁶⁴. On plaiderait pour un renforcement des conditions d'obtention du financement public au risque de voir

⁵⁹ CC, décision n°89-271 du 11 Janvier 1990

⁶⁰ CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, Sirey Université, 2009, P. 418

⁶¹ CAMBY Jean-Pierre, le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.55

⁶² Rapport JUANICO, Proposition de loi à l'Assemblée Nationale, 6 Décembre 2010

⁶³ Les partis politiques maliens sont au nombre d'environ 136 selon le Journal « Soir de Bamako »

⁶⁴ DIAWARA Oumar, « Vie politique : le financement des partis en question », Soir de Bamako, articles du 16 Mars 2010

l'exclusion de nouveaux courants d'idées et d'opinions de la vie politique au moins avec le bénéfice d'avoir un peu de clarté et de visibilité sur le financement.

En Italie, le constat est le même. Malgré le financement « volontaire », on craint du fait de la taille des partis participant aux élections, de voir la conservation des formations politiques existantes et de leur force relative ; ce qui entrave la formation de nouveaux groupes, la politique de remplacement et l'alternance⁶⁵.

Le financement public a une autre conséquence qui est celle de changer grosso modo les partis politiques.

S'agissant de la transformation de la structure des partis politiques, nous nous placerons dans une analyse de science politique faite par deux éminents auteurs notamment POIRMEUR Yves et ROSENBERG Dominique. Il faut noter que, de nos jours, la principale ressource des partis politiques est le fonds public⁶⁶ avec une certaine pondération pour les partis ayant plus de parlementaires et ceux qui n'en ont pas. Le maintien de l'aide publique est pour les dirigeants des partis politiques une préoccupation majeure sinon la première⁶⁷. Cette analyse prévaut plus pour la France et le Mali que pour l'Italie. Si cette étatisation du financement des partis et des dépenses électorales (Italie) n'a pas eu de conséquences sur l'indépendance idéologique des partis, elle n'est pas sans effet sur la conduite de leurs directions et sur leurs modalités d'action⁶⁸, ce qui n'est pas sans incidence non plus sur le champ politique lui-même dont l'autonomie est renforcée. Les partis qui bénéficient de ce financement public sont libérés du souci de chercher le financement des partisans. Ce qui les pousse plutôt à se focaliser sur les élections législatives, décisives pour cinq ans. Du côté du Mali, c'est le même constat, on cherche par tous les moyens à maintenir ces ressources publiques plutôt qu'à songer à une véritable mobilisation des adhérents. Ainsi, les partis dispensés de tout souci financier pourraient ainsi devenir de simples appareils bureaucratiques constitués de professionnels de la politique et d'experts⁶⁹. Les candidats, également, dans cette optique de concentration des moyens financiers dans les partis, nécessaires au financement de leur campagne, les

⁶⁵ CIAURRO Gian Franco, finanziamento dei pubblico dei partiti politici, Enciclopedia Giuridica (financement public des partis partis politiques, Encyclopedie juridique

⁶⁶ CNCCFP, Publication des comptes exercice 2010

⁶⁷ POIRMEUR Yves et ROSENBERG Dominique, Droit des Partis Politiques, Ellipses, 2008, P.175

⁶⁸ Ibid. P. 175

⁶⁹ Ibid. P.177

placent dans une dépendance accrue à l'égard de ces organisations qui les désignent⁷⁰ augmentant ainsi la capacité des partis à contrôler les élus. On aura donc d'un côté, les partis dont le financement est à dominante publique qui se rapproche du modèle de parti cartel qui est une institution émergeant très largement aux fonds publics, très professionnalisée, à haute compétence des personnels employés, dirigeants et élus qui sont des professionnels de la politique; et de l'autre, les modèles du parti stratarchique dont les ressources proviennent principalement de personnes privées⁷¹. Au lieu de se soucier des militants, on pense plutôt aux électeurs dont la volonté permet de pérenniser ces ressources publiques. C'est tout le mérite du système italien qui, lui, privilégie plutôt les militants avant de penser aux électeurs.

Avec la garantie d'un financement public, on court le risque d'une démocratie de façade si l'on se réfère à cette réflexion intéressante de Monsieur FAUPIN Hervé qui dit : « *On aura toujours à craindre une démocratie sans le peuple, des partis sans militants, des candidats sans l'appui des citoyens qui ont décidé de leur apporter leur confiance y compris par un appui financier* »⁷². Plus autonomes que jamais vis-à-vis de la société civile, les partis apparaissent comme un microcosme de plus en plus isolé de la société et par cet éloignement accentue la crise générale de représentation si souvent dénoncée⁷³.

Malgré ces remarques sur les effets incontestables du financement public des partis politiques, celui-ci reste nécessaire en vue pallier cet émiettement de la volonté partisane. Justement, qu'en t-il de la réglementation quant au financement privé des partis politiques ?

⁷⁰ Ibid. P. 177

⁷¹ Ibid. P. 177

⁷² FAUPIN Hervé, le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, L.G.D.J, 1998, P. 378

⁷³ Op. cit. Note de bas de pages n°59

Chapitre II : Le Financement privé des partis politiques : une réglementation facile à contourner⁷⁴

Les partis politiques puisent leurs ressources dans la participation des personnes physiques à la vie politique (Section 1) ainsi que, dans certains cas, dans la contribution des personnes morales (Section 2).

Section 1 : La Participation des personnes physiques aux finances des partis politiques

En plus du financement public, il est admis que les partis politiques fassent appel à la générosité⁷⁵ des militants (§2) et des sympathisants (§1) dans tous les pays. Il s'agit entre autre des dons et des cotisations.

§1- Les dons des personnes physiques :

Vu le rôle démocratique alloué aux partis politiques par les Constitutions, il est tout à fait logique que les citoyens participent au financement des ces formations politiques ; ce qui constitue d'ailleurs un des gages de la liberté d'action dont elles disposent.

La France a opté pour un financement des sympathisants dont le montant est plafonné. Ce plafonnement des dons des personnes physiques, considéré d'ailleurs comme tardif⁷⁶ par rapport au début de la législation en 1988, a été adopté par la loi du 15 Janvier 1990 dans son article 13. Ainsi, les personnes physiques peuvent apporter au moins 7500⁷⁷ euros par an au profit des mandataires⁷⁸ d'une même formation politique et des organisations territoriales ou spécialisées qui en dépendent. Il faut savoir aussi qu'une même personne physique ne peut effectuer annuellement des versements d'un montant supérieur au plafond au profit des mandataires d'un même parti politique et de ses démembrés⁷⁹. Ainsi, un même citoyen peut faire des dons ne dépassant pas le plafond à plusieurs formations politiques. Cette situation est dénoncée dans la proposition de loi du Député

⁷⁴ Nous ne ferons plus de comparaison avec le système malien, faute de documents

⁷⁵ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 2eme édition, 1997, P. 27

⁷⁶ TOLINI Nicolas, Le financement des Partis politiques, Dalloz, 2007, P. 268

⁷⁷ Ancien 50000 francs

⁷⁸ Nous traiterons des mandataires dans la deuxième partie de cette étude

⁷⁹ DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la politique en France, Economica, 1997, P. 73

Régis JUANICO qui trouve qu'elle enlève tout l'intérêt du plafonnement. Il la décrit ainsi : « Elle contribue à favoriser la création de micro-partis, qui peuvent être d'au moins deux types :-les micro-partis satellites, qui reversent les sommes recueillies au parti central et permettent ainsi à un même parti de percevoir indirectement de la même personne un montant supérieur à celui du plafond autorisé ; - les micro-partis prétextes, qui ont simplement pour vocation de recueillir des fonds afin d'en faire bénéficier un candidat aux élections, le recueil de fonds par l'intermédiaire d'un parti permettant d'obtenir des dons plus conséquents et qu'en créant une association de financement de la campagne électorale ⁸⁰ ». Quant aux donateurs mariés, la limite s'apprécie séparément pour chacun des conjoints même si le montant donné est tiré sur le compte joint des époux. Curieusement, la loi n'énonce aucune condition de nationalité. Ainsi, tout ressortissant étranger, y compris celui établi hors de France, peut soutenir un parti hexagonal⁸¹ même si la réduction d'impôt ne concerne que les dons des personnes physiques domiciliés en France (Article 200 du Code General des Impôts).

Certaines règles sont communes aux dons et cotisations⁸². Ces versements sont faits de manière à pouvoir les tracer aisément ; ils sont donc reportés sur un reçu normalisé par la CNCCFP⁸³ indépendamment du montant et des modalités de paiement (chèques, espèces, virements⁸⁴). Une confidentialité est assurée lorsque les montants sont inférieurs ou égaux à 3000 euros (20000 francs) par an. Et tout don supérieur à 150 euros (1000 francs) doit être fait soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

A titre dérogatoire, il est admis que les collectes de fonds en espèces ne donnent pas lieu à l'établissement de reçu. L'exigence de contributions des personnes physiques « dûment identifiée » est écartée. Il s'agit de tenir compte d'une pratique ancienne et répandue parmi les mouvements politiques consistants à solliciter la générosité publique à l'occasion d'un meeting ou d'une fête⁸⁵. Les sommes perçues, sans déduction d'impôt, ne sauraient excéder un « montant unitaire modique » et le mandataire est supposé en pouvoir justifier « les dates, lieux et modalités » de réception. Comment peut-on vérifier l'origine de ces dons ? A l'évidence, il est possible qu'une personne morale puisse faire des dons à travers

⁸⁰ Rapport JUANICO, 6 Décembre 2010, P. 8

⁸¹ TOLINI Nicolas, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P.268

⁸² Ibid. P. 268 ; DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la politique en France, Economica, 1997, P.70

⁸³ Commission Nationale des Comptes de Campagnes et des Financements Politiques ; organe que nous traiterons bien évidemment dans la deuxième partie sur la transparence et le contrôle.

⁸⁴ Article 11 alinéa 1, Décret du 9 Juillet 1990

⁸⁵ TOLINI Nicolas, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P. 269

cette pratique tant il est loisible à un individu de déposer des espèces prélevées sur des fonds sociaux ou syndicaux⁸⁶. Il est également difficile d'apprécier le plafonnement des dons des individus. Interdire cette pratique consiste à interférer sur l'un des derniers espaces de liberté dont jouissent les formations politiques et la possibilité de dresser des reçus pour chaque versement serait irréaliste.

Il faut savoir que le législateur a encouragé cette participation des citoyens à la vie politique en alignant le taux de réduction d'impôt concernant les dons consentis aux partis politiques sur celui des fondations reconnues d'utilité publique et des œuvres d'intérêt général par l'article 4 de la loi de finances pour 2000. Désormais, la réduction est égale à 66% du montant versé, dans la limite de 20 % du revenu imposable. La possibilité de cette réduction fiscale est ouverte aux dons effectués par virement, prélèvement automatique et carte bancaire afin, de permettre aux partis de développer leur système d'adhésion en ligne avec paiement direct.

En Italie, c'est la loi 195/1974 qui régit les dons des personnes physiques. La loi ne prévoit pas de plafonnement comme en France mais seulement met en place des garanties de transparence⁸⁷. Par exemple, si le don d'une personne physique (personne morale aussi) dépasse, en un an, la somme de 50000 euros, le donateur et le parti bénéficiaire sont tenus de signer une déclaration commune adressée au Président de la Chambre des Députés (Article 4, alinéa 3 de la Loi 659/1981). Ces contributions doivent figurer évidemment dans le rapport annuel des partis politiques. En cas de non respect de ces dispositions, une amende de deux à six fois le montant de la somme non déclarée est prévue (Article 4, alinéa 6 de la Loi 659/1981). Le législateur italien a également mis en place un traitement fiscal des dons des personnes physiques qui bénéficient donc d'une déduction de 19% de l'impôt sur le revenu pour les dons dont le montant est compris entre 51,64 et 103.291,38 euros. Ces dons non plafonnés élargissent le champ d'action des partis politiques et garantissent davantage la liberté constitutionnelle dont disposent les partis politiques. Cependant, sachant qu'aucun don n'est désintéressé, il ne serait pas étonnant de voir les milieux d'affaires orienter par ce biais les choix des partis politiques⁸⁸. Avec les garanties de transparence précitées, le législateur italien a le mérite d'avoir mis en place un système qui permet facilement la traçabilité des contributions mais aussi de ne pas entraver la

⁸⁶ Ibid. P.269

⁸⁷ Rapport de la Chambre des députés italiens, Le financement de la vie politique, Document n°30, 2006, P.12

⁸⁸ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P.21

liberté constitutionnelle des partis politiques. En revanche, le plafonnement à la française pousse les donateurs à contourner la législation par d'autres moyens en vue de financer le plus possible leurs formations politiques.

§2 – *Les cotisations des personnes physiques:*

La cotisation ne s'identifie pas à un don⁸⁹. « *Acquitter une cotisation s'analyse en un acte militant par lequel une personne marque son assentiment aux idées d'un parti, et sa volonté de prendre part à la vie courante de celui-ci*⁹⁰ ». Contrairement aux dons, la cotisation confère en plus de la qualité de membre, les droits et obligations y afférents (participation aux décisions, désignation des instances dirigeantes etc...). Il y a la cotisation des adhérents et bien évidemment celle des élus.

En France, la détermination du montant des cotisations, prérogative relevant du libre exercice de l'activité des partis visés à l'article 4 de la Constitution, est laissée à l'appréciation souveraine de chaque organisation. La plupart d'entre elles ont préféré instaurer des tarifs modérés, dans le but de s'ouvrir au plus grand nombre⁹¹. Mais des cotisations sont aussi proposées au membre bienfaiteur⁹² ; ce qui peut « *s'apparenter au mécénat qu'au militantisme ordinaire* » juge Monsieur TOLINI Nicolas. En effet, lorsqu'un cotisant décide de régler plusieurs milliers d'euros, sa motivation peut aller au-delà du simple désir d'affiliation et manifester une forme de soutien financier au parti. Sans avantage fiscal recherché, on peut ne pas passer par l'intermédiaire du mandataire financier. Ce qui octroie à la cotisation un régime juridique et fiscal plus favorable qu'aux dons. Le cotisant peut payer la somme de son choix assortie d'un avantage fiscal dans la limite du plafond fixé par l'article 200-3 du Code général des impôts alors que le donateur ne peut pas dépasser la somme de 7500 euros. Pourquoi ne pas limiter le montant des cotisations ? Ceci constituerait une entrave à la liberté d'action des partis politiques garantie par la Constitution. La fixation du montant des cotisations est un droit propre. Cependant, la CNCCFP a pu obtenir des partis politiques le plafonnement des cotisations à

⁸⁹ DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la politique en France, Economica, 1997, P. 73

⁹⁰ TOLINI Nicolas, Le financement des partis politiques, Dalloz, 1997, P. 270

⁹¹ UMP : 25 euros ; PS : 20 euros ; FN : 50 euros – adhésion classique -. Il y a des montants susceptibles de séduire les jeunes, les chômeurs dans toutes les formations politiques.

⁹² 250 euros au FN

7500 euros et leur demande constamment de régulariser en cas de dépassement constaté⁹³. Un plafonnement du montant des cotisations identique à celui des dons est d'ailleurs suggéré⁹⁴. Cette absence de plafonnement est une rupture criante d'égalité entre bailleurs de fonds suivant qu'ils sont donateurs ou cotisants. C'est une inégalité entérinée par le Conseil Constitutionnel⁹⁵. Ce qui représente le flou des cotisations, en plus, c'est que le législateur, ayant interdit explicitement les dons des personnes morales aux partis politiques dans l'article 16 de la loi du 19 janvier 1995, n'a pas visé explicitement leurs cotisations ; rien ne s'oppose donc à l'adhésion des personnes morales aux formations politiques. Il semble même que certaines formations politiques l'autorisent⁹⁶. Cependant, la Commission a empêché toute interprétation libérale de ce texte et a certifié aux partis qu'elle rejeterait toutes cotisations émanant des personnes morales⁹⁷. Reste à savoir si la jurisprudence confirmera ou pas cette position de la CNCCFP. On est obligé de remarquer qu'il peut exister des manipulations du genre où des personnes physiques versent des cotisations aux partis politiques en lieu et place des personnes morales. Il est certainement impossible de lutter face à ce scénario.

En France, la fraction des indemnités que les élus tirent de leurs fonctions électives et reversent à la formation politique dont ils se réclament est assimilé à une cotisation. De ce fait, elle n'est pas assujettie au plafonnement des dons individuels, et peut ouvrir droit aux réductions d'impôts⁹⁸ à condition d'être remise personnellement par le cotisant et de transiter par le compte d'un mandataire⁹⁹. Par contre, si un élu fait transiter sa participation par une association de gestion, ce financement sera considéré comme celui d'une personne morale à moins que cette association ne soit aussi un groupement politique.

