

La transparence du financement de la vie politique en France : une situation juridique en clair-obscur

Jean-Éric Gicquel

Volume 36, Number 4, 2006

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1027162ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1027162ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gicquel, J.-É. (2006). La transparence du financement de la vie politique en France : une situation juridique en clair-obscur. *Revue générale de droit*, 36(4), 609–627. <https://doi.org/10.7202/1027162ar>

Article abstract

The French law respecting the financing of the political life appeared for the first time in 1988. Step by step, it has become a complex and demanding law towards candidates, political parties, and public decision-makers. Transparency has become a reality. However, French reformers are simultaneously minimalist in some sectors. The external transparency (i.e. which benefits to citizens) is, in France, globally weak. This situation maintains a lack of transparency in certain areas that it is damaging the improvement of the relationships between citizens and statesmen.

La transparence du financement de la vie politique en France : une situation juridique en clair-obscur

JEAN-ÉRIC GICQUEL

Professeur à la Faculté de droit et de science politique
de l'Université de Rennes, France

RÉSUMÉ

Le régime juridique du financement de la vie politique en France est apparu seulement à partir de 1988. Étape par étape, il est devenu désormais complexe tout en étant exigeant à l'égard des candidats, des partis politiques et des décideurs publics. La transparence a réussi à s'imposer. Toutefois, la volonté réformatrice des autorités françaises s'est révélée être minimaliste dans certains secteurs. La transparence externe (c'est-à-dire celle dont bénéficient directement les citoyens) est, en France, globalement faible. Cette situation maintient donc la présence de zones d'ombre préjudiciable, à terme, à l'amélioration des relations entre les citoyens et la classe politique.

ABSTRACT

The French law respecting the financing of the political life appeared for the first time in 1988. Step by step, it has become a complex and demanding law towards candidates, political parties, and public decision-makers. Transparency has become a reality. However, French reformers are simultaneously minimalist in some sectors. The external transparency (i.e. which benefits to citizens) is, in France, globally weak. This situation maintains a lack of transparency in certain areas that it is damaging the improvement of the relationships between citizens and statesmen.

SOMMAIRE

Introduction.....	610
1°) contraintes juridiques	611
2°) contraintes politiques.....	612
3°) contraintes sociologiques.....	613
I. La situation française : les exigences de la transparence.....	614
A. Les règles juridiques	614
1. Le financement des formations politiques.....	614
2. L'encadrement des campagnes électorales	616
3. Les obligations de déclaration de patrimoine.....	617
B. Les modalités de contrôle.....	617
1. Modalités non juridictionnelles.....	617
2. Modalités juridictionnelles.....	618
II. La situation française : les limites de la transparence	620
A. Les dérives de la « magistrature du secret ».....	620
1. Une transparence incomplète du patrimoine des décideurs publics	621
2. Une transparence limitée du financement de la vie politique.....	623
B. Les incertitudes du régime juridique	624
1. L'aide du parti politique à un candidat.....	624
2. L'apport personnel du candidat.....	625
3. Le remboursement d'une partie des dépenses électorales par l'État.....	625
4. L'allègement des contraintes pour la passation des marchés publics	626

INTRODUCTION

Aborder le thème du financement de la vie politique en France n'est pas chose aisée. La transparence est ici indispensable car, comme le constatait avec justesse Pierre Bérégo, premier ministre entre 1992 et 1993, « si le pays veut retrouver

confiance en lui-même, il faut d'abord qu'il retrouve confiance en ceux qui le représentent et en ceux qui le dirigent»¹. Atteindre cet idéal suppose toutefois que d'importantes contraintes, d'ordre juridique, politique et sociologique, soient préalablement desserrées.

1°) Juridiquement, le régime français est difficile d'accès. Si le droit du financement de la vie politique est, après une période de frénésie normative, devenu globalement stable, il n'en reste pas moins protéiforme. Il se structure autour de normes à la densité juridique variable.

