



**HAL**  
open science

# De la naturalité du caractère antidémocratique du financement de la vie politique

Rémi Bourguignon

► **To cite this version:**

Rémi Bourguignon. De la naturalité du caractère antidémocratique du financement de la vie politique.  
Droit. 2020. dumas-02889107

**HAL Id: dumas-02889107**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02889107>**

Submitted on 3 Jul 2020

**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.

# MÉMOIRE

Présenté en vue d'obtenir

## Master-Droit Public-Carières Publiques

SPÉCIALITÉ : Droit

PARCOURS : Droit Public

OPTION : Carrières Publiques

---

# De la naturalité du caractère antidémocratique du financement de la vie politique

Rémi BOURGUIGNON

---

Sous la direction de : **M. Antoine CHOPPLET**, Maître de conférences

### JURY

PRÉSIDENT : M. Antoine CHOPPLET Maître de conférences

MEMBRE : M. Thomas HOCHMANN Professeur des universités

Soutenu le 25 juin 2020

## Remerciements

*Mes remerciements vont à Antoine Chopplet, pour avoir accepté de diriger ce travail de recherche. Disponible malgré une situation contextuelle difficile, il aura su apporter de précieux conseils en vue de la réalisation du présent mémoire. Aussi, d'une manière plus générale, je remercie ma famille et mes amis pour leur soutien sans faille.*

# SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| Introduction .....   | 3         |
| <b>PARTIE I : LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA DÉMOCRATIE, UN RÉGIME JURIDIQUE INÉGALITAIRE .....</b>                                       | <b>20</b> |
| Chapitre I : Le financement public direct des partis politiques : entre stabilité et égalitarisme devant les ressources .....          | 21        |
| Chapitre II : Le privilège des riches donateurs : le financement public indirect des partis .....                                      | 26        |
| Chapitre III : Un financement public vecteur d'affaires de financements illégaux .....   | 30        |
| Chapitre IV : Les exemples italien et canadien .....   | 35        |
| Conclusion de la Partie I .....  | 41        |
| <b>PARTIE II : L'INFLUENCE DES PERSONNES MORALES SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES .....</b>       | <b>44</b> |
| Chapitre I : L'interprétation fluctuante de la prohibition par le juge .....   | 46        |
| Chapitre II : Les contre-exemples allemand et anglais .....  | 52        |
| Chapitre III : Les fondations : Une exception indirecte à la prohibition française .....   | 59        |
| Conclusion de la Partie II .....   | 63        |
| <b>PARTIE III : LA NATURALITÉ DU CARACTÈRE ANTIDÉMOCRATIQUE : CRITIQUE PORTANT SUR L'USAGE DE L'ARTICLE 4 DE LA CONSTITUTION .....</b> | <b>66</b> |
| Chapitre I : La conception démocratique du Conseil constitutionnel sous le regard du droit du financement des partis .....             | 67        |
| Chapitre II : La démocratie et les partis dans les constitutions étrangères .....  | 71        |
| Chapitre III : Quel futur pour le financement des partis français ? .....  | 77        |
| Chapitre conclusif : le caractère « antidémocratique » du financement, plaidoyer pour une nouvelle lecture doctrinale .....            | 84        |

# Table des abréviations

## Juridictions et Autorités administratives indépendantes (AAI) :

|                    |  |
|--------------------|--|
| CA                 | Cour d'appel   |
| CC ou Cons. const. | Conseil constitutionnel  |
| CE                 | Conseil d'État   |
| CEDH               | Cour européenne des droits de l'homme  |
| CNCCFP             | Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques |

## Annuaire, recueils, revues :

|      |  |
|------|--|
| AJDA | Actualité juridique de droit administratif (Dalloz)                        |
| AJCT | Actualité juridique des collectivités territoriales (Dalloz)               |
| LPA  | Les Petites Affiches   |
| RDP  | Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger |
| RFDA | Revue française de droit administratif                                     |
| RFDC | Revue française de droit constitutionnel                                   |
| RFFP | Revue française de finances publiques                                      |
| RSFP | Revue française de science politique                                       |
| RSSP | Revue suisse de science politique  |

## Éditeurs :

|      |   |
|------|---|
| LGDJ | Librairie générale de droit et de jurisprudence |
| PUF  | Presses universitaires de France                |

## Codes :

|           |                         |
|-----------|-------------------------|
| C. élect. | Code électoral          |
| CGI       | Code général des impôts |

## Autres :

|           |  |
|-----------|--|
| art.      | Article                                    |
| Const.    | Constitution                               |
| dir.      | Directeur                                  |
| JOAN      | Journal officiel, Assemblée Nationale      |
| JO Sénat  | Journal officiel, Sénat                    |
| QPC       | Question prioritaire de constitutionnalité |
| Rep. min. | Réponse ministérielle                      |

## Introduction

*« Argent et politique ont toujours entretenu des rapports ambigus, souvent sulfureux, caractérisés par une relation de dépendance réciproque. La remarque relève du commun. Ces deux mondes sont intimement liés depuis qu'existent des cités organisées dans lesquelles le pouvoir a été exercé par des élites issues des classes sociales les plus élevées. À l'époque contemporaine, les modalités de fonctionnement démocratie moderne, par le jeu d'élections régulières, libres, concurrentielles et coût en constante augmentation, ont contribué à renforcer cette connexion. »*

Nicolas Tolini, *le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, p.9

Nicolas Tolini ne s'y trompe guère, un lien étroit subsiste entre les partis et le gouvernement par le peuple, entretenu par une demande de richesse indissociable. Cette affirmation est d'autant plus crédible que le coût de la vie politique est en évolution croissante depuis la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Rendue plausible sous la V<sup>ème</sup> République, l'affirmation d'un rôle des partis prépondérant, icône d'une sélection du gouvernant et d'une compétition entre les différentes opinions du territoire, confirme que l'association des partis avec la démocratie est indivisible du régime républicain. Ce n'était pourtant pas chose aisée tant les divergences de conception démocratique ont souligné, parfois même malmené, le concept et rôle de représentant du peuple. La révolution marque à jamais, sous le sceau démocratique, l'avancée vers le régime républicain. Pourtant, à cette même époque, quand Charles Maurice de Talleyrand-Périgord rédige ce qui deviendra l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, il conçoit, personnellement, la notion de représentation comme ne se dissociant pas de la ressource économique<sup>1</sup>. En somme, pour jouir pleinement de l'ensemble des droits qui concourent à l'expression de la volonté générale, il faut détenir une certaine richesse. C'est là chose étonnante, puisque cette idée coïncide et fait écho avec la principale critique formulée à l'égard du financement de la vie politique, elle favorise l'influence politique des plus aisés. Le temps n'y aurait, en quelque sorte, rien changé.

---

<sup>1</sup> E.DE WARESQUIEL, *Talleyrand le prince immobile*, Éditions Tallandier, édition revue et augmentée, 2019, p.172

## L'extension du corps électoral, vers l'affirmation du rôle des partis politiques

La place des partis politiques en France se rapporte à un long processus. Dès le Second Empire, les prémices d'une liberté d'expression plus décomplexée se manifestent. La loi de juin 1868 apporte une latitude d'action au profit des réunions à caractère politique<sup>2</sup>. C'est le début d'une certaine réorganisation de la pensée politique avec pour combustible la multiplication et la libéralisation de la pensée ouvrière<sup>3</sup>. La doctrine avait également son mot à dire et dès 1830 Pinheiro Ferreira adopte un regard critique dans son manuel de droit public, considérant comme inconstitutionnelles les restrictions portant sur le droit de vote<sup>4</sup>. Si la consécration du suffrage universel masculin en 1848 à la suite de la « Révolution de février » doit confirmer l'avancée démocratique, elle ne fut qu'atténuée par la volonté conservatrice des parlementaires de restreindre le champ des électeurs<sup>5</sup>. La même année pourtant, le suffrage direct fait son apparition permettant à une assemblée d'électeurs élargie d'obtenir le droit de vote.

C'est dans ce mouvement historique que le changement de régime s'imisce avec l'entrée en vigueur du régime républicain de la III<sup>ème</sup> république. Régime de surcroît intéressant puisque s'étalant sur près de 70 ans, ce qui nous permet de noter une certaine profondeur évolutive du droit électoral et du financement des partis. La législation sur la liberté d'association, portée par la loi sur le contrat d'association de 1901<sup>6</sup>, engendrait, par elle-même, une petite innovation en octroyant un cadre juridique souple aux partis. La politique française est majoritairement anticléricale et, dans la tourmente de l'affaire Dreyfus, le gouvernement Waldeck-Rousseau impose enfin<sup>7</sup> un consensus autour d'une loi régissant le milieu associatif, avec pour soutien, un mouvement républicain (le bloc des gauches)<sup>8</sup>. Cependant il ne faut pas s'y méprendre, les partis ne sont pas encore très présents en France, la politique se manifeste davantage sous l'agencement des comités politiques. En souhaitant lutter contre les influences

---

<sup>2</sup> R.HUARD, *La naissance du parti politique en France*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, p.125-128

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> F.BIN, « Le « pouvoir de suffrage » chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *RFDC*, 2016, n° 108, p.807-830

<sup>5</sup> La loi du 31 mai 1850 exigeait la preuve de « l'existence d'un domicile de plus de 3 mois dans la même commune ou dans le même canton », R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, LGDJ, Lextenso, 2019, p.79

<sup>6</sup> La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association est encore en vigueur à ce jour et a fait l'objet de modifications toutes récentes dont la dernière en date par voie d'ordonnance en 2019 (Ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019)

<sup>7</sup> Le terme est approprié lorsqu'il met en évidence que les projets de loi, afin de déterminer un cadre législatif aux associations, étaient réfléchis et proposés dès les années 1870, sans succès.

<sup>8</sup> R.AZZOUZ, *La France de 1870 à 1958*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p.19

religieuses sur la vie publique, la loi édulcore la mise en place d'un cadre rigide pour les partis. L'exemple financier est éloquent puisque les cotisations sont reconnues comme la ressource financière principale de l'association sans pour autant que soit adopté un plafonnement par un taux maximal<sup>9</sup>. C'est le particularisme propre à cette loi : offrir un cadre juridique aux associations tout en leur laissant une grande latitude d'action. De la même manière, elle présente ce qui va devenir la norme pour les partis : leur caractère permanent. Elle rompt avec la possibilité qu'une association politique se fonde sur l'instant électoral<sup>10</sup> dans le seul objectif de remporter une élection.

Par la suite, l'une des évolutions majeures est procédurale. Le législateur en 1913 compte s'acclimater à l'évolution globale des pays européens, concernant la protection du secret du vote. Par une loi du 29 juillet 1913, le principe va s'appliquer en France avec l'emploi de mesures novatrices comme l'obligation de passer par l'isoloir<sup>11</sup>. Cette norme va considérablement modifier le rapport de l'électeur et des partis au vote, puisque rappelons-le, les électeurs du XX<sup>ème</sup> siècle ont une tendance à se déplacer par groupement avec pour contrainte de se conformer aux idées de celui-ci. Le Conseil d'État, lui-même, doit se fixer sur l'applicabilité d'une norme toute récente dont l'utilisation pour les premières élections municipales et départementales (dans un contexte d'après-guerre) n'a eu lieu qu'en 1919. Ses tergiversations quant à la question de l'annulation d'une élection pour le non-respect du passage dans l'isoloir (on pourra citer l'arrêt *El. du Mayet-d'Ecole*<sup>12</sup> ou encore l'arrêt *El. de Marcilly-sur-Eure*<sup>13</sup>, de l'année 1920, qui témoignent des hésitations du juge de l'élection s'agissant de l'annulation des opérations électorales pour ces motifs) nous apportent un regard sur l'évolution de la protection juridique du secret du vote. À n'en pas douter, le législateur de 1913 participe à la structuration du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui se traduit par une pluralité de partis. Car la protection du vote, et de l'identité de l'auteur de ce dernier est une condition même du développement du multipartisme.

Si l'on regarde la doctrine, le doyen Hauriou, adoptant une nouvelle « *théorie du pouvoir du suffrage* », va caractériser dès 1923 la place du suffrage au sein de l'articulation des pouvoirs. Il lui confère une position de force puisqu'il considère le pouvoir du suffrage comme le

---

<sup>9</sup> R.HUARD, *La naissance du parti politique en France*, op. cit., p.298-299

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote ainsi que la sincérité des opérations électorales, art.4

<sup>12</sup> CE, 6 août 1920, n° 70225, *El. du Mayet-d'Ecole* (le lecteur souhaitant se référer à cet arrêt pourra le retrouver dans le recueil Lebon de l'année 1920, p. 844)

<sup>13</sup> CE, 12 novembre 1920, n° 70057, *El. de Marcilly-sur-Eure* (recueil Lebon 1920, p.962)



premier pouvoir d'expression de la souveraineté. A contrario, il ne considère pas ce dernier comme capable de gouverner. C'est en somme la force du doyen Hauriou : exprimer dans une forme qui n'est pas sans rappeler une influence rousseauiste, la légitimité qu'octroie le suffrage à l'exécutif qui se trouve, par le déterminisme du suffrage, dans la position de force du gouvernant<sup>14</sup>. Ces influences doctrinales vont considérablement rapprocher le droit électoral de ses caractéristiques démocratiques modernes.

Le 21 avril 1944, date à laquelle le droit de vote est accordé aux femmes<sup>15</sup>, marque un tournant majeur en ce qu'il offre un plus grand nombre d'électeurs au corps électoral. Cette période reste cristallisée par le combat idéologique de l'union française pour le suffrage des femmes (UFSF), avec pour apogée l'inversion progressive de la place des hommes au sein du mouvement de revendication suffragiste<sup>16</sup>. Revendication qui, par ailleurs, est toute entière vouée à un combat de la femme pour la femme et se fonde sur ses activités dans « l'effort de guerre ». La femme connaît donc ses premières armes au sein de mouvements ce qui n'est pas sans rappeler que les partis sont avant tout des groupements qui rassemblent dans l'objectif de défendre des idées communes. Et en allant dans ce sens, le droit de vote de la femme s'inclut lui aussi dans une dynamique partisane. Il s'accompagne de l'ouverture à un égalitarisme entre les sexes (devant le suffrage) qui met en exergue une volonté toujours plus ancrée de se rapprocher des grands principes démocratiques.

Ces apports historiques seraient bien mineurs sans l'ouverture de l'électorat engrangée par le suffrage universel direct. S'il est acté que le général De Gaulle ne portait pas les partis politiques en estime, arguant même que ces derniers devaient occuper une position inférieure à la sienne<sup>17</sup>, il leur offrit une place constitutionnelle enfermée dans le rôle suffragiste. Il est alors chose paradoxale que de le voir ouvrir au suffrage universel la présidence de la république en 1962. En réalité, il n'en est rien. Le général n'a jamais été enclin à accorder aux partis, le profit d'un électorat élargi. Rappelons sur ce point que la théorie du suffrage de Hauriou excluait le pouvoir judiciaire pour conserver un regard tripartite de la répartition des pouvoirs. Et il existait un partage entre les conceptions doctrinales des constituants de l'époque. En témoigne, par exemple, la position du gaulliste et constituant Prélôt qui s'appuie sur la séparation des pouvoirs, selon la conception de Hauriou, afin de justifier le rapport de

---

<sup>14</sup> F.BIN, « Le « pouvoir de suffrage » chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *op. cit.*

<sup>15</sup> Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération, art.17

<sup>16</sup> A.JACQUEMART, « Une histoire genrée des mouvements suffragistes », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2017, n° 133, p.3-14

<sup>17</sup> J.BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel-Tome 2, La 5<sup>ème</sup> République*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 2014, p.38

responsabilité du représentant face au peuple<sup>18</sup>. De Gaulle, imaginant ses successeurs impuissants sur la voie de la légitimité, avait proposé lors d'une célèbre conférence de presse du 11 avril 1961 son intention de modifier le régime électoral de l'élection de la présidence de la république. Le 22 août 1962, le général échappe de peu à la mort dans l'attentat du Petit-Clamart, lui donnant l'occasion de légitimer une réforme qu'il « envisageait déjà »<sup>19</sup>. Enfin la question de l'ouverture du suffrage n'a pas terminé sa course folle. Dès 1974, le passage de la majorité de 21 ans à 18 ans<sup>20</sup> permet d'accréditer la réalité d'un corps électoral toujours plus étendu.

Le mode de scrutin semble donc être particulièrement lié au système politique en vigueur. Si l'on observe la simple différenciation s'agissant de la forme du scrutin, directe ou indirecte, on peut y voir une différence dans le fondement même de la légitimité. Le scrutin indirect favorise le point de vue d'une minorité élitiste. Elle est considérée comme éclairée puisqu'il hiérarchise en plusieurs degrés, les électeurs, avant l'élection définitive. Le scrutin direct ne produit pas d'intermédiaire entre l'électeur et son représentant et confère une plus grande légitimité au gouvernant (dans un système démocratique) résultant de son élection par le plus grand nombre (lorsqu'il est universel dans le même temps).

De la même manière que le scrutin direct ou indirect favorise ou non le développement d'un système de partis, le scrutin majoritaire ou proportionnel compte pour les élections législatives françaises. Les députés sont élus au scrutin majoritaire en France. Mais là encore, précisons qu'il existe une alternative avec le mode de scrutin proportionnel. Ce dernier permet la répartition des sièges en fonction du nombre de voix obtenues. La liste qui arrive en tête ne sera pas créditée de l'ensemble des sièges de la circonscription<sup>21</sup>, alors que c'est le cas pour le scrutin majoritaire. C'est une différence qui tend à mettre en lumière que le système de partis se développe dans une certaine polarité partisane avec le scrutin à la proportionnelle. En revanche, le constat diverge nettement avec le scrutin majoritaire suivant que ce dernier arbore une forme en un seul ou deux tours.

Associé au suffrage universel direct, la modification du mode de scrutin a eu pour tendance de renforcer le rôle des partis. Le scrutin à deux tours, peu importe qu'il apparaisse sous une forme plurinomiale ou uninominale, favorise le multipartisme et le développement

---

<sup>18</sup> F.BIN, « Le « pouvoir de suffrage » chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *op. cit.*

<sup>19</sup> J.BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel-Tome 2, La 5<sup>ème</sup> République*, *op. cit.*, p.60

<sup>20</sup> Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité

<sup>21</sup> M-A.COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> édition, 2011, p.299-304

d'opinions contraires. Sans détour, on peut mentionner l'exemple de la victoire de la gauche en 1924 après la scission du congrès de Tours du 25 au 30 décembre 1920. Ce congrès qui avait vu la gauche française se scinder en deux, entre communistes majoritaires et socialistes plus nuancés. La victoire aux législatives (sous un fonctionnement de scrutin à un tour) de 1924 n'intervient qu'à la condition d'une coalition nommée « le Cartel des gauches » (1924-1926) marquant la divergence notable entre le scrutin à un tour et celui à deux tours. La coalition emportant 327 sièges sur 581<sup>22</sup>. En effet, il est difficilement imaginable qu'une gauche divisée puisse obtenir ce même résultat avec un scrutin à deux tours. Le principe même se rapporte au comportement de l'électeur qui procède au vote de l'efficacité, lorsqu'il est question d'élections à un seul tour. Mais qui, a contrario, procède au vote de cœur lorsqu'il sait que ne pas voter pour le parti dominant de sa couleur politique ne peut avoir une influence notable sur la victoire de sa couleur politique (ce mécanisme est aussi appelé : « *mécanisme de la fragmentation* »<sup>23</sup>). La possibilité pour les parlementaires d'afficher concrètement leurs opinions politiques, sans agir au plus pressé en se ralliant directement au candidat de la même couleur politique ayant plus de chances de gagner, participe à diversifier les opinions politiques sur le territoire national. Conséquence de quoi, elle s'accorde à renforcer la démocratie. Notons tout de même une différence marquée par cette lecture historique : le système à un tour est favorable à un bipartisme quand le système à deux tours entraîne le développement de « *4 ou 5 partis importants* »<sup>24</sup>.

### *Les affaires financières, facteur de la genèse législative en matière de financement des partis*

C'est dans un contexte naturel que le rôle des partis continue son développement et se retrouve en proie aux affaires financières. L'Union des démocrates pour la Cinquième République (UDR) (de 1971 à 1975) puis le Parti Socialiste (1980) ont connu des affaires politico-financières retentissantes. Pas moins de 11 initiatives de réformes sont présentées de 1976 à 1980. Dans le contexte de cet étau, frappé par le joug des affaires et des propositions de réformes, plusieurs d'entre elles relatent les craintes d'un financement qui pourrait

---

<sup>22</sup> R.AZZOUZ, *La France de 1870 à 1958*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p.24

<sup>23</sup> F.GOGUEL, «II. L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique», in *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, direction de M.DUVERGER, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1950.

<sup>24</sup> M-A.COHENDET, *Droit constitutionnel, op cit.*, p.307

corrompre la démocratie<sup>25</sup>. La législation sur le financement des partis politiques s'accorde une genèse dans un contexte très diversifié. D'une part, l'évolution historique a soutenu progressivement l'émergence d'une diversité de partis politiques. Elle se rappelle ainsi au pluralisme des courants de pensées politiques, fondement de la démocratie. Et d'autre part, le journalisme a grandement évolué et s'est transformé en journalisme d'investigation et de dénonciation. Il va donner au citoyen une lecture et un regard nouveaux sur la politique en dénonçant le lien pernicieux entre l'argent et celle-ci. Pour autant, le citoyen français n'a pas encore pour habitude de juger durement l'homme politique sur ce versant économique. La parité dans le jugement qui découle des affaires politico-financières se traduit dans une forme de pardon et de compréhension vis-à-vis du politique et, dans un autre sens, en entretenant un jugement sévère lorsqu'il est question de cette liaison entre le politique et l'argent<sup>26</sup>.

Les conséquences du financement culminent généralement dans l'apparition d'une « *cartellisation* » de la politique. Les subventions publiques entraînent une dépendance des partis vis-à-vis de l'État. C'est une conséquence bien connue des pays européens qui fonctionnent selon un exemple de rapprochement afin d'obtenir un partage des ressources publiques. La traduction de cet exemple de cartel en France se retrouve dans l'alliance entre l'UDF et le RPR. Ces deux organisations qui regroupent 30 % du financement public en 1995 procèdent à un mécanisme de partage des ressources. Or avec l'apparition du financement des partis politiques, on aurait pu penser que le phénomène allait perdurer puisqu'il demeure favorable au phénomène de cartel. En réalité, c'eut été le cas en partie. L'UMP, opportunément après sa création, a galvanisé 45 % du financement public tout en s'éloignant progressivement de son parti partenaire<sup>27</sup>. L'UDF se rapprochant d'un objectif de conquête du pouvoir, caractérisé par la conquête de l'argent public, reste dans une conceptualisation hybride. Très certainement synonyme du paradoxe lié au financement public : la compétition politique et l'écart progressif des idéaux n'anéantissent pas totalement le processus de parti cartel. L'UMP ne présente pas systématiquement des candidats dans certaines circonscriptions dans le but de favoriser la survie économique de l'UDF<sup>28</sup>. On peut ajouter que si les articulations classiques du cartel sont toujours présentes, les alliances n'en demeurent pas moins principalement républicaines. L'exclusion des partis extrémistes, dont l'exemple du

---

<sup>25</sup> E.PHELIPPEAU, *L'argent de la politique*, Presses de la Fondation Nationale de sciences politiques, 2018, p.36

<sup>26</sup> *Ibid.* p.28

<sup>27</sup> N.SAUGER « L'UDF et la création de l'UMP - Une logique de décartellisation ? », in Y.AUCANTE et A.DEZE, *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 2008, p.347-367

<sup>28</sup> *Ibid.*

Front National suscite la lecture la plus flagrante, se traduit, par-delà le financement, lorsque les partis républicains « de gouvernement » procèdent à une alliance suffragiste contre l'adversaire extrémiste<sup>29</sup>.

Naturellement les juristes et politologues ont caractérisé la présence d'une liaison entre l'évolution de la législation sur le financement des partis et la présence d'affaires publiques concernant le financement de la vie politique. L'exemple frappant est celui de la première législation en la matière puisqu'elle se rapporte à l'affaire Luchaire. La scène politique est ébranlée et le Président Mitterrand se retrouve en première ligne afin d'amorcer la future législation. Le 16 novembre 1987, sur l'antenne de la chaîne de radio RTL, il s'emploie à promouvoir la législation par un appel à la moralisation de la vie politique<sup>30</sup>. Le processus enclenché nous permet d'observer une critique d'un phénomène de plus en plus remarquable dans les récentes critiques sur le financement des partis. Dans les divers pays de l'Union européenne, il est constamment fait référence à un législateur qui n'observe pas ses voisins. C'est-à-dire un législateur qui ne souhaite pas savoir si une législation fonctionne mieux dans un autre pays. Or s'il y a une chose que la genèse législative nous explique, c'est que ce n'est absolument pas le cas en ce qui concerne le financement des partis. Dès 1988, les discussions portées à l'Assemblée nationale rappelaient, au milieu des débats, les modèles étrangers. Et on ne serait que trop surpris de ne pas y voir la présence d'un travail législatif ouvert à l'influence étrangère. Les cas des États-Unis et même de la RFA ont notamment été évoqués en séances parlementaires<sup>31</sup>.

### *L'ouverture aux médias et à la communication politique*

Le lien entre le parti politique et la démocratie s'est façonné à mesure qu'il engrangeait une place centrale dans le système politique. De fait, l'UMP de Nicolas Sarkozy valorise très tôt une expertise communicante de très haute volée. Mais ce phénomène de développement de la communication et des médias n'est pas une nouveauté survenue dans les années 2000. Le processus avait déjà été engagé dans les années 1960. Des responsables de l'UNR ayant souhaité observer le processus de sondage aux États-Unis et d'en garder la méthode pour la mise en place de cette méthode novatrice lors de la première élection au suffrage universel

---

<sup>29</sup> J. BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel-Tome 2, La 5<sup>ème</sup> République, op cit.*, p.156

<sup>30</sup> E. PHELIPPEAU, *L'argent de la politique, op. cit.*, p.65

<sup>31</sup> *Ibid.* p.63

direct de 1965<sup>32</sup>. L'éveil de cette communication s'accouple avec le temps de la télévision. Si elle est apparue plus tôt aux États unis (1950), c'est avant tout le résultat de l'avance technologique de ces derniers dont les chiffres sont éloquentes : 50 % des foyers étaient équipés de téléviseurs aux États unis dans les années 1950 contre seulement 5 % en France<sup>33</sup>.

Les médias sont les promoteurs d'un phénomène de simplification de la vie politique. Principalement victime du temps médiatique, vif, rapide, laissant peu de temps à la réflexion, amateur de sensation, il s'est affilié à la temporalité des partis. La communication des idéaux, à ces organes, symbole de liberté d'expression des démocraties du XX<sup>ème</sup> et XXI<sup>ème</sup> siècles conduit à une transformation du rôle même de l'homme politique. Alors, il est vrai que si un politique passe en moyenne 70 % de son temps à travailler la communication politique<sup>34</sup> dès les années 1980, la place médiatique n'est pas la seule influence déterministe de l'évolution d'une législation du financement des partis. Le spécialiste de droit constitutionnel Guy Carcassonne y voyait une combinaison avec d'une part, une évolution de la place de la police et la magistrature qui longtemps de mèche avec le politique s'en étaient émancipée. Et d'autre part, la décentralisation qui augmentait considérablement les financements occultes par l'indépendance financière des élus locaux<sup>35</sup>. L'influence médiatique grandissante s'accommode donc à une évolution générale de la société vers une caractéristique davantage démocratique puisque les médias construisent le liant entre le représentant (l'homme politique) et le représenté (le peuple). A contrario, les médias sont aussi la conséquence des problèmes de transparence qui nuisent considérablement à l'homme politique. L'indéniable obligation de ce dernier à se conformer au respect du titulaire de la volonté général, c'est-à-dire le peuple, ne doit pas pour autant exclure que la relation médiatique engendre la réticence à la transparence. Car si le législateur promulgue toujours plus de lois avec pour objet principal cette dite transparence<sup>36</sup>, les médias, dès les années 80 entraînent l'homme politique à des fins de critiques hâtives et une dynamique de show. Ainsi, une information livrée au public d'une manière que l'on qualifie aisément de « non calculée » peut conduire à une carrière remplie d'algarades et de dire apostrophés, nuisibles à la perspective de la réussite politique. Devoir compter avec cette problématique médiatique ne peut qu'entraîner une

---

<sup>32</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, p.50-51

<sup>33</sup> J.GERSTLE et C.PIAR, *La communication politique*, Armand Colin, 2016, p.36

<sup>34</sup> *Ibid.* p.39

<sup>35</sup> G.CARCASSONNE, « Du non-droit au droit », *Pouvoirs*, 1994, n° 70, p.9-11

<sup>36</sup> Et ici, il suffit de porter un regard attentif aux différentes dénominations des lois en matière de droit électoral ou de financement de la vie politique : « relative à la transparence financière de la vie politique », « relative à la transparence de la vie publique », « pour la confiance dans la vie politique » pour se rendre compte de la prédominance de cette caractéristique d'obligation de transparence

surenchère financière véhicule d'une perspective compétitive affaiblissant le politique<sup>37</sup> tout autant qu'elle le promeut.

La croissance de cette dynamique se retrouve dans la terminologie de « *marketing politique* ». Expression en référence au travail de Théodore White (journaliste politique américain), qu'il a caractérisé en 1960. Le marketing politique est un concept reprenant les moyens de la communication de commercialisation au profit de l'élection politique. Se fiant sur un ensemble de bases de données (*big data*), l'équipe communicante d'Obama à l'élection américaine de 2008 étudiait les données de chaque électeur afin de travailler à consolider le vote de ceux qui votaient déjà démocrate et de rallier les plus susceptibles de voter pour le parti<sup>38</sup>. Cette stratégie de micro-ciblage n'a pas mis longtemps à se faire connaître outre – Atlantique. Or, il y a une conséquence naturelle devant l'ampleur des ressources que demande l'utilisation d'une communication politique développée : l'augmentation considérable des budgets. Le Parti Socialiste (PS) en est l'illustration même, augmentant drastiquement son budget de 90 millions à 154,3 millions en seulement 3 ans<sup>39</sup> (1987 à 1990). Ces données chiffrées font échos aux dires de Guy Carcassonne « *Aussi longtemps qu'une campagne était faite de banquets, de vins d'honneur, de quelques guirlandes pour égayer un préau, et de tracts ou d'affiches imprimés et diffusés par des militants dévoués, le coût de la démocratie demeurait modique, et la ritournelle de son financement par les cotisations pouvait encore faire illusion. Mais les campagnes de l'ère télévisuelle n'ont plus grand-chose de commun avec ce passé révolu.* »<sup>40</sup>. En témoigne par ailleurs la place croissante de la communication au sein des campagnes électorales. Un candidat à la présidentielle de 2017 présente une moyenne 15,2 fois plus élevée, lorsqu'il a obtenu 5 % des suffrages, concernant des dépenses dites de communication politique d'enquêtes et sondages qu'un candidat n'ayant pas 5 % des suffrages<sup>41</sup>.