En Italie, le législateur n'a pas expressément réglementer les cotisations et d'ailleurs, on ne parle ni de dons ni de cotisations mais de contributions des citoyens. Autrement dit, les contributions englobent et les dons et les cotisations.

Section 2 : Le financement privé des personnes morales :

⁹³ TOLINI Nicolas, le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P.271

⁹⁴ CNCCFP, 4^e rapport d'activité, P.82

⁹⁵ DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la politique en France, Economica, 1997, P.74

⁹⁶ CNCCFP, 3^e rapport d'activité, 1995, P.104

⁹⁷ Ibid. P.61

⁹⁸ TOLINI Nicolas, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P.272

⁹⁹ Ibid. P 272

Le financement des personnes morales est assez délicat. Quel type de réglementation s'applique aux personnes morales dans les différents pays (§1) ? A-t-elle des limites (§2) ?

§1- L'interdiction absolue et relative du financement politique des partis politiques par les personnes morales:

La participation des personnes morales à la vie politique est tout simplement réglementée en Italie sachant que celle-ci fait l'objet d'une interdiction absolue en France.

Conformément à la loi 195/1974, les personnes morales (institutions, associations, sociétés, etc....) peuvent contribuer au financement des partis politiques. Ce financement est autorisé dans les sociétés où l'Etat dispose de moins de 20% du capital. Cette participation n'est pas possible si des entreprises publiques ont plus de 20% du capital de la société. Pour des raisons de démocratie, le financement doit être approuvé par l'organe dirigeant de la société. Les dons effectués doivent être inscrits dans le budget de la société¹⁰⁰. Le non respect de ces interdictions peut conduire à des peines d'emprisonnement de six mois à quatre ans et des amendes pouvant aller jusqu'à trois fois le montant de la somme perçue¹⁰¹. Comme pour les contributions des personnes physiques, la loi ne prévoit pas de plafonnement à la somme pouvant être versée par une personne morale. En plus des conditions de transparence précitées, il y a la signature d'une déclaration conjointe avec le parti politique bénéficiaire transmise au Président de la Chambre des députés en cas de dépassement, en un an, de la somme de 50000 euros par exemple. Les sociétés bénéficient également du même régime fiscal que les personnes physiques mais les sociétés inscrites en bourse ou étrangère ne profitent pas de la déduction d'impôt de 19%.

Ce système serait-il efficace par rapport à une interdiction absolue de la participation des personnes morales à la vie politique comme en France ?

La question du financement de la vie politique par les personnes morales a, pendant longtemps, alimenté la chronique des affaires faute de conformité des dons consentis à l'objet social¹⁰². La France a opté à partir de 1995 pour une interdiction absolue du financement des personnes morales aux partis politiques. Entre 1990 et 1995, les contributions des personnes étaient licites à condition d'être :

¹⁰⁰ Article 7, alinéa 1 de la Loi 195/1974,

¹⁰¹ Article 7, alinéa 3 de la Loi 195/1974

¹⁰² GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.89

- Inférieures ou égales à 500 000 francs par an ;
- Versées dans les formes requises à une association agréée ou à un mandataire habilité par la CNCFFP.

Une contrainte supplémentaire avait été introduite par la loi du 29 janvier 1993 dite loi « anti-corruption » dans son article 13-1. En effet, la somme cumulée des dons d'une personne morale ne peut excéder 25% de ses recettes ou 2,5% du total des crédits publics inscrits dans la loi des finances. Déductibles du résultat dans la limite de 2 % du chiffre d'affaire, les dons des sociétés étaient réputés conformes à l'objet social sauf disposition contraire des statuts. Comme en Italie, les apports des personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes morales du droit public, des Etats étrangers et personnes morales de droit étrangère restaient prohibés.

Depuis son entrée en vigueur, l'article 11-4 alinéa 2 de la loi n°95-65 du 19 Janvier 1995 dispose que les personnes morales nonobstant leur forme juridique sont exclues des financements à caractère politique et, ne peuvent procurer aucun bien ni service à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués. L'interdiction concerne notamment les collectivités publiques, les sociétés d'économie mixte, les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée, les associations relevant de la loi du 1^{er} Juillet 1901, les fondations, les mutuelles, les groupements d'intérêt économique, syndicats... Le choix de la réglementation du financement de la vie politique par les personnes morales permet à l'Etat d'en contrôler les mécanismes car il est vain et hasardeux aux entreprises de financer la vie politique, sauf à risquer de revenir aux pratiques de financements occultes¹⁰³.

Quelles peuvent être les limites d'une telle interdiction sur le système français ?

\$2- Les limites d'une interdiction absolue à la française :

Les volontés du législateur de 1995, en interdisant le financement des partis politiques par des personnes morales, étaient de «*conférer le monopole des candidatures aux partis*

¹⁰³ GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.89

*politiques*¹⁰⁴ » malgré les risques. Cependant certaines catégories de personnes morales sont autorisées tandis que l'efficacité d'une interdiction absolue est remise en cause.

Les sociétés en participation sont-elles autorisées à financer les partis politiques ? L'incertitude¹⁰⁵ subsiste à ce niveau car le Code Civil dans son article 1871 leur dénie clairement la qualité de personne morale. Les membres de professions libérales exerçant à titre indépendant et toute autre entreprise exploitée sous la forme individuelle sont affranchis de l'interdiction, sous réserve d'observer les obligations légales relatives aux dons des personnes physiques¹⁰⁶ (plafond de 7500 euros, modalités de versement). La loi n'aurait-elle pas mieux fait d'instaurer une interdiction globale de toutes les sociétés ?

Il faut noter qu'un parti politique peut financer un autre parti politique. Cette dérogation a été instaurée à la demande du gouvernement pour permettre à des formations fédérées appartenant à une structure fédérale de verser leur obole à cette dernière¹⁰⁷.

Malgré ces dérogations et ces incertitudes de la loi, qu'en est-il de l'efficacité d'une interdiction totale de tout financement de la part des personnes morales ?

Comme en Italie, le système antérieur français, qui avait cherché à encadrer, à limiter plutôt qu'à interdire avait réalisé un net progrès dans le sens de la transparence, en prévoyant la publication des dons consentis par les personnes morales, limitant ainsi en les rendant plus visibles, les liens entre les entreprises et les partis politiques¹⁰⁸. On ne saurait donc sous-estimer les effets pervers¹⁰⁹ d'une telle interdiction absolue au regard donc de la sincérité des comptes des partis et de la dépendance des formations à l'égard de l'Etat. Par ailleurs, on ne saurait se dissimuler que des personnes morales puissent s'abriter derrière des personnes physiques non seulement pour contourner cette interdiction à travers les dons et les cotisations ou bien à travers des exemples de sociétés en participation¹¹⁰. On peut soutenir que le législateur français a pris le risque d'adopter une législation qui peut conduire à des financements occultes ou au contournement des mesures protectrices plutôt que d'essayer de consolider une transparence comme le privilégia le législateur italien. Il

¹⁰⁴ Edouard BALLADUR, Premier Ministre en 1994, *Le Monde*, 17 Novembre 1994

¹⁰⁵ TOLINI Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, P. 273

¹⁰⁶ Ibid. P. 273

¹⁰⁷ DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, Economica, 1997, P.72

¹⁰⁸ CAMBY Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, 1995, P.59

¹⁰⁹ DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la Politique en France*, Economica, 1997, P. 70

¹¹⁰ Ibid, P.71 ; TOLINI Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, P. 271

faut faire le choix d'un système qu'on peut contrôler plutôt que des législations dont la mise en œuvre semble une peine perdue.

C'est bien d'avoir des partis politiques avec une autonomie financière garantie. Mais ceci serait insignifiant sans élections démocratiques. Quelle est donc la réglementation sur le financement des campagnes électorales dans les différentes démocraties ?

TITRE II : LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

Sans doute, le domaine sur lequel la réglementation du financement politique a eu le plus grand impact est celui des élections, précisément des campagnes électorales¹¹¹. En effet, pendant les campagnes électorales, les acteurs politiques bénéficiaient d'une plus grande liberté non seulement sur les recettes mais aussi sur les dépenses. En l'absence de toute réglementation, tous les moyens étaient bons pour gagner des élections. Il n'y avait aucun contrôle ni sur l'origine des recettes ni sur les destinations des dépenses. Par ailleurs, ce système assurait une plus grande inégalité entre les candidats : le plus riche étant sûr de gagner. Les quelques prohibitions qui existaient consistaient seulement à baisser le coût des élections en France¹¹².

Les périodes électorales constituent les moments les plus importants dans la vie d'une nation démocratique. Il s'agira pour les citoyens de faire des débats sur les problèmes de quelque nature que ce soit ; et d'élire les hommes et les femmes capables de proposer des solutions aux problèmes et de représenter la nation. L'augmentation du nombre des consultations électorales à cause de la décentralisation, le développement du coût des moyens de communication font de cette législation financière sur les campagnes électorales une nécessité. Celle-ci concerne presque toutes les élections : présidentielles, législatives, municipales...

D'où tout l'intérêt de la réglementation du financement sur les campagnes électorales. En Italie comme en France, la réglementation du financement des campagnes électorales porte sur les recettes (chapitre I) qui sont souvent plafonnées voire parfois interdites et sur une limitation des dépenses électorales (Chapitre II).

¹¹¹ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.69

¹¹² Ibid. P.70. Il s'agit des interdictions relatives à la distribution de tracts, du temps d'antenne des candidats, de la publicité commerciale pour les candidats, bref des interdictions relatives à l'affichage.

Chapitre I: Les Recettes des campagnes électorales : entre plafonnement et prohibition

Aspirer à la transparence et à l'égalité des chances entre les candidats passe par le fait que les moyens et les ressources de propagande soient vérifiables et vérifiés¹¹³. La loi exige donc une transparence totale sur les ressources des campagnes électorales. En France, il existe un plafonnement et une interdiction selon la provenance des ressources (Section 1) tandis qu'en Italie, la loi prévoit le financement des campagnes électorales d'un « candidat seul » sans remettre en cause le financement traditionnel des partis politiques (Section 2).

Section 1: La prohibition relative des recettes électorales en France

Quand on parle de campagnes électorales, les modalités de collecte de fonds pour les candidats et la réglementation des dons participent de la même volonté de transparence¹¹⁴ que le financement des partis politiques. Il s'agit en l'occurrence d'un plafonnement des recettes par donateur (§1) suivies de certaines interdictions absolues (§2).

§1- Le Plafonnement des recettes par donateur :

Contrairement aux dépenses, les recettes des candidats aux élections ne font pas l'objet d'un plafonnement global. Un candidat dispose d'une liberté totale pour collecter les fonds nécessaires au financement de sa campagne électorale. Cette affirmation, considérée comme choquante¹¹⁵, doit être mise en rapport avec les dépenses, qui sont, elles, limitées. Donc les fonds que le candidat aurait collecté au-delà de ses dépenses lui seront inutiles et ne pourront pas se traduire par un enrichissement personnel selon le Conseil Constitutionnel¹¹⁶. Si le candidat finance intégralement sa campagne sur ses fonds propres, il peut se dispenser de mandataire puisqu'il règle directement les dépenses tandis que s'il le fait partiellement, il doit y recourir. Ces apports personnels ne sont pas considérés comme des dons et ne bénéficient pas de déduction fiscale.

¹¹³ COLINET François et DEVYS Bertrand, *Pratique du financement des campagnes électorales*, Les éditions JURIS Service, 1995, P.18

¹¹⁴ DOUBLET Yves-Marie, *Le financement de la vie politique*, PUF, 1997, P. 68

¹¹⁵ CAMBY Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, 1997, P.72

¹¹⁶ CC, 10 Mars 1988

Le citoyen étant acteur¹¹⁷ à part entière de la vie politique peut contribuer au financement des campagnes électorales comme pour les partis politiques. L'article L. 52-8 du Code électoral dispose ainsi : « *Les dons consentis par une personne physique pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4600 euros* ». S'appliquant aussi aux avantages en nature, ce plafonnement vaut donc pour des élections de même nature intervenant à la même date. Les dons n'excédant pas 3000 euros peuvent rester confidentiels vis-à-vis des services fiscaux (ni le nom, ni l'adresse du mandataire ne figure pas sur le reçu qu'il délivre). Ces dons bénéficient de la même déduction fiscale que pour les dons à l'égard des partis politiques (réduction d'impôt sur le revenu de 60% du montant des dons dans la limite de 20% du revenu imposable¹¹⁸). Cette déduction est censée encourager la participation financière des citoyens, véritables acteurs de la démocratie. Tout don supérieur à 150 euros consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire¹¹⁹. Cette règle présente un caractère substantiel¹²⁰. Rien n'empêche un donateur à financer plusieurs candidats à la fois mais dans ce cas, le plafonnement s'applique au montant global des dons qu'il consent par élection et non pas par don¹²¹

Quant aux partis politiques, ils peuvent faire des apports financiers sans limite aux candidats qu'ils soutiennent. Ce soutien peut prendre deux formes : la prise en charge des prestations ou la remise des fonds aux candidats¹²². Les justificatifs de la prise en charge des prestations des candidats par les partis politiques doivent apparaître dans les comptes de campagnes des candidats à peine d'inéligibilité du candidat contrôlés par la Commission Nationale des Comptes de Campagnes et des Financements Politiques. La remise des fonds est doublement avantageuse pour les candidats dans la mesure où les transferts aux candidats ne sont pas plafonnés et où les dispositions de l'article 4 de la Constitution garantissant la liberté d'action des partis politiques mettent ces derniers à l'abri de toute investigation de la part de la Commission. Cet avantage est aussi à nuancer dans la mesure où les dépenses électorales sont limitées. Cette dérive juridique permet à des associations ou groupements politiques créés pour les élections de financer les

¹¹⁷ GUISELIN Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*, Ellipses, 2004, P. 88

¹¹⁸ Article 200 CGI

¹¹⁹ Article L.52-8 du Code Electoral

¹²⁰ Conseil Constitutionnel, 4 Novembre 1993, M. Félicité

¹²¹ Conseil d'Etat, Rassemblement Pour la République, 26 Février 1993

¹²² DOUBLET Yves-Marie, *L'argent et la politique en France*, Economica, 1997, P.19

candidats sans justification de l'origine des fonds, donc une grosse entrave à la transparence¹²³. En plus, la loi fait une distinction entre partis et candidats et les dons consentis aux partis politiques sont voués aux rôles de ceux-ci (les élections). On est donc en droit de se demander l'intérêt d'un des financements : candidats ou partis politiques.

La logique des différents plafonnements repose sur la volonté de limiter le poids possible des donateurs sur les futurs élus, les partis politiques exceptés¹²⁴.

En fonction de leur source, certains dons ou aides se trouvent prohibés.

§2- Les interdictions en matière de recettes électorales :

Le code électoral comporte plusieurs types d'interdictions. C'est sur ce point que porte le changement essentiel de la loi du 19 Janvier 1995 qui modifie substantiellement l'article L. 52-8 du Code électoral en laissant en place d'ailleurs certaines interdictions déjà introduites par la loi de 1990.

Tout d'abord, les dons en provenance de l'étranger sont interdits : « *Aucun candidat ne peut recevoir, 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*¹²⁵ ». On peut penser, en effet, qu'un des Etats et des partis politiques étrangers et des entreprises étrangères prennent part au financement électoral. Par contre, cet article n'évoque pas les personnes physiques et par conséquent les individus étrangers peuvent financer un candidat en France. Ils bénéficieront d'une exonération fiscale s'ils résident en France. Avant 1995, les dons des personnes morales de droit public étaient interdits mais le juge adoptait une position souple par rapport à cette interdiction¹²⁶ et la jurisprudence ne permettait pas de trancher avec certitude si les moyens d'une mairie, d'un conseil général utilisés par un candidat constituaient des dons. Avec la loi de 1995, cette ambiguïté a été supprimée par l'interdiction de tout don par les personnes morales aussi bien publiques que privées aux candidats et aux partis politiques.

¹²³ Le juge électoral a rejeté des saisines de la CNCCFP basées sur des comptes qui n'étaient pas en règle : TA de Nice, 18 Avril 1996

¹²⁴ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.73

¹²⁵ Article L. 52-8 du Code Electoral, Alinéa 5

¹²⁶ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.75. Il cite d'ailleurs plusieurs exemples (HLM...)

La disposition de l'article L. 52-1 qui prohibe toute « *campagne de promotion publicitaire* » concernant la gestion ou la réalisation de travaux dans la collectivité six mois avant les élections, attire notre attention. En effet, le maire, candidat à sa succession, doit pouvoir distinguer entre les affichages touristiques de sa commune et les campagnes publicitaires pouvant avoir un but électoral comme par exemple l'annonce de nouvelles constructions à peine de sanctions pénales. Cette volonté d'assurer une égalité entre les candidats est difficile à mettre en œuvre car il y a un risque de blocage de toute vie communale durant les six mois¹²⁷.