- L'article 4 de la *Constitution du 4 octobre 1958* dispose que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement (...) ». La volonté réformatrice du législateur doit donc respecter un principe constitutionnel : la liberté d'action du parti politique.
- La loi est la norme juridique essentielle. L'arsenal législatif s'est, en quelques années, spectaculairement étoffé. Il se structure principalement autour de la *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988* et de la partie législative du Code électoral (L. 52-4 à L. 52-18) substantiellement rectifiées (et souvent en précipitation en raison des scandales) en 1988, 1990 et 1995.
- Au regard de la jurisprudence, le Conseil constitutionnel, compétent à l'égard des élections nationales et le Conseil d'État pour les élections locales, interprètent et veillent à la correcte application des principes législatifs. Parfois, ils sont conduits à fixer le droit dans les hypothèses non expressément prévues par le législateur.
- Enfin, un droit qualifié de mou (*softlaw*) est visible. Des règles de conduite, de comportement sont imposées par des instances non juridictionnelles (Commission pour la transparence financière de la vie politique; Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) chargées, selon des modalités appropriées, de faire aussi respecter les exigences de transparence aux acteurs politiques.

1. J.O.A.N., déb., séance du 8 avril 1992, p. 370.

Pluralité des sources, technicité inhérente à toute réglementation financière, la complexité du droit français du financement de la vie politique est indéniable. Mais peut-il en être autrement au vu de l'ambition des autorités publiques d'agir, conjointement, dans trois directions?

- Établir un régime de financement et de plafonnement des dépenses électorales (par souci de simplification, ne seront ici évoquées que les seules élections présidentielles et législatives).
- Astreindre les partis politiques² à tenir et à rendre publiques leurs comptabilités.
- Obliger les membres de gouvernements et les titulaires de certaines fonctions publiques (le plus souvent électives) de déclarer l'intégralité de leur patrimoine.

2°) Politiquement, le thème sent le souffre en France.

Le domaine du financement de la vie politique, et des nécessités sans cesse croissantes en matière de transparence, est sensible. La transition entre une zone de non-droit (la période antérieure à 1988) et de droit ne se fit pas sans heurts. De vieilles habitudes de financement, devenues entre-temps illégales, ont continué à perdurer et les amnisties votées en 1988 et 1990 n'ont pas empêché le développement des « affaires » (terme aseptisé désignant, en réalité, de véritables scandales politico-financiers).

Celles-ci touchent d'abord les partis de gauche (principalement l'affaire *Urba* qui, comme moments forts, va conduire à une perquisition, en 1992, du siège du Parti socialiste alors au pouvoir et la condamnation de son trésorier³ en 1997), puis, par une espèce de retour de balancier, ceux de droite (qui iront *crescendo*

2. Reste à savoir comment définir juridiquement un parti. Les juges estiment qu'un parti au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral est un parti au sens de la loi du 11 mars 1988. Dit rapidement, un parti est une association se soumettant à la législation sur le financement politique. C'est-à-dire soit un groupement recevant une aide publique; soit un groupement doté d'un mandataire financier pour recueillir les fonds (C.E., 30 octobre 1996), *Élections municipales de Fos-sur-Mer*; concl. L. TOUVET, R.F.D.A., 1997, p. 59; note J.P. CAMBY, L.P.A., 7 mars 1997 — Position suivie par le Conseil constitutionnel (C.C., n°97-2433, 20 février 1998, A.N., *Gironde*, Rec. 181). En 2002, 231 partis étaient recensés.

3. H. Emmanuelli a été condamné, en 1997, à dix-huit mois d'emprisonnement (avec sursis) et deux années de privations de droits civiques (le rendant inéligible).

jusqu'à inquiéter directement l'actuel chef de l'État, J. Chirac protégé toutefois par son immunité présidentielle, et entraîner la condamnation de l'ancien premier ministre, A. Juppé⁴).

Elles vont devenir aussi les affaires des partis extrémistes surfant sur le thème populiste des « *tous pourris* », des citoyens sanctionnant les gouvernants lors des élections et surtout de la justice dont les relations avec le monde politique vont muer à partir du début des années 1990 à travers les mises en examen et les — rares — condamnations d'hommes politiques.

3°) Sociologiquement, la France est ambivalente.

En héritage du catholicisme, le Français est généralement méfiant à l'égard de l'argent et, en conséquence, réticent à pratiquer la transparence dans ce domaine. L'argent constitue un tabou puissant et est voué à rester dissimulé de l'œil de son ami ou de son voisin. Inévitablement, cette attitude laisse des traces :