Le problème réside alors dans l'écart grandissant qui s'insinue dans la continuité de la double ligne directrice : la communication politique et les médias. De sorte que, l'opposition entre l'opinion brute et l'opinion élaborée<sup>42</sup> s'est accentuée au cours du XXI<sup>ème</sup> siècle. L'opinion brute est celle qui n'est pas dénaturée, en d'autres termes, qui n'est pas travaillée par un parti

---

<sup>37</sup> J.GERSTLE et C.PIAR, *La communication politique*, op. cit., p.41-43

<sup>38</sup> J.BILLE, « Marketing politique et *big data* », *Commentaire*, 2015, n° 150, p.307-314

<sup>39</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, op. cit., p.56

<sup>40</sup> G.CARCASSONNE, « Du non-droit au droit », op. cit., p.9

<sup>41</sup> Voir annexe 1, p.96 du mémoire (les données chiffrées proviennent du rapport d'activité 2017 de la CNCCFP)

<sup>42</sup> M.DUVERGER, *Les partis politiques*, Seuil, 1981, p.497-499 : Maurice Duverger fait notamment référence à l'exemple du parti communiste qui, bien que réussissant à obtenir 25 % des suffrages en 1956, n'obtenait l'adhésion à ses idées que par une fraction infime de ses électeurs.

politique. À l'inverse, l'opinion dénaturée est celle qui fera l'objet d'une modification en référence à une coalition des intérêts individuels.

### L'aspect démocratique sujet de développements doctrinaux

Les partis et leur financement s'inscrivent dans une démocratie fluctuante, en raison de la diversité des moyens technologiques qui prennent toujours plus d'ampleur au sein des campagnes électorales. La lecture même de la démocratie dans le regard du droit électoral doit nous interroger. Si dans les années 1980, une définition de la démocratie sous une lecture simpliste pouvait s'apparenter à « régime dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés, au moyen d'élections sincères et libres »<sup>43</sup>, elle n'a pas toujours pu se concrétiser de la sorte. Cette définition provient d'une déclinaison de la conception rousseauiste (de Jean-Jacques Rousseau) que l'auteur avait élaborée au XVIII<sup>ème</sup> siècle dans son œuvre célèbre : du *Contrat social*. Le peuple, après s'être conçu par un acte fondateur se lie contractuellement à un souverain sur le fondement d'une convention librement consentie.

Précisons d'emblée que, s'agissant de la question de la souveraineté, la doctrine s'est affairée à la distinguer de la notion de corps électoral. C'est une thèse défendue par le célèbre juriste Adhémar Esmein qui distinguait la « nation légale », celle titulaire du droit de suffrage politique, de la souveraineté. Le corps électoral, habilité à élire les représentants, est lui-même, un représentant de la nation dans l'exercice de sa souveraineté<sup>44</sup>. La référence chez Esmein à ce phénomène indivisible octroie une lecture de la démocratie telle qu'elle doit être conçue par le droit électoral. Lorsque la souveraineté indivisible détermine un ensemble capable de voter, elle crée déjà une sphère représentative qui remplit une fonction sociale<sup>45</sup>. La fonction, ici dite sociale, parce que le droit de vote n'est pas un droit individuel et absolu, mais bien une fonction accordée à des hommes qui l'exercent et ne sont que des représentants de la nation. Ce qui « permet d'établir juridiquement la démocratie représentative »<sup>46</sup>. À la lecture de cette théorie, il convient de faire un parallèle historique, car l'ouverture au suffrage universel direct de l'élection du président de la République en 1962, accrédite la thèse d'une confusion progressive entre le peuple en tant que nation et le peuple en tant que représentant à la capacité de voter. Les partis, eux, s'incluent comme un organisme de représentation,

---

<sup>43</sup> M.DUVERGER, *Les partis politiques*, op. cit., p.466

<sup>44</sup> A.CHOPPLET, *Adhémar Esmein et le droit constitutionnel de la liberté*, Mare et Martin-droit public, 2016, p.288

<sup>45</sup> *Ibid.* p.316

<sup>46</sup> *Ibid.*



déterminant le candidat futur de la nation. En somme, le phénomène ne manque pas de surprendre quand d'un côté, le corps électoral s'agrandit et offre un « représentant du droit de vote » toujours plus important<sup>47</sup> (représentant de la souveraineté nationale selon Esmein) et d'un autre côté, le candidat à l'élection est promu par le déterminisme interne d'un organisme de représentation (le parti politique). La question des primaires ouvertes (voir partie 3) laisse percevoir encore un peu plus cette confusion en permettant au corps électoral global (et non plus ajusté au militantisme partisan comme c'est le cas pour les primaires fermées), sous une condition de cens, de choisir le représentant de l'organisme de représentation. Les partis se forment donc sur l'autel de la démocratie représentative. Ils concourent à proposer un pluralisme de courant de pensées et d'opinions, permettant au « représentant du droit de vote » de s'identifier aux idéologies le constituant. Cela, afin d'en faire prédominer une qui, légitimée démocratiquement, saura gouverner dans l'intérêt de tous, mais selon la conception majoritaire. Cette fusion de la conception de la nation et du corps électoral résulte de l'implication croissante du peuple dans l'exercice du pouvoir. Elle traduit l'idéal démocratique révolutionnaire.

Nous avons pu le constater, la démocratie représentative se rapproche de la sphère publique et d'une manière dérivée, de ses acteurs. Elle se forme non plus uniquement sur une association par la volonté générale, à un représentant, mais doit considérer un ensemble de variables, telles que les évolutions technologiques (avec l'influence, devenue constante, des médias et de la communication politique) ou encore les interactions et réflexions politiques. Là, où apparaît une distinction avec la conception d'Esmein, c'est que le peuple, dans cette jonction progressive, a détruit la dernière part métaphysique de ses constitutions. Ainsi, la référence au divin, à la nature qui n'était plus, se matérialisait encore dans la conception du terme nation. Mais les confusions d'aujourd'hui, qui se montrent à nos yeux sous le versant électoral qui pourtant n'en détient pas le monopole, ont conduit le juriste Dominique Rousseau, à concevoir la nouvelle réalité des rapports démocratiques. La société se conçoit comme un ensemble de discussions, d'argumentaires, qui modifient les lois en l'absence de toute présence, ou devrait-on dire, de toute référence métaphysique<sup>48</sup>. La discussion étant continue, elle entraîne un ensemble de modifications normatives qui se manifestent entre les élections. La participation au pouvoir ne se réduit pas au droit de vote, elle épouse les interactions entre

---

<sup>47</sup> Ici l'importance est le nombre et la diversité du corps électoral. Rappelons que ce dernier s'est ouvert au vote des femmes, au vote universel et a également agrandi son champ par l'abaissement de la majorité.

<sup>48</sup> D.ROUSSEAU, « La démocratie continue », *Le Débat*, 1997, n° 96

les acteurs de l'espace public et le représentant<sup>49</sup> (le gouvernement, le président de la république et le parlement).

Le financement doit donc respecter : un certain pluralisme des opinions des votants et constituer une certaine égalité suffragiste. Non pas que les individus ayant le droit de vote doivent être égaux, mais plutôt que leur influence sur leur droit de décision concernant le choix de leur représentant soit égalitaire.

### Le financement et son inclusion dans la conjoncture

Sous le régime de la V<sup>ème</sup> république, on est forcé de constater que le Conseil constitutionnel se voit accrédiéter une place de choix dans le contexte électoral. La « régularité », voilà le terme que la doctrine retiendra du contenu des articles 58 et 59 (sans oublier l'article 60 sur la question du référendum) qui mettent en exergue le rôle du Conseil constitutionnel en matière électorale. Ce rôle qui, par ailleurs, est renforcé depuis le passage au suffrage universel direct de 1962<sup>50</sup>. En matière de financement, c'était le Conseil qui était habilité à la vérification des comptes de campagnes à l'élection présidentielle. Ce n'est qu'en 2006 que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) le remplace dans cet exercice<sup>51</sup>. On pourrait considérer qu'il relève d'un certain désaveu que le Conseil ne soit plus le seul juge. En réalité il n'en reste pas moins le juge de dernière instance. Saisi par la Commission des comptes de campagnes, il demeure habilité à déclarer valide ou non un compte sanctionné par la CNCCFP.

Ceci dit, il y a lieu de préciser que la volonté du législateur ne suffit plus, ce qui accentue la place centrale occupée par le juge constitutionnel. Le Conseil doit valider la norme par rapport à la constitution. En somme, il existe une « temporalité longue » qui s'émancipe de la rapidité d'exécution d'un législateur représentant de la volonté générale<sup>52</sup>. La délibération qui s'engage la façonne en passant nécessairement par le « médium du droit »<sup>53</sup>. Or c'est précisément au Conseil constitutionnel qu'incombe la nécessité de ce contrôle. Cet ancrage nouveau du rôle du Conseil doit se comprendre aussi dans la sphère du financement des partis. L'article 4 de la constitution de 1958 constitutionnalise le rôle des partis politiques. Il

---

<sup>49</sup> D.ROUSSEAU, « La démocratie continue », *op. cit.*

<sup>50</sup> J.BOUDON, *Manuel de droit constitutionnel-Tome 2, La 5<sup>ème</sup> République, op cit.*, p.212-213

<sup>51</sup> *Ibid.* p.214

<sup>52</sup> D.ROUSSEAU, « Le droit constitutionnel continue : institutions, garantie des droits et utopie », *RDP*, 2014, n° 6, p. 1517

<sup>53</sup> *Ibid.*

leur accorde un rôle démocratique<sup>54</sup>, tout en les obligeant au respect des principes démocratiques<sup>55</sup>. Il est central, puisque le financement des partis politiques et celui des campagnes électorales se rapportent tous deux au rôle déterminé par l'article 4. Avec ceci, on peut ajouter que l'interventionnisme du Conseil se fait régulièrement sous le visa de l'article 4 de la constitution et parfois même, de manière paradoxale<sup>56</sup> lorsqu'il s'agit du financement des partis.

Cette place du Conseil constitutionnel ne doit pas être seule, prise pour responsable des problématiques palpables. Le politologue Éric Phélippeau résume d'ailleurs parfaitement la situation lorsqu'il écrit : « *S'il y a bien d'ailleurs une constante, relevée par la plupart des spécialistes commentant la législation sur le financement de la vie politique, c'est justement la présence d'échappatoires, de points faibles* »<sup>57</sup>. C'est alors que la législation du financement pose question. Car l'accumulation de ces points faibles et des évolutions législatives, attendant patiemment les divers scandales politiques pour être appliquée, tend à prouver que le législateur s'accroche à préserver les imperfections de son système de financement.

Reprenons, la démocratie se rapporte aux élections et n'est garantie qu'à la condition d'un corps électoral, représentant de la souveraineté nationale, qui désigne un gouvernant capable de mener, avec expertise, la politique du pays. La dissociation avec le monopartisme, propre aux régimes totalitaires, s'articule grâce à la représentation sur le territoire de l'ensemble des idées à hauteur de ce qu'elles représentent. Le financement n'a pas vocation à être égalitaire, mais il doit s'accorder à permettre à chaque parti de se financer avec une certaine indépendance vis-à-vis de l'Etat, tout en ayant suffisamment de ressources. Les moyens de communication et les médias se développant, les partis sont toujours plus contraints à des dépenses que l'on peut qualifier « de formes ». De cette contrainte, ils s'obligent à concevoir divers mécanismes leur permettant d'obtenir les fonds nécessaires à la victoire. C'est d'autant plus vrai qu'un parti ayant beaucoup de ressources augmente considérablement ses chances de

---

<sup>54</sup> Dans ces dires : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage »

<sup>55</sup> L'exprimant ainsi : « Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. »

<sup>56</sup> Le lecteur pressé et intéressé par des développements en la matière, pourra se référer directement à la troisième partie de ce mémoire. Cependant, les conséquences déduites des parties 1 et 2 doivent lui permettre de comprendre le raisonnement conclusif de ce mémoire, il y a donc lieu prendre en compte ces considérations.

<sup>57</sup> E.PHELIPPEAU, *L'argent de la politique*, Presses de la Fondation Nationale de sciences politiques, 2018, p.68

victoires présentes, mais aussi futures<sup>58</sup>. Ce besoin de ressources demande aussi la contribution des ménages. Ces dons privés, compléments du financement doivent être encadrés, mais sont d'une extrême nécessité pour le maintien du parti dans la course politique. Or ce mécanisme d'obtention de ressources financières est par sa nature, inique. Accorder la possibilité aux plus aisés de contribuer amplement dans le financement des partis, revient à les laisser agir comme bon leur semble sur la vie politique du pays. C'est, par nature, contraire à la démocratie. D'un autre côté, ne pas permettre aux partis de se financer par cet intermédiaire, revient à les laisser en proie à la soumission étatique. L'indépendance n'étant pas préservée, le constat revient au même point, il est contraire à la démocratie. Accepter le financement des personnes morales et assurer la possibilité aux partis de s'alimenter en ressources, conduit paradoxalement au parachèvement du caractère antidémocratique. Car, le financement, offrant son lot de pouvoir à celui qui contribue, les intérêts des grands groupes prennent le pas sur une vie politique indépendante.

Parallèlement aux fonds privés, la répartition des fonds publics n'en est pas moins victime de difficultés politico-juridiques. La stabilité d'un système politique ne s'accorde pas uniquement à la présence d'un scrutin favorable, elle demande aussi à ce que les finances des partis ne soient pas fluctuantes. L'absence d'un financement public peut être extrêmement nuisible à des partis qui ne favorisent pas le citoyen aisé, en d'autres termes, les partis aux sources ouvrières ou les partis du peuple. Elle peut entraîner une rupture avec le pluralisme des opinions, ce qui n'est pas en accord avec la conception démocratique moderne. A contrario, la présence d'une telle stabilité a un prix. Son coût est le sacrifice de l'émergence de nouveaux partis qui ne s'alimentent pas avec les ressources des plus favorisés. S'il est encore possible d'y voir l'émergence de mouvement comme « En Marche ! », il est plus difficile d'y voir surgir un parti de « gilets jaunes ».

Par ailleurs, qualifier une norme, un comportement, une valeur ou plus généralement une idéologie d'antidémocratique n'est pas une conception totalement extérieure au droit. Hans Kelsen qualifiait aisément d'antidémocratique des idéologies totalitaires ou les concepts les plus radicaux tels que l'esclavagisme<sup>59</sup>. Il n'y a pas lieu ici de faire un rapprochement entre le financement des partis et des campagnes et les régimes ou influences totalitaires, mais plutôt de distinguer et mentionner qu'il est de l'ordre du possible, en droit, de qualifier un concept

---

<sup>58</sup> Les chances futures sont réelles puisque le financement des partis au sein des pays européens récompense la compétitivité. L'aide publique de l'État est alors proportionnellement plus importante à mesure que le parti obtient un résultat électoral satisfaisant.

<sup>59</sup> M-A.COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> édition, 2011, p. 150

juridique ou idéologique d'antidémocratique. Un petit mot enfin sur le terme d'« influence » qui sera employé de manière récurrente au sein de la démonstration qui va suivre. Le droit a toujours eu tendance à s'accommoder à son objet, preuve d'une certaine sophistication - dans le sens d'artificiel - dont il est le garant. La vie politique est un sujet sensible puisque vouée à l'accumulation de paramètres idéologiques. Elle se distingue par une nature malléable ce qui la rend particulièrement complexe d'appréhension par le droit. De son côté, le financement, peu importe le thème auquel il se rapporte, a une tendance naturelle à tendre vers les intérêts personnels. De sorte que les influences, idéologiques lorsqu'elles s'attachent au côté politique, ou financière lorsqu'elles se distinguent par les intérêts personnels liés aux mouvements de ressources, ne sont pas extérieures au droit du financement des partis et des campagnes. Le juriste doit les prendre systématiquement en considération.

Est-il possible que le financement des partis soit par nature antidémocratique et inconciliable avec une réforme juridique épousant l'idéologie d'une démocratie ?

La question mérite d'être posée au regard de l'interventionnisme du Conseil constitutionnel. Si ce dernier se voue à produire un contrôle juridique sur le fondement d'une norme (l'article 4) qui ne s'accorde pas avec la nature du sujet (le financement des partis et des campagnes électorales) qu'elle contrôle, alors l'interprétation du Conseil se veut naturellement biaisée à sa source. De même, l'intérêt d'une telle démarche se rapporte à la réflexion sur les réformes adéquates. Car si le financement est antidémocratique par nature, il devient contradictoire de vouloir le réformer sous le joug de la démocratie.

La démonstration s'accordera donc à présenter le financement public de la vie politique dans ses versants directs et indirects (les explications concernant cette distinction sont développées dans la partie 1) afin de concevoir les différentes incohérences entre le financement public et les principes démocratiques que se doivent de respecter les partis (Partie 1). Puis il sera nécessaire de se recentrer sur le cas particulier de la prohibition des personnes morales en France puisque la législation de 1995 n'a pas été suivie dans tous les autres pays. Le temps des personnes morales n'agissant pas au même rythme en fonction de l'organisme, l'influence idéologique de long terme ne semble pas être soumise à la prohibition du code électoral (Partie 2). Ces deux ensembles nous offriront une grille de lecture comparative avec d'autres pays et ce qui en ressortira, accentuera la thèse du caractère antidémocratique. Cela nous permettra de nous attarder sur les décisions du Conseil s'agissant du financement des partis et des campagnes et de l'observation des propositions de réformes qui soutiennent leur source

dans le concept démocratique (Partie 3). Puis, viendra le temps de discuter de la manière dont le juriste doit appréhender le financement des partis, afin de ne pas se faire piéger par le squelette atypique de ce dernier.

## **Partie 1 : Le financement public de la démocratie, un régime juridique inégalitaire**

Le financement public de la vie politique se traduit par l'intervention de l'État. Ce fait implique naturellement que les fonds publics sont affectés à la rémunération des partis politiques. Dans ce cas, ils le sont par détermination directe du régime juridique dans la plupart des pays démocratiques. Ainsi de nombreux systèmes se sont dotés d'un moyen d'allouer une aide publique en fonction de la représentation parlementaire et des résultats électoraux. On appelle communément cet interventionnisme de l'État : l'aide publique directe.

Mais le financement public se traduit par toute intervention de fonds publics. C'est en cela que le financement public ne doit pas être réduit à la seule présence de subventions de l'État. Lorsqu'un financement privé sous la forme d'un don octroie une réduction fiscale, il s'agit d'un manque à gagner pour l'Etat qui prend à sa charge une partie du don. On peut légitimement en déduire que c'est sur l'ensemble des contribuables que pèse le remboursement parcellaire du don. Ce type de réduction, aussi appelée financement public indirect, permet d'attirer les ressources privées, mais se trouve particulièrement décrié.

Parler de financement public, implique, peu importe ses formes, mais d'autant plus lorsqu'il s'agit d'un financement direct, la mise en place d'un contrôle. C'est sur ce fondement que la CNCCFP a été créé par la loi 15 janvier 1990<sup>60</sup> et est mise en place le 19 juin 1990. En procédant au contrôle des comptes de campagne, elle se porte garante de la protection contre les abus du financement privé, mais aussi d'éventuels détournements de fonds public. Elle engage des examens sur lesquels, sont appliqués des décisions validant ou invalidant les comptes. La partie suivante va nous permettre de mettre en avant que peu importe le régime juridique appliqué, les abus se multiplient. Et c'est une réalité qui est liée au financement des partis en lui-même. Il doit être conséquent par nécessité sans pour autant dénaturer le principe démocratique. Celui-là même qui veut que chacun influence sur l'élection par l'intermédiaire de son seul vote et non au moyen de quantité de dons, favoritisme de l'intérêt personnel de celui qui peut fournir en ressource.

---

<sup>60</sup> Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, art.1

## **Chapitre 1 : Le financement public direct des partis politiques : entre stabilité et égalitarisme devant les ressources**

En France, les partis politiques peuvent donc bénéficier d'une aide publique. Elle est prévue par les dispositions de l'article 8 de la loi du 11 mars 1988. Elle se décompose en deux fractions détaillées à l'article 9 de la même loi. La première fraction de l'aide publique se fixe au moment des législatives (c'est-à-dire tous les 5 ans). Le législateur nous précise que cette première fraction s'applique « *aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale* »<sup>61</sup> et qui « *ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés* »<sup>62</sup>. Exception faite de l'outre-mer qui fait l'objet d'un traitement spécifique propre aux articles 73 et 74 de la Constitution. Les partis qui obtiennent la première fraction de l'aide publique peuvent se prévaloir de la seconde fraction. Cette dernière s'applique en fonction de la représentation au Parlement (ainsi contrairement à la première elle est aussi déterminée en fonction des représentants de la chambre haute). Les membres du Parlement vont déclarer au bureau de leur assemblée le parti auquel ils souhaitent se rattacher. Et c'est sur le fondement de cette déclaration que le montant de la seconde fraction est calculé.

L'aide publique s'est stabilisée depuis l'année 2014 avec pour moyenne 68 millions d'euros<sup>63</sup>, continuité d'une ligne budgétaire dont le montant est fixé à environ 65 millions par an<sup>64</sup>. La répartition, des premières et secondes fractions, donne matière à une mesure de transparence annuelle. Elle est annexée au projet de loi de finances et un décret, pris en application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988, détermine avec transparence les montants alloués aux différents partis en fonction de la première et la seconde fraction de l'aide. Sur ce point, la répartition de l'aide publique est légèrement plus faible en 2019 puisque le montant fixé est d'environ 66 millions d'euros<sup>65</sup>. Ce décret peut être contesté au contentieux par un électeur. Le Conseil d'État (CE) le précisait dans son arrêt *Avrillier* de 1999 « *Considérant*

---

<sup>61</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, art.9

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Voir annexe 2, p.97 du mémoire

<sup>64</sup> R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, LGDJ, Lextenso, 2019, p.445

<sup>65</sup> Décret n° 2019-111 du 19 février 2019 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique



*que les intervenants, qui invoquent leur qualité d'électeur ou de contribuable, ont intérêt à l'annulation du décret attaqué ; que par suite leurs interventions doivent être admises »<sup>66</sup>.*

Retenons, par ailleurs, que le Conseil constitutionnel (CC) affirme, dans une décision du 11 janvier 1990, qu'afin que l'aide allouée soit en conformité avec les principes d'égalité et de liberté, elle doit satisfaire à deux exigences. La première est l'absence de lien de dépendance avec l'État. Quant à la seconde, elle se rapporte à la notion de multipartisme, en précisant qu'elle ne doit pas « *compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinion* »<sup>67</sup>. Pour autant, il est louable de s'interroger sur le respect de ces principes à la vue des conséquences portées par l'action du législateur.

### *Un financement public direct lié aux élections*

La règle, on l'aura compris, pose pour contrainte des montants d'aides publiques déterminés par les résultats des législatives. C'est l'évidence même, car la première fraction mobilise directement les suffrages exprimés lors de cette élection et la seconde fraction est soumise à l'obtention de la première. En résulte une multiplication des candidatures pour les partis afin d'obtenir un financement public plus conséquent. À ce propos, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, Sarkozy, répondait à une question de Monsieur le Sénateur Jean Louis Masson, en septembre 2002. Il constatait les abus des partis (peu importe les couleurs politiques) concernant la multiplication des candidats aux élections législatives dans le but d'obtenir davantage de financement public<sup>68</sup>. Il n'ignorait pas qu'un seuil de représentativité eut été une solution envisageable, mais rappelait au sénateur que le seuil minimum de 5 % des suffrages exprimés par circonscription, initialement présentés par le législateur avait fait l'objet d'une décision d'inconstitutionnalité<sup>69</sup>.

L'analyse du ministre semble pertinente et il est juste de rappeler que le Conseil constitutionnel n'avait pas totalement écarté la solution. En effet, on ne peut que constater, devant la décision du 11 janvier 1990, que l'inconstitutionnalité s'applique « *en raison du seuil choisi* »<sup>70</sup>. Le Conseil n'était donc pas opposé à un seuil et l'a par ailleurs accepté, lorsqu'en 2003, un seuil de 1 % dans au moins cinquante circonscriptions est instauré par le

---

<sup>66</sup> CE, 22 mars 1999, n° 196824, *Avrillier*

<sup>67</sup> Cons. const., 11 janv.1990, n° 89-271DC, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, considérant 12

<sup>68</sup> Rép. min. à J-M.MASSON, *JO Sénat*, 5 sept. 2002, n° 529

<sup>69</sup> Cons. const., 11 janv.1990, n° 89-271DC, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, considérant 14

<sup>70</sup> *Ibid.*

législateur<sup>71</sup>. Il vise à protéger contre les abus du financement public ; des petits partis profitant d'une aide publique sans avoir aucun siège au parlement<sup>72</sup>. Le Conseil sait se rendre protecteur de ce financement public et on ne peut lui reprocher qu'une chose : son manque de cohérence.

À la lumière des conséquences, il paraît censé de considérer l'action du Conseil comme peu cohérente. La première critique se rapporte aux temps s'écoulant entre les deux réévaluations du financement (5 ans). Ce temps ne permet pas de rebattre les cartes. Un parti émergent ne peut se prévaloir de l'aide publique sans résultats aux élections. On peut s'étonner de cela. Le financement offre en grande partie les résultats à ces mêmes élections qui le déterminent. C'est en somme la création, par le cadre juridique, d'un cercle vertueux pour le vainqueur et d'un cercle vicieux pour le perdant. La problématique est la suivante, le régime juridique ne prend pas en compte l'évolution politique entre les 5 années (laps de temps entre les deux élections législatives). Mais en somme n'est-ce pas normal qu'un parti qui n'obtient pas les faveurs du peuple soit par conséquent sanctionné ? C'est là toute l'équation. Le système juridique semble juste lorsqu'il est question de sanctionner les perdants, mais injuste pour les partis naissants. Si un parti venait à naître entre les deux élections, il devrait se financer exclusivement par le financement privé. Il bénéficiera toujours du financement public indirect, mais le différentiel avec les partis doté de l'argent public est conséquent. Et c'est ici que le Conseil constitutionnel manque de cohérence en reconnaissant en 2014 dans une décision QPC que le financement public ne porte pas atteinte aux pluralismes des opinions alors qu'il est défini aux moments des élections de l'Assemblée nationale<sup>73</sup>.

Le financement a donc très largement bénéficié à l'opposition classique (gauche/droite) - en témoigne des chiffres éloquentes - puisque le financement par les subventions publiques directes représente aux alentours des 50 % pour le principal parti de gauche (PS) et le principal parti de droite (LR)<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques

<sup>72</sup> J-P.CAMBY, « Mandat parlementaire et financement public des partis politiques », *LPA*, 8 sept. 2014, n° 179, p. 5

<sup>73</sup> Cons. const., QPC, 18 juillet 2014, n° 2014-407

<sup>74</sup> Voir à ce sujet la figure 20, p.38 de l'annexe technique de J.CAGE, *le prix de la démocratie*, Fayard, 2018, Disponible en ligne sur : <https://leprixdelademocratie.fr/data/annexes.pdf>

### Des subventions publiques directes trop intrusives

Le passage du septennat au quinquennat, après la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, a lié les élections législatives aux élections présidentielles. De ces diverses conséquences associées à cette innovation constitutionnelle, il ressort très souvent dans la doctrine le caractère peu probable des cohabitations<sup>75</sup>, ainsi que l'apparition du « fait majoritaire »<sup>76</sup>. Cependant il est plus rarement fait proposition d'une lecture financière de cette évolution du mandat présidentiel. Le fait majoritaire démontre que les élections législatives sont dans la continuité directe de l'élection présidentielle en termes de résultats. En effet le faible intervalle entre les deux élections prépare une majorité presque évidente pour le président de la République nouvellement élu. Ce qui veut dire que le parti du président de la République est accrédité –et c'est d'autant plus vrai depuis 2000- du plus important financement public direct. En ce sens, le rôle du candidat à l'élection présidentielle a pris une toute autre importance, devant le nourricier principal de son propre parti. On peut en conclure que pour les partis « *cela signifie que leur structure interne est dominée par la primauté du président de la République dans le système politique* »<sup>77</sup>. Les partis deviennent dépendants du nouveau rôle octroyé au président : celui de ressource financière. Mais à l'évidence du principe l'exception n'est jamais qu'ombre et le Rassemblement national (RN) en fait office. C'est le cas quant à l'association du plus gratifiant financement public aux résultats des présidentielles. La candidate du RN a affronté le candidat du mouvement « En marche ! » (LREM) lors du second tour des élections présidentielles de 2017. Or si le RN a réussi à obtenir le deuxième meilleur montant de la première fraction de l'aide publique (derrière le parti du président Macron), il n'obtient qu'une très faible part de la seconde fraction destinée à favoriser la représentation au sein des hémicycles<sup>78</sup>. Ces divergences de montants nous laissent à penser qu'il existe une possible exception à une liaison du financement aux élections présidentielles, lorsqu'il s'agit de partis situés aux extrêmes de l'échiquier politique.

---

<sup>75</sup> M-A.COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> édition, 2011, p.25

<sup>76</sup> Le fait majoritaire renvoie à une notion de droit constitutionnel. C'est la présence d'une nette majorité à l'Assemblée nationale. Elle est du même bord politique que le Président de la République (la congruence des majorités). La raison est explicable par le rapprochement des élections, le président bénéficiant encore de la ferveur de sa victoire présidentielle, lors des législatives.