Comme pour les partis politiques, les personnes morales notamment les entreprises privées sont interdites de financer les campagnes électorales¹²⁸. Au lieu d'une modulation comme en Italie, le législateur a voulu mettre un terme à tout risque de détournement visant tous les dons de « *quelque nature que ce soit* ». Tout mécanisme de remise, de don, d'avantage ou de ristourne est donc interdit. Cette prohibition ne concerne pas les communes et les cantons de moins de 9000 habitants¹²⁹.

Contrairement au système français, la législation italienne essaie de régler tant que possible le financement d'un candidat seul ou indépendant.

Section 2 : Les recettes d'un « candidat individuel en Italie »

En Italie, le financement prévu pendant les campagnes est celui des candidats indépendants (§2) sans remise en cause du financement traditionnel des partis politiques (§1).

§1- Le Rôle prépondérant des Partis politiques :

Le système italien est un système qui met les partis politiques au cœur du débat démocratique. En dehors du financement traditionnel, du plafonnement et du remboursement des dépenses électorales engagées par les partis politiques, la loi n'est pas revenue sur le financement de ces formations politiques pendant les campagnes. Les mêmes règles s'appliquent.

¹²⁷ Ibid. P 76

¹²⁸ Article 4 de la loi du 19 Janvier 1995

¹²⁹ M. BONNET – Rapporteur du Senat - Doc. Senat n°159, 1994, P.37 ; Conseil d'Etat, 10 Juin 1996, élections municipales de Ballainvilliers

En effet et pour rappel, la contribution volontaire des citoyens qui fait office de financement permanent des partis politiques subsiste. Ainsi, la loi 2 du 2 Janvier 1997 prévoit un mécanisme de « contribution volontaire » qui permet à chaque contribuable d'affecter, au moment de sa déclaration d'impôt 0,4% de son impôt sur le revenu au financement des partis et mouvements politiques¹³⁰.

Conformément à la loi 195/1974, les personnes morales (institutions, associations, sociétés, etc....) peuvent contribuer au financement des partis politiques. Ce financement est autorisé dans les sociétés où l'Etat dispose de moins de 20% du capital. Cette participation n'est pas possible si des entreprises publiques ont plus de 20% du capital de la société. Les dons répondent aux mêmes conditions de financement et de transparence¹³¹.

Autrement dit, le système italien met les partis politiques au cœur des élections contrairement à la France qui a tendance à dissocier les partis politiques et les candidats. Tout de même, ce système italien n'a pas oublié les candidats qui n'ont aucun lien partisan et qui se présente aux élections de façon indépendante. Comment seront – ils financés ?

§2- Les finances d'un Candidat « seul » :

Il s'agit d'un cadre spécial prévu pour le recouvrement des contributions pour les campagnes électorales des candidats indépendants. Ce financement ne porte pas de préjudice aux financements traditionnels des partis politiques¹³² et les deux financements sont complémentaires. Les candidats individuels peuvent recouvrer des fonds pour leurs campagnes électorales uniquement pour les élections au Parlement¹³³. Le candidat doit être déclaré au « *collegio regionali di garanzia* - Collège régional de Garantie électoral – qui est un organe crée auprès de Chaque Cour d'Appel. Il est soumis à la même réglementation que les partis politiques.

Toutes les recettes rassemblées par les candidats et les partis politiques vont constituer des dépenses en vue de gagner les élections. Ces dépenses sont pour la plus part des cas plafonnées et très souvent remboursées que l'on soit en France ou en Italie.

¹³⁰ ROSSI Emanuele, In Encyclopédie juridique de l'institut italien fondé par Giovanni Treccani, P.4155

¹³¹ Op. cit. cf P.18

¹³² Pour les conditions de financement des partis politiques, voire ci-dessous

¹³³ L. 515/1995, Article 7, Paragraphe 3

Chapitre II : Les dépenses électorales : entre plafonnement et remboursement

Qu'est ce qu'une dépense électorale ? Tout d'abord, il faut avoir la certitude qu'une dépense soit réellement politique, ce qui est le gage de sa légitimité¹³⁴. De ce fait, la deuxième phrase de l'article L. 52 – 12 du Code Electoral prévoit que « *sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien* ». Ainsi, sont considérées comme dépenses électorales, les dépenses engagées en vue de l'élection¹³⁵. L'accord explicite du candidat n'est pas exigé et une interprétation rigoureuse consisterait à dire que le texte vise aussi bien l'accord exprès que tacite sauf à considérer que le candidat serait autorisé à n'inscrire aucune dépense dans son compte de campagne, pour laquelle il n'a pas donné formellement son accord¹³⁶. Selon les termes de l'article L 52-12, alinéa 1^{er}, sont électorales les dépenses qui ont pour objet de recueillir des suffrages « *en vue de l'élection* ». Une petite nuance est à apporter car toutes les dépenses utiles au candidat ne sont pas électorales ; c'est le cas de frais engagés par une ville pour des consultations juridiques destinées à déterminer les limites de sa communication en période électorale, même si elles ont pu être utiles au maire candidat¹³⁷. Ces dépenses recouvrent pour l'essentiel de la propagande électorale et des actions en faveur de certains électeurs (meetings etc....). Sans être exhaustif, elles peuvent concerner le téléphone et la télématique, la presse et les bulletins municipaux, l'affichage, les livres, sites internet, les modes particuliers de publicité¹³⁸... Des interdictions sur les moyens de propagande existent aussi comme les procédés de publicité commerciale par voie de presse, de radio et de télévision, ainsi que le « marketing » téléphonique ou télématique gratuit¹³⁹. La publicité radiotélévisée politique est interdite de façon permanente. Ces interdictions ont pour but de ne pas augmenter le coût des campagnes électorales.

¹³⁴ GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P. 90

¹³⁵ Ibid. P90

¹³⁶ DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la Politique en France, Economica, 1997, P. 20

¹³⁷ CE, 9 Octobre 2002, Elections municipales de Nice, M. Knecht, AJDA, pp. 1232 et s ; voire aussi GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.91

¹³⁸ Voire DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la politique en France, Economica, 1997, pp.20 -33 pour des précisions sur les hypothèses de dépenses électorales.

¹³⁹ CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, Dalloz, 2009, P. 425

En Italie, les dépenses électorales sont définies comme recouvrant celles afférentes aux moyens de propagande, à l'acquisition d'espaces dans la presse et les moyens audiovisuels, à l'organisation des manifestations de propagande, à l'établissement et à la collecte des signatures pour la présentation des liste électorales, au personnel et aux prestations utilisées durant la campagne, les dépenses relatives au frais de déplacement et de transport¹⁴⁰ ...

En Italie ou en France, les dépenses électorales sont tantôt plafonnées (Section 1) tantôt remboursées (Section 2).

Section 1 : Le Plafonnement des dépenses électorales : une variation en fonction des élections et de la taille des circonscriptions

Les dépenses électorales des candidats sont plafonnées à un montant qui varie en fonction des types d'élections et de la taille des circonscriptions¹⁴¹ qu'il s'agisse de l'Italie ou de la France. Cette limitation s'applique aussi bien aux candidats qu'aux organisations et personnes qui les soutiennent. Nous étudierons successivement ce plafonnement des dépenses électorales en Italie (§1) et en France (§2).

§1- Le Plafonnement des dépenses de la plupart des élections majeures en Italie:

L'Italie prévoit le plafonnement des dépenses électorales pour presque toutes les élections. En effet celui-ci concerne les élections législatives (échéance majeure en vue de l'élection du Président du Conseil) régionales...

Pour les élections législatives, les dépenses ne doivent pas dépasser la somme de 52 000 euros majorée de 0,01 euros pour chaque citoyen vivant dans la circonscription électorale¹⁴².

Quant aux partis politiques, il y a des limites de dépenses des candidats en lice lors des élections régionales, mais pas pour ceux qui participent aux élections européennes, provinciales et municipales¹⁴³.

¹⁴⁰ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P. 81

¹⁴¹ Article L. 52-11 du Code électoral français

¹⁴² Article 7, paragraphe 1 de la loi L. 515/1993 en Italie

¹⁴³ Rapport de la Chambre des députés italiens sur le financement de la vie politique, Doc. N°30, 2006, P.14

Les coûts de la campagne de chaque candidat dans les élections provinciales ainsi que sur une liste régionale ne peuvent excéder le montant forfaitaire de 34 247,89 à 38 802,85 majoré de 0,54 et 0,61 respectivement pour les provinces et les régions¹⁴⁴.

Pour les candidats présents sur une liste provinciale et régionale, le montant autorisé ne doit pas dépasser le salaire d'un emploi majoré de 10% tandis que pour ceux qui sont candidats dans un ou plusieurs districts provinciaux et régionaux, la somme ne peut excéder le plafond d'une candidature provinciale majorée de 30%, selon l'article 5 de la loi 43/1995.

C'est presque la même logique de plafonnement qui prévaut en France.

§2- La prise en compte d'un seuil d'habitants pour le plafonnement:

Contrairement aux recettes électorales qui sont plafonnées en fonction des donateurs, les dépenses électorales sont, quant à elles, plafonnées sur un niveau d'ensemble par la loi¹⁴⁵. Ceci est possible dans la mesure où il est beaucoup plus difficile de dissimuler une dépense qu'une recette car une dépense est destinée à être visible car appelée à produire des effets¹⁴⁶. La raison principale est que la loi veut non seulement limiter le niveau d'ensemble des dépenses pour éviter des abus mais aussi et surtout « *pour assurer l'égalité entre les moyens de propagande des candidats en place* »¹⁴⁷. Une dépense est plus facile à contrôler, plus visible par l'opinion publique, d'où le caractère impératif du respect du plafonnement dont le non respect conduit désormais à des sanctions. Ce plafonnement est différent pour l'élection présidentielle et pour les autres consultations électorales à savoir les élections des députés, européennes, régionales et les élections municipales et cantonales dans les circonscriptions de plus de 9000 habitants et plus.

Pour l'élection présidentielle, il faut savoir que celle-ci est l'événement majeur de la vie politique française réunissant le plus grand nombre de partis politiques et d'électeurs. D'où l'importance de cette campagne électorale. Raison pour laquelle on ne peut appliquer les mêmes plafonds pour cette élection que les élections législatives, régionales... Hormis les conditions d'organisations et de déroulement de cette consultation, son volet financier a bien évidemment débuté avec les lois du 11 Mars 1988. Ainsi pour les candidats aux

¹⁴⁴ Décret du Ministre de l'Intérieur du 1^{er} Mars 2010 ; [http : www.interno.it/ mininterno/ export/ sites/ default /it /sezioni/ sala_stampa/ notizie/ elezioni/ 00939_2010_03_04_limiti_spesa.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/elezioni/00939_2010_03_04_limiti_spesa.html)

¹⁴⁵ Article L. 52-11 du Code Electoral français

¹⁴⁶ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.82

¹⁴⁷ Ibid. P. 83

présidentielles, le plafond est de 13,7 millions d'euros pour un candidat présent au seul 1^{er} tour et de 18,3 millions d'euros pour chacun des deux candidats du second tour¹⁴⁸. Ces plafonds sont actualisés tous les 3 ans par Décret « *en fonction de l'indice du coût de la vie de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques* ». Une seule circonscription existe pour cette élection.

S'agissant des élections de la Chambre des Députés, le plafond des dépenses est de 38000 euros par candidat, somme majorée de 0,15 euros par habitant en fonction du nombre d'habitants, conformément à un tableau figurant à l'article L. 52-11 du Code Electoral.

Pour les élections régionales, cantonales et municipales, le montant du plafond est déterminé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription décomposée en tranches selon les modalités définies par l'article L 52-11 du code électoral. Il s'agit des circonscriptions de plus de 9000 habitants. Ce plafond est majoré par un coefficient déterminée par décret¹⁴⁹ et actualisé tous les 3 ans. Le législateur a prévu également une règle spéciale pour les circonscriptions de moins de 9000 habitants : le plafond est calculé en multipliant le nombre d'habitants par le coefficient déterminé par décret. Pour les élections municipales, le plafond diffère en fonction des tours. Comme pour l'élection présidentielle, le plafonnement des dépenses est directement fixé par la loi pour les élections des représentants français au Parlement Européen. Ainsi, le plafond est fixé à 1 150 000 euros par liste de candidats¹⁵⁰.

Ce principe du plafonnement, ainsi que l'évolution souple prévue par décret, en Italie ou en France, présentent l'avantage de tenir compte de l'ampleur nécessaire de la campagne, du nombre de personnes qu'elle doit toucher et de mettre au départ les candidats dans une situation égalitaire¹⁵¹. Ainsi, cette discipline financière a pour but de « *promouvoir une meilleure égalité des chances et sont un facteur de moralisation du déroulement des campagnes électorales, longtemps grevées par les excès de la politique spectacle* »¹⁵².

Comme pour la plus part des dispositions sur le financement politique, les élections sénatoriales et celles des circonscriptions de moins de 9000 habitants font l'objet de

¹⁴⁸ Ordonnance n°2000-916 du 19 Septembre 2000 ; cette ordonnance a opéré les conversions en euros

¹⁴⁹ Décret 2009-1730 du 30 Décembre art.1 : Le montant du plafond des dépenses électorales est multiplié par le coefficient de 1,23 pour les élections auxquelles les dispositions de l'article L.52-11 du Code électoral sont applicables à l'exception de celles des députés et des représentants au Parlement européen

¹⁵⁰ Loi n°2003-327 du 11/04/2003 et le décret n°2009-370 du 01/04/2009

¹⁵¹ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.93

¹⁵² GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.92

dispositions spécifiques même pour le plafonnement des dépenses électorales. Il est admis que le coût d'une élection sénatoriale de nos jours peut être plus coûteux que l'élection d'un député et il a été proposé d'appliquer ce système de plafonnement aux campagnes sénatoriales¹⁵³. Contrairement à la France, l'Italie ne prévoit pas de limite de seuil d'habitant ; ce qui a le mérite de considérer toutes les consultations électorales en vue de l'imposition d'un plafond, le seuil d'habitants concernant la majoration des plafonnements. Le cas français, avec ce seuil de 9000 habitants, risque de créer bien des inégalités que le législateur tente de bien éviter avec le plafonnement. Et l'exclusion des élections sénatoriales par ce dispositif privilégie le sénateur sortant par rapport à un nouveau candidat ; ce qui est une preuve d'inégalité. Cette anomalie française est d'ailleurs dénoncée.

Répondant à certaines conditions pour assurer la transparence financière¹⁵⁴, les dépenses électorales sont par la suite remboursées dans la limite de certains seuils.

Section 2: Le Remboursement des dépenses électorales : forfaitaire en France, dépendants des résultats électoraux en Italie

Le remboursement des dépenses électorales est fonction des résultats obtenus par les partis politiques. Ainsi, en France, il s'agit d'un remboursement forfaitaire (§1) tandis qu'en Italie, c'est un remboursement ne prenant en compte que les résultats obtenus aux élections (§2).

§1- Un remboursement forfaitaire des dépenses électorales en France:

Au titre de l'article R- 39 du Code électoral, les frais de propagande de la campagne «officielle» sont remboursés par l'Etat. Il s'agit des dépenses qui sous certaines conditions sont remboursées aux candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés et correspondent au coût du papier, à l'impression des bulletins de vote, professions de foi, affiches.

A ce remboursement s'ajoute un remboursement forfaitaire des dépenses, introduit par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1995 et codifié à l'article L.52-11-1 du Code électoral qui dispose : « *Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L 52-4*

¹⁵³ MAZEAUD Pierre, Propositions de reformes de la législation sur le financement des campagnes législatives pour les élections législatives, Rapport parlementaire, 2009, P. 7

¹⁵⁴ Conditions que nous étudierons dans la deuxième partie.

est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat égal à 50% de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5% des suffrages exprimés au premier tour du scrutin [...] ». Pour les élections présidentielles, les candidats ayant obtenu moins de 5% des suffrages au 1^{er} tour, peuvent néanmoins obtenir un remboursement égal au vingtième du montant du plafond des dépenses¹⁵⁵. Les autres conditions de ce remboursement sont le respect des dispositions financières à savoir le dépôt des comptes de campagne réguliers, le plafonnement des dépenses électorales¹⁵⁶.