- La France fut un des derniers États à se doter d'une législation relative au financement de la vie politique. Jusqu'en 1988, l'opacité régnait alors que le coût des campagnes avait augmenté spectaculairement à partir de l'élection présidentielle de 1974 (inflation du reste justifiée par le milieu politique par un quasi-slogan : « La Démocratie n'a pas de prix mais elle a un coût »). Un voile pudique recouvrait les besoins en financement et, en ostracisant l'argent (« l'argent qui corrompt, l'argent qui achète, l'argent qui écrase, l'argent qui tue, l'argent qui ruine, l'argent qui pourrit jusqu'à la conscience des hommes » — F. Mitterrand, 1977), le débat était écarté à peu de frais.
- Initié par le monde politique, un relâchement des exigences juridiques a pu, ultérieurement, être observé. Conçue comme une ligne de défense, une distinction s'est progressivement établie entre l'enrichissement personnel (« l'infraction contraire à la morale » — F. Mitterrand, 1990) et la quête de ressources pour le parti (juridiquement irrégulier mais moralement correct). Dans cette dernière hypothèse,

4. A. Juppé, quant à lui, a été condamné, en 2004, à quatorze mois d'emprisonnement (avec sursis) et à un an d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts (pour rémunération par la ville de Paris de permanents du parti). Comme chacun le sait, le Québec, loin d'être une terre d'exil, sera pour l'intéressé un lieu de ressourcement.

l'infraction devenant en quelque sorte légitime, l'homme politique estime être en droit d'attendre une mansuétude de la part des juges et considère que l'onction du suffrage universel obtenue, *a posteriori*, vaut absolution. Bref, la confusion est totale.

En allant au-delà de ce triple écueil (juridique, politique et sociologique), il s'agira de tenter de démontrer que si la situation française tend à une plus grande transparence du financement de la vie politique (I), des limites n'en sont pas moins réelles (II). Le parti politique, conçu comme une maison de verre ouverte aux regards des citoyens, relève toujours du mythe.

I. LA SITUATION FRANÇAISE : LES EXIGENCES DE LA TRANSPARENCE

Un corset de plus en plus pesant enserre désormais les formations et acteurs politiques. Des règles juridiques strictes (A) se combinent avec des contrôles approfondis (B).

A. LES RÈGLES JURIDIQUES

Avec souvent un luxe de détails, le régime juridique français couvre les domaines suivants :

1. Le financement des formations politiques

Seule la pluralité des sources de financement garantit l'indépendance des partis. Aussi, le Conseil constitutionnel s'assure-t-il que ne soit pas institué « un lien de dépendance d'un candidat ou d'un parti politique à l'égard de quiconque contribue au financement de ses dépenses »⁵. Le financement doit donc être pour partie d'origine publique (60 % pour le PS et le PC en 2002, à titre d'exemples) et, pour partie, d'origine privée.

- Un financement public

Une aide publique est directement versée tous les ans aux formations politiques par l'État (16 millions € en 1989, 73 millions € pour 2005). Cette aide publique est divisée en

5. C.C., n° 88-242, 10 mars 1988, *Financement des campagnes électorales*, Rec. 36.

deux fractions : — la première est calculée en fonction du nombre de suffrages obtenus⁶ aux élections législatives dans au moins 50 circonscriptions (sauf pour l'outre-mer); — la seconde prend en compte le nombre de députés et sénateurs. On le comprend, tous les partis ne sont pas assurés de bénéficier des deux fractions et une défaite électorale est politiquement et financièrement pénalisante. Un décret publié au Journal Officiel dresse la liste des formations concernées ainsi que les sommes affectées⁷.

Pour 2005 (Décret n° 2005-257 du 21 mars 2005)

	Première fraction	Seconde fraction
Partis (en métropole)	32 partis concernés	11 partis concernés
Sommes globales	33 millions € (80 % attribués à cinq partis)	40 millions € (95 % attribués à cinq partis)
U.M.P.	9,8 millions €	22 millions (504 parlementaires)
P.S.	9 millions €	11 millions (246 parlementaires)
F.N. ⁷	4,5 millions €	Aucune somme versée (pas de parlementaire)

6. Une représentativité minimale est désormais exigée. Le Conseil constitutionnel, après avoir considéré qu'un seuil de 5 % de suffrages exprimés était « de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinion » (C.C., n° 89-271 DC, 11 janvier 1990, *Loi de financement*, Rec. 18) estima, dès 1993, qu'un seuil inférieur pouvait être institué afin « d'éviter que l'utilisation de fonds publics puisse donner lieu à des abus, voire à des détournements » (C.C., décision du 29 mars 1994, *Observations sur les élections législatives de 1993*). Finalement, depuis 2003, l'aide financière est accordée « aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions » (Article 34 de la *Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003*). En pratique, chaque parti obtient 1,63 € par voix. Un régime de pénalité particulier s'applique s'il ne respecte pas le principe d'égalité des candidats de chaque sexe (*Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000*).