<sup>77</sup> J.VAILLANT et W.VOGEL, « le système des partis en France et en Allemagne », in *L'avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, Presses universitaires du Septentrion, 2009, p.23-41

<sup>78</sup> Voir annexe 3, p.98 du mémoire

Certains juristes vont jusqu'à penser que le financement public direct prend une place un peu trop prépondérante au sein du financement des partis français<sup>79</sup>. La moindre des choses serait de leur donner raison par les chiffres : les dons des personnes physiques ne représentant que 2 % des recettes du PS et jusqu'à 22 % pour LR<sup>80</sup>, parti le mieux loti.

---

<sup>79</sup> J-E.SCHOETTL, « Moralité, quand tu nous tiens », *LPA*, 14 juin 2017, n° 118, p.7

<sup>80</sup> *Ibid.*

## **Chapitre 2 : Le privilège des riches donateurs : le financement public indirect des partis**

Nous l'avons déjà mentionné en amont, le financement public est indirect lorsqu'il exonère fiscalement les dons. C'est donc sous le prisme du financement privé qu'il intervient. En France, le code général des impôts (CGI) prévoit une réduction fiscale à hauteur de 66 % pour les dons des personnes physiques (exclusion des personnes morales) à l'association de financement d'un candidat ou d'un parti<sup>81</sup>. L'article 200 précise que la réduction fiscale intervient dans « *la limite des 20 % du revenu imposable* ». Ce seuil a fait l'objet de critique puisqu'il favorise les préférences politiques d'une catégorie aisée de la population<sup>82</sup>. Pour s'en convaincre, on peut en observer ses effets. Les dons les plus importants sont remboursés à hauteur de 66 % si le revenu imposable est relativement élevé. Les fonds publics de l'État supportant près de 4000 euros sur un don d'une ampleur de 6000 euros<sup>83</sup> ; la critique est ici économique. Mais le favoritisme d'une part de la population transpire, le système permettant de financer ses préférences politiques -sous couvert d'une réduction fiscale de l'État- ne s'applique qu'à la condition de payer l'impôt sur le revenu. Ce qui veut dire qu'il exclut une grande part de la population. Ensuite, si le plafonnement est en France de 7500 euros concernant le don d'une personne physique à un parti et 4600 euros concernant le don à un candidat, la réduction fiscale pour un don d'une valeur importante n'entre en jeu qu'à la condition d'avoir une imposition suffisamment conséquente. Ainsi, pour qu'un « gros don » (entre 5000 et 7500 euros pour un parti par exemple) puisse faire l'objet d'une réduction fiscale, il faut avoir un certain socle de richesse.

Le financement public indirect, s'il représente une faible part dans la richesse globale des partis, apporte une inégalité, entre ces derniers, en fonction de leurs électeurs. Un parti ayant un électorat plutôt aisé bénéficiera davantage de ce système juridique. Si de quelques explications il fallait encore procéder, un électorat aisé perçoit plus sensiblement la réduction fiscale de l'État ; il est stimulé par la norme. L'inverse de ce raisonnement n'en est pas moins réaliste. N'étant pas invités à financer par de « gros dons » leurs préférences partisans, les électeurs moins aisés contribuent, de facto, dans des proportions beaucoup plus faibles.

---

<sup>81</sup> CGI, art.200.3

<sup>82</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, Fayard, 2018, p.70

<sup>83</sup> *Ibid.*

Tout naturellement, le lecteur peut se surprendre de ne pas voir, dans les dispositions du code général des impôts, une norme permettant la mise en place d'un seuil minimum. Car si l'on s'essaie à la démonstration, sans pour autant avoir réfléchi en amont à l'aspect chiffré du seuil, un seuil minimum de 10 % autoriserait, dans une certaine mesure, de rééquilibrer la balance. Et pour ce faire, rien de tel qu'un exemple. Si l'on prend le cas d'un contributeur très aisé, qui, donnant à hauteur du plafond de 7500 euros à un parti, verrait alors la part de son don entrer facilement dans le cadre des 20 % de l'imposition sur le revenu, il est extrêmement favorisé. Son taux d'imposition témoigne d'une richesse, il n'est donc pas contrarié (économiquement) à l'idée de procéder à ce don, mieux, il est remboursé d'une partie de la somme par le financement public indirect de l'État. Mais avec l'hypothétique seuil minimum de 10 %, son don passerait sous la barre des 10 % de son revenu imposable, à mesure que sa richesse est importante et que son taux d'imposition est élevé, ce qui ne lui octroierait pas de fond public. C'est une possibilité qui n'a pour but que de supposer les alternatives qui sont entre les mains du législateur.

Notons que ce système de don français avait fait l'objet de contournements.

### *Le contournement des dons par le mécanisme des micro-partis*

Le contournement était le suivant : le texte initial de la loi du 11 mars 1988 prévoyait que les dons des personnes physiques étaient limités à 7500 euros « par parti ». Les différents partis politiques usaient alors d'un contournement de la loi. En évitant la loi prohibant le financement par les personnes morales<sup>84</sup> et l'article 11 (sur le financement public) de la loi de 1988, les partis multipliaient les structures permettant de récolter les fonds privés. Une même personne physique, dotée de moyens importants, pouvait financer le parti principal, mais aussi plusieurs de ses micro-partis, sans limitation. Le financement public indirect était à son paroxysme. Les micro-partis, après avoir engrangé la manne financière, fournissaient directement le parti principal. La mécanique réduisait à néant tous les efforts du Parlement en matière d'encadrement du système de financement de la vie politique. Et c'est fort logique lorsque les influences privées, ayant pour capacité de s'exprimer à leur gré -au travers de la multiplication des dons résultants des dispositions de l'article 200.3- (réduction fiscale de 66 %) se faisaient tout autant nombreuses que parfaitement légales.

---

<sup>84</sup> Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique

Ce comportement déviant de la volonté du législateur a été particulièrement détaillé par le professeur de droit public, Romain Rambaud<sup>85</sup>. Il n'en reste pas moins que le Parlement est intervenu en 2013 aux fins d'enterrer ce processus<sup>86</sup>. La nouvelle mesure était simple : la limitation vaut pour tous les partis. Une même personne habilitée à offrir un don, ne peut multiplier les dons à plusieurs sous partis, d'un même parti principal, sans limites. Elle est désormais contrainte à une limitation globale de 7500 euros pour l'ensemble des partis.

### *Les conséquences du financement public sur les ressources des partis politiques français*

Il existe, pour les partis, une différence notable dans la manière de se financer. Elle semble résulter, ou du moins déterminée, par la quantité de fonds publics à disposition du parti. Une grande part de subventions de l'État n'entraîne pas un besoin spécifique de ressources extérieures et favorise le comportement du parti vis-à-vis de ses ressources privées et partisanes. Aussi n'aurait-il pas à demander d'effort à ses élus ou ses adhérents. De même les recettes des partis sont soumises à la prédominance, ou non, de l'utilisation du mécanisme de fond public indirect, en d'autres termes, elles sont liées à la richesse globale de l'électorat visé. Un parti qui reçoit une part importante de dons privés de personnes physiques peut, dès lors, minimiser d'autres sources de financement qui sont parfois plus difficiles d'accès eut égard à ses idéaux. Notons qu'il existe des ressources variables pour les partis, et si l'accent a été porté sur les dons des personnes physiques et le subventionnement public direct, les élus doivent (dans un cadre déterminé par le parti) contribuer, d'une part de leur indemnité, au parti. À ces ressources s'ajoute l'alimentation partisane, c'est-à-dire les cotisations versées par les adhérents, ce qui implique que pour chaque parti politique, quatre sources de financement sont à prendre en compte. S'offusquer du comportement d'un parti qui demanderait une grande part de leurs indemnités aux élus serait ne pas respecter le droit, en ne prenant pas en considération que les partis sont libres constitutionnellement<sup>87</sup> de leur activité. Or sur les avis de la CNCCFP, les statistiques sur les années 2015<sup>88</sup>, 2016<sup>89</sup> et 2017<sup>90</sup> sont éloquentes. Le système juridique influence notamment le clivage gauche/droite. Sur les années 2015 à 2017, les cotisations des élus LR représentent en moyenne 8 % avec une baisse tendancielle. À

---

<sup>85</sup> R.RAMBAUD., « Vers la fin des micro-partis ? », *AJDA*, 2014, p.1749

<sup>86</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

<sup>87</sup> Const. art.4

<sup>88</sup> Voir annexe 4, p. 99 du mémoire

<sup>89</sup> Voir annexe 5, p.100

<sup>90</sup> Voir annexe 6, p.101

l'inverse, on observe que les contributions privées, c'est-à-dire l'utilisation de l'article 200.3 du CGI et par conséquent du fond public indirect, sont d'environ 22 % pour ce même parti de droite républicaine. Toujours a contrario, le parti socialiste se fonde sur un électorat aux ressources moins importantes et ne bénéficie que très peu de ce mécanisme. Il demande davantage aux élus, avec un pic à 24 % pour l'année 2016 contre 9 % chez les républicains. Quant au cas particulier du parti communiste, une grande part de la contribution au parti sur l'indemnité est demandée à ses élus (par exemple, à hauteur de 32 % pour l'année 2015) et cette tendance n'est pas sans rappeler à l'historique des partis communistes avec une centralisation des ressources au parti principal.

Les analyses sociologiques et économiques se sont multipliées pour démontrer que les partis politiques déterminaient leurs ressources en fonction de leurs électeurs. Ainsi, le *Labour Party*, parti des travailleurs au Royaume-Uni est devenu progressivement un parti de diplômés (voir sur ce point l'analyse de l'économiste Thomas Piketty dans son essai *Capital et Idéologie*). Cette transformation a bouleversé le fonctionnement financier du parti au point d'entraîner une mutation idéologique de son financement<sup>91</sup>.

On peut donc conclure que les partis s'accordent à obtenir des ressources, non pas en fonction de leurs idées, mais en fonction de l'électorat qui est le leur et dans l'encadrement du système juridique en place. Mais l'aspect inégalitaire des partis devant certaines ressources associé à la dimension compétitive de l'échéance électorale, conduit à des affaires politiques retentissantes.

---

<sup>91</sup> Y-M.DOUBLET, « La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni », *Pouvoirs*, 2001, p.185-189



### **Chapitre 3 : Un financement public vecteur d'affaires de financements illégaux**

Les élections présidentielles sont le théâtre d'affaires toujours plus prégnantes, affichant ostensiblement à l'opinion publique des manquements au respect du droit du financement des campagnes électorales. À ce titre, la dernière affaire concernant la campagne du candidat Macron fait écho, une nouvelle fois, à ces problématiques. La question se porte notamment sur l'inéligibilité d'un président élu sur le fondement d'un compte rejeté. Le candidat Macron aurait bénéficié du soutien d'une personne morale pourtant prohibé par l'article L52-8 du code électoral (voir partie 2). La doctrine remet en cause le contrôle de la CNCCFP qui semble justifier les affaires dans le seul but de ne pas avoir à porter l'inéligibilité du nouveau président. La crise politique serait pire que de porter la sanction<sup>92</sup>. Le droit n'en serait qu'une variable déterminée par le résultat de l'élection, puisqu'un candidat, récompensé par une victoire présidentielle, ne peut se voir destituer de sa victoire. Quant à l'inverse, un candidat écarté de la victoire électorale, mais ayant fraudé, est drastiquement sanctionné. Ce rapport, non pas étrange, mais davantage insidieux, de la soumission du droit par rapport à la conséquence politique, interpelle sinon insurge sur la capacité du droit à apporter la justice égalitaire contre une dynamique de pouvoir matérialisée par le soutien de l'opinion publique. Pire, refusant la sanction, elle révèle que tricher est un facteur de victoire réaliste et, ne pas procéder ainsi, une erreur politique. C'est alors que se crée, par le droit, un rapport moral à l'immoralisme<sup>93</sup>, la norme devenant l'illégal.

Ce type d'affaire s'est multiplié avec pour apogée le financement de la présidentielle de 2012 qui avait ressurgi avec l'affaire Bygmalion et le rejet des comptes de campagnes du candidat Sarkozy. Cette affaire ne portait pas tant sur le fondement d'un financement illégal que sur des dépenses illégales : « *la facture sur ces évènements, c'était une manière de ventiler comptablement les dépenses qui auraient dû être sur le compte de la campagne électorale* » (interview de Jérôme Lavrilleux, directeur adjoint de la campagne de Nicolas Sarkozy, BFMTV, 26 mai 2014). Au demeurant, c'est sur de fausses facturations que reposait le caractère illégal, des prestations ayant été placées sur le compte de l'UMP et non sur le compte de la campagne du candidat Sarkozy. Or un plafonnement des dépenses électorales est

---

<sup>92</sup> R.RAMBAUD, « la vraie-fausse affaire des rabais de l'élection présidentielle », *AJDA*, 2 juillet 2018, p.1297

<sup>93</sup> Référence au philosophe Nietzsche, l'immoralisme est une notion qui tend à dépasser les valeurs morales de l'individu, caractérisées par les bonnes mœurs sociales.

prévu par le code électoral et varie en fonction des élections<sup>94</sup>. C'est la loi de 1962 relative à l'élection présidentielle<sup>95</sup> qui fixe le plafond des dépenses électorales de l'article L52-11 à 13,7 millions d'euros pour un candidat du premier tour et 18,3 millions pour un candidat du second tour. Ces montants font l'objet d'une majoration en 2009, pour un plafonnement de 16 851 millions d'euros pour le premier tour et 22 509 millions d'euros pour le second tour<sup>96</sup>. Le candidat Sarkozy n'a pas accepté la décision d'invalidation de la CNCCFP, il s'est donc pourvu devant le juge de dernière instance, le Conseil constitutionnel. Et il va se voir débouter de sa demande par ce dernier<sup>97</sup>. Mais ici, le candidat Sarkozy avait perdu l'élection, il en aurait été très certainement autrement en cas de victoire présidentielle agrémentée de soutien populaire.

Du particularisme, revenons à la généralité en rappelant ce que le droit autorise s'agissant du remboursement des dépenses de campagnes. Tout d'abord, il est public et c'est l'État qui en a la charge à hauteur de 47,5 %<sup>98</sup>. Ce taux qui s'élevait à 50 % a été abaissé de 5 % en 2011<sup>99</sup>. L'obtention de ce droit au remboursement, qui rappelons-le, est forfaitaire, n'intervient qu'à la condition d'avoir obtenu 5 % des suffrages exprimés au premier tour, exception faite des élections pour le parlement européen ainsi que des élections territoriales de la Polynésie française (3 % des suffrages exprimés au premier tour suffisent). Le remboursement est encadré en deux temps. En premier lieu, il ne peut excéder la moitié du plafonnement électoral, les 47,5 % remboursés s'appliquant directement sur le plafonnement. Mais en second lieu, le montant est fixé en fonction de dépenses personnelles du candidat (retracées dans le compte de campagne) puisqu'il ne peut excéder ces dernières. En somme, c'est une mesure empêchant l'enrichissement du candidat. Et, en effet, cela relève d'une certaine logique. Si l'État devait rembourser des sommes qui ne sont pas à la charge du candidat, ce dernier pourrait se voir rembourser des dons privés. C'est en ce sens qu'il s'agirait d'un enrichissement, car le remboursement proviendrait de ressources financières extérieures.

Toujours sur des motifs d'escroqueries, le micro-parti de Marine Le Pen est accusé de surfacturation de kits de campagne lors des législatives de 2012. Se rappellent à nous les malversations politiques lorsque le parti frontiste tend à forcer ses candidats à se procurer les

---

<sup>94</sup> C. élect., art. L52-11

<sup>95</sup> Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, art.3

<sup>96</sup> Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales

<sup>97</sup> Cons. const., PDR, 4 juillet 2003, n° 2013-156, *Compte de campagne de Nicolas Sarkozy*

<sup>98</sup> C. élect., art. L52-11-1

<sup>99</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art.112

kits aux prix décuplés, aux fins, d'alimenter le micro-parti qui avait soutenu financièrement la campagne présidentielle de Marine Le Pen. Ainsi, il s'agirait d'un détournement de fonds public qui a entraîné de lourdes demandes de la part du réquisitoire et notamment la dissolution du micro-parti Jeanne<sup>100</sup>. L'explication est la suivante : en forçant les élus à financer un micro-parti qui a lui-même financé, avec taux d'intérêt, les élections présidentielles, on récupère de l'argent public. L'État remboursant les finances de campagnes, va procéder de la sorte pour le compte de campagne de Marine Le Pen, c'est-à-dire des finances du parti frontiste. Or, les taux d'intérêt dus au micro-parti sont à hauteur de 7 %, ce qui représente un taux d'intérêt surprenant par son ampleur. Le micro-parti récupère, d'une manière que l'on pourrait qualifier de chirurgicale, indirectement, une part de l'argent public fourni par l'Etat, dans le cadre du remboursement des campagnes de la présidentielle. Mais l'affaire ne s'arrête pas cette élection. Les kits étaient fournis par une personne morale : la société Riwal (ce qui constitue déjà une infraction à l'article L52-8 prohibant le financement d'une campagne par une personne morale) dont le dirigeant est un proche de Marine Le Pen (présidente du Rassemblement National). Le micro-parti Jeanne prêtait de l'argent aux candidats afin de financer le kit surfacturé. À la suite de quoi, ce prêt était rendu (voire fictif) puisque le candidat, obtenant le remboursement de l'article L52-11-1, remboursait le prêt du micro parti avec de l'argent public. Le micro parti n'avait plus qu'à rendre le surplus à la société Riwal et l'argent de l'État entré dans les fonds d'une société proche de Marine Le Pen<sup>101</sup>.

La France insoumise (LFI) n'est pas non plus épargnée, puisqu'en 2017, cette dernière a fait l'objet de soupçons par des accusations de possibles surfacturations, afin de bénéficier des ressources étatiques. Cela, alors même que la CNCCFP a approuvé le compte de campagne<sup>102</sup>, ce qui n'est pas sans nous rappeler deux éléments. Il est possible qu'un candidat ne soit pas en cause, et cette possibilité n'est pas à considérer que dans le cas de la France insoumise. La perfidie politique, manipulatrice de l'opinion, aurait tôt fait de calomnier un parti ou directement un candidat. Dans ce cas, le droit n'est ni plus ni moins qu'un instrument de nuisance politique. Ensuite, il est en revanche possible que la CNCCFP, limitée dans l'exercice de son contrôle par une norme juridique contraignante, ne puisse détecter certains

---

<sup>100</sup> « Peines de prison, amendes pour le FN et Riwal, dissolution de Jeanne... Au procès du FN, des réquisitions sévères » *Le Monde*, 27 nov. 2019.

<sup>101</sup> « FN : l'affaire des kits de campagne décryptée », *Le Parisien*, 13 décembre 2016

<sup>102</sup> CNCCFP, 21 décembre 2017, JORF n° 0036, *compte de campagne de M.Jean-Luc Mélenchon*

montages. Il devient, lorsque cette réflexion est vérifiée ou même anticipée, nécessaire de réformer le contrôle de l'autorité administrative indépendante.

### *Un trop-plein de financement public ?*

Ce que l'on comprend se confond avec une certaine lisibilité sociale, celle de l'opinion. Les affaires politiques ont une forte tendance à déprécier la vision qu'a le citoyen, de la politique. Les élections sont perçues négativement par les citoyens et le législateur tend à réhabiliter l'homme politique avec des lois de confiance. Une critique est portée par certains politiques et admet que des « angles morts » juridiques existent encore et que les apports de la loi *pour la confiance dans la vie politique* de 2017<sup>103</sup> ne sont pas allés assez loin. Des propositions sont émises par les hommes politiques avec pour souhait que le législateur poursuive ses efforts avec une « loi pour la confiance II »<sup>104</sup>, corrigeant ces carences.

La question que l'on peut légitimement se poser est : y a-t-il trop de financement public ou pas assez ?

Ces affaires témoignent d'une volonté des partis de dépenser illégalement, atout primordial dans la lutte compétitive contre la concurrence, ainsi que de s'alimenter en ressource en dehors des cadres normatifs légaux. L'une des interprétations communément admises nous amène à rapprocher la présence d'affaires politiques avec une trop grande part de financement privé dans l'ensemble des comptes des partis (notamment ceux de droites). Les autres partis, au même titre que ceux de droite, se lanceraient dans une course à la privatisation de leurs ressources, alors même qu'elle peut revenir à utiliser des fonds illégaux. Nier l'évidence de ce raisonnement ne trouve pas forcément de sens, mais on peut aussi se rapporter à l'analyse de la « présidentialisation » du régime liée au rapprochement entre les élections présidentielles et législatives. Le raisonnement est alors tout autre puisque ce versant d'interprétation théorique conteste la teneur dominante du financement public. Cet aspect dominant entraîne une soumission financière aux résultats électoraux des législatives. Le financement public renforce l'importance du candidat. La perspective d'une victoire « presque vitale » des partis, conséquence du régime juridique en place, entraîne toujours plus les partis dans une dynamique de courses compétitives au financement. Ainsi comme le dit le professeur Jean

---

<sup>103</sup> Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

<sup>104</sup> L.SAINT-MARTIN, « Argent public et nouvelle corruption : quels nouveaux enjeux ? Quels nouveaux moyens ? », *RFFP*, sept. 2019, n° 147, p. 127

Pierre Camby : « *plus les règles se précisent, plus le financement est public, plus les contournements paraissent nombreux.* »<sup>105</sup>.

Le financement public peut donc, lorsqu'il est autorisé dans une forme stable, mais le rendant dominant dans les finances des partis, forcer les candidats à user de malversations afin de se l'approprier pour leur compte personnel. Le remboursement des campagnes est, ici, particulièrement visé témoignant d'une volonté des candidats de se l'approprier à des fins personnels, acte ayant pour conséquences légales la caractérisation pénale du détournement de fonds publics.

---

<sup>105</sup> J-P.CAMBY, « Mandat parlementaire et financement public des partis politiques », *LPA*, 8 sept. 2014, n° 179, p. 5

## **Chapitre 4 : Les exemples italien et canadien**

### **L'absence de financement public : le modèle italien**

Le financement public des partis en Italie s'est achevé en 2013. En y mettant terme, le décret-loi du 28 décembre 2013 précise que la disposition résulte de la volonté du peuple italien qui s'est exprimé lors de consultations référendaires<sup>106</sup>. La justification est démocratique, se référant à l'assentiment du peuple, et y trouve le caractère légitime de cette évolution. L'objectif présenté par la norme juridique est d'offrir aux citoyens une place de choix dans le dispositif de financement des partis. C'est sur le fondement d'un nouveau dispositif d'allègement fiscal, et d'un système de case à cocher, que le nouveau système puise dans l'action du peuple. Dès 2014, le décret-loi est complété par une loi. En le modifiant, elle apporte davantage de transparence dans le dispositif<sup>107</sup>.

Les Italiens s'en remettent à un système de financement public indirect, quittant ainsi un dispositif qui existait depuis 1974.

#### **1 – Le fonctionnement du financement direct des partis italiens**

Le législateur italien, en mai 1974, avait mis en place une valorisation, par le financement public, des résultats électoraux. Il s'étendait, par cette loi, au financement des partis et au remboursement des campagnes électorales. Le financement des partis italiens était différent du financement français puisqu'il était distribué par l'intermédiaire des élus. Conséquence de quoi, après réception de la somme correspondante au financement annuel, les présidents des groupes parlementaires devaient reverser à leur parti 95 % ou plus de la somme perçue<sup>108</sup>. Les présidents avaient, par ce mécanisme, une marge de manœuvre dans la détermination des fonds publics alloués aux partis. Mais on notera qu'elle restait très faible. Par ailleurs, la répartition des fonds suit dans un premier temps une logique égalitaire (pour un montant minimal) de sorte que 2 % de la somme (45 millions d'ITL) était répartis entre l'ensemble des groupes parlementaires<sup>109</sup>. Étaient alloués 23 % du montant, aux partis, en fonction de leurs résultats électoraux (dont les modalités sont déterminées par l'article 1 de la même loi). Le remboursement des campagnes, lui, suivait une logique similaire. C'est ainsi que 15 % de la

---

<sup>106</sup> Decreto-Legge, 28 dicembre 2013, n° 149

<sup>107</sup> Legge, 21 febbraio 2014, n° 13

<sup>108</sup> Legge, 2 maggio 1974, n° 195, art.3

<sup>109</sup> *Ibid.*

somme prévue à cet effet étaient répartis entre les partis politiques entrant dans les modalités de l'article 1. Cependant, c'était sur le montant résiduel que la répartition sur le fondement des résultats électoraux est déterminée<sup>110</sup>.

Le financement public italien, tel qu'il est instauré à son origine, était donc similaire à celui de la France. Les subventions étaient accordées en fonction des élections du parlement et des résultats électoraux obtenus à ces élections. Le système remboursait les frais de campagne, tout comme en France, en fonction des résultats obtenus. Mais l'évolution du financement public a été bien différente.

Un point de droit constitutionnel rappelle que le régime italien est un régime parlementaire. En ce sens, le président de la République est un président contresigné pour chacun de ses actes par un ministre responsable devant l'assemblée républicaine. Le Premier ministre est quant à lui, à même de contresigner et responsable devant le parlement, mais il dirige l'action des ministres. Par ce mécanisme, bien connu, qui ne fait pas l'objet d'une limitation comme c'est le cas en France avec les pouvoirs propres (pouvoirs du président de la République qui sont dénués de toutes signatures ministérielles), le Parlement et le Premier ministre sont les vecteurs décisionnels de la politique de la nation. Or, on l'a vu avec l'exemple français, le financement renforce, de manière conséquente, le poids d'une élection. Lorsque les résultats électoraux de l'élection du parlement déterminent le montant des financements, cette dernière prend une grande importance. Le lecteur peut fort bien se douter de la conséquence ; le régime parlementaire italien se voit renforcé par la dimension financière qui s'ajoute à son élection.

L'année 1993 allait marquer un tournant majeur pour le financement de la vie politique italienne. Un référendum abrogatif (90 % des votants ont voté contre le financement public des partis<sup>111</sup>) tenant lieu d'un rejet du système de financement public annuel des partis, abrogeait les articles 3 et 9 de la loi de 1974, camouflet pour le financement public. Le remboursement des campagnes électorales était maintenu, mais modifié par le régime de la loi électorale de décembre 1993. Cette même année, d'autres modifications majeures avaient déjà été apportées, au régime électoral, par une loi (Mattarellum) entrée en vigueur le 4 mai 1993. Il est notable de savoir que la loi sur le financement de 1993, ne se préoccupait pas seulement de modifier le remboursement des campagnes, mais s'attardait aussi, sur le régime applicable à la propagande, l'action des médias (qui prenait, tout comme en France, une dimension que

---

<sup>110</sup> Legge, 2 maggio 1974, n° 195, art.2

<sup>111</sup> G.CAHIN, « L'évolution de la République italienne », *RFDC*, 2001, n° 48, p.705-720

l'on qualifia de non négligeable) ou encore de la publicité. Si l'article 9 de cette loi régissait les modalités d'application du remboursement (qui se partage entre deux fonds relatifs aux deux chambres), le plus surprenant était l'augmentation considérable du montant maximal de remboursement des campagnes. Ainsi ce sont 91 milliards de lire<sup>112</sup> qui sont disponibles pour le remboursement des partis. Le financement public n'était donc pas totalement prohibé, les ressources allouées aux partis étaient dispensées différemment, mais toujours dans des quantités similaires.

L'année 1997 présageait un retour vers le passé récent, le financement public des partis revenant en grande pompe après seulement quatre années d'absence. Il en résultait une initiative ubuesque, le financement s'accordant sur un montant déterminé par l'autorité de l'État à partir de l'assise d'un fonds, lui-même arrêté par les individus acceptant de financer la politique, mais attribué par les résultats aux élections. En entrant dans les détails, les citoyens italiens pouvaient faire le choix, lors de leur déclaration d'impôts, d'allouer une part égale à 0,4 % de leur impôt sur le revenu des particuliers, aux partis et mouvements politiques<sup>113</sup>. Sur le fondement de l'allocation récupérée par ce procédé, le ministre du Trésor, en accord avec le ministre des finances, déterminait le fonds à destination des partis. La répartition s'exécutait ensuite au prorata des suffrages exprimés<sup>114</sup>. Ce modèle était atypique puisque si le citoyen décidait d'allouer, ou non, une part de ses impôts, la détermination du montant s'effectuait, quand même, par les instances de l'État. De même, l'allocation de la ressource ne se décarnait pas en fonction des préférences du citoyen, mais en fonction des résultats aux élections parlementaires. Ce système de financement public privilégie les partis dominants et ne favorisait pas l'allocation des 0,4 % de son imposition, par un électeur d'un parti mineur de l'opposition. Il ne perdurera que peu de temps, avant de devenir impopulaire. C'est en 1999 que la loi de 1997 fut abrogée. Ainsi, le financement public des partis se recentrait, une nouvelle fois, sous sa forme de remboursement des campagnes électorales.

## 2- Vers le financement privé

En vertu du décret-loi de 2013, chaque contribuable peut allouer 2 pour mille de son imposition au parti politique de son choix et dans la limite d'un seul parti<sup>115</sup>. À noter que cette pratique est proposée sur la base d'un formulaire. Précisons les différences avec le

---

<sup>112</sup> Legge, 10 dicembre 1993, n° 515, art.16

<sup>113</sup> Legge, 2 gennaio 1997, n° 2, art.1

<sup>114</sup> *Ibid.* art.3

<sup>115</sup> Decreto-Legge, 28 dicembre 2013, n° 149, art.12



financement public de 1997. La répartition des fonds ne s'articule pas autour d'une institution étatique et chaque contribuable fait un choix pour un seul parti politique. C'est une différence majeure quand on sait que le modèle de 1997, allouait les fonds, en fonction de l'Assemblée nationale après redistribution du fonds. Et c'est bien ici que l'on trouve la principale différence, le fonds n'étant pas commun, ni déterminé par les résultats aux élections. En somme, si l'on peut admettre qu'il s'agit d'un financement public indirect, c'est tout du moins un manque à gagner volontaire de la part de l'État. Mais le premier constat juridique se construit autour de l'absence de limitation sur le montant maximum alloué. Plus l'on paie d'impôt et plus la somme reversée au parti politique sera élevée, la part du « 2 per mille » augmentant machinalement. Cette critique vaut au système du 2 pour mille d'être qualifié de système ploutocratique<sup>116</sup>.