Ce remboursement forfaitaire n'a pas manqué d'être l'objet de manipulations, de pratiques déviantes. En effet, les manipulations consistent généralement à majorer artificiellement les dépenses jusqu'à égaler la moitié du plafond autorisé de dépenses car ces « *dépenses engagées dans la limite de 50% seront entièrement et forfaitairement remboursées*¹⁵⁷ » comme l'indique la loi, d'où l'intérêt du contrôle de la CNCCFP en vue de la validation du compte de campagne. Il faut savoir que cette législation qui a pour but de permettre la candidature de candidats dépourvus de moyens financiers est donc détournée de son objet par les partis politiques qui l'utilisent pour compléter le financement public qu'ils reçoivent¹⁵⁸.

Quelles sont les conditions de ce remboursement en Italie ?

§2- Les résultats électoraux au cœur du remboursement des dépenses électorales en Italie:

Le remboursement des frais électoraux est la seule contribution publique aux partis politiques hormis la prise en charge des dépenses liées à l'organisation des élections (impression, affichages...) après la suppression du financement permanent par referendum en 1993. Après ce referendum de 1993, le système de financement des partis politiques et les critères de répartition des montants à attribuer sont contenus dans les lois L. 515/1993 et L. 43/1995. Les principales dispositions sur le remboursement des dépenses électorales sont, elles, contenues dans la loi L.157/1999. Ce remboursement concerne les élections législatives, européennes et régionales. Les frais remboursables sont ceux engagés pendant

¹⁵⁵ Loi n°62-1292 du 6 novembre 1962, article 3.

¹⁵⁶ CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, 27^e édition, Sirey université, 2010, P. 429

¹⁵⁷ TOLINI Nicolas, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P. 357

¹⁵⁸ Ibid. P 357

les campagnes électorales pour les élections à la Chambre des Députés, au Sénat, au Parlement européen et aux Conseils régionaux. Le fonds alloué à ce remboursement est divisé en quatre parts correspondant au renouvellement des quatre institutions selon l'article 1 de la L. 157/1999¹⁵⁹. Il faut noter que les frais relatifs aux campagnes électorales municipales et provinciales ne sont pas remboursables tandis qu'un remboursement est prévu pour les referendums¹⁶⁰ et les élections législatives pour les italiens de l'étranger¹⁶¹.

La répartition des fonds est faite de façon suivante :

- Pour les élections relatives à la Chambre des Députés, les partis éligibles au remboursement sont ceux dont la liste aura obtenu 1% des suffrages valides exprimés
- Quant au Sénat, les frais sont divisés sur une base régionale. Ainsi, les fonds sont divisés entre les régions au prorata de leur population et la part de chaque région est divisée entre les listes de candidats présentes dans la région avec la même marque proportionnellement aux suffrages obtenus dans la région. Les partis éligibles sont ceux dont la liste a obtenu au moins un candidat élu dans la région ou 5 % des suffrages valablement exprimés au niveau régional. Les candidats indépendants, élus ou ayant réalisé un score de 15 % des suffrages valablement exprimés sont éligibles à ce fonds¹⁶².
- La provision pour les élections au Parlement européen est divisée entre les partis et mouvements qui ont reçu au moins un représentant élu au prorata des voix obtenues par chacun d'eux au niveau national¹⁶³.
- Pour les élections régionales, les fonds sont d'abord distribués entre les régions au prorata de leur population. Ensuite, dans chaque région, la part est répartie au fonction des votes déclarés et les listes qui ont obtenu au moins un candidat élu au Conseil régional de la région concernée¹⁶⁴.

Par ailleurs, il convient d'ajouter à ce financement public l'aide aux groupes parlementaires et le remboursement des dépenses afférentes au traitement des collaborateurs de parlementaires. Pour la seule chambre des députés, cette somme peut

¹⁵⁹ Rapport de la Chambre des Députés italienne, Doc 30, 2006, P. 6

¹⁶⁰ Article 1 paragraphe 4 de la Loi L. 157/1999

¹⁶¹ Article 1, paragraphe 1-a et 5-bis de la loi L. 157/1999

¹⁶² Article 9, paragraphe 2 de la loi L. 515/1993

¹⁶³ Article 16 de la loi L.515/1993

¹⁶⁴ Article 6, paragraphe 2 de la loi L. 43/1995

atteindre des millions d'euros¹⁶⁵. Enfin, les organes de presse des partis politiques représentés dans au moins une des deux chambres bénéficient d'une aide budgétaire conséquente.

Contrairement à la France, nous remarquons que le système italien favorise plus le débat politique et l'expression d'un pluralisme d'idées pendant les échéances électorales. Chaque parti politique est dans l'obligation de se battre pour avoir le meilleur score possible en vue d'avoir le plus de financement public car le remboursement est tablé sur les résultats et calculé en fonction des voix obtenues par chaque parti et non pas un système forfaitaire.

Ces deux systèmes de financement politique sont soumis à des conditions de transparence et de contrôle en vue de garantir le respect des dispositions édictées par le législateur.

¹⁶⁵ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P. 80

DEUXIEME PARTIE

-

LA TRANSPARENCE FINANCIERE DE LA VIE POLITIQUE ET SON CONTROLE

L'objectif de tous les législateurs sur le financement politique est de moraliser la vie politique et d'assurer une transparence sans faille de celle-ci. Comment ? Le système trouvé est de rendre publics aussi bien les comptes des partis politiques que ceux des campagnes électorales. En plus de cela, chaque système prévoit la déclaration de la fortune des élus. Malgré cela, il convient de mettre en place un système de sanctions géré soit par des organes administratifs, soit politiques ou même judiciaires.

TITRE I : LA TRANSPARENCE FINANCIERE DE LA VIE POLITIQUE :

Ici, il s'agira de se pencher sur la publication des comptes politiques et le régime de la déclaration des hommes politiques. Ceci est nécessaire dans la mesure où le citoyen qui les élit va se rendre compte de l'évolution des patrimoines des hommes politiques et s'assurer que ces fonctions ne sont pas faites pour s'enrichir mais pour l'intérêt général. En plus, après chaque processus démocratique, à savoir le vote, le citoyen pourra prendre connaissance des sommes engagées et des moyens dont disposait chaque candidat.

Chapitre I : Les publications des comptes de campagnes et des partis politiques : une transparence nuancée

Pour l'établissement d'un compte politique, la loi oblige les déclarants à passer par un intermédiaire pour recueillir des fonds (Section 1) qui s'assure de l'origine des fonds avant publication (Section 2).

Section 1 : Le recours à des intermédiaires financiers

Les intermédiaires financiers jouent un rôle assez limité de transparence que ce soit en Italie (§2) ou en France (§1).

§1- Le rôle du mandataire en France :

Les fonds des candidats et des partis politiques doivent transiter par un intermédiaire qu'on appelle le « *mandataire financier* ».

Pour les candidats, l'article L. 52- 4, alinéa 1 du Code électoral dispose : « *Tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral ou une personne physique dénommée le mandataire financier. Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats* ». Le rôle du mandataire est de recueillir pendant l'année qui précède le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne. D'ailleurs, c'est à lui que revient la charge de régler les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour du scrutin où elle a été acquise, à l'exception de celles prises en charge par un parti ou groupement politique. Si le candidat règle directement des dépenses avant la désignation du mandataire, celui-ci doit les rembourser et les faire figurer dans son compte bancaire ou postal (article 52-4, alinéa 3). La qualité de candidat ou de colistier est incompatible avec celle de mandataire¹⁶⁶. Le candidat a la possibilité de choisir au détriment du mandataire, une association de financement, dont il ne peut pas être membre. « *L'association de financement électorale doit être déclarée selon les modalités*

¹⁶⁶ Loi du 10 Avril 1996

*prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*¹⁶⁷». L'accord du candidat est nécessaire pour cette déclaration. L'association de financement électoral et le mandataire financier doivent tenir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de leurs opérations financières ; ces comptes sont ensuite annexés au compte de campagne du candidat. Ceci renforce la portée du dispositif de transparence. Le mandataire est déclaré à la préfecture du domicile du candidat et ses fonctions s'arrêtent de plein droit trois mois après l'élection.

Quant aux partis politiques, ils ne peuvent recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par eux qui soit une association de financement ou une personne physique¹⁶⁸. L'agrément en qualité d'association est donné par la Commission Nationale des Comptes de Campagnes et des Financements Politiques. Mais la seule mission qui leur est dévolue est le recueil de fonds à l'intérieur de la circonscription territoriale définie pour leurs activités. Excepté les dépenses de fonctionnement courantes, aucune dépense ne peut être effectuée à partir du compte bancaire ou postal qu'ils sont tenus d'ouvrir pour recevoir les dons et, le cas échéant, les cotisations moyennant un reçu dont les modalités sont fixées par un Décret du Conseil d'Etat. Ils reversent les fonds aux partis qui sont libres de leur usage¹⁶⁹. Plus sûre, la formule de l'association de financement est préférée à celle du mandataire par les grands partis politiques. Les petites formations politiques privilégient plutôt le choix du mandataire¹⁷⁰.

L'existence d'un mandataire pour un candidat est intéressante dans la mesure où le décideur n'est pas celui qui dépense. Il y a donc une transparence et la mainmise du candidat sur les fonds de sa campagne est quasi inexistante sauf pour les fonds payés de sa propre poche. S'agissant des partis politiques, à part le fait qu'un mandataire sert à recueillir les fonds respectant les plafonds, son intérêt est peu important car les partis politiques, grâce à leur liberté constitutionnelle, font de leur argent ce qu'ils en veulent. En plus, les cotisations recueillies lors des meetings mettent en cause l'existence même ce mandataire et en même temps à l'objectif de transparence.

Qu'en est-il de l'exemple italien ?

¹⁶⁷ Article L. 52-5 du Code Electoral

¹⁶⁸ Article 11 de la loi du 11 Mars 1988

¹⁶⁹ GUISELIN Emmanuel-Pie, le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.95

¹⁷⁰ Ibid. P. 95

§ 2- L'intermédiaire financier en Italie:

En Italie, chaque candidat est tenu de désigner un mandataire électoral qui doit retracer toutes les opérations sur un compte bancaire ou postal¹⁷¹. Un candidat ne peut pas avoir plus d'un mandataire. En cas de dépenses sur fonds propres ne dépassant pas la somme de 2582,28 euros, le candidat est exempté de la nomination d'un mandataire. Il revient donc à ce mandataire d'enregistrer toutes les contributions faites pour le compte du candidat avec la tenue du compte bancaire ou postal. Le compte du mandataire est ensuite remis au collège régional de garantie électorale pour validation.

Quant aux partis et mouvements politiques, c'est leur trésorier ou leur représentant légal qui s'occupe de la collecte de fonds. Il établit un compte mais qui n'est soumis à aucun contrôle.

Contrairement à la législation française, on voit que le système italien est assez respectueux de la liberté constitutionnelle dont jouissent les formations politiques. C'est un système trop libéral et aucune contrainte n'est presque opposée aux partis politiques. Au moins, le système français a le mérite d'être plus contraignant pour les partis et par ce fait, assainit l'argent du monde politique.

Les comptes établis aussi bien par le mandataire français qu'italien font l'objet de publication ou de déclaration.

Section 2 : La publication des comptes politiques

La publication des comptes concerne aussi bien les comptes des partis politiques (§1) que ceux des campagnes électorales (§2) que l'on soit en Italie ou en France. La connaissance de ces comptes par le public concrétise l'objectif de transparence voulu par le législateur.

§1- La publication des comptes des Partis politiques :

En France, sans que la nomination d'un mandataire financier nuise à leur liberté constitutionnelle¹⁷², les partis politiques sont obligés à la tenue d'une comptabilité dès lors qu'ils bénéficient du financement public ou qu'ils recueillent des fonds par

¹⁷¹ DOUBLET Yves-Marie, le Financement de la vie politique, PUF, 1997, P.81

¹⁷² Décision N°89-271 D.C. du 11 Janvier 1988 : en fait les partis politiques ont la faculté de choisir ce mandataire dans la mesure où le contrôle se situe juste au niveau de la déclaration de la personne physique mandataire ou de l'association de financement ; voire aussi CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P. 60

l'intermédiaire d'une association de financement ou d'un mandataire financier et le dépôt de comptes certifiés par deux commissaires aux comptes une fois par an suivant l'article 11-7 de la loi du 11 Mars 1988. Selon la deuxième phrase de l'alinéa 1 de cet article 11-7, « *cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprise dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ». Puis, les comptes sont déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la CNCCFP qui en assure la publication sommaire au *journal officiel*. Il faut dire que les règles comptables n'étaient pas du tout respectées par les partis politiques au début de la législation en 1988 et il a appartenu à la Commission en concertation avec les trésoriers des partis et les représentants des commissaires aux comptes de mettre en place une précision accrue dans le détail des comptes d'ensemble¹⁷³. Cette publication même assez sommaire a permis une information capitale pour les citoyens. En effet, lorsqu'ils existaient, entre janvier 1990 et janvier 1995, les dons des personnes morales étaient publiés, avec indication de leur montant, ce qui permettait au public de connaître les liens entre certains partis politiques et les entreprises donatrices¹⁷⁴. Avec l'interdiction des dons des personnes morales, la comptabilité des formations a perdu son caractère sensationnel ou polémique ne suscitant plus guère, de facto, que quelques commentaires épars rédigés par des spécialistes pour des spécialistes¹⁷⁵.

Ce qui est à critiquer est aussi le décalage entre la date du dépôt du compte et le délai de publication de celui-ci allant souvent jusqu'à deux ans d'intervalle. Par exemple, les comptes de 2003 ont été publiés en septembre 2005 soit 21 mois après l'exercice comptable et 15 mois après la date limite de dépôt du compte¹⁷⁶. L'objectif étant de faciliter le dépôt et le traitement des comptes, des réflexions entre la CNCCFP et la Compagnie Nationale de Commissaires aux comptes ont été conduites afin d'améliorer le rendement du système avec des méthodes comme par exemple la dématérialisation de la

¹⁷³ GUISELIN Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*, Ellipses, 2004, P. 97. Voir également à ce propos une analyse pertinente de TOLINI Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, PP. 281-287

¹⁷⁴ CAMBY Jean-Pierre, *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien, 1997, P.61

¹⁷⁵ TOLINI Nicolas, *Le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, P. 287

¹⁷⁶ *Ibid.* P.287

procédure à l'image de celle des marchés publics avec transmission du dossier par Internet¹⁷⁷.

En Italie, on remarque l'existence de la même situation qu'en France. En effet, les partis politiques doivent établir un état patrimonial, un compte de gestion, un compte de résultats et un compte d'activités financières. Doivent être joints à ces comptes un rapport sur la situation économique et patrimoniale du parti et une note explicative faisant apparaître notamment les critères d'évaluation retenus, la variation de l'actif et du passif, le montant des crédits et des dettes d'une durée supérieure à cinq ans¹⁷⁸. Ces documents approuvés par le représentant légal du parti ou son trésorier sont publiés dans un supplément du *journal officiel*¹⁷⁹. Les comptes ainsi qu'une synthèse de la gestion du parti et de la note annexée doivent être publiés avant le 30 juin dans deux quotidiens dont au moins, une de diffusion nationale. Ce qui accroît l'étendue de la diffusion de cette information par rapport à la France où les comptes sont uniquement publiés dans le *journal officiel*. En plus de cette publication, les partis politiques bénéficiaires d'un don de plus de 50000 euros en un an sont tenus de faire une déclaration commune avec le donateur et qui est adressée au Président de la Chambre des Députés dans les trois mois suivant leur réception¹⁸⁰. Ce système permet de garder une traçabilité des dons les plus importants¹⁸¹. Par ailleurs, ces comptes sont transmis au ministre du Trésor par les Présidents des deux Chambres. Les comptes permanents des partis politiques italiens ne sont soumis à aucun contrôle à cause de la jouissance de leur liberté constitutionnelle. Seul un système de contrôle interne propre à chaque parti politique existe. Ceci représente une grande différence avec la France où les comptes des partis politiques sont soumis à un contrôle externe d'une commission administrative à savoir la CNCCFP. Ce choix du législateur italien est compréhensible dans la mesure où les partis politiques ne bénéficient plus, depuis 1993, de financement public direct contrairement aux partis politiques français qui, eux, bénéficient d'un financement permanent de l'Etat. Pour rappel, seul existe le financement volontaire des citoyens à travers la déduction de 0,04 % de leur impôt sur le revenu. La contrepartie à cette liberté de gestion se situe au niveau de l'information qui

¹⁷⁷ Ibid. P. 287

¹⁷⁸ C'est important pour les partis politiques de faire un bilan car le remboursement des dettes est prévu. Il s'agit de 1% de la somme allouée au remboursement des dépenses électorales.