7. Le cadre législatif français est muet sur la dissolution d'un parti politique (seules celles principalement d'un groupe de combat, d'une milice privée — voire éventuellement d'un service d'ordre d'un parti — sont possibles en application de la *Loi du 10 janvier 1936*). Aussi, le F.N., qualifié officiellement, par le président de la République, de « parti de nature raciste et xénophobe » (25 mars 1998) continue-t-il d'être financé par l'État. En complément, le Conseil d'État rejette la demande d'annulation du décret attribuant l'aide publique au F.N., demande fondée sur une critique des thèses et programme du parti (C.E., 22 mars 1999, *Avrillier*, Rec. 77).

D'autres sources de financement public sont à mentionner. D'abord, un remboursement des frais de campagne des candidats aux élections est assuré par l'État, essentiellement une partie (50 % pour les législatives) des dépenses personnelles engagées par les candidats aux élections nationales (voir *infra*). Ensuite, rien n'interdit à un parti d'organiser, à son bénéfice, un mécanisme de rétrocession partielle des indemnités versées par l'État aux élus nationaux.

- Un financement privé

Le parti politique a toute latitude pour recueillir des cotisations de ses adhérents et recevoir des dons — plafonnés⁸ — de la part de personnes physiques. À l'égard des personnes morales (ici sont principalement concernées les entreprises et sociétés privées), un cordon ombilical dangereux a été définitivement coupé depuis la *Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995*. Ces personnes morales ont l'interdiction de consentir des dons aux partis (et aux candidats) ainsi que de fournir « des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » (Art. L. 52-8 du Code électoral⁹).

Pour terminer, les comptes des partis politiques doivent être publiés au Journal Officiel.

2. L'encadrement des campagnes électorales

Les principales contraintes juridiques sont les suivantes :

- Le candidat doit être doté d'un mandataire financier (une personne physique ou une association de financement). Celui-ci est chargé de recueillir les fonds destinés à la campagne et de régler l'ensemble des dépenses. On interdit concrètement au candidat de toucher l'argent.
- Le candidat est obligé de tenir un compte de campagne retraçant l'ensemble des dépenses et recettes, accompagnées

8. Le don ne peut excéder 4 600 € Code électoral, L. 52-8. Le compte est rejeté et l'inéligibilité prononcée si un don de 7 622 € a été effectué (C.C., n° 2002-2955, 6 février 2003, *A.N., Bouches-du-Rhône*, Rec. 123). Un don supérieur à 500 € doit être versé par chèque (même sanction pour un don de 3000 € en liquide; C.C., n° 2002-3142, 6 février 2003, *A.N., Nord*, Rec. 148).

9. C.C., n° 2002-2981, 30 janvier 2003, *A.N. Eure-et-Loire*, Rec. 100 : Annulation de l'élection du député en raison d'un avoir de 1600 € versé par une imprimerie.

des pièces justificatives (factures, relevés). Ce compte est, dans un délai de deux mois après l'élection, adressé à la Commission des comptes de campagne et des financements politiques.

- Un plafond de dépenses est imposé pour chaque type d'élection. Le montant est soit fixé *ne varietur* (pour les présidentielles : 13,7 millions € (premier tour) et 18,3 millions € (second tour)), soit pondéré selon la taille de la circonscription (pour les législatives : la somme forfaitaire de 38 000 € est complétée par 0,15 € par habitant de la circonscription).

3. Les obligations de déclaration de patrimoine

La transparence du patrimoine est imposée aux candidats à l'élection présidentielle, aux membres de gouvernement et aux titulaires de fonctions publiques électives (parlementaires, élus locaux à la tête d'une collectivité locale) et non électives (dirigeants d'entreprises et d'organismes publics). Les intéressés sont tenus d'adresser une déclaration de patrimoine complète au Conseil constitutionnel (pour les candidats à l'élection présidentielle) et, pour les autres, à la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Un document identique sera exigé une fois les fonctions terminées.

B. LES MODALITÉS DE CONTRÔLE

Le contrôle s'effectue de façon différenciée.

1. Modalités non juridictionnelles

Le législateur a opté en faveur de la création de commissions spécifiques chargées de missions particulières.