### *Le Canada, nouveau pays sans financement public*

La législation du financement des partis politiques et des campagnes électorales n'était que très peu réglementée, au Canada, avant 1974. C'est seulement à partir de cette date et avec le projet de loi C-203, nommé *loi sur les dépenses d'élection*, que l'encadrement d'un remboursement des campagnes électorales allait voir le jour. Notons qu'au Canada, l'exécutif se décompose entre un niveau fédéral (étatique) et un niveau fédéré (régional). Le regard porté, dans le cadre de ce mémoire, se concentre sur le niveau fédéral. À ce titre, la création de l'État fédéral, au Canada, remonte à 1867 (avec un acte considéré comme une loi constitutionnelle). On peut donc, dans un premier temps, relativiser la perte du financement public des partis qui intervient en 2011. Certes, le financement public sonne le glas au niveau fédéral, mais ce n'est pas toujours le cas au niveau fédéré.

La refonte du système électoral canadien nécessitait une législation majeure. Le droit électoral canadien allait se figer sur *La Loi électorale du Canada*. Les différentes lois qui vont la suivre ne seront que des amendements à son socle législatif qui prend en compte le financement des partis et des campagnes électorales.

---

<sup>116</sup> J.CAGE, le prix de la démocratie, Fayard, 2018, p.77

## 1- La réforme majeure : celle de 2003

Au Canada, il existe un poste de « Vérificateur général ». Son rôle est de contrôler les finances publiques. Par l'intermédiaire de rapports, il met en exergue les points noirs de la législation ou de l'activité du gouvernement. C'est ainsi qu'à la suite de « l'affaire des commandites » et par le jeu de deux rapports (en 2002), la Vérificatrice va contraindre le Premier ministre Chrétien<sup>117</sup> à présenter une modification de la *Loi électorale du Canada*. Sous cette condition politique, le projet de loi C-24 va voir le jour. Portant le nom de : « Loi modifiant la *Loi électorale du Canada* et la *Loi de l'impôt sur le revenu* (financement politique), le projet de loi de 2003 (dont l'entrée en vigueur n'intervient qu'au premier janvier 2004) apporte son lot de transparence. Un ensemble de documents est à fournir, tout comme des noms sont demandés avec l'enregistrement d'une association de circonscription<sup>118</sup>. La loi prévoit en contrepartie de ces mesures, un financement public direct des partis. Il prend une forme de subvention trimestrielle avec un montant déterminé par « le nombre de votes validement exprimés » dans l'élection précédant le trimestre<sup>119</sup>. Et le même article précise que la condition d'obtention de cette subvention, se réfère aux résultats. L'étendue de la condition à fournir se concède sur deux échelles : 2 % des votes à l'échelle nationale ou alors 5 % dans une circonscription au sein de laquelle le parti présentait des candidats. De son côté, le remboursement des partis lors des campagnes est quant à lui, revalorisé<sup>120</sup> à hauteur de 50 % des dépenses électorales payées (lors d'une élection générale).

## 2 – Le financement privé, l'arme des conservateurs

Du Premier ministre Chrétien en passant par le Premier ministre Martin, ce sont les libéraux qui ont la main sur le pouvoir de 1994 à 2006 avec pour principal combat, en matière politique, celui de la transparence des partis<sup>121</sup>. Avec le Premier ministre Harper, les conservateurs prennent les commandes du gouvernement. Ils ont tenté à plusieurs reprises de faire chuter le financement public des partis. En 2008 cette tentative se solde par un échec, mais dès 2011 les conservateurs vont y parvenir et réussir à faire supprimer progressivement le financement public des partis au niveau fédéral jusqu'en 2015. Il s'agit là d'une victoire

---

<sup>117</sup> L.BEGIN et Y.BOISVERT, « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *RDP*, 2018, n° 2, p. 387

<sup>118</sup> Loi du Canada, 2003, chapitre 19, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)

<sup>119</sup> *Ibid.* art.40, modification de l'article 435.01 de la loi électorale du Canada

<sup>120</sup> *Ibid.* art.49

<sup>121</sup> L.BEGIN et Y.BOISVERT, « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *op. cit.*

pour le parti conservateur. Irrémédiablement favorisé par son électorat, il est celui qui reçoit le plus de contributions privées (le parti conservateur perçoit le double des donations par rapport à son adversaire direct : le parti libéral). La fin du financement public, au niveau fédéral, a donc entraîné un appauvrissement des partis, y compris des partis mineurs de la gauche (tel que le parti vert)<sup>122</sup>. L'absence de financement public des partis a une conséquence sur la possibilité pour un parti d'accéder au pouvoir, mais également sur sa faculté de récupérer les voix de ses alliés directs. Le financement privé ne semble pas entraîner d'affaire, par la voie de la dépendance, comme c'est le cas du financement public, cependant il crée un problème d'égalitarisme lié directement à la richesse du corps électoral du parti. De plus, les stratégies internes conduisent des partis, tels que le parti libéral, à développer une stratégie de fonds privés qui n'offre pas de perspectives de retour en arrière pour la norme législative.

On ajoutera que le financement public indirect ne disparaît pas pour autant. La norme a été modifiée en passant d'un plafonnement de 5000 \$ au total à un parti et ses associations enregistrées<sup>123</sup> en 2004 à 1500 \$ en 2015 (après un plafonnement considéré comme trop bas en 2006). À l'image de la France, le Canada prévoit une réduction fiscale sur les dons (c'est ici que le financement de l'État intervient). Elle s'opère à hauteur de 75 %, à la condition que le don ne dépasse pas 400 \$. Si tel est le cas, la réduction fiscale est de 300 \$ en plus de 50 % de l'excédent du total sur 400 \$ sous l'auspice, pour ce faire, que le don soit compris entre 400 \$ et 750 \$<sup>124</sup>. Le montant du remboursement est encore plus faible si le montant du don dépasse 750 \$. Cet aspect dégressif du remboursement œuvre en fonction du montant de la contribution, ce qui n'a rien de comparable avec le cas français ou le cas italien.

### 3- Le contrôle des tiers

Le retour des libéraux avec le Premier ministre Trudeau n'est pas venu rétablir le financement public au Canada. Ce dernier reste uniquement applicable dans le cadre restreint du remboursement des campagnes. Néanmoins, les amendements appliqués à la loi électorale canadienne changent le régime à la suite du scandale d'une potentielle corruption russe au moment des élections américaines de 2016. En ce sens est apparu le projet C-76 ayant pour objectif de modifier la *Loi électorale du Canada* afin de contrecarrer les ingérences

---

<sup>122</sup> Le lecteur intéressé peut se tourner vers l'article : « Sans financement public, des budgets de campagne aux antipodes », *Radio-Canada*, 24 sept. 2019

<sup>123</sup> Loi du Canada, 2003, chapitre 19, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique), art.25, modification de l'article 405 de la loi électorale du Canada

<sup>124</sup> *Ibid.* art.73, modification de l'article 127 de la loi sur le revenu

extérieures lors des élections. À ce titre, le projet après la sanction royale prévoit un encadrement strict des tiers. Dans un premier temps, les tiers nationaux sont plafonnés à 350 000 \$ dans les dépenses de publicité, d'activités partisanes ou encore de sondage pendant la période électorale<sup>125</sup>. S'agissant des tiers étrangers, personnes physiques ou morales, leur influence financière est strictement interdite. À cet égard, les personnes morales comme tierces étrangères sont définies comme «*formée ou autrement organisée ailleurs qu'au Canada, elle n'exerce pas d'activités commerciales au Canada ou son objectif principal au Canada vise, pendant la période électorale, à exercer une influence sur un électeur pendant cette période afin qu'il vote ou s'abstienne de voter pour un candidat donné ou un parti enregistré donné à la prochaine élection*»<sup>126</sup>. Les interdictions portent sur les dépenses de publicité, d'activité partisane ou de sondage. C'est donc la reconnaissance du potentiel d'influence des personnes morales sur les campagnes électorales, par le législateur canadien, qui pour autant, ne les interdit pas en ce qui concerne les personnes morales canadiennes.

### **Conclusion partie 1**

Le caractère démocratique d'une norme ou d'un ensemble de normes n'est pas chose aisée à appréhender. Du point de vue électoral, il peut s'entendre sous une lecture rousseauiste, en ce sens que le droit de vote a ceci d'égalitaire qu'il émane de la volonté du peuple et de manière unitaire. Sous ce prisme, chaque citoyen est égal à une voix, à un vote, et aucun citoyen n'aurait le droit plus qu'un autre d'avoir une voix qui compte plus que les autres. C'est ce sens qui est donné à l'élection présidentielle ou législative. En revanche, le discours demeure moins vrai lorsque l'élection est indirecte, par l'intermédiaire de «*grands électeurs*» comme c'est le cas pour l'élection des sénateurs. Cette lecture nous fait comprendre que l'interdiction d'une influence privée (par exemple celle d'une entreprise qui interviendrait financièrement dans le seul but de ne pas se voir contraindre par la future politique) agit comme un garde-fou du respect du pluralisme politique.

Le régime français de financement public direct ne prend pas en compte les idéologies nouvelles et prend une place prépondérante y compris dans le remboursement des campagnes électorales. Son influence semble néfaste puisqu'il apparaît que les affaires françaises de ces dernières années portent essentiellement sur le détournement de ce remboursement. Quant au

---

<sup>125</sup> Loi du Canada, 2018, chapitre 31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à d'autres textes législatifs, modification de l'art.350 de la loi du Canada

<sup>126</sup> *Ibid.* modification de l'art.351.2 de la Loi électorale du Canada

financement public indirect, il se met en lumière sous l'impulsion antidémocratique, tendant à tolérer que les personnes les plus imposées, donc naturellement les plus aisées, puissent financer, tout en se voyant rembourser, ce qui n'est pas le cas pour les ménages plus modestes. Le caractère antidémocratique se forme alors par le fait même que l'influence sur le parti n'est pas la même et que le vote n'a plus le même poids. Pourtant, il ne faut pas s'y méprendre : que l'échiquier politique, entre les partis, ne soit pas égal et récompense les partis ayant le mieux réussis aux élections, est un principe inégalitaire, parce que méritocratique. En ce sens, il n'est pas critiquable, favorisant la volonté du corps électoral représentant du peuple et caractéristique d'une idéologie démocratique contemporaine.

Le regard porté aux cas italien et canadien nous offre la possibilité de comprendre la problématique de la suppression d'un financement public. Le financement privé a une nature visant à favoriser la puissance financière. Presque logiquement, il favorise les partis qui se construisent autour d'un électorat doté d'une certaine richesse. Cette lecture devrait nous conduire à voir des partis de gauche particulièrement affaiblis. Et en l'occurrence ce n'est pas forcément le cas. Les partis de gauche (républicaine), et c'est le point de vue des politologues, se sont orientés vers un électorat qui galvanise les diplômés et progressivement une certaine richesse. Il est notable de voir par exemple qu'au Royaume uni, le Labour party a modifié sa manière de se financer en même temps que son électorat évoluait vers une richesse plus importante (en capital économique, mais aussi culturel). Au Canada, le parti libéral n'est pas revenu sur la politique conservatrice, mais a préféré s'adapter à la législation et l'encadrer du point de vue de l'influence des tiers extérieurs au pays.

De ce point de vue, la question du régime juridique applicable reste extrêmement complexe. Favoriser le financement privé, c'est laisser une place d'influence politique extrêmement importante aux philanthropes et personnes morales (c'est notamment le cas des États unis et plus récemment de l'Italie). Ne pas limiter les dépenses c'est voir davantage d'affaires de financement illégal et surtout une manne financière toujours plus massive à chaque élection. Disposer d'un plafonnement des dépenses, c'est se complaire dans un système où les partis ne respectent pas toujours les normes (Bygmalion) et faussent les élections parce qu'une part de l'électorat est orientée vers un parti qui n'a pas respecté les règles. Avec ceci, un plafonnement trop strict des dépenses n'apporte pas nécessairement une solution, la politique ayant besoin d'attirer le plus grand nombre afin de légitimer le pouvoir de nos dirigeants. Or c'est en partie toute la communication d'une élection qui favorise le vote massif. Engendrer un financement public d'ampleur revient à soumettre les partis à l'Etat et on l'a compris, cela

favorise la multiplication des affaires, car les partis deviennent dépendants du financement public, ou souhaitent se l'approprier en détournant les fonds à des fins personnelles.

De sorte que, le financement des partis et des campagnes a quelque chose d'antidémocratique. C'est-à-dire, que les votes et l'influence politique de chaque citoyen au moment de l'élection, est purement représentatif, mais ne correspond pas à la réalité. Il ne peut, par sa nature, se restreindre de manière trop importante. Par principe inique, le financement est recherché auprès de ceux qui ont la ressource. C'est-à-dire qu'il favorise nécessairement des personnes aisées ou des entreprises ayant un intérêt purement personnel, politique ou financier. À ce stade du raisonnement, on peut légitimement s'interroger sur la place du droit. Peut-il changer la nature de ce financement si particulier ? C'est une question qui va préoccuper la démonstration qui va suivre.

Les personnes morales ont une influence limitée en France, leurs contributions étant prohibées. Néanmoins, on peut le constater, la naturalité antidémocratique favorise l'émergence d'un droit qui ne peut contrôler l'entièreté de la capacité des personnes morales à transformer la vie politique.

## **Partie 2 : L'influence des personnes morales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales**

La première partie de ce mémoire a proposé une lecture du financement public des personnes physiques. Elle a permis de démontrer : la corrélation entre le financement des plus riches et un régime juridique du financement public des partis et des campagnes, imparfait et inégalitaire.

Dans cette seconde partie, l'analyse se portera sur les personnes morales. L'interdiction de leur intervention dans le financement des partis politiques et des candidats aux élections constituera le premier axe de ce développement. Il apportera des outils de réflexion quant au caractère rigide, mais fluctuant de la prohibition française. La démonstration se poursuivra avec les régimes étrangers apportant une contradiction et témoignant d'une influence grandissante des personnes morales, lorsque le contexte juridique le permet. Les exemples anglais et allemand offriront au lecteur un modèle contradictoire avec celui de la France. Ces deux régimes juridiques s'articulent autour d'une absence de limitation concernant les dons des personnes physiques, mais surtout ceux des personnes morales.

Enfin, le cas particulier des fondations françaises est à prendre en considération afin de comprendre ses divergences avec le plafonnement du régime sur la question des dons aux partis et surtout dans la possibilité pour les personnes morales de financer. Les fondations françaises peuvent influencer, sur le long terme, les résultats électoraux, sans que le code électoral ou les diverses lois sur le financement des partis français ne le sanctionne ou le limite. Cette conséquence résulte de l'absence de contrainte sur les dons octroyés aux fondations alors même que, le remboursement par l'Etat, d'une partie de ces dons, reste pris en compte par le régime juridique. Ce financement public indirect fait écho à la situation que nous avons analysée dans la première partie. Les personnes morales servent de tremplin à la pratique antidémocratique visant à favoriser les personnes les plus aisés. Seulement, il semble que le choix de la démocratie soit une chimère lorsque l'on parle du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

En France, il existe donc une prohibition, concernant le financement des personnes morales, instaurée par la loi de 1995<sup>127</sup>. C'est au travers de la modification de l'article 11-4 de la loi du

---

<sup>127</sup> Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique

11 mars 1988<sup>128</sup> que l'interdiction du financement par les personnes morales - privées ou publiques - prend son caractère contraignant. La France adopte un système contraire à celui de l'Allemagne qui autorise le financement sans limites de la part des personnes morales. Les deux systèmes se veulent dotés d'une différence notable dans la capacité d'influence d'une entreprise sur les partis politiques. Les hyper-structures partisanes allemandes n'en sont que les résultantes. L'interdiction du financement se porte, par ailleurs, sur deux plans que sont, la prohibition du financement des personnes morales aux partis politiques et la prohibition du financement des personnes morales aux candidats à une élection<sup>129</sup>. Il serait presque insensé de ne pas y voir la volonté du législateur d'entraver l'interventionnisme direct des groupements d'intérêts, aussi appelés lobby.

Pour témoigner, une nouvelle fois, de cette influence, l'on peut se référer à l'exemple issu des législatives de 1993, au cours desquelles, 35 % des dotations aux candidats proviennent des personnes morales<sup>130</sup>. L'empirisme de la situation démontre que les plus grandes entreprises procèdent au financement des partis sans considération des couleurs politiques<sup>131</sup>. Cela n'est pas sans rappeler qu'avant même l'encadrement des partis politiques, certaines organisations (notamment religieuses) étaient protégées par les courants politiques<sup>132</sup> aux fins de promouvoir les valeurs et mœurs du parti. Dans ce contexte, le juge a un rôle prépondérant à jouer. En effet, lorsqu'une modification se joue sur les 2 axes du financement (partis et candidat), l'intervention dans l'interprétation de la norme, par le juge, détermine la portée de la prohibition.

---

<sup>128</sup> Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

<sup>129</sup> C. élect., art. L52-8

<sup>130</sup> A.FRANCOIS et N.SAUGER, « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France. Une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales », *RFSP*, 2006, n° 56, p.227-254

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Rappelons à ce titre qu'à la toute fin du XIX<sup>ème</sup>, les conservateurs protégeaient les organisations ecclésiastiques, les congrégations qui sans pour autant avoir une identité à proprement parler « politique », développaient des valeurs morales propres aux idées des conservateurs. R.HUARD, *La naissance du parti politique en France*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1996, p.292.



## **Chapitre 1 : L'interprétation fluctuante de la prohibition par le juge**

L'étendue de l'interdiction n'en restait pas moins floue. Et le juge, bien que strict dans la majorité des cas, a parfois fait usage d'une certaine souplesse. Une influence de financement par une entreprise privée ou publique peut se répercuter sur la dimension matérielle du candidat ou du parti. À titre d'exemple, il a été question de l'entreprise individuelle lorsqu'elle est exploitée par une personne physique. Il a été admis que le don était alors considéré comme émanant de la personne physique<sup>133</sup>. Ce qui nous permet de comprendre que le principe est la prohibition de l'intervention des personnes morales dans le financement, mais que le juge français reste libre d'interpréter la norme.

Cette interprétation fluctuante du juge fait l'objet de nombreux exemples.

Parfois le juge de l'élection se montre très strict. Le Conseil d'État considère, notamment, qu'une fédération d'un parti n'est pas un groupement politique<sup>134</sup>. Ou encore, il justifie le rejet d'un compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) s'agissant de prestation de fournitures gratuites, par des entreprises d'imprimeries ; don prohibé par l'article L58-2 du code électoral.

Si le contrôle est strict, les appréciations varient comme lorsqu'il est question de la gratuité d'un site internet en contrepartie de la diffusion de messages publicitaires. La situation ne relevant pas d'un avantage laissé à disposition par la personne morale<sup>135</sup>. Le Conseil d'État ouvre également la possibilité, pour le juge administratif, de requalifier un don. Ainsi un don émanant d'une personne morale pourra être requalifié comme émanant d'une personne physique<sup>136</sup> comme nous l'avons vu dans l'exemple de l'entreprise individuelle. Toutefois, ces requalifications reconnues possibles par le juge ne doivent pas nuire à une lecture réaliste de la situation française en la matière. Il apparaît compliqué de se prévaloir de l'aide d'une personne morale, et cela même d'une aide par une mise à disposition gratuite<sup>137</sup>.

Le principe de prohibition du financement apparaît donc comme fluctuant suivant les cas d'espèces. Si les exceptions existent, elles semblent agir dans un même objectif et cela, peu importe que le juge soit administratif ou constitutionnel. La source d'interprétation du juge est

---

<sup>133</sup> CA Aix-en-Provence, 11 avril 1994, *Vestri*

<sup>134</sup> CE, 27 février 2013, n° 363935, *Fédération du Bas-Rhin du Parti radical de gauche*

<sup>135</sup> CE 18 octobre 2002, n° 240048, *El. Mun. Lons*

<sup>136</sup> CE 10 mai 1996, *El. mun. de Manosque*

<sup>137</sup> J.GRAND D'ESNON et P.BLANCHETIER, *Le financement des campagnes électorales*, LGDJ, Lextenso, 2019, p.57

son vecteur économique. De sorte que, le rejet d'un compte de campagne ne s'accrédite que sur le fondement de l'ampleur économique du don prohibé<sup>138</sup>. Cette explication a par ailleurs été formulée par le juge en 2010, lorsqu'il interprétait que la nature limitée du montant d'un don prohibé (émanant d'une personne morale) permettait de ne pas justifier le rejet d'un compte de campagne<sup>139</sup>.

C'est d'ailleurs en se fondant sur cette interprétation économique que le juge constitutionnel se montre d'une grande souplesse sur l'épineuse question des personnes morales de droit public. Il leur concède la possibilité d'aider un candidat, s'il présente la volonté de payer le dû retour des choses<sup>140</sup> et à la condition de pratiquer la tarification de rigueur. Les exceptions traduisent des cas d'espèce qui parfois nous laissent douter de la frontière entre ressources et capacité d'influence.

### Les cas litigieux en matière de prohibition des personnes morales

Le parti politique a fait l'objet d'une définition jurisprudentielle. Définir les partis n'avait, jusqu'alors, jamais été la préoccupation du juge et doit-on encore le préciser, pas réellement celle du législateur, souhaitant même éluder la question. Dans son arrêt *Fos-sur-Mer*, le Conseil d'État s'est pourtant rompu à l'exercice et a défini le parti politique tel qu'il doit être entendu en droit public. Une personne morale de droit privé peut se voir reconnaître le statut de parti politique si elle relève de l'une ou l'autre condition suivante : bénéficier de l'aide de l'État (article 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988) ou se soumettre à l'obligation des partis de récolter des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire financier et déposer un compte auprès de la CNCCFP (article 11 et 11-7 de la loi du 11 mars 1988)<sup>141</sup>. Les dispositions en la matière relèvent d'une jurisprudence constante. La définition de la jurisprudence *Fos-sur-Mer* a eu pour effet d'unifier le droit des campagnes électorales et celui des partis politiques<sup>142</sup>. Mais l'interrogation survient lorsqu'il existe des personnes morales dont la promiscuité avec les campagnes électorales (associations à but politique) ou avec le régime juridique des partis (cas des partis étrangers) suscite des développements jurisprudentiels plus poussés.

---

<sup>138</sup> D.DUTRIEUX, « l'actualité de l'article L52-8 du code électoral », *AJCT*, 24 juin 2013, p.274

<sup>139</sup> CE, 8 décembre 2010, n° 338291, *El. reg. du Nord-Pas-de-Calais*

<sup>140</sup> Cons. const., 19 janv. 1996 déc. n° 95-2055, *AN Bas-Rhin*

<sup>141</sup> CE, ass., 30 octobre 1996, n° 177927, *El. Mun. de Fos-sur-Mer*

<sup>142</sup> J-P.CAMBY, « Associations et campagnes électorales », *LPA*, 13 nov. 2019, n° 227, p. 7

## 1- Les associations

### a- L'association de financement

Le recours au mandataire financier ou une association de financement est une obligation depuis 2003<sup>143</sup> cela à l'exclusion des communes de moins de 9000 habitants<sup>144</sup>. Ce dernier s'appuyant sur les dispositions du code électoral peut revêtir deux formes : personne physique ou association de financement<sup>145</sup>. Il est cependant impossible de cumuler un mandataire personne physique avec une association de financement<sup>146</sup>. Cette dernière est donc, par son statut juridique, une personne morale en charge du financement d'un candidat lors d'une campagne électorale. Précisons tout de même que, comme nous l'avons vu dans la première partie, une association de financement est au même titre que le mandataire financier, une obligation aux termes de l'article 11-2 de la loi du 11 mars 1988 (c'est-à-dire qu'elle dépasse le simple droit électoral). C'est la raison pour laquelle, son application n'est pas limitée à une campagne électorale, mais s'étend à l'ensemble du droit du financement des partis.

Le juge de l'élection applique avec rigueur l'obligation de se munir d'un mandataire financier puisqu'elle revêt, en cas de non-application, d'« *un manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales* »<sup>147</sup>. Il avait déjà reconnu que c'était à bon droit que la CNCCFP avait rejeté un compte pour absence de mandataire financier en 2005<sup>148</sup>. Au demeurant, bien que liée au candidat, une association de ce type ne peut récupérer des dons que lui reverserait le candidat après les avoir encaissés<sup>149</sup>. Les statistiques prouvent que le rejet de comptes pour absence de mandataire financier se rapproche des 20 % (17,8 %) en 2007, de sorte que lors des législatives il a concerné 34 candidats<sup>150</sup>.

L'association de financement, tout comme la personne physique à qui il incombe le rôle de mandataire, doit ouvrir un compte bancaire spécifique à la campagne<sup>151</sup>. Elle est aussi habilitée à distribuer de manière officielle des reçus après les dons des personnes

---

<sup>143</sup> Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale

<sup>144</sup> C. élect., art. L52-4

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, LGDJ, Lextenso, 2019, p.592

<sup>147</sup> CE, 12 mai 2014, n° 374730

<sup>148</sup> CE, 1er avril 2005, n° 273144, *CNCCFP-El. du Parlement européen dans la circonscription Ouest*

<sup>149</sup> R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, *op cit.*, p.595

<sup>150</sup> B.MALIGNER, « réflexions sur l'État du droit relatif aux comptes de campagne » *RDP*, 2009, n° 4, p. 1081

<sup>151</sup> CNCCFP, *Guide du candidat et du mandataire*, 2019, p.19

physiques<sup>152</sup>. Elle s'occupe de répertorier les données, notamment fiscales, afin de rester dans la légalité vis-à-vis du contrôle de la CNCCFP. Ces prérogatives mettent en évidence que cette personne morale fait l'objet d'un encadrement spécial.

Le contrôle de la CNCCFP est par ailleurs critiquable. En témoignent les dires du Professeur de droit privé, Monsieur Larrieu, qui, dès 2011, admet que le contrôle de la CNCCFP manque d'un caractère coercitif<sup>153</sup>. Il apparaît que la Commission ne peut se concentrer pleinement et avec grande minutie sur sa mission, faute de temps, ce qui ne lui permet pas de vérifier avec approfondissement « *la fidélité et la sincérité des documents comptables* »<sup>154</sup>. Si, la critique d'investigation par des mesures coercitives semble toujours vérifiée, les normes comptables ont fait l'objet de modifications dans l'optique de faciliter le contrôle des comptes. C'est ce qu'il ressort du règlement du 31 décembre 2018 qui sur le plan de l'approfondissement, apporte une nouvelle méthode de contrôle plus aboutie<sup>155</sup>. Cette réforme du contrôle entraîne une refonte du procédé de contrôle de la CNCCFP<sup>156</sup>.

Le constat que l'on peut faire à ce stade du raisonnement, est que les seules personnes morales à avoir un lien avec le financement des partis ou des campagnes, en France, sont soumises à un encadrement très strict. On peut en conclure que c'est l'implication du législateur, puis du juge, qui va spécifier si une personne morale a des droits au sein du financement de la vie politique.

#### b- Les autres associations

La prohibition renferme une interrogation sur le cas particulier des associations extérieures au cadre des associations de financement. Leur but, parfois politique, les amène à avoir une influence lors d'une campagne électorale. Il faut alors dissocier l'implication économique d'une association, d'une implication de soutien d'ordre idéologique. De ce fait, la définition de *Fos-sur Mer* apparaît comme une définition économique. L'appréciation de la personne morale s'effectue au sens du code électoral et de l'article L52-8.

Lors d'une campagne électorale, il est possible que des associations politiques (autres que les associations de financement sous le régime du mandataire financier) soient utilisées par le candidat. Deux conditions s'appliquent alors : avoir des ressources légales et un objet social

---

<sup>152</sup> CNCCFP, *Guide du candidat et du mandataire*, op. cit., p.22

<sup>153</sup> P.LARRIEU, « les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, 2011, n° 1, p.179

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> Arrêté du 26 décembre 2018, *JORP*, n° 0302, 30 décembre 2018

<sup>156</sup> CNCCFP, *synthèse de rapport*, 2018, p.4

précis<sup>157</sup>. Si le financement d'une campagne est interdit pour une association qui ne respecterait pas les articles 11 et 11-7, il lui reste possible de prendre position pour un candidat. Le Conseil d'État n'a pas considéré comme contraire à l'article L52-8 le simple soutien, sans intervention financière, dans un arrêt de 2015. Toutefois l'obligation de ne pas procéder à un acte de propagande a été contrôlée par le Conseil d'État<sup>158</sup>. Cause de quoi, il nous devient possible de comprendre, que le juge contrôle implicitement l'influence d'une personne morale, sous son versant semblablement idéologique car exercé sur exclusion de la dimension financière. Il est, au demeurant, à retenir que la qualité de parti politique n'est pas déterminée par l'objet social d'une association. Le juge administratif va préciser dans son arrêt *Moreau, élection municipale d'Auxerre* que « *le but, l'activité ou le fonctionnement* » d'une association ne permettent pas de la caractériser comme parti ou groupement politique<sup>159</sup>.

Le Juge n'encadre pas seulement l'aspect financier puisque l'approche économique est entendue, ici, dans une acceptation très large, embrassant l'avantage matériel. C'est ainsi que le Conseil d'État dans son arrêt *CNCCFP c/M.Cotten* de décembre 2000<sup>160</sup>, a sanctionné le financement de frais octroyant un avantage en nature.

## 2- Financement par un parti étranger

Si l'article 11-4 de la loi de 1988 pose le principe de l'interdiction du financement des partis par les personnes morales, la définition de cette dernière peut s'apparenter à un concept évasif lorsqu'il est question des partis étrangers. Le principe est l'interdiction du financement par les personnes morales étrangères. Or il est possible que les personnes morales étrangères soient des partis politiques. Cette catégorie laisse perplexe lorsqu'il existe une contrariété notable entre l'interdiction du financement par des personnes morales étrangères et le droit au financement de la part d'un parti politique. Si le juge administratif reconnaît la possibilité pour un parti français de recevoir le financement d'un parti étranger, la capacité économique de ce dernier, n'étant pas soumis aux mêmes règles de financement, peut avoir une conséquence sur les résultats des élections politiques en France. Le Conseil d'État qui dans son arrêt *Parti nationaliste basque ERI-PNB* va trancher en précisant que « *les partis politiques étrangers, qui sont au nombre des personnes morales de droit étranger, entrent*

---

<sup>157</sup> J.GRAND D'ESNON et P.BLANCHETIER, *Le financement des campagnes électorales*, op. cit. p. 58

<sup>158</sup> CE, 27 mai 2015, n° 385603

<sup>159</sup> CE, 31 juillet, n° 177465, *Moreau, El. Mun. Auxerre*

<sup>160</sup> CE, 29 décembre 2000, *CNCCFP c/M.Cotten*

*dans le champ des prévisions de cette prohibition* »<sup>161</sup>. Cette affirmation corrobore la thèse d'une indépendance entre l'autorisation de financement pour les partis politiques nationaux (qui ne sont pas soumis à la prohibition) et la lecture généraliste de la prohibition du financement pour les personnes morales de droit étranger<sup>162</sup> (comprenant donc l'exclusion des partis étrangers).