¹⁷⁹ Article 8 de la Loi L.2/1997

¹⁸⁰ Article 4, paragraphe 3 de la loi L. 659/1981

¹⁸¹ Cette disposition ne s'applique pas à tous les prêts accordés directement par les banques ou les sociétés bancaires dans les conditions des accords interbancaires, par un organisme étranger. L'obligation de déclaration est à la charge du seul sujet bénéficiaire.

permet aux citoyens de sanctionner à travers leurs votes les partis politiques peu vertueux dans la gestion de leur argent.

Justement, qu'en est-il de la publication des comptes de campagnes dans les deux pays ?

§ 2- La publication des comptes de campagnes électorales:

Publier les comptes des campagnes électorales est très important car il permet aux citoyens de connaître les sommes investies par les protagonistes en vue de la victoire électorale. Hormis cet aspect informatif, quel intérêt représente la publication d'un compte de campagne ?

En Italie, où le candidat est beaucoup plus soumis aux contraintes légales que les partis politiques, on remarque les obligations suivantes auxquelles est soumis tout candidat. Trois mois après la proclamation des résultats, les candidats élus doivent faire une déclaration dans laquelle sont retracés les coûts et les dettes contractées pour la propagande électorale ou qui atteste qu'il s'est fondé uniquement sur la propagande médiatique assurée par un media affilié à un parti politique¹⁸² au collège de garantie électorale. Les candidats non élus sont exigés uniquement à faire la même déclaration aussi au collège de garantie électorale¹⁸³ qui contrôle la régularité de tous les comptes. Une aide électorale, reçue même avant le début des campagnes électorales, dépassant 50 000 euros en un an, fait l'objet d'une déclaration conjointe du donateur et du bénéficiaire au Président de la Chambre des députés. En plus de ces obligations, la déclaration doit comporter un état des contributions et des services reçus et les dépenses engagées si le montant ou la valeur dépasse 20 000 euros. Les vérifications de conformité sont effectuées par le Collège de garantie électorale¹⁸⁴. Au bout de cent vingt jours, les comptes des candidats sont accessibles aux citoyens qui disposeront alors d'une occasion de se plaindre de leur régularité. Le compte est réputé approuvé cent quatre-vingt jours après la réception des documents par le collège si aucune contestation n'est faite par le collège de garantie électorale. En cas d'irrégularité, le candidat peut être entendu dans un délai de quinze jours et tenter un recours devant le collège central de garantie électorale présidé par le premier président de la Cour de Cassation si la décision du collège régional lui est défavorable.

¹⁸² Article 2, paragraphe 1, L. 441/1982 et Article 7, paragraphe 6, L.515/1993

¹⁸³ Article 7, paragraphe 7, L. 515/1993

¹⁸⁴ Article 14 de la L. 515/1993

Les représentants des partis politiques, des mouvements, des listes et des groupes de candidats en lice pour les élections législatives ont aussi la responsabilité de déclarer toutes les contributions reçues pour la campagne aux Présidents de leurs chambres respectives, dans les quarante-cinq jours après la prise de fonction retraçant les coûts de la campagne et ses sources de financement.

En France, un régime de déclaration pour les candidats aux élections existe également. Selon l'article L. 52-12, alinéa 1^{er} du Code électoral, chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales « *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 effectuée en vue de l'élection* ». Selon l'alinéa 2 du même article, le candidat doit déposer à la CNCCFP son compte de campagne et ses annexes, présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte¹⁸⁵ au « *plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour du scrutin où l'élection a été acquise* » soit deux mois après l'élection. Ce dépôt du compte de campagne, obligatoire, est très important. Monsieur Jean-Pierre CAMBY en décèle trois raisons¹⁸⁶ : d'abord, cette obligation est la traduction de la nécessité pour chacun des candidats de respecter la loi et de prouver qu'il s'est conformé à ses dispositions surtout concernant le plafonnement des dépenses électorales. Ensuite, la nécessité du contrôle extérieur aux partis et aux candidats par plusieurs personnes ou institutions conforte cette obligation. Et la volonté de sanctionner le candidat qui ne respectera pas les règles constitue la troisième raison de cette obligation. C'est la CNCCFP qui en assure le contrôle et la publication au *journal officiel*. Ce système jugé satisfaisant et opérationnel par la doctrine¹⁸⁷ du fait de l'implication des candidats à être contrôlés, est aujourd'hui remis en cause. En effet, le Conseil Constitutionnel a envisagé que les candidats aux élections législatives ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés soient dispensés du dépôt de leur compte de campagne¹⁸⁸. Mais le Gouvernement n'a pas

¹⁸⁵ Ici, les dépenses faites par les tiers ne sont pas pris en compte, ce qui est dénoncé dans le rapport Mazeaud, 2009, P.8

¹⁸⁶ CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1997, P.105

¹⁸⁷ GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.96

¹⁸⁸ Obs. relatives aux élections législatives de juin 2002, JO du 21 MAI 2003, P.8695, Proposition reprise dans le rapport Mazeaud, 2009, P.14

suivi cette recommandation du Conseil Constitutionnel dans une Ordonnance du 8 Décembre 2003.

Ainsi, comme en Italie, tous les candidats sont soumis à cette obligation de déclaration. Par ailleurs, l'obligation de déclaration ne s'arrête pas qu'au niveau des partis politiques ou des candidats. Les personnalités politiques sont, eux, aussi soumis à une transparence patrimoniale.

Chapitre II : La transparence patrimoniale des hommes politiques : publique en Italie et omerta en France

Les personnalités politiques se sont vues obliger de déclarer leur patrimoine personnel au nom de la transparence financière à partir de 1988 en France et depuis une loi du 5 juillet 1982 en Italie. L'objectif cherché était de combattre la suspicion dont les élus (et les grands dirigeants) font l'objet. Ainsi, « *il fallait donner aux citoyens l'assurance que l'exercice d'un mandat ou de fonctions ne serait pas l'occasion d'un enrichissement anormal et donc conforter la dignité attachée à l'exercice du mandat politique*¹⁸⁹ » remarque Monsieur GUISELIN. Cet objectif du législateur étant clairement affiché, il convient de voir les personnes assujetties à cette transparence patrimoniale (Section 1) avant d'évoquer le régime relatif à la déclaration du patrimoine (Section 2).

Section 1 : Les personnes assujetties à la transparence patrimoniale

La plupart des personnalités visées par la déclaration patrimoniale sont les élus (§1) et d'autres personnalités exerçant d'importantes fonctions publiques (§2)

§1- Une obligation logique pour les élus :

Une transparence patrimoniale de la part de certains élus est exigée par la loi¹⁹⁰.

En France, les personnalités visées ont été, en premier lieu, des candidats à l'élection du Président de la République¹⁹¹ qui doivent s'engager à remettre une déclaration au moment de la candidature et une autre déclaration en fin de mandat. Ensuite, les députés et les sénateurs sont astreints à la même obligation de dépôt en début et en fin de mandat auprès du bureau de leur assemblée respective. C'est le même cas pour les membres du gouvernement au titre de la compétence de l'autorité administrative instituée et ceux qui à l'échelon local exercent une fonction importante¹⁹² : les présidents des conseils régionaux, le président de l'Assemblée de Corse¹⁹³, les présidents des assemblées territoriales d'outre-mer, les présidents élus d'exécutifs de territoires d'outre-mer, les présidents des conseils généraux (et ceux disposant d'une délégation de signature), et surtout les maires des villes

¹⁸⁹ GUISELIN Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*, Ellipses, 2004, P. 97

¹⁹⁰ Loi n°88-227 du 11 Mars 1988 en France et la loi n°441 du 5 Juillet 1982 en Italie

¹⁹¹ Loi du 6 Novembre 1962

¹⁹² Extension faite par une loi du 8 février 1995

¹⁹³ Qui dispose d'une fonction de Président du Conseil Exécutif depuis la loi du 13 Mai 1991

de plus 30 000 habitants et des adjoints aux maires des villes de plus 100 000 habitants ainsi que les parlementaires européens.

En Italie, on s'aperçoit que cette obligation de déclaration concerne presque les mêmes personnalités élues qu'en France. En effet, au terme de l'article 1 de la loi n°441 du 5 juillet 1982, les hommes politiques visés par l'obligation de déclaration de l'état du patrimoine sont les membres du Sénat et de la Chambre des Députés, le Président du Conseil des Ministres, les ministres et les secrétaires d'Etat. Les dirigeants des collectivités locales sont également concernés¹⁹⁴ et les dirigeants des capitales provençales de plus 100 000 habitants. Mention n'est pas faite des parlementaires européens contrairement à la France dont le cercle de contrôle est encore plus vaste et plus contraignant que celui de l'Italie. Ce qui dénote encore le souci de la France de mieux contrôler la vie politique. Le champ d'application de cette obligation est donc beaucoup plus large en France qu'en Italie quant aux élus.

§2- L'obligation de déclaration patrimoniale liée à la fonction:

En Italie comme en France, les personnes disposant d'importantes fonctions publico-politiques sont aussi concernées par cette transparence patrimoniale.

Avec la loi du 8 février 1995, la France a opté pour la soumission à cette obligation de transparence financière des dirigeants du secteur public ou parapublic. Ont été visés les dirigeants d'organismes publics à caractère administratif (OPAC) et des organismes publics d'office pour l'habitat à loyer modéré (OPHLM) et les dirigeants des sociétés d'économie mixte (SEM) dont le chiffre d'affaires est supérieur à 750 000 euros. Ceci représente un nombre considérable de personnalités soumises à cette déclaration et qui peut poser un problème de contrôle.

En Italie, dans l'article 12 de la loi n°441 du 5 Juillet 1982 figurent les personnalités soumises à l'obligation de déclaration. Il s'agit des dirigeants des institutions et entités publiques, y compris économiques dont la nomination relève du Conseil des Ministres ; les dirigeants des entreprises disposant des capitaux dans l'Etat ou des organismes publics multiples dans lesquels l'Etat dispose de plus de 20% du capital ; les dirigeants des organismes publics dont 50 % des dépenses totales ; les administrateurs autonomes de

¹⁹⁴ Article 12, paragraphe 3, Loi n°441 du 5 juillet 1982

l'Etat et les directeurs généraux de l'extraordinaire arrêté royal du 15 Octobre 1925, n°2578.

On voit que le législateur italien a essayé de donner des précisions quant aux personnalités pouvant être soumises à cette déclaration ; ce qui limite drastiquement le nombre de déclarations à contrôler tandis qu'en France, on peut se demander si toutefois le contrôle des personnalités non politiques soumises à la même déclaration sera un jour exhaustif sans intervention du législateur en vue de limiter le nombre de personnes soumises en apportant des ajustements ou des seuils aux types d'organismes assujettis. Quant aux personnalités politiques, il est important que tous les échelons, nationaux, locaux et même européens soit soumis à ce régime. Evoquant cette question, quel type de procédure doivent suivre ces personnalités pour faire leur déclaration.

Section 2 : La procédure relative aux déclarations

La déclaration des patrimoines se fait toujours après la nomination de la personne assujettie ou après les élections. Cette information est accessible en Italie par les citoyens (§2) contrairement à la France (§1).

§1- Une déclaration inaccessible aux citoyens en France:

Le législateur français a prévu un système qui porte sur le contrôle de l'évolution du patrimoine et non sur celui du revenu des élus. L'article L.O. 135-1¹⁹⁵ du Code électoral précise le contenu de cette déclaration : « *Dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, le député est tenu de déposer auprès de la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère de sa situation patrimoniale concernant notamment la totalité de ses biens propres ainsi que, éventuellement ceux de la communauté ou les biens réputés indivis en application de l'article 1538 du Code Civil* ». C'est le même régime qui s'applique aux membres du Gouvernement¹⁹⁶. L'évaluation des biens est faite à la date du fait générateur de la déclaration c'est-à-dire après la nomination ou l'élection. Pendant l'exercice de leur mandat, les personnes assujetties peuvent communiquer à la Commission toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois qu'elles le jugent utile. Une autre déclaration doit être faite à la Commission « *deux mois au plus tôt ou un mois au plus*

¹⁹⁵ Loi organique du 19 Janvier 1995

¹⁹⁶ Article 1 de la loi du 11 Mars 1988 modifiée par la n°95-126 du 8 février 1995

tard avant l'expiration du mandat » selon la loi. Si une déclaration intervient moins de six mois avant la date à laquelle devrait intervenir une déclaration de sortie, celle-ci n'est plus requise. Ces délais sont impératifs à peine de sanction.

Dans l'exercice de sa mission de contrôle, la commission pour la transparence financière de la vie politique a entendu privilégier une définition plus large du patrimoine déclaré, n'hésitant pas à élaborer un formulaire reprenant par rubriques les différents éléments que peut comporter un patrimoine¹⁹⁷. Une démarche de sincérité peut donc prévaloir entre les déclarants et la commission malgré les limites de son contrôle¹⁹⁸. Cependant, ce bon rapport entre les déclarants et la commission n'a pas permis une extériorisation des déclarations à l'usage des citoyens. En effet, le respect de la vie privée des hommes politiques a conduit le législateur à poser le principe du caractère confidentiel des déclarations reçues par la Commission. Excepté la publication des déclarations de début et de fin de mandat du Président de la République au *Journal Officiel*, les citoyens doivent se contenter des rapports périodiques de la Commission et des observations d'ordre général qu'ils contiennent. Dans ce cas, on peut se demander si cette déclaration a un intérêt si l'opinion ne peut pas apporter son jugement ? Ne faudrait-il pas redéfinir les contours de la notion de vie privée qui devient désormais une notion assez vague et qui fait objet de beaucoup d'amalgames. Nous pensons qu'une personnalité qui dirige une entreprise publique ou qui exerce une fonction électorale n'est plus vraiment une personne privée. Autrement dit, sa vie privée se trouve assez limitée de par sa fonction comme c'est le cas du Président de la République. Pourquoi donc publier la déclaration du patrimoine du Président de la République et soustraire les autres personnes assujetties à cette déclaration ? Cette interrogation mérite d'être traitée par le législateur.

L'Italie a fait le choix de mettre le citoyen au courant de la situation patrimoniale de ses personnalités assujetties.

§2- L'accessibilité de la déclaration patrimoniale en Italie:

En Italie, l'article 2 de la loi n°441 du 5 juillet 1982 dispose que les députés et les sénateurs sont tenus de faire leur déclaration trois mois après l'élection auprès du bureau de la chambre à laquelle appartient le candidat. En plus des dépenses concernant les

¹⁹⁷ GUISELIN Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*, Ellipses, 2004, P. 99

¹⁹⁸ Nous étudierons cette commission dans le titre suivant sur le contrôle

campagnes électorales¹⁹⁹, la déclaration est faite sur l'honneur et doit contenir les éléments sur les droits réels immobiliers et les biens mobiliers enregistrés dans les dossiers publics, les activités ou actions dans les entreprises... Une copie de la déclaration d'impôt sur le revenu est exigée. Une déclaration sur l'évolution du patrimoine est faite un mois après la déclaration d'impôt sur le revenu. Trois mois avant la fin du mandat ou des fonctions, le déclarant doit faire une déclaration de sortie selon l'article 4 de la loi n°441 du 5 juillet 1982. Les déclarations sont faites à travers un formulaire établi par les bureaux du Sénat et de la Chambre des députés. En cas de manquement à cette obligation de déclaration dans les trois mois suivant son élection, le déclarant défaillant est mis en demeure par le Président du bureau auquel il appartient. S'il ne tient pas compte de cela, une communication est faite à l'Assemblée sans préjudice d'éventuelles sanctions²⁰⁰. Les déclarations sont publiées dans un « *bulletin spécial* » publié par le bureau de la Chambre et les informations résultant de l'état récapitulatif de la déclaration pour chaque déclarant sont affichées, aux termes de l'article 9 de la loi de 1982. C'est le Sénat qui publie les informations sur les membres du gouvernement. Quant aux élus locaux, la déclaration est publiée dans un bulletin spécial des conseils régionaux, municipaux, provinciaux. Pour les dirigeants des entreprises assujetties, la déclaration est faite au Président du Conseil. S'agissant des mises en garde, elles sont faites soit par le maire, soit par le Président du Conseil.

Hormis ces modalités de déclarations différentes avec celles de la France où elles sont transmises à un organe administratif, le système italien permet à chaque citoyen inscrit sur les listes électorales de savoir les informations sur les déclarations de patrimoine²⁰¹. Ceci est très intéressant dans la mesure où il permet à l'électeur de savoir si son élu profite de son mandat pour s'enrichir ou pas. Seulement ce qui est regrettable pour ce système italien et qui nous semble insuffisant, c'est l'existence d'une simple mise en garde pour les déclarants défaillants. Un système de sanction, par contre, existe pour la France.

Toujours dans cette optique de contrôle, quels sont globalement les types contrôles exercés sur la vie politique, sur les acteurs politiques afin de sanctionner le non respect de toutes les dispositions liées à la réglementation sur la vie politique.