- La Commission pour la transparence financière de la vie politique (C.T.F.V.P.) a été instituée par la *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988*. Elle est composée de neuf membres issus, à égalité, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation. Le vice-président du Conseil d'État, les premiers présidents de la Cour des comptes et de la Cour de cassation siègent de droit.

Elle recueille les déclarations de patrimoine¹⁰, apprécie les variations de patrimoine, demande éventuellement des compléments d'information et peut décider de transmettre le dossier aux autorités judiciaires.

— La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (C.N.C.C.F.P), créée par la *Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990*, a le statut d'« autorité administrative indépendante » depuis la *Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003*. Elle est aussi composée de neuf membres issus, à égalité, du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de la Cour de cassation.

Dans le cadre des élections nationales, elle a pour mission principale d'examiner les comptes de campagne des candidats aux élections législatives (et, à compter de 2007, pour les candidats aux présidentielles; voir *infra*). Si le compte n'a pas été déposé dans le délai imparti, a été rejeté¹¹ ou fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses, la Commission nationale saisit alors le juge de l'élection¹² — ici, le Conseil constitutionnel.

2. Modalités juridictionnelles

Le Conseil constitutionnel est le juge des élections nationales. Il dispose, à cet effet, d'attributions variables.

— Pour les élections présidentielles : les déclarations de patrimoine des candidats et leurs comptes de campagne lui sont adressés. Si celui-ci rejette le compte de campagne pour irrégularité¹³, le candidat en cause n'obtient pas le versement du remboursement forfaitaire d'une partie de ses dépenses personnelles. Il est à rajouter que cette tâche sera, à compter des présidentielles de 2007, exercée directement par la

10. En cas de non-dépôt, une peine d'inéligibilité d'une période d'un an Code électoral pour les parlementaires, Art. L.O. 128 est prévue.

11. En 2002, 8 500 candidats aux élections législatives se sont présentés. Seuls 254 (3 %) n'avaient pas déposé de compte et 308 comptes (4 %) ont été rejetés (absence de mandataire financier; recettes prohibées; absence ou insuffisance des pièces justificatives de recettes et de dépenses; compte en déficit).

12. Des sanctions pénales et pécuniaires sont parallèlement possibles Code électoral, Art. L. 52-15.

13. Voir les rejets des comptes de J. Cheminade en 1995 (décision du 12 octobre 1995) et de B. Mégret en 2002 (décision du 26 septembre 2002).

Commission nationale des comptes de campagne. Un recours de pleine juridiction restera possible devant le Conseil constitutionnel (*Loi organique n° 2006-404 du 6 avril 2006*).

- Pour les élections législatives : le Conseil constitutionnel est saisi par la Commission des comptes de campagne en cas d'inobservation des règles de financement (voir *supra*). Le juge, qui n'est pas lié par les appréciations de cette commission¹⁴, dispose d'une marge d'action variable. Si le candidat n'a pas déposé son compte, ou si celui-ci a été rejeté, son inéligibilité doit être prononcée; en revanche, si le compte fait état d'un dépassement, une marge de manœuvre est consentie et le juge n'est pas tenu de prononcer l'inéligibilité (Art. L.O. 128 du Code électoral).

L'inéligibilité, qui interdit à un individu de se présenter à une quelconque élection politique, est valable pour une période d'un an à compter de la décision du juge constitutionnel. Une fois l'inéligibilité constatée, le candidat élu est déclaré démissionnaire d'office (Art. L.O. 136-1 du Code électoral). Comme le constate J.P. Camby, « cette sanction politique expressément voulue par le législateur de 1990, est donc plus sévère, lorsqu'elle concerne un élu, que celle de l'annulation de l'élection »¹⁵. En effet, une annulation prononcée pour méconnaissance des règles électorales classiques¹⁶ n'entraîne pas le prononcé de l'inéligibilité et permet donc à l'intéressé de se représenter immédiatement devant les citoyens et d'être réélu. En revanche, cette session de rattrapage est exclue dans le cas d'une annulation d'élection

14. C.C., n° 89-271, 11 janvier 1990, *Financement de la vie politique*, Rec. 21; note F. LUCHAIRE, R.D.P., 1990, p. 832; note T. RENOUX, R.F.D.C., 1990, p. 321. Ainsi, un compte rejeté par la Commission des comptes peut ne pas l'être par le Conseil constitutionnel (à titre d'illustration, C.C., n° 2002-3025, 30 janvier 2003, A.N., *Gironde*, Rec. 102).