Le juge européen a été amené à vérifier la conformité de cette prohibition sur les partis étrangers avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ConvEDH). L'interdiction pouvait conduire à porter une atteinte à la possibilité d'un rapprochement entre les partis politiques de divers pays de l'union. Mais le principe de liberté d'association proclamé à cet article 11 admet des limitations à la condition que l'intérêt soit légitime. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans son arrêt *Parti National basque* ne va pas reconnaître de violation à l'article 11 par la loi du 11 mars 1988<sup>163</sup>.

Pour résumer, la prohibition s'organise autour du prisme économique. Le législateur, tout comme le juge, a pour but de placer sous son égide, les élections. Il a pour intérêt de contrôler que seuls des organismes portant une idéologie, reconnue par l'organe de contrôle (CNCCFP), financent les campagnes de leur candidat. Les partis étrangers, de par leur culture historique différenciée, n'accordent pas la même importance à l'interdiction du financement des personnes morales. C'est ainsi que le législateur a souhaité endiguer un phénomène d'influence étrangère.

Avant de commencer l'étude des régimes juridiques étrangers, allemand et anglais, il est important d'introduire une donnée de raisonnement. Le contrôle par la prohibition des personnes morales, protège de deux influences possibles : « courtermiste » et « longtermiste ». La protection est longtermiste lorsqu'elle empêche une personne morale, de droit privé ou de droit public, de financer un parti politique dans la durée. Elle est courtermiste lorsqu'elle protège de l'influence directe d'une personne morale (comme un groupe de pression) au moment d'une élection, en tenant pour inspiration, la cible de faire gagner par l'économie son candidat. Il est intéressant de revenir sur cette conséquence de la protection juridique, ultérieurement, à la fin de la démonstration de cette partie.

---

<sup>161</sup> CE, 8 déc. 2000, n° 212044, *Parti nationaliste basque ERI-PNB*

<sup>162</sup>J-P. CAMBY, « Un parti politique étranger ne peut financer un parti français », *LPA*, 14 sept. 2001, n° 184, p. 10.

<sup>163</sup> CEDH, 7 juin 2007, n° 71251/01, *Parti National basque*

## **Chapitre 2 : Les contre-exemples allemand et anglais**

Le Royaume Uni, à l'image de l'Allemagne, a adopté un système juridique qui ne tend pas vers une limitation des dons. Seule la transparence de ces derniers est privilégiée. Le comportement des entreprises ou particuliers devient nuisible au droit, à mesure qu'ils usent de stratagèmes dans le but de se dissimuler. Les entreprises sont par ailleurs des personnes morales, sujet privilégié de notre partie. Elles sont d'autant plus privilégiées, au Royaume-Uni ou en Allemagne, que le financement des personnes morales y est, en plus d'être autorisé, non limité. C'est par le régime anglais que nous commencerons afin de voir en quoi l'emploi d'un régime juridique, orienté en faveur des personnes morales, influence considérablement la vie politique.

### **Le Royaume-Uni : L'absence d'un financement public conséquent**

La première loi concernant le financement des partis politiques intervient assez tardivement au Royaume uni puisque ce n'est qu'en 1998 qu'elle entrera en vigueur<sup>164</sup>. C'est en 2000 qu'intervient une modification qui va entraîner diverses innovations dans le système normatif anglais. La loi de 2000<sup>165</sup> va créer une interdiction du financement des partis étrangers (comme c'est le cas en France), une limitation des dépenses pour les campagnes électorales ainsi qu'une obligation de déclaration pour les dons les plus importants<sup>166</sup>. Les objectifs de transparence reviennent aux trésoriers des partis. C'est à eux qu'il incombe la communication à la commission électorale des dons, de plus de 5000 £, qu'ils ont perçu<sup>167</sup>. Précisons que cet objectif de transparence possède un défaut puisque, dès lors que les dons versés au-delà de 5000 £ sont effectués, une personne physique ou morale n'aurait qu'à multiplier un ensemble de dons de moindre envergure pour échapper au radar de la transparence. Il a donc fallu mettre en place une deuxième vérification de transparence sur les dons. Ainsi, toute personne physique ou morale qui a déjà déclaré un don se doit de déclarer tous les autres dons à partir de 1000 £.

Le régime de déclaration des dons s'est assoupli en 2009. Désormais, le seuil de déclaration est rehaussé de 5000 £ à 7500 £, ce qui a pour conséquence un infléchissement du nombre de

---

<sup>164</sup> Registration of Political Parties Acts, 19 novembre 1998

<sup>165</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000

<sup>166</sup> F.ROUX, *La dévolution en Grande-Bretagne*, Dalloz, 2009, p.333

<sup>167</sup> Y-M.DOUBLET, « La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni », *Pouvoirs*, 2001, p.185-189

dons dans les statistiques. La réalité des choses veut qu'il n'en soit rien, c'est uniquement le résultat de la modification du seuil de déclaration<sup>168</sup>, autrement dit, l'obligation de transparence étant plus laxiste, des dons auparavant visibles, ne le sont plus. Il en va de même pour le seuil de communication obligatoire après la première déclaration qui est rehaussé à 1500 £<sup>169</sup>. Ces obligations de transparence sur les dons ne sont pas applicables aux prêts. Une personne morale ou physique peut octroyer un prêt à un parti à la condition que, ce dernier, fasse l'objet d'un remboursement. L'affaire du Labour Parti de 2006 avait mis en évidence cette problématique des prêts<sup>170</sup>.

On constate qu'à l'image de l'Allemagne, une déclaration des dons est obligatoire à partir d'une certaine valeur de dons. C'est semble-t-il une norme courante lorsque le pays adopte un financement sans limites pour les personnes physiques, mais surtout pour les personnes morales. Mais lorsqu'il est question des élections, les dépenses électorales sont plafonnées. Cela révèle que le Royaume-Uni ne souhaite pas que les partis usent d'un emploi de fonds importants lors des campagnes. A contrario, il est surprenant de constater que le système ne se préoccupe pas de l'influence des entreprises ou syndicats en amont de la campagne électorale. Une forte quantité de fonds versés à un parti ayant une influence par-delà la campagne en elle-même.

### Un financement public presque inexistant

Si le financement public est mineur au Royaume-Uni, c'est en termes de fonds octroyés aux partis et non en raison de la diversité de celui-ci. En effet, il est composé de 3 types de financement.

#### a- La « Short Money »

C'est une aide à l'opposition. Le Royaume uni disposant d'un *shadow cabinet*<sup>171</sup>, il était nécessaire de protéger les dépenses de l'opposition. Le bénéfice de ce financement survient lorsque l'on obtient un minimum de 2 sièges. Dans le cas où le parti ne possède qu'un seul siège, il doit avoir obtenu 15 000 voix pour tous les candidats présents aux législatives. Il reste qu'une demande doit être effectuée auprès du service financier de la Chambre des

---

<sup>168</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, Fayard, 2018, p.114

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> F.ROUX, *La dévolution en grande Bretagne*, *op cit.*p.334

<sup>171</sup> Ici, on parle d'un cabinet gouvernemental de l'opposition, composé de certains députés du premier parti d'opposition.



communes<sup>172</sup>. Bien qu'encadrée, il n'en reste pas moins que la *Short Money* est extrêmement mineure en termes de fonds accordés. Cette source de financement public ne concerne que la Chambre des communes. Devant les demandes parlementaires, un équivalent a été accordé aux partis d'oppositions de la chambre des Lords en 1996 : *la Cranborne Money*.

b- La « Cranborne Money »

Elle sert à subventionner les activités parlementaires de la chambre des Lords. C'est une aide financière qui revient à l'opposition et au deuxième plus grand parti d'opposition de la Chambre haute. La *Cranborne Money* au même titre que la *Short Money* se constitue à partir de dons prélevés sur des fonds publics qui doivent être enregistrés, par le parti, comme des dons reçus de la part d'un donateur autorisé<sup>173</sup>. Ils sont donc portés à la connaissance de la Commission. On peut néanmoins reconnaître une inégalité de répartition des fonds entre représentants de la Chambre des communes et ceux de la Chambre des Lords. Ces derniers sont sujets à un financement bien plus minoré puisque la *Cranborne Money* est répartie à partir d'un socle de financement minimale<sup>174</sup>.

c- Le « Policy Development Grants »

La troisième aide publique est une nouvelle fois vectrice de montants relativement faibles. Cette aide est accordée par l'État. La faiblesse du fonds s'explique, comme c'est le cas pour la *Short Money* et la *Cranborne Money*, par une volonté de cibler l'aide publique. Dans le cas de la *Policy Development Grants*, l'idée est de subventionner les recherches en développement. Elle ne dépasse pas les 2 millions<sup>175</sup> de livres sterling et ne sera accordé qu'à la condition d'une demande à la Commission électorale<sup>176</sup>. On peut, devrait-on dire une fois de plus, s'étonner d'un encadrement aussi important pour un montant aussi faible.

La Commission électorale agit en conseillère, elle va soumettre des recommandations au secrétaire d'État concernant les subventions à accorder<sup>177</sup>. Le secrétaire d'Etat rend suite aux recommandations, par ordonnance<sup>178</sup> pouvant donner lieu à l'application de ces dernières. C'est la Commission qui regarde les conditions du régime et donne une autre recommandation. Les recommandations, émises par la Commission, sont toutes sujettes à une

---

<sup>172</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, p.161

<sup>173</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, section 55(2)

<sup>174</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, *op cit.*, p.163

<sup>175</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, 12(8)

<sup>176</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, *op cit.* p.242

<sup>177</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, section 12(2)

<sup>178</sup> *Ibid.* section 12 (3) (6)

ordonnance, prise par le secrétaire d'État, qui peut accepter d'en retenir tout ou partie. Cependant c'est bien à la Commission d'apprécier l'ordonnance en dernier ressort sur les matières recommandées<sup>179</sup>. Elle déterminera le montant des subventions dans la limite des 2 millions de livres sterling et seul le secrétaire d'État dans une action concertée avec le Trésor (sur consentement de ce dernier) pourrait venir modifier le montant des subventions<sup>180</sup>. La Commission électorale agit là dans sa fonction réglementaire. C'est l'une des trois fonctions<sup>181</sup> qui lui ont été confiées avec la fonction de conseil des partis et celle de contrôle (notamment dans la communication des dons).

Nous l'aurons compris, la subvention est une décision étatique sous un copieux contrôle de la part de la Commission qui, en définitive, détermine les montants. Ces montants, s'ils sont soumis à un contrôle de rigueur, sont insignifiants pour qualifier le *Policy Development Grants* de financement public d'intérêt notable pour les partis. En aucun cas il ne peut s'agir d'un substitut au financement privé.

### *L'Allemagne : quand le financement privé sans limites conditionne le financement public*

Le système juridique allemand en vigueur concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales autorise très largement l'utilisation de fonds en provenance des personnes morales. La loi fondamentale allemande de 1949 dans son article 21 soumis à une nouvelle version rappelle la liberté de formation des partis qui concourent à la démocratie sous réserve d'obligation déontologique. La réforme de décembre 1983 précise leur obligation, de rendre des comptes au titre de leurs ressources, avec une modification de l'article 21<sup>182</sup>. Tous les partis ne font pas l'objet de la subvention publique. Aux fins d'en être titulaire, les conditions sont d'avoir « *au moins 0,5 % du total des suffrages aux toutes dernières élections au Parlement européen ou au Bundestag, ou au moins 1 % lors des dernières élections régionales.*<sup>183</sup> ». Les conditions sont mentionnées à l'article 18 paragraphe 4 PartG. De la même manière qu'en France, la norme ne favorise pas les petits partis émergents de sorte qu'ils ne peuvent postuler au soutien des fonds publics qu'à la condition d'avoir participé à une élection nationale ou européenne (voir partie 1).

---

<sup>179</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000, section 12(7)

<sup>180</sup> *Ibid.* section 12 (9)

<sup>181</sup> Y-M.DOUBLET, « La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni », *op cit.*

<sup>182</sup> M.FROMONT, « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 2004 », *RDP*, 2005, n° 6, p. 1681

<sup>183</sup> Bundestag, *le financement public des partis*, 2012, p.1

Deux modifications majeures de la loi fondamentale sont intervenues en 1994 et 2002<sup>184</sup>. Celle de janvier 1994 (1<sup>er</sup> janvier pour l'entrée en vigueur et 31 janvier pour une nouvelle version) impose un financement public annuel<sup>185</sup>. Le financement est fixé par un double plafonnement : absolu et relatif. Le plafond absolu (article 18, PartG) est déterminé pour tous les partis politiques allemands. Le plafond relatif (article 18, paragraphe 5, PartG), lui, se fixe aux recettes du parti. C'est-à-dire qu'il n'est pas possible que le versement du financement public allemand dépasse le financement privé du parti<sup>186</sup>.

L'aide publique ne reflète qu'un maigre pourcentage du financement global des partis allemands. Elle ne représente, en moyenne, que 30 % du budget total des partis<sup>187</sup>. Le plafond relatif nous permet tout de même de voir un lien direct qui existe, dans le droit allemand, entre le financement des personnes morales et l'obtention d'un financement public conséquent.

#### 1- Un financement privé mis en exergue par le système de financement public

Le financement privé n'a pas de limitation en Allemagne. La seule limitation existante est un plafonnement de 1000 euros par personnes sur les dons en espèces<sup>188</sup>. Pour des questions de transparence, les entreprises allemandes doivent déclarer les dons au-dessus de 10 000 euros. Cependant, une entorse au principe voit les grandes entreprises multiplier les petits dons afin de ne pas avoir à se déclarer officiellement<sup>189</sup>. Certes, les dons de personnes morales ou physiques tendant à faire dégager un intérêt économique ou politique sont prohibés. Mais on voit difficilement comment le régime allemand, axé sur des fondations de grandes envergures et des entreprises multipliant les dons multipartistes, peut se protéger de ces dérives. En matière de dons multipartistes, l'exemple de l'entreprise *Evonik Industries AG* interpelle lorsque des centaines de milliers d'euros sont donnés à un grand nombre de partis, et par conséquent aux concurrents SPD et CDU<sup>190</sup>. On peut y voir un accord avec un système juridique prohibant les dons orientés dans un intérêt financier ou politique, les entreprises répartissant leurs dons à l'ensemble des partis sans distinction de couleur politique. Mais il n'en reste pas moins que l'on peut aussi y voir une volonté d'influencer l'ensemble des partis

---

<sup>184</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, op cit. p.109

<sup>185</sup> Bundestag, *le financement public des partis*, op. cit.

<sup>186</sup> *Ibid.*p.4

<sup>187</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, op. cit. p.115

<sup>188</sup> Bundestag, *le financement public des partis*, op. cit. p. 7

<sup>189</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, op cit. p.107

<sup>190</sup> *Ibid.* p.286

dans le but d'obtenir une certaine bienveillance politique. La charge de la preuve est ici chose particulièrement ardue.

Le système allemand possède donc, lui aussi, de lourds défauts et il n'est pas extérieur aux affaires de financements scandaleux comme celui de la CDU en 1991<sup>191</sup>. Et si ce scandale ne s'associait qu'au versant des dons illimités de personnes physiques, les exemples se multiplient concernant les personnes morales. Rappelons sur ce point que le parti d'extrême droite allemand (AfD) a obtenu des fonds illégaux en provenance d'une entreprise de communication suisse. Le mardi 16 avril 2019, le *Bundestag* a sanctionné d'une amende le parti<sup>192</sup> qui ne respectait pas les règles du financement. Une autre affaire avait été portée devant la cour constitutionnelle d'Allemagne le 17 juin 2004. La Cour sanctionnait la CDU de la moitié de ses fonds publics (redistribués entre les partis). Il s'agissait de fonds placés en Suisse servant à alimenter le parti et les campagnes électorales. C'est-à-dire de fonds faussant les ressources du financement public du parti puisqu'elles augmentaient ses fonds privés et mécaniquement son plafond relatif. La Cour constitutionnelle allemande n'a pas retenu le défaut portant sur la motivation et a appliqué la sanction<sup>193</sup>.

## 2- Regard sur les fondations allemandes

Presque résultantes de ce contexte juridique décomplexé, pour les personnes morales, les fondations se sont offert une place de choix. Ainsi, le financement des fondations à caractère politique provient du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère fédéral de la Coopération et du Développement<sup>194</sup>. La variation des fonds étant établie en fonction des groupes parlementaires, ce sont les fondations des partis les mieux lotis à ce titre qui bénéficient de la plus grande part. Le mécanisme favorise les deux partis les plus importants et ainsi le SPD puis la CDU voient leurs fondations créditer d'environ 30 % du budget fédéral estimé en 2015<sup>195</sup>. C'est un financement public additionnel puisqu'il participe au financement de la vie politique sans entrer dans l'ensemble des fonds publics alloués aux partis. Il n'en reste pas moins qu'en 2017, ce sont 581 millions d'euros<sup>196</sup> de fonds publics qui sont répartis entre les fondations. Ces organismes, liés aux partis, sont bien plus riches que ne le sont les fondations françaises. On peut concevoir que cette culture des think tanks se fonde en grande

---

<sup>191</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, *op.cit.*, p.122-123

<sup>192</sup> « En Allemagne, l'extrême droite sanctionnée pour financement illégal », *Le Monde*, 18 avril 2019

<sup>193</sup> M.FROMONT, « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 2004 », *op. cit.*

<sup>194</sup> J.FERNANDEZ, *Relations internationales*, Dalloz, 2018, p.22

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, *op. cit.* p.144

partie sur la culture de l'influence directe des personnes morales dans le financement de la vie politique en Allemagne.

S'il était donc nécessaire de résumer ce que ces deux pays nous apprennent, nous pourrions retenir ceci : dans des pays où le système juridique ne protège pas le financement des partis de l'influence financière des personnes morales, ou de personnes physiques fortement aisés, le financement public est dénaturé. Le cas du Royaume-Uni nous laisse un aperçu d'un financement public presque inexistant, pour ne pas dire figuratif. Il résulte d'un encadrement très rigide du financement public, pour des fonds d'un montant mineur, et d'un encadrement très assoupli concernant le régime des dons et des personnes morales. En Allemagne, le financement privé, sans limites, est une condition de détermination d'un financement public d'ampleur. Le financement public est donc corrompu à la moindre affaire de financement privé illégal, le plafond relatif étant lié aux recettes privées du parti.

Il apparaît que le contre-exemple allemand et anglais, laissant libre l'utilisation de ressources en provenance de personnes morales, n'apporte pas l'absence d'inégalité devant le vote.

### **Chapitre 3 : Les fondations : Une exception indirecte à la prohibition française**

Essayons maintenant de comprendre en quoi le régime juridique associé aux fondations françaises ne s'inclut pas dans le contexte de prohibition de l'influence des personnes morales, engagé depuis 1995. La fondation est une personne morale qui, par sa nature juridique, est distincte de l'association. L'ambition d'une association est d'agir pour un bien commun alors qu'une fondation a vocation l'allocation de ressources en vertu d'une cause. L'engagement financier, dans le cadre juridique de la fondation, a un caractère irrévocable. Bien que la fondation soit un organisme dont la définition demande réflexion, on peut néanmoins la rapprocher des lobbyings. Selon Mark Patard, dans sa thèse analysant le cas des fondations sous le versant de la science politique, il existe une différence de temporalité entre les fondations, le monde universitaire, les lobbyings et la politique. Les universités se voudraient agir par une influence de long terme, les lobbyings et la politique, une influence de court terme et les fondations influenceraient la vie politique dans une temporalité intermédiaire<sup>197</sup>. De cette réflexion sur la temporalité de l'influence sur la vie politique, découlera une conclusion permettant de mettre en évidence l'absence d'inclusion des fondations au sein de la rigidité juridique de la prohibition de l'article L52-8.

Mais avant tout, revenons à l'essence du développement en rappelant qu'une fondation peut être reconnue « d'utilité publique », cela en raison de son objet qui doit relever de l'intérêt général. Le Conseil d'État a publié un recueil de jurisprudence, source d'information et de transparence, qui précise : « *Une fondation reconnue d'utilité publique n'étant pas un service public, elle n'est pas tenue à la neutralité politique. Elle peut même avoir pour objet la promotion d'idées politiques* »<sup>198</sup>. Il n'y a pas d'incompatibilité reconnue entre le rapprochement d'une association avec un parti et la reconnaissance du statut d'utilité publique.

En outre, l'article 200 du code général des impôts (CGI) prévoit : « *Ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et versements* ». Les

---

<sup>197</sup> M.PATARD, *la démocratie entre expertise et influence : le cas des think tanks français*, Dalloz, 2014, p.7

<sup>198</sup> CE, *Recueil de jurisprudence FRUP*, janvier 2020, p.12

fondations françaises d'utilité publique sont concernées par ce régime juridique à l'article 200.1a<sup>199</sup>. Et c'est ici que la combinaison entre la reconnaissance d'utilité publique et la réduction fiscale de l'article du CGI pose problème s'agissant des fondations. Précisons dans le cadre d'un petit aparté, ce qui résulte de la réduction d'impôt pour les fondations des autres pays membres de l'union. Une condition de similarité avec les fondations françaises peut ouvrir ce droit de réduction d'impôt à une fondation d'un État membre de l'Union européenne<sup>200</sup>. Mais la norme française ne rentre pas en contrariété d'incompatibilité avec la norme internationale, lorsqu'une fondation étrangère voudrait se prémunir de la circulation de ses travaux jusqu'en France dans le but d'obtenir la réduction fiscale française<sup>201</sup>.

Le problème en France, c'est qu'il n'existe pas de liaison juridique cohérente entre l'interdiction de financement par les personnes morales et le régime de financement très souple associé aux fondations. Une critique virulente a mis en avant deux problématiques associées aux normes françaises en vigueur : une possibilité pour les personnes morales de financer la politique en contournant la prohibition française et le financement public indirect associé à des dons non plafonnés, mais éligibles à la l'exonération partielle de l'article 200 1a<sup>202</sup>.

### *Un financement majoritairement privé aux conséquences de financement public indirect*

La critique est-elle justifiée ?

Si l'on se réfère au code général des impôts : seules les associations reconnues « d'utilité publique » peuvent bénéficier de la réduction d'impôt et par conséquent d'un financement indirect que nous avons évoqué dans la partie 1. L'utilité publique s'acquiert à l'acquisition par la fondation de la personnalité morale : « *Lorsque l'acte de fondation a pour but la création d'une personne morale, la fondation ne jouit de la capacité juridique qu'à compter de la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État accordant la reconnaissance d'utilité publique. Elle acquiert alors le statut de fondation reconnue d'utilité publique* »<sup>203</sup>.

La condition d'utilité publique est donc soumise à une procédure spéciale. Un décret en

---

<sup>199</sup> L'article 200 dans la rédaction applicable le précise : « De fondations ou associations reconnues d'utilité publique sous réserve du 2 bis, de fondations universitaires ou de fondations partenariales »

<sup>200</sup> Voir les dispositions du 4 bis de l'article 200 et 238 bis du code général des impôts

<sup>201</sup> CA Paris, 7ème chambre, 05 novembre 2019, 18PA01642

<sup>202</sup> Pour aller plus loin dans la critique chiffrée des think tanks français, il est conseillé de se référer à : J.CAGE, *le prix de la démocratie*, op. cit. p.137-142

<sup>203</sup> Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, art. 18 alinéa 2

Conseil d'État est un décret pris par le Premier ministre dans le respect de l'article 37 de la constitution du 4 octobre 1958. La procédure imposant que le décret soit porté à la connaissance du Conseil d'État au travers d'un avis. L'avis simple de la juridiction administrative suprême oblige le gouvernement à ne pas publier un décret qui serait contraire au texte soumis à l'avis.

De sorte que le Conseil d'État a refusé l'utilité publique sur le fondement du caractère trop général des buts et des moyens<sup>204</sup> ou bien encore sur l'objet de la fondation qui était trop imprécis<sup>205</sup>. L'octroi du décret reconnaissant l'utilité publique peut être retiré, par l'autorité réglementaire qui l'a émise et ne constitue pas un droit acquis. Cette possibilité a été prévue par le législateur : « *La reconnaissance d'utilité publique peut être retirée dans les mêmes formes* »<sup>206</sup>. Le juge administratif peut être amené à contrôler ces décrets comme par exemple : un décret retirant la reconnaissance d'utilité publique à une association sur le fondement de son manque de ressource en 1995<sup>207</sup>.

On comprend naturellement que la possibilité pour une fondation d'obtenir la reconnaissance d'utilité publique est une décision réglementaire éminemment politique. Si le Conseil d'État donne son avis, l'autorité gouvernementale n'est pas contrainte de le suivre. Pour en comprendre la conséquence, il faut savoir qu'au sein des think tanks français, il existe une catégorie « politique » établie par notoriété et non par quelconque norme juridique. Certaines fondations sont connues pour leur rapprochement avec un parti : FONDAPOL est, de notoriété, une fondation de droite républicaine (LR), Jean Jaurès à l'inverse est une fondation socialiste (PS), mais pour quitter le clivage « classique » (gauche/droite) on peut également citer la fondation de l'écologie politique pour les Verts, et cette liste n'est pas exhaustive. Ces fondations entretenant des liens étroits avec les partis sont reconnues d'utilité publique. Conséquence de quoi, elles bénéficient de la réduction d'impôts accordée sur les dons par le code général des impôts. La résultante est la même que celle observée dans la première partie, elle favorise les ménages les plus aisés (voir partie 1), qui peuvent contribuer sans limitation. Elle est cependant plus importante puisqu'aucune norme juridique n'interdit une entreprise de financer une fondation.

---

<sup>204</sup> CE, *Recueil de jurisprudence FRUP, op. cit.*, p.13

<sup>205</sup> *Ibid.* p.14

<sup>206</sup> Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, art. 18 alinéa 3

<sup>207</sup> CE, 28 juillet 1995, n° 146878



Si le rapprochement de certaines fondations avec les partis semble problématique, l'explication officiellement adoptée par le gouvernement est de considérer les fondations à caractère politique comme des organes de réflexion. C'est ainsi que se traduit un caractère indépendant qui les sépare de la création des programmes électoraux des partis<sup>208</sup>. Néanmoins, un regard direct sur le financement des fondations et leur croissante évolution nous indique que la difficulté ne semble pas pour autant écartée. En témoigne la présence de membres de l'univers politique au sein même des fondations. À titre d'exemple on constate la présence de ministres dans les études portées par la fondation Terra Nova<sup>209</sup>.

### Le financement public direct des fondations

Le financement public direct des fondations repose sur deux socles : les réserves parlementaires (aujourd'hui supprimées) et les subventions du Premier ministre.

La loi pour la confiance dans la vie politique a mis un terme à la pratique de la réserve parlementaire en 2017<sup>210</sup>. Le principe était pourtant louable, bien que dénuées de contenu législatif permettant d'encadrer la pratique, les réserves parlementaires soutenaient de petits projets à la visibilité nationale restreinte. Là où le bât blesse, c'est lorsque la redirection des financements publics intervient en faveur de think tanks affiliés à des partis.

La pratique était pourtant organisée, presque coutumière. Un ensemble d'acteurs intervenait. La présidence des chambres associée au gouvernement dans la détermination du montant permettait un dialogue entre les pouvoirs<sup>211</sup>. Sénateurs et députés obtenaient au titre des réserves parlementaires, une enveloppe variant entre 130 000 et 150 000 euros dans les années 2012-2013<sup>212</sup>. On ne pouvait douter d'une forme de clientélisme eu égard à la demande de subventions qui émanait directement des organismes locaux (collectivités), associations ou encore fondations<sup>213</sup>. Le Sénat et l'Assemblée nationale adoptaient des divergences de point de vue en pleine crise de transparence. Le premier objectant que la suppression de cette pratique entraînerait un manque considérable pour la localité et le milieu associatif et la seconde défendant le point de vue d'un clientélisme présent par le fait même d'un choix

---

<sup>208</sup> Rép. min. à G.DARMANIN, *JOAN*, 22 janv. 2013, n° 9381

<sup>209</sup> Le lecteur avisé peut se reporter au tableau présent dans : M.PATARD, *la démocratie entre expertise et influence : le cas des think tanks français*, *op cit.*, p.62

<sup>210</sup> Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, art. 14 alinéa 1

<sup>211</sup> P.TÜRK, « Requiem pour la « réserve parlementaire », *RFFP*, févr. 2018, n° 141, p. 217

<sup>212</sup> J-C.KERLEO, « sur la loi sur la confiance dans la vie politique de 2017 : Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA, Dalloz*, 2017

<sup>213</sup> P.TÜRK, « Requiem pour la « réserve parlementaire », *op.cit.*

discrétionnaire laissé aux élus<sup>214</sup>. Le cas précis des fondations n'y échappait pas alors même que «les aides aux fondations politiques et autres think tanks politisés étaient strictement encadrés.»<sup>215</sup>. L'inégalité de ce financement se traduisait directement par les chiffres des subventions de la réserve parlementaire accordés aux fondations. C'est la fondation Jean Jaurès qui en bénéficiait très largement à hauteur de 668 000 euros en 2016<sup>216</sup>. Ainsi au travers de ce dispositif, des parlementaires élus de la nation utilisaient pour le soutien de leurs propres idées politiques, des fonds publics.