¹⁹⁹ Op. Cit. La publication des comptes de campagnes

²⁰⁰ Article 7 de la loi n°441 du 5 juillet 1982

²⁰¹ Article 8 de la même loi

TITRE II : LE CONTROLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

Ce système de contrôle dépend des autorités administratives ou des autorités politiques. Une partie du contrôle est confiée également à des autorités judiciaires. Chaque système de contrôle a ses failles et ses avantages et il convient à la culture de chaque pays de s'approprier le contrôle qui lui convient. Ainsi, il convient de les classer en contrôle non juridictionnel (chapitre 1) et en contrôle juridictionnel (chapitre 2).

Chapitre I: Le système de contrôle non juridictionnel : une efficacité relative

Dans presque tous les pays régissant le financement de la vie politique, les modes de contrôle ne sont pas les mêmes et souvent, des organes de tout type interviennent dans ce processus de contrôle du financement politique : administratif, politique, organe adhoc... La France a confié principalement la lourde tâche de contrôle de la vie politique à deux organes administratifs (Section 1) tandis qu'en Italie, c'est un système de contrôle quasi politique qui sévit (Section 2).

Section 1 : Un contrôle administratif en France

La France a fait le pari de confier la mise en place de la transparence financière de la vie politique à deux organes administratifs à savoir : la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (§1) et la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique (§2).

§1- La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques : CNCCFP

La Commission Nationale de Comptes de Campagne et des Financements politiques a été instituée par la loi n°90-55 du 19 janvier 1990, deux ans après les premières législations sur le financement politique²⁰². Faute de ressources suffisantes pour mener à bien la mission dont elle est investie, la Commission a dû faire face à de lourds handicaps pour s'imposer²⁰³. Ceci peut s'expliquer par le fait que certains politiques ne voulaient pas l'intervention d'une autorité externe pour contrôler un monde dominé par l'omerta²⁰⁴.

La composition de la CNCCFP est régie par l'article L. 52-14, alinéa 1^{er} du Code électoral. Ainsi, elle comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret :

- Trois membres ou membres honoraires du Conseil d'Etat, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, après avis du bureau ;

²⁰² La création d'une instance administrative de contrôle de financement des campagnes et des partis ne faisait pas partie des préoccupations du législateur en 1988

²⁰³ Bureau de 320 m² et budget de 365 000 francs ; l'acceptation de premiers fonctionnaires en 1991 chargés de Secrétariat général ; voire TOLINI Nicolas, Le financement des Partis politiques, Dalloz, 2007, P.304

²⁰⁴ TOLINI Nicolas, Le financement des Partis politiques, Dalloz, 2007, P.304

- Trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ;
- Trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.

La commission élit son président. Elle bénéficie aussi de fonctionnaires ou d'agents contractuels qu'elle peut recruter pour les besoins de son fonctionnement et qui sont « *tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions* ». Il faut dire que ce mode de nomination par les magistrats des hautes instances juridictionnelles fait gagner à la commission une légitimité, assure l'indépendance de l'institution en écartant toute suspicion de nomination de complaisance. La collégialité de la Commission est une garantie supplémentaire d'objectivité et de sérieux car elle permet d'imposer « *le principe d'une délibération collective sur des sujets qui peuvent se révéler sensibles ou des questions complexes*²⁰⁵ » comme le contrôle des financements politiques.

La question du statut de la CNCCFP a fait couler beaucoup d'encre. En effet, à sa création en 1990, elle n'a pas bénéficié du statut d'autorité administrative indépendante contrairement à certaines autorités créées pendant les mêmes périodes et qualifiées directement par le législateur d'autorités administratives indépendantes²⁰⁶. En tout cas, l'interprétation faite par le Conseil Constitutionnel quant au statut de cette commission était sans équivoque. Le Conseil Constitutionnel l'a classée parmi les autorités administratives indépendantes et non parmi les organes juridictionnels²⁰⁷. Considérer la CNCCFP comme une autorité administrative indépendante est d'une grande importance car celle-ci est généralement admise comme un organisme doté d'une autorité lui permettant de prendre des décisions ou, à tout le moins, d'exercer un pouvoir d'influence, et présentant des garanties d'indépendance²⁰⁸. Cette consécration est intervenue finalement en 2003 après l'adoption de l'Ordonnance n° 2003-1165 du 8 Décembre 2003 portant simplification administrative en matière électorale et qui a conduit à la reformation de l'article L. 52 - 14 du Code Electoral. Et une observation intéressante de son Président

²⁰⁵ Ibid. P 306

²⁰⁶ Certaines autorités sont directement qualifiées par le législateur d'autorité administrative indépendante comme la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL par l'article 8 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978)...

²⁰⁷ DC n°89-271 DC du 11 janvier 1990, considérants 7 et 8

²⁰⁸ TOLINI Nicolas, Le Financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P. 309

BONNET vient corroborer toute cette construction juridique qui disait que la CNCCFP était « *déjà en fait* » une autorité administrative indépendante mais « *elle l'est devenue en droit*²⁰⁹ ». Cette transformation en autorité administrative indépendante a permis à la commission d'avoir un peu plus de moyens financiers et humains²¹⁰ pour répondre aux exigences de contrôle et de régulation qu'engendrait un calendrier électoral de plus en plus chargé et un nombre croissant de présentation de candidatures aux différentes élections. Aussi, le contrôle opéré emporte juridiquement des conséquences notables car, de nature administrative, il s'impose aux personnes visées sans toute fois lier le juge qui reste libre de confirmer ou d'infirmer la position adoptée par l'institution²¹¹. De toute façon, sa mission de conseil des candidats sur leurs responsabilités et des responsables des partis politiques sur leurs obligations légales²¹² reste indéniable.

La CNCCFP a pour mission principale le contrôle des comptes de campagnes et celui, de façon subsidiaire, des partis politiques. Alors, la Commission est compétente pour vérifier les comptes de campagnes de tous les candidats aux élections européennes, législatives, régionales, territoriales et provinciales ainsi que des candidats aux élections cantonales et municipales dans les cantons et les communes de plus de 9000 habitants. Le contrôle des comptes de campagnes des candidats aux élections présidentielles n'était pas confié²¹³ à la commission. Avec la réforme opérée par la loi organique n°2006-404 du 5 Avril 2006, ce contrôle est transféré à la CNCCFP. La mission de la commission s'agissant des comptes de campagnes concerne principalement le respect par les candidats des règles régissant le financement des campagnes électorales²¹⁴ notamment à travers le contrôle des recettes et dépenses dans les comptes, lesquels doivent être en équilibre ou excédentaires²¹⁵. S'agissant de ses pouvoirs, la Commission « *approuve et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne* »²¹⁶. La commission doit se prononcer dans un délai de six mois (sauf en cas de réclamation²¹⁷) et passé ce délai, les comptes sont réputés

²⁰⁹ Le Monde, 29 décembre 2003, p.6 ; Ibid. P 309

²¹⁰ Ces moyens financiers étaient de 4, 75 million d'euros en 2010 selon le rapport 2010

²¹¹ TOLINI Nicolas, le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P 311

²¹² GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit des Partis Politiques, Ellipses, 2004, P.116

²¹³ Le contrôle des comptes de campagnes des candidats aux présidentielles relevait du Conseil Constitutionnel selon la loi organique du 10 Mai 1990 complétant la loi du 6 novembre 1962.

²¹⁴ Op.cit Titre II de la première de notre étude

²¹⁵ Les comptes ne présentant pas recettes ni de dépenses sont exclus par l'ordonnance du 8 décembre 2003 car ces comptes « zéro » n'avaient aucune utilité à être contrôlés

²¹⁶ Article L. 52- 15 du Code Electoral

²¹⁷ Ce délai est raccourci dans le cas d'une élection où le juge électoral est compétent aux termes de l'article L. 118-2 du Code Electoral qui le ramène à deux mois

approuvés. Avec un budget de plus 4 millions d'euros en 2010 et un recrutement de contractuels lui permettant d'intensifier sa démarche de modernisation et de professionnalisation en mettant en place l'application comptable interministérielle et la gestion électronique des documents, la commission a pu contrôler tous les comptes²¹⁸. Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après reformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission saisit le juge de l'élection²¹⁹. En cas de non-dépôt du compte dans le délai légal et de dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission est obligée de saisir car elle est en situation de compétence liée. Dans les autres manquements, elle s'octroie une compétence discrétionnaire et saisit le juge, in concreto, selon l'espèce et la gravité de la défaillance ; attitude qui a été validée par le juge de l'élection à posteriori démontrant ainsi un certain pragmatisme de la commission²²⁰. En général, il s'agit pour la commission de disposer d'une marge de manœuvre en vue de tirer les conséquences d'un manquement substantiel aux règles de financement.

Au fur et à mesure de la législation, les décisions de la commission se sont affinées car, avec le juge de l'élection, elle a pu apporter d'amples précisions sur les parties du texte ; et à travers les différents rapports, on remarque une nette amélioration quant au respect de la législation par les candidats²²¹. On observe aussi que la commission, sans préjudice des autres dispositions légales, contrôle beaucoup plus les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection donc les dépenses réelles, les obligations liées à l'établissement d'un compte de campagne exhaustif et sincère, dans les délais légaux. La doctrine estime que, cependant, la commission doit de moins en moins admettre les régularisations opérées à posteriori (après reformation) pour renforcer la réalité de son contrôle²²². En effet, les approbations après reformation constituent des recours gracieux possibles devant la Commission et de plein contentieux fait devant le juge administratif depuis une loi de 2010. On peut tout de même se réjouir du fait que le contrôle de la commission porte ses fruits à travers le respect progressif de la législation par les candidats.

²¹⁸ 249 comptes de campagnes pour les régionales de 2010 uniquement selon le Rapport CNCCFP 2010.

²¹⁹ Article L. 52-15, alinéa 3 du Code électoral

²²⁰ GUISELIN Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*, Ellipses, 2004, P. 117

²²¹ Par exemple, le dépôt hors-délai de comptes de campagne concerne aucun candidat pour les régionales de 2010 tandis que celles de 2004 enregistraient trois dépôts hors délai de compte ; Source : Rapport CNCCFP 2010

²²² GUISELIN Emmanuel-Pie, *Le droit de la vie politique*, Ellipses, 2004, P. 118

Quant à sa mission sur les partis politiques, la commission tient toujours à rappeler, autant dans ses rapports d'activité qu'à l'occasion de la publication des comptes des partis au *Journal Officiel*, les limites de son intervention dans ce cadre²²³ et surtout à cause de la limite instaurée par la liberté constitutionnelle dont disposent les partis politiques et empêchant ainsi la commission de contrôler les dépenses des partis ; ceux-ci étant autorisés de dépenser comme ils l'entendent. La commission ne peut pas intervenir directement pour contrôler les pièces justificatives des ressources des partis. Elle ne peut non plus les contrôler en profondeur et sa mission se borne donc à un contrôle de forme. Ainsi seule l'intervention de deux commissaires aux comptes permet à la commission de contrôler les partis politiques bénéficiant de fonds publics et autorisés à financer les campagnes électorales. Cette intervention des commissaires aux comptes porte uniquement sur la régularité de la comptabilité en vue de la certification du compte et non sur un éventuel manquement aux prohibitions légales. Une jurisprudence récente²²⁴ a permis de déterminer le cadre du contrôle des partis politiques. En effet, celui-ci se cantonne à trois types de contrôles : le respect de l'obligation de dépôt des comptes, le respect des obligations tenant au périmètre de la comptabilité et le respect de faire certifier les comptes déposés sans pouvoir pour autant écarter une incohérence décelée par les commissaires aux comptes²²⁵. Or, dénoncé par la commission²²⁶, ce périmètre des partis politiques est difficile à contrôler car il peut constituer une multitude de démembrements composés de clubs, d'associations de soutien, de mouvements... Seuls peuvent y accéder les commissaires aux comptes, d'où l'importance de leur certification²²⁷. Quelques garanties s'offrent tout de même à la commission pour pallier les limites de cette mission : une collaboration accrue avec les commissaires aux comptes, l'obligation de choisir un commissaire aux comptes pendant six ans par un parti politique. Sans être totalement démunie, la commission peut retirer l'agrément d'une association de financement qui a perçu des financements illicites²²⁸. Malgré tout, l'efficacité du contrôle du financement des partis politiques ne peut provenir que d'une réforme de l'article 4 de la Constitution limitant la liberté de création et d'activité de ces formations politiques car sans cela, la législation ne peut être que facilement contournable.

²²³ La fonction des mandataires n'a pas évolué ; la procédure de dématérialisation n'est pas appliquée par tous et la commission ne peut l'imposer ; Source : Rapport CNCCFP 2010, P. 86

²²⁴ CE, 9 juin 2010, Association Cap sur l'Avenir 13

²²⁵ CNCCFP, Rapport 2010, P. 88

²²⁶ Ibid. P. 89

²²⁷ Ibid. P. 89

²²⁸ Article 11-6 de la loi du 11 Mars 1988 modifiée

Connaissant ainsi la CNCCFP, on peut se demander la place qu'occupe la seconde autorité administrative intervenant dans le financement politique notamment la Commission Nationale pour la Transparence de la Vie Politique.

§2- La Commission pour la Transparence de la Vie Politique: CTVP

La Commission pour la Transparence de la Vie Politique est la deuxième autorité administrative française jouant un rôle décisif et essentiel qui a pour but de recevoir les déclarations de patrimoine des personnes assujetties à ce régime précédemment étudié. A l'instar de la CNCCFP, elle jouit d'un statut d'autorité administrative indépendante. Instituée par l'article 3 de la loi n° 88 – 227 du 11 Mars 1988, cette commission est composée de trois membres de droit qui sont le vice-président du Conseil d'Etat (Président de la commission), du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes. A ces membres de droit, la loi adjoint, à partir de 1995, six membres titulaires et six membres suppléants désignés à parité au sein des trois hautes instances précédemment visées²²⁹ à travers un système d'élection. Les membres de la Commission sont nommés par Décret. Disposant d'un secrétaire général, la CTVP est assistée de rapporteurs, recrute des vacataires comme la CNCCFP et peut bénéficier de la mise à disposition de fonctionnaires. C'est une formation plénière qui est chargée d'adopter le rapport périodique et d'examiner les déclarations des membres du gouvernement. Deux autres formations ordinaires (trois membres chacune) procèdent à l'examen des déclarations des autres assujettis. Elle établit, chaque fois qu'elle le juge utile, et en tout état de cause tous les trois ans, un rapport publié au *Journal Officiel* et ce rapport ne doit contenir aucune indication nominale quant aux situations patrimoniales. Il s'agit de respecter la vie privée des déclarants.

La mission de la Commission consiste à contrôler l'évolution du patrimoine des déclarants et ne peut en aucun procéder à l'examen des origines de celui-ci. Pas de pouvoir d'investigation et ne pouvant contrôler que ce qui a été déclaré²³⁰, le contrôle de la commission se trouve donc limitée. Toutefois, en faisant en sorte que les déclarants produisent des déclarations exhaustives lui permettant d'apprécier les comptes de façon

²²⁹ Il s'agit, selon l'article 3 de la loi du 11 Mars 1997, de : quatre présidents de section ou conseillers d'Etat ; quatre présidents de chambre ou conseillers à la Cour de cassation et quatre présidents de chambre ou conseillers maitres à la Cour des Comptes

²³⁰ CTVP, dixième Rapport de 2000, JO du 9 Mars 2001, P.3797

utile, la commission n'est pas considérée comme une simple autorité d'enregistrement²³¹. En demandant des éclaircissements concernant les déclarations douteuses, la commission s'octroie une procédure contradictoire afin de lever ses doutes²³². Si cette procédure n'éclaire pas la commission, elle transmet le dossier au Parquet. La commission estime que son contrôle est encore limité par le fait que certains des déclarants qui disposent des comptes bancaires à l'étranger ne procèdent pas forcément à l'indication de ce compte et elle souhaite que la déclaration de ce type de comptes bancaires soit systématique²³³. Dans son rapport, la commission dénonce une dégradation dans le respect des délais de dépôts des déclarations et des demandes d'éclaircissements en légère croissance²³⁴. Le Groupe d'Etats Contre la Corruption qui est un organe placé auprès du Conseil de l'Europe fustige davantage le contrôle de la Commission en ces termes : celle-ci « *doit se contenter exclusivement des informations fournies par les déclarants et ne peut exiger leur communication, les déclarants ne sont pas tenus de déclarer l'ensemble de leurs mandats et fonctions ni leurs revenus, la sanction de l'inéligibilité peut avoir peu d'effet dissuasif sur un élu sortant ne se présentant plus qui préférera ne pas effectuer sa déclaration post-mandat, des problèmes sont apparus en pratique du fait de l'absence de sanction pour les déclarations mensongères*²³⁵ ». De cela ressortent des propositions comme le renforcement de la fonction de contrôle de la CTVP, l'extension des informations qui doivent lui être fournies et l'introduction d'un mécanisme permettant de sanctionner les déclarations mensongères (celle-ci ayant eu un accord favorable de la part du Premier Ministre), la restriction du champ des dirigeants d'organismes publics assujettis à la déclaration de patrimoine²³⁶. Ces propositions sont sans cesse réitérées par la commission à chaque fois qu'elle le peut.