L'autre financement public des fondations se prénomme : «les subventions du Premier ministre». Ce financement ne résulte ni plus ni moins d'une subvention accordée en fonction d'un choix discrétionnaire du Premier ministre. Les parlementaires se sont interrogés sur les fonds accordés aux fondations depuis des années. Certaines questions écrites récentes mettent en lumière l'importance de ces fonds pour les parlementaires et des questions d'indépendance vis-à-vis de fondation politique. En témoigne la question de Patrick Hertznel qui interroge le Premier ministre sur la négociation du think tank Jean Jaurès d'une possible subvention ministérielle d'un million d'euros<sup>217</sup>, question qui en appelle une autre afin de connaître le montant exact des subventions accordées aux fondations en 2018<sup>218</sup>. Les réponses stéréotypées qui lui sont apportées témoignent de l'apport du Premier ministre aux fondations à caractère politique. Notons que des questions plus précises ayant été posées, dans l'intervalle de temps qu'il existe entre la première et la deuxième question de monsieur le député Hertznel, accordent un regard sur la liste des fondations subventionnées par ces réserves ministérielles<sup>219</sup><sup>220</sup>. On peut y trouver des subventions accordées aux fondations à caractère politiques : FONDAPOL (LR), Jean Jaurès (PS), Res Publica (de Jean-Pierre Chevènement), Robert Schuman (centristes) ou encore Gabriel Péri (PC).

## **Conclusion de la partie 2**

En France, l'interdiction du financement par les personnes morales aux partis politiques s'est imposée par la loi du 11 mars 1988. L'article L52-8 du code électoral, attestant quant à lui, de

---

<sup>214</sup> J-C.ZARKA, « La réforme visant à rétablir la confiance dans la vie politique », *LPA*, 14 déc. 2017, n° 249,

p.7

<sup>215</sup> P.TÜRK, « Requiem pour la « réserve parlementaire », *op.cit.*

<sup>216</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, *op. cit.* p.140-141

<sup>217</sup> Rép. min à P.HERTZEL, *JOAN*, 24 juillet 2018, n° 5928

<sup>218</sup> Rép. min à P.HERTZEL, *JOAN*, 6 août 2019, n° 19404

<sup>219</sup> Rép. min à C.PIRES BEAUNE, *JOAN*, 14 mai 2019, n° 16064

<sup>220</sup> Rép. min à C.UNTERMAIER, *JOAN*, 14 mai 2019, n° 17497

l'interdiction du financement des personnes morales de droit privé ou de droit public, à l'exception des partis ou groupements politiques, aux campagnes électorales. La précision de l'article nous informe que l'interdiction l'emporte même sur un financement indirect. Il est cependant très difficile de déterminer ce caractère indirect dans la dimension temporelle de la campagne et il est nécessaire de le préciser. Un caractère indirect peut prendre plusieurs formes. Qu'il me soit possible ici de distinguer deux cas : la temporalité courte et la temporalité longue d'une idéologie.

La temporalité courte s'apparente à la propagande et en ce sens, l'article L52-8 semble parfaitement adapté, du moins sous le prisme de sa dimension législative, c'est-à-dire à vocation générale. Il contrarie les velléités d'influence de court terme au moment de l'élection par une personne morale. Il n'en va pas de même avec la temporalité longue. Une entorse au financement des personnes morales semble apparaître du point de vue des fondations. Les plus communément appelées think tank s'offrent un double luxe. Le premier est de ne pas être tributaire de la limitation accordée en France aux financements privés pour les partis politiques (7500 euros). La seconde, est de disposer d'une influence idéologique d'envergure. Un citoyen qui souhaiterait défendre ses idées -et en a les moyens- peut non seulement donner au parti politique de son choix, mais également subventionner la fondation de son choix, à hauteur du montant qu'il souhaite. Ce montant, qui, s'il entre dans le cadre législatif (moins de 20 % du revenu imposable) entraîne la réduction fiscale de l'État accordée aux organisations à but d'intérêt général, en d'autres termes 66 % du don versé. Comprendons bien l'importance de la notion de temporalité longue que l'on me permettra ici de souligner. L'influence d'une fondation de ce type se rapporte à la mouvance directe d'un parti et indéniablement d'un candidat soutenu par ce parti lors d'une période électorale. Une étude, en provenance directe de ces fondations et parfois même en partenariat avec des médias associés, entraîne invariablement une influence idéologique. Il n'est pas nécessaire de préciser que l'absence de neutralité d'une fondation entraîne l'influence privée des contributeurs. Un contributeur connu, offrant pour une large part de dotation à la fondation de son choix, peut, s'il est influent économiquement (chef d'entreprise dans un secteur industriel par exemple) proposer de déterminer le résultat des études émises. Un parallèle peut être fait avec les États unis qui sont sujets à une envergure de « think tank » bien plus importante. D'autant plus que, rappelons-le, le remboursement de l'Etat est à hauteur de 66 %, ce qui signifie que le financement public indirect est ici d'une grande ampleur. Or là où la temporalité longue joue pleinement, est dans le fait qu'une personne morale, usant d'une législation plus souple et

d'un soutien financier plus important, influence sur le long terme en faveur d'un parti politique et en faveur d'un candidat. Cette particularité, des fondations, n'est pas propre au droit français, néanmoins, elle laisse supposer que l'article L52-8 n'entraîne pas de sanction sur l'influence idéologique de long terme d'une personne morale, alors même qu'il en est le principal vecteur de prohibition.

C'est dans ce contexte que l'on s'essaiera à l'appellation d'influence longtermiste et courtermiste comme écho aux temporalités susnommées. Le juge, aussi strict soit-il dans la protection accordée ne se préoccupe pas de la possibilité, pour une personne morale, d'influencer sur une élection par des recherches, des études. Les députés s'intéressent aux fondations parce qu'ils savent l'importance qu'elles ont pour les partis politiques. Elles sont un appui de récupération des intellectuels et véhiculent la pensée retrouvée par la suite dans les programmes des divers candidats aux élections (contrairement aux affirmations gouvernementales).

N'y a-t-il pas là la présence d'un financement au caractère antidémocratique. C'est le sens même du propos. Le vote d'un électeur n'a pas le même poids s'il a pu profiter de l'influence d'une personne morale pour son compte (ou le compte de son parti) ou non. La question s'oriente alors vers la recherche d'un modèle de norme applicable pour empêcher cette entrave. Mais la réalité des choses est la suivante : nous l'avons vu dans la première partie, mettre en place un régime juridique qui contreviendrait aux personnalités les plus aisés revient à couper les ressources des partis et l'essence de la politique qui a déjà de grandes difficultés pour convaincre. S'autoriser un régime sans limites du point de vue des personnes morales, comme en Allemagne, c'est s'accréditer de groupes de pression utilisant de leur influence financière au profit de leur seul intérêt. C'est également autoriser certains secteurs désireux de protéger leurs intérêts, au sein de la sphère politique, de financer directement les partis afin de se protéger. Demander au législateur de renforcer la sanction, revient à perdre le financement en politique. Les ménages les plus pauvres n'étant pas les plus à même de financer, cela en raison de leurs ressources et en raison de leur intérêt décroissant pour la politique, s'autorisent des financements qui restent mineurs. De ce point de vue, le choix de la France dans son encadrement législatif n'apparaît pas si mauvais et ces développements peuvent nous amener à une critique de la constitution.

### **Partie 3 : La naturalité du caractère antidémocratique : Critique portant sur l'usage de l'article 4 de la constitution**

Nous l'avons évoqué, il semble que l'utilisation d'un régime juridique tendant à associer la démocratie et le financement des partis politiques est utopique. Il l'est, par sa nature à rechercher une grande quantité de fonds alors même qu'ils doivent être désintéressés (en excluant la volonté de soutenir des idées et donc la portée idéologique). Excepté que le financement des plus aisés, qu'il se présente sous la forme d'une personne physique ou celle d'une personne morale, n'admet que la gouvernance de l'intérêt économique. Cette nature même, que l'on a qualifiée d'antidémocratique, puisqu'elle refuse le gouvernement du peuple par le peuple en confiant, à une partie aisée du peuple, le soin d'apporter les fonds nécessaires à une élection, nous conduit à l'observation de la Constitution du 4 octobre 1958. Dans son article 4, la Constitution de 1958 adopte une écriture qui peut désormais nous apparaître décevante : « *Ils [les partis politiques] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». Elle paraît décevante, car si la conception démocratique se rapporte à sa lecture rousseauiste, alors les partis doivent permettre le gouvernement du peuple par le peuple. Le financement des partis, au même titre que celui des campagnes, qui par sa nature antidémocratique entre en contradiction avec les écrits constitutionnels, nous amène à réfléchir sur l'utilisation de l'article 4 afin de vérifier s'il s'avère justifié ou non de soutenir cette écriture.

## **Chapitre 1 : La conception démocratique du Conseil constitutionnel sous le regard du droit du financement des partis**

L'article 4 concernant les partis politiques se décompose deux points majeurs dont l'utilisation par le Conseil constitutionnel (CC) doit être analysée. Le premier point est l'association par le Conseil du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions avec le concept même de démocratie. Et le second, d'analyser comment le Conseil utilise ce principe (présent notamment au 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 4) dans le cas plus restreint des décisions concernant le financement des partis.

### **Le Conseil, le financement et la démocratie**

L'article 4 protège les partis. Il les protège en apportant ce que ne possédaient pas les constitutions antérieures : la reconnaissance des partis politiques par une norme constitutionnelle. Cette protection a entraîné plusieurs conséquences. La première, que le législateur est intervenu, tardivement, pour légiférer sur le financement des partis<sup>221</sup>. La seconde, que les principes de l'article 4 étaient généralistes et qu'il fallait en comprendre toute la profondeur d'intervention dans la jurisprudence du CC.

Certains auteurs considèrent que l'article 4 n'est que paraphrase lorsqu'il reprend dans son alinéa 3 ce qu'il mentionne déjà dans son premier alinéa<sup>222</sup>. Cette réflexion de la doctrine laisse entrevoir un rapprochement entre le pluralisme des courants d'idées et d'opinions et le concept de souveraineté nationale et de démocratie que les partis doivent respecter en vertu du premier alinéa. Or, le CC marque de son fer rouge le pluralisme des courants d'idées et d'opinions. On peut constater qu'avant même la modification de l'article 4 de la constitution par la révision constitutionnelle de 2008<sup>223</sup>, le Conseil avait élevé le concept de pluralisme des courants d'idées et d'opinions. Dans sa décision de *Charles Pasqua* de l'année 2000, il réitère un positionnement qu'il avait déjà adopté dans sa décision du 11 janvier 1990, à savoir que ce principe est « *d'exigence constitutionnelle* »<sup>224</sup>.

---

<sup>221</sup> S.MARCILLOUX-GIUMMARRA, « Droit constitutionnel et vie politique. Le financement des partis politiques », *RFDC*, 2011, n° 85, pages 163-174

<sup>222</sup> P.AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé ? (Les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », *LPA*, 19 déc. 2008, n° 254, p. 9

<sup>223</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, art.2

<sup>224</sup> Cons. const., 6 sept. 2000, n° 2000-25 REF, *Charles Pasqua*, considérant 6

Allant plus loin dans sa consécration du principe, la liaison est établie quand plus tard, dans une longue décision portant sur la *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, il précise : « le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie »<sup>225</sup>. Il existe donc, avant même la consécration constitutionnelle de 2008, une association d'évidence entre l'alinéa 1 et l'alinéa 3 du même article. En ce sens, la critique doctrinale semble fondée. L'article 4 s'articule presque de manière exclusive autour du respect que doivent entretenir les partis politiques à l'égard de la démocratie. Le juge de la constitution en France étant le CC c'est à lui que revient la tâche de définir cette conceptualisation du terme démocratie.

Sur son site officiel, le Conseil tient une page sur laquelle il développe son interprétation de la notion de « démocratie ». Il y précise ce qui avait déjà été perçu par sa jurisprudence ces dernières années, amenant même une décision récente en mentionnant sa décision *Association En marche !*, confirmation de sa jurisprudence de 2004. C'est ainsi que le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions est une nouvelle fois mentionné comme un « fondement de la démocratie »<sup>226</sup>.

Mais alors, l'interprétation du principe démocratique doit-elle s'accorder avec le financement de la vie politique ? Cette question doctrinale se rapporte une nouvelle fois à l'interprétation de la démocratie. Les spécialistes de droit constitutionnel semblent être unanimes sur la question, avec pour fer de lance, une interprétation « élargie » de la notion. Ainsi, la lecture de l'article 4 doit se comprendre sous le prisme de l'époque correspondant à la conjoncture de l'année 1958. L'article protège contre l'influence des partis communistes encore très présents. Le parti communiste français (PCF) portait haut les couleurs révolutionnaires sur son fond de doctrine marxiste et s'opposait vigoureusement au Général De Gaulle. La constitution de la V<sup>ème</sup>, en porte encore les stigmates<sup>227</sup>. Notons que cette thèse est par ailleurs validée par les spécialistes du droit électoral<sup>228</sup>. Si l'application de l'article 4 est élargie, c'est avant tout par voie de conséquence historique. Il n'est pas surprenant de constater que la doctrine perçoit la dimension démocratique comme s'étendant jusqu'au respect des droits de l'homme<sup>229</sup>, dépassant une simple lecture suffragiste de la démocratie, ou a contrario, une simple lecture

---

<sup>225</sup> Cons. const., 12 févr.. 2004, n° 2004-90 DC, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, considérant 84

<sup>226</sup> Cons. const., 31 mai 2017, n° 2017-651 QPC, *Association En marche !*, considérant 5

<sup>227</sup> J.BAUDOUIN, « L'assimilation relative de la Constitution de 1958 par le Parti communiste français », *RFSP*, 1984, p.799-815

<sup>228</sup> R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, LGDJ, Lextenso, 2019, p.115

<sup>229</sup> M-A.COHENDET., *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> édition, 2011, p.157

censitaire comme elle a pu être considérée au XIX<sup>ème</sup>. Dès lors, la considération de la démocratie peut s'entendre dans les sens les plus vastes allant du droit électoral au droit financier des partis sans qu'une borne, interprétative ou textuelle, ne vienne arrêter sa course. Et sur ce point, la déduction reste, une nouvelle fois, en parfait accord avec la doctrine, cette dernière considérant qu'il est impossible de supprimer les élections sans supprimer la démocratie<sup>230</sup>. En somme, si la lecture électorale n'est pas seule, elle n'en reste pas moins la ligne directrice. On se rapporte ici à l'essence même du droit électoral ayant pour vocation de désigner les représentants du peuple (=démocratie représentative). Ce rapport avec la démocratie, imposé par l'article 4, nous pousse à l'observation de l'utilisation de ce dernier lors de décisions portant sur le financement des partis politiques.

### *L'article 4, le financement des partis et l'évidence d'un paradoxe*

Le point de vue défendu par ce mémoire est que le financement des partis politiques est, de par sa nature, antidémocratique. Partant de ce postulat, la jurisprudence du Conseil constitutionnel peut être critiquable s'il se réfère à l'utilisation de principes démocratiques dans le cadre du financement des partis.

En 2010, le Conseil dans une décision importante concernant *Loi de réforme des collectivités territoriales*, examinée dans le cadre du contrôle a priori, va mentionner l'article 4. Il précise tout d'abord, à titre secondaire dans le cadre de notre lecture, que l'aide financière des partis peut être « *modulée* » en fonction de la parité homme femme. Mais ici, le regard sur la décision nous apprend que la modulation financière ne doit pas méconnaître le principe d'égalité et que ce dernier se rapporte au pluralisme des courants d'idées et d'opinions<sup>231</sup>. Dans une autre acceptation des termes, il convient de comprendre que la possible atteinte à l'aide financière accordée aux partis ne doit pas être démesurée et se doit d'accepter la proportionnalité.

Cette position du Conseil interroge immédiatement quand il est fait un parallèle avec ses décisions antérieures et notamment les décisions du 11 janvier 1990 et du 23 août 2000. La décision de 1990 (qui a déjà été mentionnée dans la première partie de ce mémoire) précisait que le CC ne voyait pas de contradiction à ce que l'aide publique soit allouée en fonction des

---

<sup>230</sup> B.DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Nouvelles Bibliothèque de Thèses, Dalloz, 2011, p. 1067 § 727

<sup>231</sup> Cons. const., 9 décembre 2010, n° 2010-618 DC, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, considérant 61



résultats à l'Assemblée nationale<sup>232</sup>. À celle-ci on peut ajouter la décision *Larrouturou* qui met en exergue que le Conseil ne reconnaît pas comme contraire au pluralisme des courants d'idées et d'opinions la présence d'aides publiques allouées en fonction des résultats d'élections parlementaires<sup>233</sup>.

Mais alors que comprendre ? L'article 4 de la constitution défend le point de vue que les partis politiques doivent respecter les principes démocratiques. L'appréciation large nous conduit à une interprétation allant jusqu'au financement des partis. Le Conseil lui-même utilise le pluralisme des courants d'idées et d'opinions avant même sa mention à l'article 4. Il l'associe lui-même comme un « *fondement de la démocratie* ». Or il y a lieu ici de mentionner un paradoxe. Dans la partie 1, nous avons pu constater que le financement public, tel qu'il est organisé en France (c'est-à-dire qu'il alloue tous les 5 ans une somme fixe aux partis en fonction des résultats aux législatives) ne favorise pas les partis émergents. C'est-à-dire qu'il ne favorise pas le pluralisme démocratique d'une évolution idéologique entre deux législatives. Et c'est surprenant, lorsqu'il reconnaît que ce même pluralisme est « *fondement de la démocratie* », car alors, il entre dans le domaine de la contradiction. En d'autres termes, il considère comme non contraire au pluralisme des courants d'idées et d'opinions, l'application d'une subvention dont l'une des principales critiques dont elle fait l'objet est de ne pas le respecter<sup>234</sup>. On pourrait le blâmer ou au contraire y voir une preuve d'un financement des partis au caractère antidémocratique. Il est impossible de mettre en place un financement public ou privé des partis qui respecterait des principes égalitaristes, qu'ils soient idéologiques ou strictement financiers. Le Conseil en agissant de la sorte n'est que contraint par répercussion du caractère primaire, voir même naturel du financement des partis.

---

<sup>232</sup> Cons. const., 11 janv.1990, n° 89-271DC, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, considérant 13

<sup>233</sup> Cons. const., 23 août 2000, n° 2000-23 REF, *Pierre Larrouturou*, considérant 6

<sup>234</sup> En ne prévoyant pas de ressources pour les nouveaux partis avant les prochaines élections législatives

## Chapitre 2 : La démocratie et les partis dans les constitutions étrangères

Mais alors pourquoi trouve-t-on un article 4 rédigé comme tel dans la constitution ? S'agirait-il d'un mimétisme ?

Il ne s'agit pas ici de développer avec importance le fonctionnement constitutionnel de chaque pays analysé. Mais avant tout, de regarder pour chaque pays la norme constitutionnelle de référence et d'en analyser les similitudes et points de différenciation avec l'article 4 français. Avec pour point d'orgue, la compréhension de la dissociation entre la vie politique et le régime constitutionnel<sup>235</sup>.

### Article 6 espagnol : le double de l'article français, mais une utilisation différenciée

La loi constitutionnelle espagnole entre en vigueur en 1978, trois ans après la mort de Franco (le 20 novembre 1975). Y est inséré un article 6 qui porte sur les partis politiques. Et si l'on s'attarde quelque peu sur sa rédaction, on peut y faire aisément un rapprochement avec l'article 4 de la constitution du 4 octobre 1958.

On y retrouve l'expression du pluralisme politique ainsi que l'expression interne, des partis, qui doit se rapporter à un fonctionnement démocratique<sup>236</sup>. Il s'apparente à un doublon de l'article 4 français et cela n'a rien de surprenant, car en réalité, il fait écho aux mêmes problématiques d'époque. La fin du franquisme laissant apparaître la violence d'une absence d'encadrement d'un régime idéologique, l'Espagne voulait se reconstruire autour d'un système de parti. Cependant, la gauche et la droite espagnole avaient la ferme intention d'encadrer les partis afin de les forcer à rester dans l'idéologie démocratique<sup>237</sup>. La similitude avec la crainte communiste du constituant français de 1958 est palpable. Et par ailleurs, toujours au rang des similitudes, le Tribunal constitutionnel espagnol a connu les mêmes contraintes d'association à la politique que le Conseil constitutionnel français. Dans un contexte de crise plus généralisée, la justice espagnole a vu ses juges se politiser et le Tribunal n'a pu échapper à cette crise<sup>238</sup>.

---

<sup>235</sup> M.POLIDORI, « La Constitution italienne de 1947 à l'épreuve de l'expérience constitutionnelle concrète », *Civitas Europa*, 2013, n° 30, p.31-40

<sup>236</sup> Constitución Española, 29 de diciembre de 1978, art.6

<sup>237</sup> P.BON, *Trente ans d'application de la constitution espagnole*, Thèmes et commentaires, Dalloz, 2009, p.77

<sup>238</sup> P.VILANOVA, « Espagne, Trente ans de démocratie : notes pour un bilan », *Pouvoirs*, 2008, n° 124, p.5-18

Le contexte législatif du financement des partis espagnols est le suivant : il a fait l'objet d'une grande évolution en 2015. Il s'est émancipé du financement des personnes morales<sup>239</sup> et a accepté de reconnaître l'influence des fondations en tant que personne morale susceptible d'avoir un lien financier avec les partis<sup>240</sup>. Il est à noter que la motivation de la loi du 7 août régissant les partis politiques et les fondations, associe ces dernières aux partis politiques sur le fondement de son article 6. Nous pouvons y voir que si des similitudes existent entre l'article 4 de la constitution française et l'article 6 de la constitution espagnole, le législateur ne se fonde pas sur l'article 4 pour restreindre les fondations en France. À l'inverse, le financement espagnol admet qu'une personne physique puisse financer à hauteur de 50 000 euros par an et par parti<sup>241</sup>. Il favorise donc les dons privés de personnes aisées avec une marge d'influence beaucoup plus étendue.

Le financement public espagnol apporte, de son côté, des fonds conséquents et il ne s'agira pas là de développer son fonctionnement. Ce qu'il est néanmoins important de noter réside dans le sens primaire accordé par la doctrine à la dyade : financement public des partis et démocratie. Le premier assurerait à l'autre une subsistance en maintenant une liberté d'action pour les partis, contre les influences privées<sup>242</sup>. C'est à ne pas s'y méprendre, une lecture parcellaire de la réalité du financement public qui conduit les partis à vouloir détourner les fonds publics pour leurs propres intérêts. Il n'est pourtant pas nécessaire de rappeler les nombreux scandales de détournements de fonds publics qui ont touché le parti populaire, jusqu'ici, avec pour point d'orgue « l'affaire Gürtel »<sup>243</sup>.

En se fondant sur les remarques de la doctrine, le cas du Tribunal constitutionnel espagnol nous apporte 2 constats. En premier lieu, le tribunal use de plusieurs décisions pour rappeler que le financement public des partis est un fondement démocratique notamment en ce qu'il permet la préservation du « *pluralisme politique* »<sup>244</sup>. En second lieu découlant du premier, le tribunal constitutionnel porte un regard sur le financement des partis, sous la référence de la notion démocratique, alors même que ce financement n'est, par nature, pas démocratique.

---

<sup>239</sup> Ley 3/2015, de 30 de marzo, de reforma de aquella, han profundizado en la consecución de estos objetivos, art.1, cuatro

<sup>240</sup> Le lecteur peut se référer à la motivation de la loi suivante : Ley 9/2015, de 7 de agosto, de financiación de las formaciones políticas y de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellas

<sup>241</sup> Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, art.5

<sup>242</sup> P.BON, *Trente ans d'application de la constitution espagnole*, op. cit., p.93

<sup>243</sup> « En Espagne, Mariano Rajoy fragilisé par la condamnation de son parti », *Le Monde*, 25 mai 2018

<sup>244</sup> P.BON, *Trente ans d'application de la constitution espagnole*, op. cit.

On peut conclure que si l'article 6 de la constitution espagnole renferme les mêmes ambitions que l'article 4 français, son utilisation ne respecte pas non plus la notion de démocratie puisque le financement des partis espagnols est très loin d'être exempt de défauts en la matière. Dans le même temps, il nous permet de faire l'esquisse d'un raisonnement en rappelant que, le financement n'étant pas démocratique et se fixant sur le comportement voué uniquement à la perspective financière, la recherche ne semble pas devoir se porter sur le système juridique le plus démocratique lorsqu'il est question du financement de la vie politique. À l'inverse, il devient plus envisageable de se reposer sur un questionnement portant sur la recherche d'un contrôle sur un financement que l'on reconnaîtrait, sous la forme d'un postulat, comme antidémocratique par nature.

### Article 21 allemand : Le particularisme du financement comme outil de sanction

L'article 21 de la loi constitutionnelle allemande consent à une écriture légèrement différente. S'il fait toujours référence aux principes démocratiques, notamment lorsqu'il est question de l'organisation interne des partis<sup>245</sup>, l'article apporte un pouvoir de contrôle plus poussé en cas de non-respect de la démocratie. Il permet notamment, par son alinéa 2 de rendre un parti inconstitutionnel sur décision de la Cour constitutionnelle fédérale. Néanmoins, à l'image de la France et de l'Espagne, l'Allemagne a choisi de donner une place d'importance à ses partis politiques en les constitutionnalisant.

Si on observe la jurisprudence de la Cour constitutionnelle allemande, elle devient particulièrement tumultueuse s'agissant de la question du financement des partis politiques. La doctrine s'attache à fixer des périodes. Ainsi, elle présente les années 60 sous l'optique de celles du refus d'entendre l'article 21 comme laissant la possibilité à l'État de financer les partis politiques, en dehors des élections. En ce sens, seules les campagnes électorales avaient le droit au financement public par remboursement. Puis, les années 1990 ont marqué un profond revirement puisque la Cour dans une décision de 1992 revient sur sa position de 1960 afin de rétablir la possibilité pour l'État de financer les partis<sup>246</sup>.

Ces revirements attestent de plusieurs éléments. La Cour constitutionnelle allemande se fonde sur l'article 21 pour limiter ou valider le financement des partis politiques. La faculté que l'on retrouve une nouvelle fois, pour une Cour constitutionnelle à utiliser un article mettant en

---

<sup>245</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Mai 1949, art.21

<sup>246</sup> M.FROMONT, « Les revirements de jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2006, n° 20

avant le caractère démocratique des partis politiques, se heurte à la réalité de l'influence considérable du financement sur les idéologies. Si la Cour hésite, c'est en raison d'une profondeur interprétative trop importante et surtout beaucoup trop paradoxale lorsqu'il est question du financement.

Notons qu'en 2017 sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article 21, le parti d'extrême droite NPD ne s'est pas vu interdire la participation à la vie politique. Cette décision du 17 janvier a été suivie par une proposition de réforme de l'article 21. Une réécriture associe la teneur financière (financement public) à la sanction d'un parti qui ne respecterait pas les principes de la démocratie<sup>247</sup>. Si on peut une nouvelle fois discuter le rapprochement de la démocratie avec le financement, une telle écriture apparaît bien plus acceptable. En effet, si on exclut du raisonnement la partie financière (c'est-à-dire la prise en compte de la réflexion suivante : un parti qui n'aurait pas respecté le financement agirait contrairement à la démocratie, alors même que ce caractère relève de la nature du financement des partis), le financement public, en tant qu'il est un outil au service du pouvoir de sanction pour un parti qui ne respecte pas les normes de son pays, semble acceptable. Bien entendu, ce point de vue est sujet à débat, et ce mémoire n'a pas vocation à répondre sur l'ensemble des questionnements doctrinaux qu'il pourrait susciter.

### Article 49 italien : simplicité, mais défaut d'utilité

La constitution italienne est plus sommaire que la constitution française concernant les partis politiques. L'article 49 précise que les partis doivent respecter la « *méthode démocratique* ». Si l'on peut associer cette rédaction à la volonté des constitutions « *d'assimiler les partis aux pouvoirs publics* »<sup>248</sup>, elle entre dans le cadre des terminologies floues vouées au débat doctrinal. La notion de « *méthode démocratique* », réminiscence du XIX<sup>ème</sup> s'accorde volontiers au principe d'élection<sup>249</sup>. La démocratie italienne fonde une constitution avec pour souhait, une nouvelle fois, de s'écarter de l'extrémisme (fascisme) en offrant un rôle principal aux partis. Pour autant, l'article fait la part belle à la sobriété. Il n'accorde pas de pouvoir d'interdiction d'un parti, à l'organe constitutionnel, comme c'est le cas en Allemagne ni ne

---

<sup>247</sup> A.BERTHOUT, « Vers une démocratie militante des petits moyens Retour sur la décision de non-interdiction du NPD du 17 janvier 2017 du Tribunal constitutionnel fédéral allemand », *RDP*, 2018, n° 2, p. 529

<sup>248</sup> N.TOLINI, *le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, p.42

<sup>249</sup> Voir la note de bas de page dans : B.DAUGERON, *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Nouvelles Bibliothèques de Thèses, Dalloz, 2011, p.723

revendique une quelconque association des partis aux pouvoirs publics<sup>250</sup>. Car, c'est bien ici que la terminologie floue entre en jeu, elle permet, par une portée généraliste, mais très peu définie, une latitude d'action, une certaine fluctuation interprétative pour la Cour constitutionnelle. Concernant d'ailleurs, l'application de l'article 49 par la Cour constitutionnelle italienne, la doctrine témoigne d'une très faible apparition de l'article au sein des décisions. Cette conséquence marque, selon elle, l'absence de contrainte au sein de l'article<sup>251</sup>. Cela n'empêche pas que l'article 49 apparaisse dans les considérations de la jurisprudence constitutionnelle italienne de plusieurs décisions récentes, signe d'une potentielle évolution, revigorante, de la capacité interprétative de la Cour.

Ce chapitre nous amène à une petite conclusion. Dans un premier temps, nous avons pu observer 3 constitutions aux créations influencées par la lutte contre l'extrémisme. L'un des mécanismes de défense eut été la création d'un article consacrant constitutionnellement le rôle des partis. Les différentes Cours usent couramment de ces articles lorsqu'il est question du financement des partis politiques (comme un miroir du cas français observé dans le chapitre 1). Néanmoins, elles peinent à stabiliser leur jurisprudence en la matière, résultant d'un financement des partis qui s'exclut de la démocratie. Ce phénomène d'exclusion, nous l'avons déjà traduit dans la première et deuxième partie de ce mémoire, en démontrant que peu importe le régime appliqué, une forme de souplesse est systématiquement employée comme pour permettre des entorses (et donc une manne de financement influencée et bien souvent illégale).

Le cas espagnol permet de mettre en évidence que l'utilisation de ces articles, alors même que leur écriture s'apprête d'une profonde similarité, diverge en fonction du système de ressource choisi par le pays. Le Conseil constitutionnel français ne fera pas usage de son article pour sanctionner les fondations, lorsqu'elles admettent, d'une manière indirecte, l'alimentation par des personnes morales des élections, et donc la recrudescence du financement privé. À l'inverse, le tribunal espagnol ne considère pas que le plafond à destination des fonds privés soit trop haut et c'est d'autant plus vrai depuis qu'il a supprimé le financement par des personnes morales, car il relève d'un vecteur de ressource conséquent pour les partis espagnols.

---

<sup>250</sup> G.CAHIN, « L'évolution de la République italienne », *RFDC*, 2001, n° 48, p.705-720

<sup>251</sup> S.BONFIGLIO, « L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico : "rilettura" o "incompiuta" costituzionale? », *Nomos* 3, 2018

Le cas allemand nous donne un aperçu éloquent sur un financement des partis et notamment un financement public antidémocratique. La Cour dans les années 60 n'accepte pas l'interprétation allant dans le sens du financement des partis, sur le fondement de l'article 21 de la loi fondamentale, puis va changer d'avis. Ce changement brutal n'intervient pas pour rendre plus démocratiques les partis politiques. Il intervient afin que les partis allemands puissent revêtir des formes d'hyper-structures politiques, parce que, rappelons-le, les partis allemands font l'objet d'un financement privé d'ampleur par les personnes morales.

Enfin, le cas italien nous amène à penser que si l'article est très généraliste, la Cour constitutionnelle est contrainte d'en faire abstraction. La « *méthode démocratique* » ne s'accrédite les faveurs constitutionnelles que d'une manière extensive et non contrainte uniquement au financement des partis. La doctrine prône même une nouvelle lecture de l'article afin de lui offrir une présence plus honorable sur la scène juridique<sup>252</sup>.

Dès lors, les Cours nous permettent de voir qu'il existe un profond manque de clarté au niveau constitutionnel. Comme si les Cours constitutionnelles, contraintes par un élément extérieur, ne pouvaient que faire usage de l'article qu'à raison de la conjoncture, sans stabilité apparente ni méthode de raisonnement clarifiée.

---

<sup>252</sup> S.BONFIGLIO, « L'art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico : "rilettura" o "incompiuta" costituzionale? », *op. cit.*

### **Chapitre 3 : Quel futur pour le financement des partis français ?**

Avant d'observer un chapitre conclusif, il est temps de se projeter vers les nouveaux enjeux et propositions idéologiques et juridiques.

#### **Les primaires : le nouvel enjeu contemporain**

Les primaires en France représentent un enjeu récent à raison de leur évolution. Leur création en 1995 avait pour but la désignation du candidat en interne. S'attachant à un parti-centrisme avec pour moteur le militantisme partisan, les primaires dans leur format interne n'ont pas résisté au caractère déficient de la légitimité des partis. La victoire du parti socialiste en 2012 après des « *primaires ouvertes* » organisées en 2011 sonne le début d'une ouverture vers une sélection d'un candidat par les électeurs non partisans. L'avènement de cette nouveauté démocratique n'a, pour autant, pas été un facteur de réussite. Les républicains tout d'abord, qui pariant sur un candidat entaché par une affaire ruinant les espoirs de victoire n'ont pu s'imposer. Puis le PS qui après un quinquennat contesté se savait en mauvaise posture.

Le procédé a fait entrer des électeurs externes aux partis, qui en plus de contribuer à questionner sur le droit n'a pas eu les effets politiques escomptés. Retirant le pouvoir aux militants, elle a brisé le lien de légitimité interne aux partis, créant des divisions difficilement compatibles avec la victoire<sup>253</sup>. Pourtant, le retrait du pouvoir aux adhérents avait été anticipé par le parti de droite (LR), la charte des primaires (de la droite et du centre) prévoyant que soit nécessaire un double parrainage : 250 élus et 2500 adhérents<sup>254</sup>.

Ces échecs d'ordre politique n'étaient pas sans rappeler que les primaires ouvertes apportaient leurs lots de nouveautés sur la question du financement des partis. L'une des problématiques juridiques est le recueil d'un paiement aux fins de voter<sup>255</sup>. Certes, l'émanation du scrutin des primaires n'a pas vocation à élire un représentant, mais bien à déterminer un candidat potentiel. Il en ressort tout de même que ce procédé porte une atteinte à « *l'universalité du suffrage* »<sup>256</sup>, cet égalitarisme cher au droit électoral.

---

<sup>253</sup> R.LEFEBVRE, « Les primaires ouvertes et les partis politiques », *RDP*, 2017, n° 3, p. 515

<sup>254</sup> A.LEVADE, « La primaire de la droite et du centre », *RDP*, 2017, n° 3, p. 537

<sup>255</sup> P.ESPLUGAS-LABATUT, « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique. » in : *Etat du droit, état des droits : Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Turpin*, C.MARLIAC (dir.) LGDJ, Lextenso, 2017

<sup>256</sup> *Ibid.*



Quant aux primaires fermées, représentant la désignation du candidat avant tout lien avec l'électeur non partisan, elles ont été séparées des frais de campagne. C'est seulement dans un avis de 2013 que le CE va opérer cette distinction entre les régimes de la primaire ouverte et fermée en réponse aux interrogations des juristes. Le CE différencie le régime comme suit : « *Par conséquent, les dépenses engagées ou effectuées à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs doivent être regardées comme engagées en vue de l'élection* »<sup>257</sup>. Dès lors, il existe en droit français une dissociation juridique entre primaire ouverte (engagée dans les dépenses de campagnes) et fermée (reconnue comme interne au parti et non soumises aux règles de financement des campagnes).

Le tableau reste sombre devant les inconnus juridiques. À titre d'exemple, Jean François Kerléo précisait avec justesse la vacance juridique du cas d'un candidat à la primaire qui se serait présenté uniquement pour défendre les intérêts d'un autre candidat. Dans cette optique, les dépenses du candidat perdant ne sont pas prises en compte, alors même qu'il a activement soutenu les idées du vainqueur<sup>258</sup>. Ce phénomène fait écho à une pratique déjà observée aux États unis. Les primaires y sont pratiques coutumières avec des sommes vertigineuses pour le citoyen français. Elles sont aussi une manière de légitimer un président sortant de sorte que l'on puisse parler de « *primaire de ratification* »<sup>259</sup>. Plus concrètement, on y place volontairement, en opposition au président sortant, des candidats peu crédibles et uniquement là pour soutenir le président ou s'effondrer afin d'affirmer, toujours plus, sa légitimité.

D'une manière plus générale, les primaires ouvertes augmentent le rapport entre le financement privé et l'élection. Lorsque les électeurs donnent volontiers pour voter et participent au financement de la primaire, on entre dans une privatisation des fonds. Le rapport même entre l'électeur et la politique se trouve modifié puisqu'il y a un rapport financier (mineur), mais tout de même présent. Le docteur en science politique Éric Treuille témoignera d'un rapport inégalitaire entre les partis, expliquant que seuls les partis les plus importants (PS et LR) peuvent se permettre financièrement l'organisation de primaires<sup>260</sup>. En plus de participer à une privatisation du financement, les primaires creusent l'écart entre les partis et renforcent le caractère antidémocratique du financement des partis.

---

<sup>257</sup> CE, avis, 31 oct. 2013, n° 388003, *Avis sur les modalités d'imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux campagnes dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques*

<sup>258</sup> J-C.KERLEO, « Le financement des primaires à l'élection présidentielle », *LPA*, 3 févr. 2017, n° 25, p. 11

<sup>259</sup> M-C.PONTHOREAU, « L'impossible comparaison des primaires ouvertes », *RDP*, 2017, n° 3, p. 521

<sup>260</sup> « Les primaires renforcent l'accélération de la vie politique », *Le Monde*, 17 nov.2016

L'enjeu d'avenir est donc de taille, il s'agit de créer un droit des primaires (qui serait en cours de formation<sup>261</sup>) avec des règles qui permettent l'organisation pour les partis les plus modestes en restant dans le cadre établi par le droit constitutionnel (c'est-à-dire, préserver la liberté des partis). D'autant que si les partis ont mis en place des autorités indépendantes<sup>262</sup>, il n'existe aucune contrainte sur les sanctions en cas d'inapplication des règles. On peut citer par exemple que le non-respect du plafonnement de dépenses, déterminé pour la primaire, n'est pas sanctionné<sup>263</sup>. Le droit du financement des partis et des campagnes doit continuer à se construire en profondeur.

### Les propositions de réforme sous l'optique démocratique

Les propositions de réforme du système français de financement se font de plus en plus pressantes à mesure que les critiques se font plus vigoureuses. Deux d'entre elles se fondent sur la notion de démocratie afin de concilier la volonté du constituant (et de son article 4) avec celle de la réalité politique. La banque pour la démocratie en 2017 avait presque fait son chemin avant d'être mise de côté par le gouvernement. Quant à la récente proposition de l'économiste et politologue Julia Cagé de « *bon pour la démocratie* », elle essaie de satisfaire l'idéologie démocratique, prônée par l'auteur, au détriment d'une démocratie interprétée dans un sens plus élargi.

#### 1-une proposition sans réflexion préalable

Si pour René Dosière, ancien député et membre du parti socialiste, le concept de banque pour la démocratie est très rapidement apparu comme n'ayant pas été préalablement travaillé (à partir d'études)<sup>264</sup>, c'est qu'il a très vite fait l'objet de doutes. Le concept était pourtant le suivant : une banque indépendante devait être capable de financer les partis, en leur accordant des « *prêts, avances ou garanties* », tout cela en cas de « *défaillance avérée du marché* ». Elle élevait des doutes, devant la possibilité d'un éloignement de l'action militante pour un renforcement du financement public<sup>265</sup>. Et il est vrai que devant la part imposante du financement public dans le financement des partis, l'ajout d'une banque publique devait

---

<sup>261</sup> R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, LGDJ, Lextenso, 2019, p.438

<sup>262</sup> Rappelons que le parti LR est allé jusqu'à mettre en place une instance (Haute autorité de la primaire de la droite et du centre) dont la composition n'a aucune affiliation à un parti et devait être composée de juristes. Pour approfondir la question il est possible de se référer à l'article renseigné : « A.LEVADE, « La primaire de la droite et du centre », *op. cit.*

<sup>263</sup> J.-C.KERLEO, « Le financement des primaires à l'élection présidentielle », *op. cit.*

<sup>264</sup> « Questions à René Dosière sur la moralisation de la vie publique », *RFFP*, sept. 2018, n° 143, p. 139

<sup>265</sup> J.-E.SCHOETTL, « Moralité, quand tu nous tiens », *LPA*, 14 juin 2017, n° 118, p.7

présager une forme de dépendance des partis devant la ressource publique, contraire à l'esprit démocratique. Le gouvernement devait sur le fondement de l'article 38 de la constitution se voir habiliter à légiférer par ordonnance. Cette habilitation permet une ratification sans la discussion parlementaire normalement obligatoire. Néanmoins, cette délégation ne s'opère qu'à la condition que le parlement ait habilité le gouvernement par une loi et pendant une durée déterminée. On notera que ce procédé de loi d'habilitation entraîne une caducité si le projet n'est pas déposé devant le Parlement<sup>266</sup>. Ce qui veut dire qu'il existe un laps de temps pour agir et qu'habilitation ne veut pas dire désaccord avec le parlement puisque c'est le parlement qui ratifie (et agit en dernier ressort).

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*, avec donc en son sein cette fonction, habilitant le gouvernement à légiférer par ordonnance pendant une durée de 9 mois<sup>267</sup>. C'était sans compter sur l'omission de ce dernier qui n'a pas usé de ce droit et a par conséquent anéanti juridiquement la facilité qui lui était conférée. En retranscrivant cette fin prématurée de « *la banque de la démocratie* », Romain Rambaud, professeur de droit public, utilise l'expression « *mort-née* »<sup>268</sup> (expression qu'il réutilise dans son manuel de droit électoral<sup>269</sup>) à juste titre. Et il va plus loin en admettant que ce projet aurait eu du mal à concilier « *le pluralisme des opinions* » avec la « *viabilité financière du dispositif mis en place* »<sup>270</sup>. Cette projection est intéressante lorsqu'elle traduit la complexité juridique qu'il existe pour allier les principes démocratiques aux dispositifs de financements des partis. Il est difficile de refuser à un parti, ce que l'on accorde à un autre, même sous la couverture d'organe indépendant.

## 2-la proposition idéologique, mais beaucoup moins juridique de Julia Cagé

« *Les bons pour l'égalité démocratique* », voilà le nom choisi par l'économiste Julia Cagé pour sa proposition de réforme du système de financement des partis français. Développé au travers de son livre : *Le prix de la démocratie* il est par la suite synthétisé dans une tribune<sup>271</sup> accordée au journal *Le Monde* le 25 février 2019. Mais avant d'entrevoir une réforme, le juriste doit se poser la question de l'empirisme de cette dernière.

---

<sup>266</sup> Const., art.38

<sup>267</sup> Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, art.30

<sup>268</sup> R.RAMBAUD, « Mais où est passée la banque de la démocratie ? », *AJDA*, 6 août 2018, p.1577

<sup>269</sup> R.RAMBAUD, *Droit des élections et référendums politiques*, *op. cit.*, p.602

<sup>270</sup> R.RAMBAUD, « Mais où est passée la banque de la démocratie ? », *op. cit.*

<sup>271</sup> « Pour « une réforme radicale du financement public des partis politiques » », *Le Monde*, 25 févr.. 2019

La réforme proposée, part du constat que le financement public des partis n'est pas assez présent et devrait s'imposer au financement privé. Le financement privé qui s'il est à équivalence du financement public comme en Allemagne, l'annihile<sup>272</sup>. Mais il est temps de présenter le contenu de la proposition : les bons pour l'égalité démocratique sont des bons de sept euros, alloués au parti de son choix par le citoyen français, annuellement au moment de la déclaration de revenus<sup>273</sup>. L'intérêt est de pallier au phénomène de financement privé des partis, favorable aux plus aisés, tout en permettant un renouvellement annuel du financement public favorisant le pluralisme des opinions en prenant en compte les partis émergents. Cette proposition se manifeste donc comme une réponse aux deux critiques portées sur le financement public et privé. Mais la difficulté survient alors que le citoyen refuse de financer un parti. C'est-à-dire, lorsque le citoyen ne désire pas désigner un parti. Dès lors, la répartition en fonction des résultats intervient. En somme, le citoyen va financer automatiquement, par inaction, les partis en fonction de leurs représentations électorales. On comprend le raisonnement de l'économiste. Si les citoyens refusent de financer la vie politique, cette dernière doit pour autant maintenir un certain degré de ressources, sans quoi, le système de partis s'effondre ?

Le problème est que l'application semble ne pas aller dans le sens du pluralisme des courants de pensée et des opinions dans ce cas précis. Un citoyen s'il n'a pas de choix positif, c'est-à-dire s'il ne souhaite pas financer un parti, peut en revanche avoir un choix négatif. Il se peut que dans la liste des partis, il y en ait un qu'il ne souhaite absolument pas financer. Souvenons-nous d'ailleurs, que dans les campagnes électorales, y compris récentes et d'autant plus dans le cas des élections présidentielles, certains citoyens votaient un candidat pour échapper à un autre, preuve s'il en est que le choix négatif existe en droit électoral. Avec ce système, et par son choix de ne pas offrir son soutien à un parti politique, le citoyen se verrait contraint, sous couvert de son inaction, à financer un parti qu'il ne souhaitait absolument pas financer. Le procédé interroge également le versant de la liberté d'expression puisque rappelons-le, le CC oppose, de manière combinée, la liberté d'expression et le pluralisme des courants de pensée et des opinions<sup>274</sup>.

À ceci on peut ajouter que cette réforme contrevient à un raisonnement plus élitiste. Le régime juridique actuel favorise l'exonération fiscale des plus aisés et c'est indéniable, mais

---

<sup>272</sup> J.CAGE, *le prix de la démocratie*, Fayard, 2018, p.388

<sup>273</sup> « Pour « une réforme radicale du financement public des partis politiques » », *op. cit.*

<sup>274</sup> Cons. const., 27 février 2007, n° 2007-550 DC, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*, considérants 15 et 16

n'est-ce pas le résultat de leur impact sur la société ? On entre ici dans des considérations idéologiques qui n'ont pas lieu d'être développées dans le cadre de ce mémoire, mais qui nous prouvent que la réflexion d'une réforme sur le financement de la vie politique n'est pas chose aisée. Et c'est d'autant plus vrai lorsqu'on se place dans une volonté de rendre plus démocratique, ce qui ne peut l'être, pour les raisons précédemment évoquées par cette démonstration.

### Les réformes juridiques envisageables : les réformes de contrôle

Devant l'aspect peu plausible de ces réformes démocratiques, que reste-t-il à réformer pour améliorer le financement des partis politiques ? C'est une question délicate.

L'avocat spécialiste du droit des partis politiques Jean-Christophe Ménard propose de se cantonner à une réforme du contrôle, ne comprenant pas que la CNCCFP ne soit pas dotée d'un plus grand potentiel d'instruction<sup>275</sup>. Ce type de proposition à l'inverse d'une réforme globale se rapporte davantage à l'idée que le système ne doit pas subir une réforme globale, mais davantage une réforme ciblée. C'est le point de vue que partage ce mémoire et qui fait l'objet d'un développement dans le dernier chapitre.

En 2019, le législateur a souhaité étendre le financement des campagnes électorales. C'est ainsi qu'il innové en permettant l'apparition du « *crowdfunding* » en droit français. Par une loi du 2 décembre 2019, il va admettre l'ouverture à « *des prestataires de services de paiement* »<sup>276</sup>. Cette possibilité législative ouvre droit au financement participatif pour les campagnes électorales avec toutes les interrogations qu'il amène concernant le contrôle et les fraudes. Car si on peut se réjouir de l'éventualité de permettre aux partis lésés, par un financement public fixé en fonction des résultats aux législatives<sup>277</sup>, de trouver un nouveau moyen de financement, les contournements potentiels se font multiples. Le « *financement par la foule* »<sup>278</sup> apporte son lot de sécurité dans la traçabilité des échanges<sup>279</sup> étant même considéré comme un modèle en la matière, mais l'organe de contrôle du financement (la CNCCFP), n'est pas assez bien loti. On peut aisément imaginer que des montages financiers sous la forme de « *poupées russes* » à l'image de l'affaire Riwal ne sont pas à exclure. On

---

<sup>275</sup> « Il faut diversifier les sources de financement de la politique et améliorer le contrôle », *Le Figaro*, 6 sept. 2016

<sup>276</sup> Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, art. 1

<sup>277</sup> R.RAMBAUD, « La clarification du droit électoral », *AJDA*, 17 févr.. 2020, p.346

<sup>278</sup> A.TAILLEFAIT, « Le citoyen, un acteur du financement local ? », *RFFP*, nov. 2019, n° 148, p. 79

<sup>279</sup> *Ibid.*

peut par exemple s'interroger sur la communication qui entoure un financement participatif. À des fins d'obtenir un financement par don massif, un parti important de l'échiquier politique pourrait expliquer à ses internautes que sans un certain montant de dons, il est impossible de remporter la campagne. Le financement serait alors soumis à une problématique de propagande. A-t-on droit de stimuler les dons par l'intermédiaire de ce type de plateformes ? Toutes ces questions vont déterminer les réformes futures du financement des partis.

## **Chapitre conclusif : le caractère « antidémocratique » du financement, plaidoyer pour une nouvelle lecture doctrinale**

Ce mémoire a eu pour seul intérêt, jusqu'à maintenant, de procéder à la démonstration de toutes les incohérences juridiques et, plus généralement, systémiques au lecteur. Ce dernier a pu comprendre les abus des différents systèmes concernant la liaison entre richesse et influence sur le vote. Puis, le lecteur vint à la conclusion que les personnes morales sont des entités difficilement contrôlables au sein d'un univers politique en besoin constant de finances.

Ce chapitre a pour objet d'aiguiller le lecteur vers une perception doctrinale différente du financement des partis politiques et des campagnes. Une nouvelle lecture portée sous les couleurs de la méthodologie du système de variables déterminantes dont Marie Anne Cohendet fait, aujourd'hui, figure d'égérie.

### ***Le financement des partis et des campagnes : l'absence de solution « démocratique »***

La première chose à faire est de lever une nouvelle fois le constat porté tout au long de ce mémoire, il ne semble pas exister d'équilibre démocratique dans les normes propres au financement des partis. Peu importe le pays, l'obligation d'obtenir des fonds pour alimenter une ferveur politique en perte de vitesse prend les devants sur les valeurs d'un modèle démocratique. Il y a toujours un décalage entre le régime juridique et l'application de ce régime.

L'influence des personnes morales sur le plan longtermiste est difficile à entraver. Les pays qui essaient de le faire à l'image de la France ne réussissent pas à s'en protéger. Il y a une volonté de respecter le pluralisme. Mais dans les pays comme l'Allemagne où le financement privé des personnes morales n'est pas limité, le pluralisme des pensées ne peut s'épanouir devant l'intérêt privé des entreprises et autres lobbyings. Lorsque le financement des entreprises est empêché, le financement privé sur le fondement de réduction fiscale prend les devants créant un financement qui n'a rien de démocratique. On pourrait se demander pourquoi. Ne peut-on pas mettre en place un système de dons privés avec un financement suffisamment important sans pour autant favoriser les plus riches avec les réductions fiscales. Mais la réalité est que le financement des plus riches est orienté. C'est précisément l'exemple

de la suppression de l'ISF qui engendre moins de dons pour les organismes d'intérêt général<sup>280</sup>. Pourtant, objectivement ils ont une manne financière plus conséquente. Le financement fait que les plus riches (dans leur grande majorité) ne financent pas sans intérêt privé. Et c'est la raison pour laquelle, il existe des mécanismes de réduction fiscale.

### À l'épreuve des grandes théories constitutionnelles

Cette démonstration évoque une place spécifique pour le financement des partis et des campagnes. Or aussi spécifique soit-elle, cette place se marie avec deux théories du droit constitutionnel : la démocratie continue et le système de variables déterminantes.

#### 1-le financement des partis : un acteur sous la lecture de la démocratie continue

La théorie de la démocratie continue est une création de Dominique Rousseau, professeur de droit constitutionnel. Elle tient en une explication d'une forme de décalage entre la norme législative et son application découlant des évolutions du niveau de formation et de la technologie. La multiplication des moyens de communication par ses divers outils (médias, sondages, lobby, fondations, associations... etc.) octroie un embryon de « *contrôle continu* » sur le représentant du peuple. On peut ajouter que la norme fait l'objet d'une délibération par des acteurs concurrentiels<sup>281</sup>. C'est notamment le rôle attribué aux médias et aux groupes de pression. Le parlement n'est ainsi plus le seul à discuter d'une norme<sup>282</sup>, mais celle-ci est continuellement débattue par le peuple à qui l'on demande son avis. Vivement critiquée et remise en question par de grands experts du droit (à l'exemple des doutes de George Vedel), la théorie s'est progressivement implantée dans le paysage du droit constitutionnel et électoral.

On peut déjà y voir une imbrication du caractère antidémocratique dans la démocratie continue. Les revendications d'une modification du système pour le rendre plus démocratique et notamment dans la volonté d'y inclure de manière plus prépondérante les partis émergents sont liées à la démocratie continue. En somme, le financement est remis en question parce que l'aspect démocratique de la société est devenu dominant et que ce dernier ne s'inclut pas dans le processus compétitif du financement.

---

<sup>280</sup> J.CAGE, le prix de la démocratie, *op. cit.*, p.153

<sup>281</sup> Y.POIRMEUR, « D. Rousseau, La démocratie continue », *RSSP*, n° 35, p.277-282

<sup>282</sup> *Ibid.*



De plus, dans la conception de Dominique Rousseau, le Conseil constitutionnel a un rôle extrêmement (pour ne pas dire trop) important. Il est l'une des armes du représenté vis-à-vis du représentant, leur assurant une autonomie<sup>283</sup>. Cette autonomie qui se voit renforcée par l'instauration de mécanismes tels que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Or lorsque le Conseil intervient sur le financement des partis, il utilise des normes de la constitution (article 4 par exemple) sur un organisme de promotion du représentant (le parti politique). Des normes, qui s'intéressent à des principes démocratiques comme le pluralisme des courants de pensées et d'opinions, en d'autres termes, à la démocratie telle que souhaité par le représenté. C'est problématique parce que le Conseil essaie d'imposer, de faire respecter, des principes propres au représenté à des représentants (ou organismes de représentation que représentent les partis) gouvernés par des intérêts financiers compétitifs qui les dissocient de cette approche. Cet antagonisme, cette rencontre entre la course financière au pouvoir et la promotion continue de la démocratie par-delà les élections, constitue le décalage entre le régime et le système juridique.

## 2-une variable déterminante dans la lecture constitutionnelle contemporaine

C'est ainsi que l'on peut regarder le caractère antidémocratique comme une variable corruptrice du régime juridique. La théorie du système de variables déterminantes explique assez bien le phénomène. L'applicabilité du droit constitutionnel en tant qu'ensemble normatif est soumise à un bloc composé de la constitution (et de divers autres textes protecteurs des droits de l'homme dans certains pays). Ainsi, ce bloc de règles générales forme le régime juridique constitutionnel applicable à un pays. Il peut avoir pour vocation d'instituer, par exemple, un régime parlementaire et démocratique. Mais, devant les déviances de certains régimes qui pourtant étaient dotés d'un socle normatif allant à l'encontre d'un empirisme autoritaire, plusieurs membres de la doctrine ont développé une distinction entre le régime et le système juridique (la distinction entre le régime et le système juridique a été initié par le juriste et politologue Olivier Duhamel<sup>284</sup>).

---

<sup>283</sup> D.ROUSSEAU, « Le droit constitutionnel continue : institutions, garantie des droits et utopie », *RDP*, 2014, n° 6, p. 1517

<sup>284</sup> Il précise d'ailleurs que la 5<sup>ème</sup> république fait figure de régime parlementaire d'exception en ce qu'elle se voue à apparaître 82 % de son temps sous les traits d'un système présidentieliste. Cette « déformation » du régime est due à un ensemble de variable à la fois juridiques, mais également inhérentes à la culture française. O.DUHAMEL, « une démocratie à part », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p.17-26

Le régime juridique<sup>285</sup> représente un système normatif de base, c'est-à-dire celui qui est inscrit dans la Constitution. On lui implique des éléments extérieurs, juridiques ou extra-juridiques, donc le contexte propre à son temps : le système de variables déterminantes<sup>286</sup>. Il en résulte un système, qualifié de politique, représentant l'application du régime soumis à cet ensemble de variables<sup>287</sup>.

Cette lecture théorique nous amène à faire un parallèle avec le financement des partis politiques. Son caractère antidémocratique s'affirme comme une variable déterminante ayant plusieurs applications. Dans un premier temps, il demande des ressources toujours plus importantes à mesure que la « *démocratie continue* » s'amplifie et que les moyens de communication deviennent plus coûteux. Démocratie continue au sein de laquelle, il ne s'identifie pas puisqu'elle repose sur des principes démocratiques déterminés par les représentés, mais appliqués aux représentants dans un contexte que l'on peut qualifier d'absolument paradoxal. C'est ainsi que le régime se corrompt à mesure que le droit électoral s'intensifie entre les élections (à l'image des primaires). Le système politique qui en résulte n'est qu'un hybride de cette manifestation antithétique qui doit pousser le juriste à revoir sa manière d'appréhender une réforme du financement des partis et des campagnes électorales en France.

### *Une nouvelle lecture valorisant le régime français*

L'intérêt de cet encrage doctrinal est de nous apporter une nouvelle lecture avant toute proposition de réforme du financement. Émancipé de la lecture démocratique, le juriste doit pouvoir appréhender le positif du régime, ou devrait-on dire, du système politique français actuel au sujet du financement des partis et des campagnes électorales. Voilà en effet, un régime imparfait, naturellement intéressé en raison de son caractère spécifique, mais qui offre des perspectives de contrôle d'influence plutôt réjouissantes. Contrairement aux pays ayant choisi délibérément le financement des personnes morales, la France y a très tôt placé un veto. S'il est vrai qu'on ne peut empêcher l'influence des diverses fondations politiques sur le long terme, elles n'apparaissent pas aussi puissantes que dans d'autres pays (l'exemple des États unis devrait intéresser le lecteur qui souhaite approfondir le sujet des fondations). Les deux principaux enjeux d'une éventuelle réforme seraient de revoir entièrement le système de

---

<sup>285</sup> Plus précisément dénommé « régime politique » dans la conception doctrinale mentionnée

<sup>286</sup> M-A.COHENDET, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> édition, 2011, p.462-466

<sup>287</sup> *Ibid.* p.467

financement public direct pour qu'il soit plus favorable aux partis émergents. C'est un problème qu'il est très difficile de compenser tant il revient à imposer un critère démocratique pourtant incohérent. Si la France possède un système imparfait en la matière, son financement public n'est pas déterminé par le financement privé. Il n'est pas non plus anéanti comme en Italie. Et il reste contrôlé par le Conseil constitutionnel qui s'assure de ne pas rendre dépendants les partis vis-à-vis de ce financement. Aussi, on peut s'interroger sur le versant du financement public indirect. Là encore, dans le système français qui limite drastiquement les influences néfastes des personnes morales, laisser une porte ouverte à un financement privé n'est pas une idée incohérente. Elle n'est pas démocratique, certes, mais elle assure une entrée d'argent aux partis. Cette entrée d'argent qui est nécessaire puisque dans le contexte d'une démocratie technologique, médiatique, le coût d'une campagne devient machinalement élevé. Sans financement d'ampleur, la politique perdrait cet engouement, qui pourtant, sert à légitimer l'exécutif représentatif.

Les différentes affaires sont une problématique que l'on retrouve partout lorsqu'il est question de finances. Le juriste ne doit pas vouloir les anéantir (ce qui relève presque de l'impossible), mais les contrôler et les sanctionner. En ce sens, le système français peut être amélioré et doit permettre un contrôle toujours plus poussé. Les enjeux nouveaux tels que la primaire ouverte, doivent être observés comme des éléments à double tranchant, ne valorisant pas systématiquement les partis les plus importants et pouvant conduire à leur échec électoral.