Il faut dire que sans introduction d'un pouvoir de sanction pour la commission, cette transparence de la vie politique cherchée par le législateur restera « *interne*²³⁷ » et sans publication d'indications nominales sur la situation patrimoniale des assujettis défailants au détriment de leur vie privée, ce contrôle ne sera sans doute pas dissuasif et donc inefficace ; en cas tout, sa portée restera mitigée.

²³¹ GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P. 121

²³² Ibid. P.121

²³³ CTVP, Quatorzième Rapport (2007-2009), P. 5, publié au JO n°278 du 1^{er} Décembre 2009, P. 20661

²³⁴ Ibid. P. 4

²³⁵ GRECO, Rapport sur la transparence du financement des partis politiques, 41^e réunion plénière, 16-19 février 2009, Strasbourg.

²³⁶ CTVP, quatorzième Rapport, 1^{er} Décembre 2009, P. 8

²³⁷ GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P. 121

Qu'en est-il de la situation en Italie, elle, qui a fait le choix d'un contrôle quasiment politique.

Section 2 : Un contrôle quasi politique en Italie

Contrairement au système de contrôle français confié à des autorités administratives, l'Italie fait intervenir les autorités politiques notamment les Présidents des Chambres du Parlement dans presque tous les aspects de la réglementation de la vie politique (§1) tandis que pour le contrôle des comptes de campagne et des opérations de vote, intervient une autorité électorale répondant au nom de collège de garantie électorale (§2).

§1- Un Rôle prépondérant des Présidents des deux Chambres :

Les présidents de la chambre du Sénat et des députés interviennent plus souvent dans le respect de la réglementation des financements politiques. Les présidents du Sénat et de la Chambre des députés sont compétents pour recevoir le bilan sur les coûts de la campagne et ses sources de financement de la part des représentants des partis politiques, des mouvements, des listes de candidats et des groupes présents à l'élection pour la chambre des députés et du Sénat dans les quarante cinq jours de leur entrée en fonction²³⁸. Les Présidents des deux chambres ne sont pas évidemment chargés du contrôle. Il faut dire que ces comptes sont ensuite envoyés à une commission ad hoc de la Cour des Comptes composée de trois magistrats choisis par tirage au sort parmi les juges en exercice. Ces trois magistrats sont assistés par neuf membres suppléants. Ce contrôle se limite uniquement à la vérification de la conformité avec la loi des dépenses électorales et de leur justification. Pour cela, la commission dispose d'un délai de six mois pour rendre ses délibérations, qui de surcroît doivent être motivée. Un délai supplémentaire de trois mois est possible. Pendant cette période de contrôle, les membres de la commission ne peuvent exercer d'autres tâches. Des dispositions identiques sont appliquées aux élections aux conseils régionaux et au Parlement européen²³⁹. A ce niveau, on voit que la composition de cette commission est identique à celle de la constitution des autorités administratives françaises. Choisis parmi les membres des hautes juridictions, ceci leur permet d'assurer un contrôle de qualité avec des garanties d'indépendance et de légitimité. Au lieu d'une élection au sein des juridictions à la française, les membres de cette commission sont tirés au sort ; ce qui représente aussi beaucoup d'intérêt dans la logique d'un choix aléatoire

²³⁸ Article 12 de la loi L. 515 du 10 Décembre 1993

²³⁹ DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P. 81

prouvant vraiment la légitimité des tirés au sort. En plus la possibilité d'un délai supplémentaire de trois mois permet à la commission de mieux vérifier certains comptes aussi bien sur le fond que sur la forme. Cette commission dispose surtout d'un certain pouvoir de sanctions. En effet, en cas de dépassement de la limitation de dépenses, la commission impose une amende supérieure à la moitié du dépassement et inférieure à trois fois ce montant²⁴⁰ ; amende notifiée aux présidents de chambres qui peuvent procéder à une retenue sur les indemnités du parlementaire défaillant. En cas de non déclaration des dépenses électorales par un parti politique, la commission doit imposer une amende allant de 52 672, 144 (cent millions de liras) à 526 721, 441 (un milliard de liras). En plus, le non respect des règles régissant les campagnes électorales, constitue un motif de disqualification du candidat et peut conduire le bureau de la chambre (du Sénat ou des députés) auquel appartient le candidat élu de le destituer par une résolution²⁴¹.

S'agissant des comptes des partis politiques, les présidents des deux chambres communiquent au ministre du Trésor les conclusions du collège de cinq reviseurs officiels aux comptes qu'ils ont nommés au préalable et qui sont chargés de vérifier la régularité des comptes, du rapport et de l'annexe sachant que le contrôle permanent des comptes des partis relève d'un système de contrôle interne aux partis politiques italiens²⁴². Cependant, les présidents des chambres peuvent suspendre le paiement de l'aide publique en cas de non-soumission des déclarations de dépenses électorales par les partis politiques ou des mouvements, des listes ou des groupes de candidats qui participent aux élections jusqu'à la régularisation de leur situation²⁴³.

Grosso modo, on voit que les Présidents des deux chambres du Parlement jouent un rôle d'intermédiaire et d'amorçage du contrôle en autorisant la création des organes ad hoc. Surtout, ils disposent d'un pouvoir de sanction. Y a-t-il un système plus efficace de contrôle qu'un contrôle de soi par soi-même ? C'est un contrôle dont l'efficacité est à double tranchant. En effet, il peut s'avérer efficace dans la mesure où un parlementaire surtout le président de chambre qui, traditionnellement, est un homme politique expérimenté et influent, connaît les rouages de la vie politique et peut mieux contrôler ses pairs qu'une autorité externe qui d'ailleurs va être confrontée à des limites comme en France. Cependant, en cas de complaisance des Présidents pour les candidats défaillants,

²⁴⁰ Article 15, alinéa 16 de la L. 515 du 10 Décembre 1993

²⁴¹ Article 15, alinéa 7 de la loi n°515 du 10 Décembre 1993

²⁴² DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, PUF, 1997, P. 82

²⁴³ Article 15, alinéa 13 de la loi n° 515 du 10 Décembre 1993

aucune sanction ne pourrait avoir lieu. Cet effet pervers est atténué par la prise de décision au sein du bureau.

En plus de ce contrôle, une autorité électorale intervient aussi dans le respect des règles de financement politique.

§2- Le contrôle du Collège de garantie électorale :

Il y a deux types de collège : il s'agit du collège régional de garantie électorale et le Collège central de garantie électorale.

Selon l'article 14 de la loi n°515 du 10 Décembre 1993, le collège régional de garantie électorale est le destinataire de la déclaration des dépenses électorales du candidat accompagnée d'un compte rendu comportant les contributions reçues et les prestations de services effectués et les contrôle conformément à la loi. Il faut savoir que certaines contributions doivent porter des indications nominatives de leur auteur. Ce qui permet à la commission de mieux contrôler l'origine de tous les dons possibles car aucun seuil n'est fixé contrairement à la France où les auteurs des dons de moins de 3 000 euros peuvent garder l'anonymat. Le collège régional de garantie électorale siège, quant à lui, auprès de la Cour d'appel et est présidé par le président de celle-ci. Il comprend six membres de la Cour d'appel nommés par le Président pour un mandat de quatre ans renouvelables. Un délai de cent vingt jours est donné aux électeurs pour pouvoir consulter les documents de déclaration. Ceci est intéressant dans la mesure il permet aux électeurs de participer à la mission de contrôle et de connaître en plus les auteurs des contributions reçues par le candidat; ce qui n'est pas possible en France. Les documents sont réputés approuvés si le comité régional n'a pas contesté la régularité dans un délai de cent vingt jours à compter de la réception des documents. Une procédure contradictoire est possible devant elle car le candidat défaillant est entendu dans un délai de quinze jours. Il disposera alors d'une possibilité de recours devant le Collège central de garantie électorale, qui est présidé par le premier président de la Cour de cassation si la décision du collège électorale ne lui est pas favorable. En effet, le collège dispose d'énormes pouvoirs de sanctions²⁴⁴ :

²⁴⁴ Ces sanctions sont prévues à l'article 15 de la loi n°515 du 10 Décembre 1993

- Le défaut de déclaration conduit au collège à imposer une amende²⁴⁵ de 26 336, 075 (cinquante millions de liras) à 105 344, 228 (deux cents millions de liras) euros ;
- En cas de violation des plafonds de dépenses par un candidat, le collège doit imposer une amende d'au moins le montant excédant la limite fixée et pas plus de trois fois ce montant ;
- Le défaut de non présentation de déclaration dans le délai prévu par la loi implique la suppression du poste du candidat déclaré élu par le collège après une mise en demeure de régularisation restée vaine dans un délai de quinze jours;
- En plus de la destitution, le dépassement du montant des dépenses autorisées par un candidat peut se voir infliger une amende égal ou supérieur à deux fois au montant de l'excédent des dépenses ;
- En cas de non respect des indications nominales des donateurs aux candidats, le collège doit imposer une amende de 5262, 214 (dix millions de liras) à 52 672, 144 (cent millions de liras) et la même peine s'applique en cas de dépassement du montant des contributions autorisées comme en cas de violation des exigences de notification et de communication des dossiers.

²⁴⁵ Il faut signaler que nous avons nous-mêmes effectué la conversion en euros grâce au site internet www.loobiz.com

Chapitre II: Un contrôle juridictionnel de portée limitée

Le système italien nous a montré l'exemple d'un contrôle politique complètement structuré avec le rôle des deux présidents de chambre disposant de réels pouvoirs de sanctions et qui ont la possibilité de créer des organes qui à leur tour disposent de pouvoirs de sanctions. Ces organes sont, par leur composition, des organes quasi juridictionnels mais il s'agit tout simplement de commissions créées pour répondre aux besoins de contrôle des financements politiques et souvent, de façon temporaire. On ne saurait donc placer leurs pouvoirs de sanction dans ce chapitre car largement traités dans le chapitre précédent. Sans oublier tout de même de faire le rapport avec le système italien, nous ferons le point sur le système de sanctions en France qui est plus que jamais juridictionnel en dehors du rôle des organes administratifs (section 1) avant de traiter le contentieux des sanctions (section 2).

Section 1 : L'office du juge

Trois types de sanctions pouvant être mises en œuvre attirent notre attention en France. Après avoir traité les sanctions électorales (§1), nous verrons la façon dont s'opèrent les sanctions financières et pénales (§2).

§1- Les sanctions électorales non dissuasives :

On peut soutenir que le contentieux électoral est un contentieux de pleine juridiction ; c'est-à-dire un contentieux dans lequel le juge électoral dispose des pouvoirs les plus étendus à commencer par annuler les résultats en matière électorale et les reformer si possible. Le contentieux électoral classique est celui qui concerne les processus d'organisation des élections comme le contentieux de la légalité ou le contentieux des actes préparatoires. Ainsi depuis 1988, le juge électoral contrôle aussi la régularité des comptes de campagnes en plus de sa fonction traditionnelle qui est celle de contrôler la sincérité des élections²⁴⁶.

En cas de manquements à la réglementation sur le financement politique constatés, la CNCCFP saisit le juge électoral compétent qui peut être soit le juge administratif ou le Conseil Constitutionnel pour les élections législatives. Ainsi ce juge appliquera les sanctions prévues à l'article L. 118-3 du Code électoral qui dispose : « ...le juge de

²⁴⁶ GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Ellipses, 2004, P.123

l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après reformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité. Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office. » Ainsi, on dénote donc trois types de sanctions électorales : l'inéligibilité d'un an, l'annulation de l'élection ou la démission d'office. Quelles conséquences peuvent avoir ses pouvoirs de sanctions du juge électoral ?

L'inéligibilité temporaire entraîne l'annulation de l'élection du candidat élu ou du candidat tête de liste²⁴⁷ quand un recours est formé contre l'élection²⁴⁸ et la démission d'office intervient en l'absence de recours. Le juge dispose d'une faculté d'appréciation pour déclarer un candidat inéligible dans le cas d'un dépassement du plafond des dépenses électorales et si ce dernier est significatif²⁴⁹. En cas de non dépôt, de dépôt tardif ou rejet du compte, le juge peut ne pas prononcer l'inéligibilité de candidats dont la bonne foi est établie. La notion de bonne foi est difficile à établir et elle est jugée subjective et délicate²⁵⁰. En plus cette bonne foi crée une situation de sanctions automatiques²⁵¹ contre les candidats postulant à la députation pour les cas de non dépôt, de dépôt tardif ou de rejet du compte. Autrement dit, c'est que cette notion de bonne foi s'applique uniquement aux élections locales permettant au juge électoral de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat de bonne foi. Le législateur a juste voulu éviter dans ce cas le fait qu'il y ait un nombre important de candidats inéligibles ayant démontré leur bonne foi²⁵². Le Conseil Constitutionnel a suggéré que cette bonne foi s'applique aussi aux candidats aux législatives²⁵³.

En Italie, le candidat est destitué par une résolution du bureau de sa chambre en cas de manquements aux différentes règles prohibitives du financement politique mais seulement après avis des contrôleurs de la commission adhoc de la Cour des Comptes...

²⁴⁷ L'annulation de l'élection ou la démission d'office du candidat tête de liste entraîne la proclamation de celui des candidats figurant immédiatement après le dernier élu : CE, 2 Octobre 1996, Elections municipales d'Annemasse et CE, 4 Décembre 1992, M. Geronimi et autres

²⁴⁸ TOLINI Nicolas, Le financement des Partis politiques, Dalloz, 2007, P. 318

²⁴⁹ CE, 18 Décembre 1996, Elections municipales de Vitrolles

²⁵⁰ CAMBY Jean-Pierre, Le candidat, le mandataire et le juge électoral, LPA, n°55, 6 mai 1996, P. 4

²⁵¹ FAUPIN Hervé, Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, L.G.D.J, 1998, P. 414

²⁵² TOLINI Nicolas, Le Financement des Partis politiques, Dalloz, 2007, P. 319

²⁵³ Décision n°89-271, DC du 11 Janvier 1990

Et les sanctions financières et pénales ?

§2- Les sanctions financières ambiguës et des sanctions pénales non appliquées:

Dans le cadre de financement des activités politiques, des sanctions pénales et celles financières sont aussi possibles en plus des sanctions électorales.

En ce qui concerne les sanctions pénales, il s'agit toujours d'une des prérogatives de la CNCCFP qui lui permet ainsi de transmettre un dossier litigieux au Parquet aux termes de l'article L. 52 – 15 du Code électoral lorsqu'elle a relevé des irrégularités de nature à contrevenir à la réglementation financière de la vie politique. La commission fait usage de cette prérogative en cas de manquements répétés à la loi, en raison de la gravité des fraudes constatées. Et c'est l'article L. 113 – 1 du Code électoral qui prévoit des peines de 3750 euros et un an d'emprisonnement pour les contrevenants et ou l'une des peines seulement. Ces sanctions sont jugées demeurant uniquement théoriques²⁵⁴.

S'agissant des sanctions financières, il s'agit là de ressortir un des rôles de la CNCCFP mais qui intervient après que le juge ait constaté par une décision définitive le dépassement du plafond des dépenses électorales. Dans ce cas, la commission fixe elle-même une somme équivalente au montant du dépassement que le candidat doit verser au Trésor aux termes de l'article L.52 – 15, dernier alinéa du Code Electoral; ce qui est semblable à une de prérogatives du collège de garantie électoral italien. De même, le rejet du compte, la constatation d'un dépassement du plafond et l'absence de dépôt d'un compte de campagne privent systématiquement le candidat du droit au remboursement forfaitaire²⁵⁵. Et le parti politique auquel est rattaché le candidat perd le financement correspondant²⁵⁶.

Section 2 : Le contentieux des financements politiques²⁵⁷

Le rôle de la CNCCFP se rapportant essentiellement au contrôle de comptes de campagnes et de façon limitée à celui des formations politiques est l'image de la quantité de contentieux dans ce domaine. Ainsi il convient de voir dans un paragraphe premier le contentieux se rapportant aux comptes de campagnes (§1) et dans un second paragraphe, celui se rapportant aux formations politiques (§2).

²⁵⁴ FAUPIN Hervé, Le contrôle du financement de la vie politique, Partis et campagnes, L.G.D.J, 1998, P. 411

²⁵⁵ Ibid. P411

²⁵⁶ Loi du 19 Janvier 1995

²⁵⁷ Cette approche se base essentiellement sur une étude faite par M. TOLINI Nicolas dans « Le financement des partis politiques » publié aux éditions Dalloz en 2007, pp. 331- 339 ; de CAMBY Jean-Pierre dans « Le conseil Constitutionnel, juge électoral, 5^e édition, Dalloz, 2009, pp. 244 - 248

§1- Le Contentieux des comptes de campagnes : un contentieux abondant

Si l'on en croit à cet arrêt du Conseil d'Etat, 13 Décembre 2002, les décisions défavorables de la CNCCFP à l'égard des candidats – rejet ou reformation – ne peuvent faire l'objet d'un recours administratif contentieux c'est-à-dire ne peuvent pas être directement portés contre cette décision les recours des dits candidats²⁵⁸ et ne sont donc pas susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir²⁵⁹. Au sens de la loi du 11 janvier 1979 relative à la motivation des décisions administratives, le rejet d'un compte ne revêt pas les caractères d'une décision et n'a pas à être motivé²⁶⁰. L'approbation d'un compte par la commission n'est pas non plus une décision qui fait grief et par conséquent n'est pas susceptible d'être porté devant le juge électoral²⁶¹. Une décision de saisine du juge par la commission n'est pas aussi détachable de la procédure juridictionnelle engagée ; ainsi, elle ne peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction administrative.

Il faut savoir que la commission doit respecter un caractère contradictoire dans l'examen des comptes. Ainsi, en cas de prise de décision avant l'expiration du délai donné aux candidats pour formuler leurs observations, celle-ci n'est pas admise²⁶². En cas de non mention du délai dans le courrier adressé au candidat dont le compte a été rejeté, la commission méconnaît sa procédure contradictoire²⁶³. Un candidat bénéficiant d'un délai de huit jours pour produire des dossiers demandés par la commission ne peut pas se prévaloir du fait que la procédure contradictoire a été méconnue²⁶⁴.

Sachant que la commission fixe le montant du remboursement forfaitaire des dépenses électorales de l'Etat pour les candidats, le candidat qui s'estime lésé par cette décision peut faire un recours gracieux devant la commission elle-même ou un recours contentieux devant le Conseil d'Etat.²⁶⁵

En plus, concernant le montant des pénalités fixées par la commission après décision définitive du juge pour sanctionner un dépassement de plafond des dépenses électorales, c'est là une décision détachable car prise après la procédure juridictionnelle et donc

²⁵⁸ TOLINI Nicolas, Le financement des partis politiques, Dalloz, 2007, P. 332

²⁵⁹ CE, 13 Novembre 1992, Grosjean

²⁶⁰ CE, 7 Mai 1993, Lallemand et autres

²⁶¹ CE, 26 Juillet 1996, Freymuth

²⁶² CE, 28 Juillet 1999, Mme Faitg

²⁶³ CE, 9 Avril 1999, Alessandrini

²⁶⁴ CE, 4 Octobre 1996, Elections municipales de Saint-André-Les-Lilles

²⁶⁵ CE, 10 Juillet 1996, Elections municipales de Moyauvre-Grande

susceptible d'un recours devant le juge administratif et il s'agit d'un recours de plein contentieux²⁶⁶.

Qu'en est-il du contentieux du financement des partis politiques ?

§ 2- Le Contentieux du financement des Partis politiques : inexistant ?

Il faut savoir que le contrôle de la CNCCFP est à ce niveau limité et donc n'est pas favorable à une jurisprudence abondante. C'est le Conseil d'Etat qui est compétent en premier et dernier ressort pour les litiges se rapportant aux partis politiques quelque soit la nature du recours²⁶⁷, ce qui dénote une certaine simplicité de procédure par rapport aux contentieux des comptes de campagnes.

En fonction des compétences de la CNCCFP, il faut savoir que la publication des comptes des partis politiques ne donne lieu à aucun recours²⁶⁸.

La limite de tout contrôle des partis politiques se situe toujours au niveau de la liberté constitutionnelle dont disposent ces partis.

²⁶⁶ CE, 12 Octobre 1992, Galy-Dejean

²⁶⁷ Article 311-1-4 du Code de Justice Administrative

²⁶⁸ CE, 30 Décembre 1994, M. Masson

CONCLUSION

Le financement de la vie politique a montré ses preuves quant à son efficacité par rapport à l'absence de toute législation qui avait conduit à de nombreux scandales. Ce qui est problématique, c'est la liberté constitutionnelle dont jouissent les partis politiques. Le contrôle dont ils font l'objet n'est que la contrepartie des quelques millions d'euros annuels reçus. Et cette liberté constitutionnelle qui limite tout contrôle provoquant, dans tous les cas de figures, leur inefficacité. Le plus gros problème du financement de la vie politique vient de là et c'est pour cela qu'il faut reformer le statut des partis politiques en vue de pallier la limitation de leur contrôle. Les abus continuent et les scandales ne cessent de prendre de l'ampleur. Des voix²⁶⁹ s'élèvent déjà pour trouver un rempart à ce système actuel de financement en vue de corriger ses failles. En tout cas, l'objectif de moralisation de la vie politique n'est pas pour autant atteint car les dernières élections n'ont cessé d'enregistrer de faible taux de participation. Ce qui démontre le désarroi du citoyen face au système politique. L'exemple italien est nettement appréciable dans la mesure où les fonds publics ne servent plus qu'à rembourser les dépenses électorales et dans ce cas, pourquoi ne pas laisser aux partis politiques leur liberté ? Ce qui est logique. En plus, la législation sur les campagnes électorales ne garantit pas forcément cet équilibre de moyens dont disposent les candidats et dans ce cas, constitue une entorse à l'égalité des candidats protagonistes. Dans ce cas, n'est-il pas mieux de maintenir une liberté totale des candidats en vue de la collecte des fonds pour leurs campagnes plutôt qu'il y ait des inégalités légales, sachant que celui qui parle de campagnes électorales parle de concurrence et si c'est l'argent qui mène à la victoire ; que le meilleur collecteur de fonds gagne ? La volonté du législateur ne devant plus être que d'assurer la transparence en mettant place un système de traçabilité des fonds collectés.

Soit on est obligé de se diriger vers une réforme du statut actuel des partis politiques pour mieux les contrôler ou on les laisse une liberté absolue mais en s'assurant de l'origine de leur argent ou bien nous donnerons raison à Robert HOSSEIN lorsqu'il déclare « *il est fort louable de vouloir changer un peu les règles du jeu, mais c'est autre chose que de*

²⁶⁹ Rapport Mazeaud, Rapport JUANICO

chercher à éliminer purement et simplement le concurrent. Toute la différence entre l'honnêteté et la corruption se situe dans cette nuance²⁷⁰ ».

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

CHANTEBOUT Bernard, Droit constitutionnel, 27e ed. Paris : Sirey Dalloz, 2010, 654 pp.

CHANTEBOUT Bernard, Droit Constitutionnel, 26e ed. Paris : Sirey Dalloz, 2009, P. 417

II. OUVRAGES SPECIAUX

BOUSQUET Rene, L'argent des Elections « Qui paye quoi ? », Arnaud franel, 2000.

CAMBY Jean-Pierre, Le conseil constitutionnel, juge electoral, 5^e ed. Paris : Dalloz, 2009, 294 pp.

CAMBY Jean-Pierre, Le financement de la vie politique en France, Paris : Montchrestien, 1995, 158 pp.

CIAURRO Gian Franco, finanziamento dei pubblico dei partiti politici, Enciclopedia Giuridica (financement public des partis partis politiques, Encyclopedie juridique)

DIAWARA Oumar, « Vie politique : le financement des partis en question », Soir de Bamako, articles du 16 Mars 2010

DOUBLET Yves-Marie, Le financement de la vie politique, Paris : PUF, 1997, 126 pp.

DOUBLET Yves-Marie, L'argent et la politique et France, Paris : Economica, 1997, 197 pp.

²⁷⁰ COLLINET François et DEVYS Bertrand, Pratique du financement des Campagnes électorales, Juris Service, 1995, entete d'introduction.

FAUPIN Herve, Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, Paris : LGDJ, 1998, 558 pp.

GUISELIN Emmanuel-Pie, Le droit de la vie politique, Paris : Ellipses, 2004, 159 pp.

POIRMEUR Yves, et ROSENBERG Dominique, Droit des parties politiques, Paris : Ellipses, 2008, 437 pp.

ROSSI Emanuele, *In* «Enciclopedia Giuridica, Istituto della Enciclopedia Italiana Fondata Da Giovanni Treccani » (Encyclopedie juridique de l'Institut italien fondée par Giovanni Treccani)

TOLINI Nicolas, le Financement des partis politiques, Paris : Dalloz, 2007, 517 pp.

III. OUVRAGES COLLECTIFS

TRNKA Hervé, Droit comparé du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de la transparence des patrimoines des hommes politiques *in* « Campagnes électorales, principe d'égalité et transparence financière : l'encadrement juridique de la vie politique » dirigé par Louis Favoreu, Economica, Journée d'étude du 21 Mars 1988

IV. ARTICLES

COLLINET François et DEVYS Bertrand, Pratique du financement des Campagnes électorales, Juris Service, 1995.

DOUBLET Yves-Marie, La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni, RP n° 99, pp. 185-189

DOUBLET Yves-Marie, Le conseil constitutionnel et les comtes de campagne : des candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995, RP n° 77, pp. 207-217.

DOUBLET Yves-Marie, L'argent de l'élection présidentielle, RP n° 70, pp. 43-52.

V. THESES

GUISELIN Emmanuel-Pie, Le régime juridique du financement de la vie politique, sld de DRAGO Guillaume, Université de Rennes I, 10 Janvier 1995

VI. RAPPORTS OFFICIELS

GRECO, Rapport sur la transparence du financement des partis politiques, 41^e réunion plénière, 16-19 février 2009, Strasbourg.

Rapport N°30 du 3 Novembre 2006 de la Chambre des députés italienne sur le financement de la vie politique (Camera dei Deputati, Il finanziamento della Politica in Italia, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, n°30, 3 novembre 2006)

Rapport parlementaire, 2009 par MAZEAUD Pierre, Propositions de reformes de la législation sur le financement des campagnes législatives pour les élections législatives,

VII. SITES INTERNET

Assemblée nationale

www.assemblee-nationale.fr/

Le service public de l'accès au droit

www.legifrance.gouv.fr/

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

www.cnccfp.fr/

Commission pour la transparence de la vie politique

www.commission-transparence.fr/

Conversion de monnaie

fr.loobiz.com/

Ministère intérieur italien

www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/

Senat

www.senat.fr/

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| Sommaire | 5 |
| Introduction : | 7 |
| 1ere PARTIE : LA REGLEMENTATION DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE..... | 12 |
| TITRE 1: LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES..... | 15 |
| Chapitre 1 : Un Financement largement public des Partis politiques : | 18 |
| <i>Section1 : Le système du financement public</i> | <i>18</i> |
| <i>§1- L'Absence d'un financement public direct des partis politiques ou financement volontaire en Italie ?</i> | <i>18</i> |
| <i>§2- Le financement public des partis politiques basé sur un système de fractions en France et au Mali :</i> | <i>20</i> |
| <i>Section 2 : L'application difficile du financement public</i> | <i>25</i> |
| <i>§1- Les difficultés d'application du système de « fractions » en France et au Mali et la dépendance du système italien au bon vouloir des citoyens :</i> | <i>25</i> |
| <i>§2- Les incidences du financement public sur la vie politique : l'entrave à la création de nouveaux partis et la transformation de la structure des partis.....</i> | <i>27</i> |
| Chapitre II : Le Financement privé des partis politiques : une réglementation facile à contourner. | 31 |
| <i>Section 1 : La Participation des personnes physiques aux finances des partis politiques.....</i> | <i>31</i> |
| <i>§1- Les dons des personnes physiques :</i> | <i>31</i> |
| <i>§2 – Les cotisations des personnes physiques:</i> | <i>34</i> |
| <i>Section 2 : Le financement privé des personnes morales :</i> | <i>35</i> |
| <i>§1- L'interdiction absolue et relative du financement politique des partis politiques par les personnes morales:</i> | <i>36</i> |
| <i>§2- Les limites d'une interdiction absolue à la française :</i> | <i>37</i> |
| TITRE II : LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES | 40 |
| Chapitre I: Les Recettes des campagnes électorales : entre plafonnement et prohibition..... | 41 |
| <i>Section 1: La prohibition relative des recettes électorales en France</i> | <i>41</i> |
| <i>§1- Le Plafonnement des recettes par donateur :</i> | <i>41</i> |
| <i>§2- Les interdictions en matière de recettes électorales :</i> | <i>43</i> |
| <i>Section 2 : Les recettes d'un « candidat individuel en Italie »</i> | <i>44</i> |
| <i>§1- Le Rôle prépondérant des Partis politiques :</i> | <i>44</i> |
| <i>§2- Les finances d'un Candidat « seul » :</i> | <i>45</i> |
| Chapitre II : Les dépenses électorales : entre plafonnement et remboursement | 46 |

| | |
|--|----|
| Section 1: Le plafonnement des dépenses électorales: une variation en fonction des élections et de la taille des circonscriptions..... | 47 |
| §1- Le plafonnement des dépenses de la plupart des élections majeures en Italie..... | 47 |
| §2- La prise en compte d'un seuil d'habitants pour le plafonnement..... | 48 |
| Section 2: Le remboursement des dépenses électorales: forfaitaire en France et dépendants des résultats électoraux en Italie..... | 50 |
| §1- Un remboursement forfaitaire en France..... | 50 |
| §2- Les résultats électoraux au cœur du remboursement des dépenses électorales en Italie..... | 51 |
| DEUXIEME PARTIE:LA TRANSPARENCE FINANCIERE DE LA VIE POLITIQUE ET SON CONTROLE | 54 |
| TITRE I : LA TRANSPARENCE FINANCIERE DE LA VIE POLITIQUE : | 56 |
| Chapitre I : Les publications des comptes de campagnes et des partis politiques : une transparence nuancée..... | 57 |
| <i>Section 1 : Le recours à des intermédiaires financiers</i> | 57 |
| <i>§1- Le rôle du mandataire en France</i> : | 57 |
| <i>§ 2- L'intermédiaire financier en Italie:</i> | 59 |
| Section 2: La publication des comptes politiques..... | 59 |
| §1- La publication des comptes des partis politiques..... | 59 |
| §2- La publication des comptes des campagnes électorales..... | 62 |
| Chapitre II: La transparence patrimoniale des hommes politiques: publique en Italie et omerta en France..... | 65 |
| Section 1: Les personnes assujetties à la transparence patrimoniale..... | 65 |
| §1- Une obligation logique pour les élus..... | 65 |
| §2- L'obligation de déclaration patrimoniale liée à la fonction..... | 66 |
| Section 1: La procédure applicable aux déclarations..... | 67 |
| §1- Une déclaration inaccessible aux citoyens en France..... | 67 |
| §2- L'accessibilité de la déclaration en Italie..... | 68 |
| TITRE II: LE CONTROLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE..... | 70 |
| Chapitre I: Le système de contrôle non juridictionnel : une efficacité relative..... | 71 |
| Section 1-: Un contrôle administratif en France..... | 71 |
| §1- La CNCCFP..... | 71 |

| | |
|---|-----|
| §2- La CTVP..... | 76 |
| Section 2: Un contrôle quasi politique en Italie..... | 78 |
| §1- Un rôle prépondérant des Présidents de deux chambres..... | 78 |
| §2- Le contrôle Collège de garantie électorale..... | 80 |
| Chapitre II: Un contrôle juridictionnel de portée limitée | 82 |
| Section 1: L'office du juge..... | 82 |
| §1- Les sanctions électorales non dissuasives..... | 82 |
| §2- Les sanctions financières ambiguës et les sanctions pénales non appliquées..... | 84. |
| Section 2- Le Contentieux des financements politiques..... | 85 |
| §1- Le contentieux des campagnes électorales: un contentieux abondant..... | 85 |
| §2- Le contentieux des partis politiques: Inexistant..... | 86 |
| CONCLUSION | 87 |
| BIBLIOGRAPHIE | 88 |
| I. OUVRAGES GENERAUX | 88 |
| II. OUVRAGES SPECIAUX..... | 88 |
| III. OUVRAGES COLLECTIFS | 89 |
| IV. ARTICLES..... | 89 |
| V. THESES | 90 |
| VI. RAPPORTS OFFICIELS | 90 |
| VII. SITES INTERNET | 90 |