L'article 4 devrait très certainement faire l'objet d'une application différenciée. Il est aujourd'hui difficile de ne pas imaginer un article constitutionnel protecteur de la liberté des partis et en ce sens, l'article 4 est très important. Mais son application ne doit pas être observée lorsqu'il est question du financement des partis. Ce dernier, accouplé au financement des campagnes peut faire l'office d'un contrôle juridictionnel, mais il est difficilement concevable qu'il fasse l'objet d'un contrôle en rapport avec les principes démocratiques qu'il ne peut respecter. Une autre solution serait d'appliquer l'article 4 au financement, tout en lui reconnaissant une exception. Le Conseil devant alors préciser qu'en égard à la nature particulière du financement de la vie politique, le pluralisme des courants de pensées et d'opinions ne doit pas donner matière à une interprétation stricte. Ce type de mesure existe déjà dans les différentes Cours, il s'agit uniquement d'une atténuation de principe en rapport avec une norme particulière. Bien évidemment, ce mémoire n'a pas pour but de trancher toutes les questions qu'il suscite, mais davantage de les porter au débat

doctrinal. Ce débat, qui dans sa nature de plus en plus diversifiée, apparait comme un soutien au législateur s'inscrivant dans le contexte de démocratie continue.

## **Bibliographie**

### **Ouvrages :**

Juristes :

- BON P., *Trente ans d'application de la constitution espagnole*, Thèmes et commentaires, Dalloz, 2009
- BOUDON J., *Manuel de droit constitutionnel-Tome 2, La 5<sup>ème</sup> République*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 2014
- COHENDET M-A., *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 5<sup>ème</sup> édition, 2011
- CHOPPLET A., *Adhémar Esmein et le droit constitutionnel de la liberté*, Mare et Martin-droit public, 2016
- DAUGERON B., *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Dalloz, 2011
- DUVERGER M., *Les partis politiques*, Seuil, 1981
- FERNANDEZ J., *Relations internationales*, Dalloz, 2018
- GRAND D'ESNON J. et BLANCHETIER P., *Le financement des campagnes électorales*, LGDJ, Lextenso, 2019
- RAMBAUD R., *Droit des élections et référendums politiques*, LGDJ, Lextenso, 2019
- TOLINI N., *le financement des partis politiques*, Dalloz, 2007

Historiens :

- AZZOUZ R., *La France de 1870 à 1958*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999
- DE WARESQUIEL E., *Talleyrand le prince immobile*, Éditions Tallandier, édition revue et augmentée, 2019
- HUARD R., *La naissance du parti politique en France*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1996

Politologues :

- GERSTLE J. et PIAR C., *La communication politique*, Armand Colin, 2016
- PATARD M., *la démocratie entre expertise et influence : le cas des think tanks français*, Dalloz, 2014
- PHELIPPEAU E., *L'argent de la politique*, Presses de la Fondation Nationale de sciences politiques, 2018
- ROUX F., *La dévolution en Grande-Bretagne*, Dalloz, 2009

Économiste :

- CAGE J., *le prix de la démocratie*, Fayard, 2018

### **Codes annotés et commentés (utilisés dans la recherche de jurisprudence, mais absents des notes de bas de page) :**

- COUVERT-CASTÉRA O., *Code électoral commenté*, Berger-Levrault, 15<sup>ème</sup> édition, 2020
- LASCOMBE M., VANDENDRIESSCHE X., DE GAUDEMONT C., *Code Constitutionnel et des Droits Fondamentaux commenté*, Dalloz, 5<sup>ème</sup> édition, 2016

## Articles :

### Presse

- « Il faut diversifier les sources de financement de la politique et améliorer le contrôle », *Le Figaro*, 6 sept.2016
- « Les primaires renforcent l'accélération de la vie politique », *Le Monde*, 17 nov.2016
- « FN : l'affaire des kits de campagne décryptée », *Le Parisien*, 13 déc. 2016
- « En Espagne, Mariano Rajoy fragilisé par la condamnation de son parti », *Le Monde*, 25 mai 2018
- « Pour « une réforme radicale du financement public des partis politiques » », *Le Monde*, 25 févr.. 2019
- « En Allemagne, l'extrême droite sanctionnée pour financement illégal », *Le Monde*, 18 avril 2019
- « Sans financement public, des budgets de campagne aux antipodes », *Radio-Canada*, 24 sept. 2019
- « Peines de prison, amendes pour le FN et Riwal, dissolution de Jeanne... Au procès du FN, des réquisitions sévères » *Le Monde*, 27 nov. 2019.

### Doctrine

#### Écrits juridiques

- AVRIL P., «Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé ? (Les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », *LPA*, 19 déc. 2008, n° 254, p. 9
- BEGIN L. et BOISVERT Y., « La (difficile) rencontre de l'éthique et du politique : une analyse du cas canadien », *RDP*, 2018, n° 2, p. 387
- BERTHOUT A., « Vers une démocratie militante des petits moyens Retour sur la décision de non-interdiction du NPD du 17 janvier 2017 du Tribunal constitutionnel fédéral allemand », *RDP*, 2018, n° 2, p. 529
- BIN F., « Le « pouvoir de suffrage » chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *RFDC*, 2016, n° 108, p.807-830
- CAHIN G., « L'évolution de la République italienne », *RFDC*, 2001, n° 48, p.705-720
- CAMBY J-P., « Un parti politique étranger ne peut financer un parti français », *LPA*, 14 sept. 2001, n° PA200118402, p. 10
- CAMBY J-P., « Mandat parlementaire et financement public des partis politiques », *LPA*, 8 sept. 2014, n° 179, p. 5
- CAMBY J-P., « Associations et campagnes électorales », *LPA*, 13 nov. 2019, n° 227, p. 7
- CARCASSONNE G., « Du non-droit au droit », *Pouvoirs*, 1994, n° 70, p.7-17
- DOUBLET Y-M., « La réforme du financement de la vie politique au Royaume-Uni », *Pouvoirs*, 2001, p.185-189
- DUHAMEL O., « une démocratie à part », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p.17-26
- DUTRIEUX D., « l'actualité de l'article L52-8 du code électoral », *AJCT*, 24 juin 2013, p.274
- ESPLUGAS-LABATUT P., « Pour un cadre législatif des élections primaires à une élection politique. » in : *État du droit, état des droits : Mélanges en l'honneur du professeur Dominique Turpin*, C.MARLIAC (dir.), LGDJ, Lextenso, 2017
- FROMONT M., « République fédérale d'Allemagne : la jurisprudence constitutionnelle en 2004 », *RDP*, 2005, n° 6, p. 1681
- FROMONT M., « Les revirements de jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2006, n° 20

- KERLEO J-C., « sur la loi sur la confiance dans la vie politique de 2017 : Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », *AJDA, Dalloz*, 2017
- KERLEO J-C., « Le financement des primaires à l'élection présidentielle », *LPA*, 3 févr. 2017, n° 25, p. 11
- LARRIEU P., « les partis politiques, en marge du droit ? », *RDP*, 2011, n° 1, p.179
- LEFEBVRE R., « Les primaires ouvertes et les partis politiques », *RDP*, 2017, n° 3, p. 515
- LEVADE A., « La primaire de la droite et du centre », *RDP*, 2017, n° 3, p. 537
- MALIGNER B., « réflexions sur l'État du droit relatif aux comptes de campagne » *RDP*, 2009, n° 4, p. 1081
- MARCILLOUX-GIUMMARRA S., « Droit constitutionnel et vie politique. Le financement des partis politiques », *RFDC*, 2011, n° 85, pages 163-174
- POLIDORI M., « La Constitution italienne de 1947 à l'épreuve de l'expérience constitutionnelle concrète », *Civitas Europa*, 2013, n° 30, p.31-40
- PONTHOREAU M-C., « L'impossible comparaison des primaires ouvertes », *RDP*, 2017, n° 3, p. 521
- RAMBAUD R., « Vers la fin des micro-partis ? », *AJDA*, 2014, p.1749
- RAMBAUD R., « la vraie-fausse affaire des rabais de l'élection présidentielle », *AJDA*, 2 juillet 2018, p.1297
- RAMBAUD R., « Mais où est passée la banque de la démocratie ? », *AJDA*, 6 août 2018, p.1577
- RAMBAUD R., « La clarification du droit électoral », *AJDA*, 17 févr.. 2020, p.346
- ROUSSEAU D., « La démocratie continue », *Le Débat*, 1997, n° 96
- ROUSSEAU D., « Le droit constitutionnel continue : institutions, garantie des droits et utopie », *RDP*, 2014, n° 6, p. 1517
- SCHOETTL J-E., « Moralité, quand tu nous tiens », *LPA*, 14 juin 2017, n° 118, p.7
- TAILLEFAIT A., « Le citoyen, un acteur du financement local ? », *RFPP*, nov. 2019, n° 148, p. 79
- TÜRK P., « Requiem pour la « réserve parlementaire », *RFPP*, févr. 2018, n° 141, p. 217
- VAILLANT J. et VOGEL W., « le système des partis en France et en Allemagne », in *L'avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, Presses universitaires du Septentrion, 2009, p.23-41
- ZARKA J-C., « La réforme visant à rétablir la confiance dans la vie politique », *LPA*, 14 déc. 2017, n° 249, p.7

#### Écrits politologiques

- BAUDOIN J., « L'assimilation relative de la Constitution de 1958 par le Parti communiste français », *RFSP*, 1984, p.799-815
- FRANÇOIS A. et SAUGER N., « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France. Une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales », *RFSP*, 2006, n° 56, p.227-254
- GOGUEL F., « II. L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », in *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, direction de DUVERGER M., Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 1950
- JACQUEMART A., « Une histoire genrée des mouvements suffragistes », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2017, n° 133, p.3-14
- POIRMEUR Y., « D. Rousseau, La démocratie continue », *RSSP*, n° 35, p.277-282
- SAUGER N., « L'UDF et la création de l'UMP- Une logique de décartellisation ? », in AUCANTE Y. et DEZE A., *Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales*, Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques, 2008, p.347-367

## Autres écrits

- BILLE J., « Marketing politique et *big data* », *Commentaire*, 2015, n° 150, p.307-314
- SAINT-MARTIN L., « Argent public et nouvelle corruption : quels nouveaux enjeux ? Quels nouveaux moyens ? », *RFFP*, sept. 2019, n° 147, p. 127
- VILANOVA P., « Espagne, Trente ans de démocratie : notes pour un bilan », *Pouvoirs*, 2008, n° 124, p.5-18
- « Questions à René Dosière sur la moralisation de la vie publique », *RFFP*, sept. 2018, n° 143, p. 139

## Doctrine étrangère

- BONFIGLIO S., « L’art. 49 della costituzione e la regolazione del partito politico :“rilettura” o “incompiuta” costituzionale? », *Nomos* 3, 2018

## **Jurisprudence :**

- CA Aix-en-Provence, 11 avril 1994, *Vestri*
- CA Paris, 7ème chambre, 05 novembre 2019, 18PA01642
- Cons. const., 11 janv.1990, n° 89-271DC, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*
- Cons. const., 19 janv. 1996, n° 95-2055, *AN Bas-Rhin*
- Cons. const., 23 août 2000, n° 2000-23 REF, *Pierre Larrouiturou*
- Cons. const., 6 sept. 2000, n° 2000-25 REF, *Charles Pasqua*
- Cons. const., PDR, 4 juillet 2003, n° 2013-156, *Compte de campagne de Nicolas Sarkozy*
- Cons. const., 12 févr.. 2004, n° 2004-90 DC, *Loi organique portant statut d’autonomie de la Polynésie française*
- Cons. const., 27 février 2007, n° 2007-550 DC, *Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur*
- Cons. const., 18 juillet 2014, n° 2014-407 QPC
- Cons. const., 9 décembre 2010, n° 2010-618 DC, *Loi de réforme des collectivités territoriales*
- Cons. const., 31 mai 2017, n° 2017-651 QPC, *Association En marche !*
- CE, 6 août 1920, n° 70225, *El. du Mayet-d’Ecole*
- CE, 12 novembre 1920, n° 70057, *El. de Marcilly-sur-Eure*
- CE, 28 juillet 1995, n° 146878
- CE, 10 mai 1996, *El. mun. de Manosque*
- CE, 31 juillet 1996, n° 177465, *Moreau, El. Mun. Auxerre*
- CE, ass., 30 octobre 1996, n° 177927, *El. Mun. de Fos-sur-Mer*
- CE, 22 mars 1999, n° 196824, *Avrillier*
- CE, 8 déc. 2000, n° 212044, *Parti nationaliste basque ERI-PNB*
- CE, 29 décembre 2000, *CNCCFP c/M.Cotten*
- CE, 18 octobre 2002, n° 240048, *El. Mun. Lons*
- CE, 1<sup>er</sup> avril 2005, n° 273144, *CNCCFP-El. du Parlement européen dans la circonscription Ouest*
- CE, 8 décembre 2010, n° 338291, *El. reg. du Nord-Pas-de-Calais*
- CE, 27 février 2013, n° 363935, *Fédération du Bas-Rhin du Parti radical de gauche*
- CE, avis, 31 oct. 2013, n° 388003, *Avis sur les modalités d’imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux campagnes dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques*



- CE, 12 mai 2014, n° 374730
- CE, 27 mai 2015, n° 385603
- CEDH, 7 juin 2007, n° 71251/01, *Parti National basque*
- CNCCFP, 21 décembre 2017, JORF n° 0036, *compte de campagne de M. Jean-Luc Mélenchon*

### **Sources juridiques :**

#### France

- Arrêté du 26 décembre 2018, *JORP*, n° 0302, 30 décembre 2018
- C. élect., art. L52-4
- C. élect., art. L52-8
- C. élect., art. L52-11
- C. élect., art. L52-11-1
- CGI, art.200.3
- Const. art.4
- Const., art.38
- Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales
- Décret n° 2019-111 du 19 février 2019 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique
- Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association
- Loi du 29 juillet 1913 ayant pour objet d'assurer le secret et la liberté du vote ainsi que la sincérité des opérations électorales
- Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel
- Loi n° 74-631 du 5 juillet 1974 fixant à dix-huit ans l'âge de la majorité
- Loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat
- Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique
- Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques
- Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique
- Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République
- Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012
- Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique
- Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique
- Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral
- Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération
- Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale

#### Italie

- Legge, 2 maggio 1974, n°195
- Legge, 10 dicembre 1993, n°515
- Legge, 2 gennaio 1997, n°2

- Decreto-Legge, 28 dicembre 2013, n°149
- Legge, 21 febbraio 2014, n°13

#### Canada

- Loi du Canada, 2003, chapitre 19, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu (financement politique)
- Loi du Canada, 2018, chapitre 31, Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à d'autres textes législatifs

#### Royaume-Uni

- Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000
- Registration of Political Parties Acts, 1998

#### Espagne

- Constitucion Española, 29 de diciembre de 1978
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, de reforma de aquella, han profundizado en la consecución de estos objetivos
- Ley 9/2015, de 7 de agosto, de financiación de las formaciones políticas y de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellas

#### Allemagne

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 8. Mai 1949

#### **Autres sources :**

- CE, *Recueil de jurisprudence FRUP*, janvier 2020
- CNCCFP, *synthèse de rapport*, 2018
- CNCCFP, *Guide du candidat et du mandataire*, 2019
- Bundestag, *le financement public des partis*, 2012
- Rép. min. à J-M.MASSON, *JO Sénat*, 5 sept. 2002, n° 529
- Rép. min. à G.DARMANIN, *JOAN*, 22 janv. 2013, n° 9381
- Rép. min à P.HERTZEL, *JOAN*, 24 juillet 2018, n° 5928
- Rép. min à C.PIRES BEAUNE, *JOAN*, 14 mai 2019, n° 16064
- Rép. min à C.UNTERMAIER, *JOAN*, 14 mai 2019, n° 17497
- Rép. min à P.HERTZEL, *JOAN*, 6 août 2019, n° 19404

## Annexes :

### Graphique 4

#### Élection présidentielle - Ventilation par nature de dépenses - Échelle des montants dépensés

#### Comparaison candidat $\geq 5\%$ des suffrages / candidat $< 5\%$ des suffrages

(par exemple le premier a dépensé en moyenne 25,9 fois plus en permanence, téléphone, matériel et marchandises)

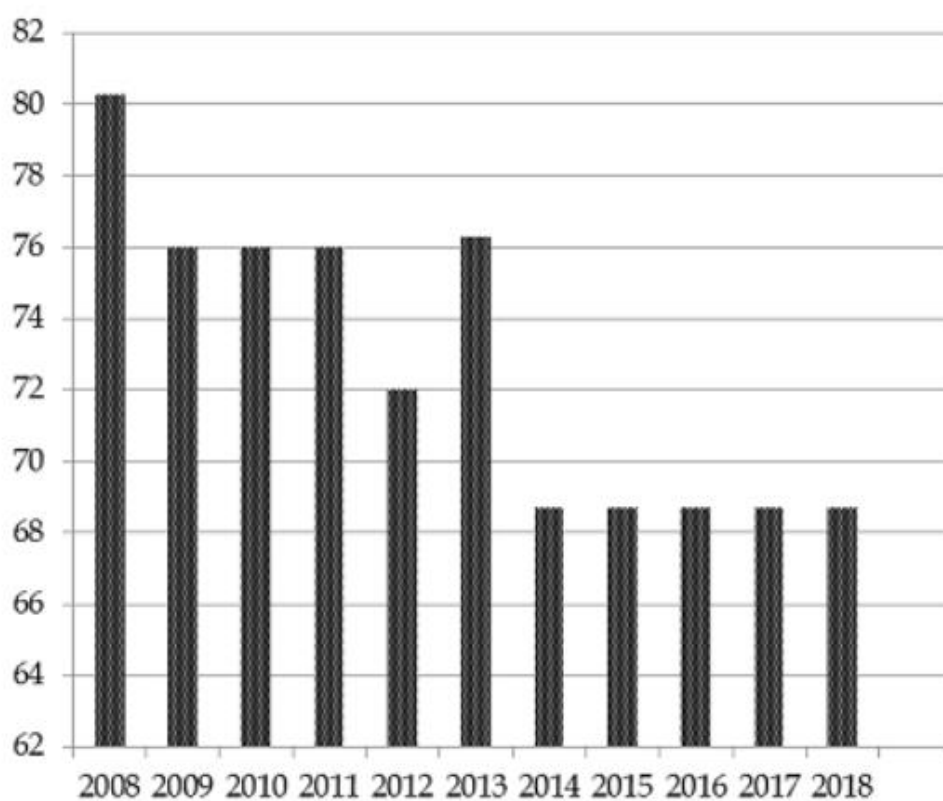


---

Annexe 1 : Les dépenses dites de communication politique d'enquêtes et sondages sont en moyenne 15,2 fois plus élevées pour les candidats à la présidentielle ayant obtenu 5 % des suffrages ou plus que ceux n'ayant pas 5 % des suffrages. Source de l'annexe : CNCCFP, rapport d'activité, 2017, p.43

## Évolution de la dotation prévue au titre du subventionnement des partis politiques (2008-2018)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Annexe 2 : Les subventions publiques aux partis politiques se sont stabilisées à hauteur de 68 millions d'euros depuis 2014

## ANNEXE II

## PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES DE LA SECONDE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE POUR 2019

| PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES<br>représentés au parlement | NOMBRE DE PARLEMENTAIRES<br>ouvrant droit au versement de l'aide<br>publique |       |            | MONTANT<br>de la seconde fraction de l'aide publique attribuée<br>pour 2019 |
|--|--|-------|------------|---|
|  | Assemblée nationale  | Sénat | Total 2019 |   |
| EN MARCHÉ !  | 307  | 24    | 331        | 12 286 482,40 €   |
| LES RÉPUBLICAINS   | 104  | 139   | 243        | 9 019 985,57 €  |
| PARTI SOCIALISTE   | 26   | 68    | 94         | 3 489 212,52 €  |
| UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX                   | 29   | 62    | 91         | 3 377 854,68 €  |
| MOUVEMENT DÉMOCRATE  | 46   | 9     | 55         | 2 041 560,52 €  |
| PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS                                    | 15   | 14    | 29         | 1 076 459,18 €  |
| LA FRANCE INSOUmise  | 17   | 2     | 19         | 705 266,36 €  |
| PARTI RADICAL DE GAUCHE                                      | 5  | 7     | 12         | 445 431,39 €  |
| FRONT NATIONAL (devenu RASSEMBLEMENT NATIONAL)               | 7  | 1     | 8          | 296 954,26 €  |
| PARTI PROGRESSISTE MARTINQUAIS (PPM)                         | 4  | 4     | 8          | 296 954,26 €  |
| DEBOUT LA FRANCE   | 3  | 3     | 6          | 222 715,69 €  |
| RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES                                | 6  | 0     | 6          | 222 715,69 €  |
| EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS                                    | 0  | 4     | 4          | 148 477,13 €  |

*Annexe 3 : Le RN ne comptabilise que 296 954, 26, une somme bien moindre à côté de celle de son adversaire du second tour des présidentielles 2017 (LREM). extrait de : Décret n° 2019-111 du 19 février 2019 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique*

(Montant en euros)

| FORMATION                               | COTISATIONS<br>des adhérents | CONTRIBUTIONS<br>des élus | DONS<br>de personnes physiques | FINANCEMENT<br>public 2015 | AUTRES<br>recettes | TOTAL<br>des recettes |
|---|------------------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------------|--------------------|-----------------------|
| Parti socialiste                        | 7 568 908                    | 11 968 614                | 937 600                        | 24 883 929                 | 9 529 689          | 54 888 740            |
|   | 14 %                         | 22 %                      | 2 %                            | 45 %                       | 17 %               | 100 %                 |
| Les Républicains                        | 4 665 393                    | 2 932 752                 | 8 005 529                      | 18 511 173                 | 1 882 336          | 35 997 183            |
|   | 13 %                         | 8 %                       | 22 %                           | 51 %                       | 5 %                | 100 %                 |
| Parti communiste<br>français            | 4 135 887                    | 9 417 909                 | 6 262 560                      | 2 866 933                  | 6 607 696          | 29 290 985            |
|   | 14 %                         | 32 %                      | 21 %                           | 10 %                       | 23 %               | 100 %                 |
| Front national                          | 2 370 040                    | 451 189                   | 492 047                        | 5 071 695                  | 2 677 984          | 11 062 955            |
|   | 21 %                         | 4 %                       | 4 %                            | 46 %                       | 24 %               | 100 %                 |
| Jeanne                                  | 120                          | -                         | -                              | -                          | 10 282 280         | 10 282 400            |
|   | 0 %                          | 0 %                       | 0 %                            | 0 %                        | 100 %              | 100 %                 |
| Europe écologie les<br>verts            | 1 002 399                    | 2 110 634                 | 409 390                        | 3 136 865                  | 2 087 984          | 8 747 272             |
|   | 11 %                         | 24 %                      | 5 %                            | 36 %                       | 24 %               | 100 %                 |
| Union des démocrates<br>et indépendants | 242 252                      | 164 522                   | 249 924                        | -                          | 2 775 908          | 3 432 606             |

Annexe 4 : extrait de : CNCCFP, Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2015, p.4

(Montant en euros)

| FORMATION  | TOTAL des recettes | COTISATIONS des adhérents | CONTRIBUTIONS des élus | DONS de personnes physiques | FINANCEMENT public 2016 | AUTRES recettes |
|--|--------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------|
| PARTI SOCIALISTE   | 46 272 810         | 5 683 899                 | 11 110 807             | 675 955                     | 24 924 343              | 3 877 806       |
|  | 100%               | 12%                       | 24%                    | 1%                          | 54%                     | 8%              |
| LES REPUBLICAINS   | 37 136 116         | 3 961 555                 | 3 353 884              | 7 450 350                   | 18 595 159              | 3 775 168       |
|  | 100%               | 11%                       | 9%                     | 20%                         | 50%                     | 10%             |
| PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS                                    | 25 504 601         | 4 309 246                 | 7 396 361              | 5 472 113                   | 2 901 933               | 5 424 948       |
|  | 100%               | 17%                       | 29%                    | 21%                         | 11%                     | 21%             |
| HAUTE AUTORITÉ DE LA PRIMAIRE DE LA DROITE ET DU CENTRE 2016 | 17 163 337         | 0                         | 0                      | 0                           | 0                       | 17 163 337      |
|  | 100%               | 0%                        | 0%                     | 0%                          | 0%                      | 100%            |
| FRONT NATIONAL   | 12 449 064         | 2 406 679                 | 1 271 950              | 857 038                     | 5 070 355               | 2 843 042       |
|  | 100%               | 19%                       | 10%                    | 7%                          | 41%                     | 23%             |
| EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS                                    | 9 118 003          | 872 437                   | 1 376 090              | 400 318                     | 2 797 156               | 3 672 002       |
|  | 100%               | 10%                       | 15%                    | 4%                          | 31%                     | 40%             |
| FORCE RÉPUBLICAINE   | 7 163 729          | 87 120                    | 0                      | 4 144 954                   | 0                       | 2 931 655       |
|  | 100%               | 1%                        | 0%                     | 58%                         | 0%                      | 41%             |
| EN MARCHÉ  | 5 995 014          | 0                         | 0                      | 4 962 730                   | 0                       | 1 032 284       |
|  | 100%               | 0%                        | 0%                     | 83%                         | 0%                      | 17%             |

Annexe 5 : extrait de : CNCCFP, Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2016, p.5

(Montant en euros)

| FORMATION                                      | TOTAL des recettes | COTISATIONS des adhérents | CONTRIBUTIONS des élus | DONS de personnes physiques | FINANCEMENT public 2017 | AUTRES recettes |
|--|--------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------|
| PARTI SOCIALISTE                               | 55 879 600 €       | 3 788 426 €               | 8 783 334 €            | 582 011 €                   | 24 819 060 €            | 17 906 769 €    |
|  | 100%               | 7%                        | 16%                    | 1%                          | 44%                     | 32%             |
| LES REPUBLICAINS                               | 36 721 147 €       | 2 758 480 €               | 2 921 809 €            | 8 239 292 €                 | 18 657 558 €            | 4 144 008€      |
|  | 100%               | 8%                        | 8%                     | 22%                         | 51%                     | 11%             |
| PARTI COMMUNISTE FRANCAIS                      | 27 247 301 €       | 3 997 561 €               | 7 121 496 €            | 6 053 159 €                 | 2 948 398 €             | 7 126 687€      |
|  | 100%               | 15%                       | 26%                    | 22%                         | 11%                     | 26%             |
| FRONT NATIONAL (devenu Rassemblement national) | 15 048 417 €       | 1 857 394 €               | 1 092 399 €            | 960 007 €                   | 5 074 684 €             | 6 063 933€      |
|  | 100%               | 12%                       | 7%                     | 6%                          | 34%                     | 40%             |

Annexe 6 : extrait de : CNCCFP, Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2017, p.4



# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| Introduction.....  | 3         |
| L'extension du corps électoral, vers l'affirmation du rôle des partis politiques.....  | 4         |
| Les affaires financières, facteur de la genèse législative en matière de financement des partis.....                           | 8         |
| L'ouverture aux médias et à la communication politique.....  | 10        |
| L'aspect démocratique sujet de développements doctrinaux.....  | 13        |
| Le financement et son inclusion dans la conjoncture .....  | 15        |
| <b>Partie 1 : Le financement public de la démocratie, un régime juridique inégalitaire .....</b>                               | <b>20</b> |
| Chapitre 1 : Le financement public direct des partis politiques : entre stabilité et égalitarisme devant les ressources .....  | 21        |
| Un financement public direct lié aux élections.....  | 22        |
| Des subventions publiques directes trop intrusives .....   | 24        |
| Chapitre 2 : Le privilège des riches donateurs : le financement public indirect des partis .....                               | 26        |
| Le contournement des dons par le mécanisme des micro-partis.....   | 27        |
| Les conséquences du financement public sur les ressources des partis politiques français .....                                 | 28        |
| Chapitre 3 : Un financement public vecteur d'affaires de financements illégaux .....   | 30        |
| Un trop-plein de financement public ?.....   | 33        |
| Chapitre 4 : Les exemples italien et canadien .....  | 35        |
| L'absence de financement public : le modèle italien.....   | 35        |
| Le Canada, nouveau pays sans financement public.....   | 38        |
| Conclusion partie 1.....   | 41        |
| <b>Partie 2 : L'influence des personnes morales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.....</b> | <b>44</b> |
| Chapitre 1 : L'interprétation fluctuante de la prohibition par le juge.....  | 46        |
| Les cas litigieux en matière de prohibition des personnes morales .....  | 47        |
| Chapitre 2 : Les contre-exemples allemand et anglais .....   | 52        |
| Le Royaume-Uni : L'absence d'un financement public conséquent .....  | 52        |

|  |    |
|--|----|
| L'Allemagne : quand le financement privé sans limites conditionne le financement public .....  | 55 |
| Chapitre 3 : Les fondations : Une exception indirecte à la prohibition française .....   | 59 |
| Un financement majoritairement privé aux conséquences de financement public indirect .....   | 60 |
| Le financement public direct des fondations .....  | 62 |
| Conclusion de la partie 2.....   | 63 |
| <b>Partie 3 : La naturalité du caractère antidémocratique : Critique portant sur l'usage de l'article 4 de la constitution</b> ..... | 66 |
| Chapitre 1 : La conception démocratique du Conseil constitutionnel sous le regard du droit du financement des partis.....            | 67 |
| Le Conseil, le financement et la démocratie .....  | 67 |
| L'article 4, le financement des partis et l'évidence d'un paradoxe .....   | 69 |
| Chapitre 2 : La démocratie et les partis dans les constitutions étrangères .....   | 71 |
| Article 6 espagnol : le double de l'article français, mais une utilisation différenciée.....   | 71 |
| Article 21 allemand : Le particularisme du financement comme outil de sanction.....  | 73 |
| Article 49 italien : simplicité, mais défaut d'utilité .....   | 74 |
| Chapitre 3 : Quel futur pour le financement des partis français ? .....  | 77 |
| Les primaires : le nouvel enjeu contemporain .....   | 77 |
| Les propositions de réforme sous l'optique démocratique .....  | 79 |
| Les réformes juridiques envisageables : les réformes de contrôle.....  | 82 |
| Chapitre conclusif : le caractère « antidémocratique » du financement, plaidoyer pour une nouvelle lecture doctrinale.....           | 84 |
| Le financement des partis et des campagnes : l'absence de solution « démocratique » ...  | 84 |
| À l'épreuve des grandes théories constitutionnelles .....  | 85 |
| Une nouvelle lecture valorisant le régime français .....   | 87 |
| Bibliographie .....  | 90 |
| Annexes : .....  | 96 |