15. J.P. CAMBY, *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2001, p. 107.

16. Cinq annulations d'élection de députés en 2002 : diffusion de tracts diffamatoires la veille du scrutin (C.C., n° 2002-2725, 10 octobre 2002, A.N., *Nord*, Rec. 366); affichage illicite de propagande (C.C., n° 2002-2672, 21 novembre 2002, A.N., *Val d'Oise*, Rec. 470); affichage polémique la veille du scrutin (C.C., n° 2002-2697, 21 novembre 2002, A.N., *Paris*, Rec. 476); défaut d'émargement (C.C., n° 2002-2755, 19 décembre 2002, A.N., *Wallis-et-Futuna*, Rec. 564); diffusion de tracts (C.C., n° 2002-2651, 30 janvier 2003, A.N., *Seine-St-Denis*, Rec. 71).

survenue pour irrégularité du compte de campagne¹⁷, lorsque celle-ci est assortie d'une peine d'inéligibilité.

Par rapport à la période de non-droit prévalant avant 1988, il est manifeste que des progrès significatifs et rapides ont été accomplis en France. Pourtant, la transparence reste encore imparfaite en raison de la persistance de zones d'ombre.

II. LA SITUATION FRANÇAISE : LES LIMITES DE LA TRANSPARENCE

Les limites de la transparence sont issues des dérives de la « magistrature du secret » (A) instituée par le législateur français et par les incertitudes du régime juridique (B).

A. LES DÉRIVES DE LA « MAGISTRATURE DU SECRET »

Que recouvre cette notion? Elle est issue du rapport public du Conseil d'État de 1995. Abordant, lui aussi, le thème de la transparence, le Conseil d'État note qu'« entre l'espace de la transparence et celui du secret, il est impossible de se passer d'un sas, qui soit aussi un filtre, permettant de favoriser les échanges tout en assurant les étanchéités nécessaires »¹⁸.

Bref, le transfert d'informations de la zone du secret vers celle de la transparence fait l'objet d'une médiation. La Commission des comptes de campagne et la Commission pour la transparence de la vie politique veillent à l'observation des multiples exigences juridiques. On comprend où se situe la difficulté : la plupart des informations sensibles ne sont pas connues des citoyens. Confrontés à « un sentiment de dépossession »¹⁹, ils sont contraints de s'en remettre aux vérifications menées par des Commissions dont la légitimité et la crédibilité sont assurées par leur statut législatif et leur composition faisant intervenir des membres issus des plus hautes autorités juridictionnelles françaises.

17. Deux annulations d'élection de députés en 2002 : C.C., n° 2002-2981, 30 janvier 2003, *A.N., Eure-et-Loire*, Rec. 100 (financement par une personne morale — avoir de 1300 € accordé par une imprimerie); C.C., n° 2002-3332, 27 février 2003, *A.N., Martinique*, Rec. 202, (financement par une personne morale — qui n'avait pas le statut de parti).

18. E.D.C.E., Doc. Fr., 1995, p. 143.

19. *Id.*, p. 145.

On peut ainsi dissocier une transparence interne (imposée aux partis et candidats et vérifiée par les commissions non juridictionnelles et, éventuellement, par le juge) globalement appropriée et une transparence externe (i.e. celle que sont en droit d'exiger les citoyens) finalement atrophiée.

1. Une transparence incomplète du patrimoine des décideurs publics

Pour l'élection présidentielle, les candidats doivent envoyer une déclaration retraçant l'état de leur patrimoine au Conseil constitutionnel. Le caractère limité de la transparence externe se constate sous deux aspects :

- D'abord, seule la déclaration du candidat élu est rendue publique (au Journal Officiel). Elle ne permet pas d'apprécier le niveau de vie réel de l'intéressé; la publication du montant de l'impôt sur le revenu permettrait d'avoir une vision plus claire.
- Ensuite, les déclarations des autres candidats ne sont pas examinées par le Conseil constitutionnel qui, une fois l'élection terminée, leur renvoie directement sans en prendre connaissance. Une enveloppe vide, ou contenant une déclaration fantaisiste, peut ainsi avoir été envoyée. Quoi qu'il en soit, aucun élément d'information complémentaire n'est communiqué aux citoyens.

Deux questions peuvent à ce stade se poser :

- Est-il possible d'aller au-delà? La réponse est affirmative car rien n'interdit aux candidats d'être plus royalistes que le roi. Ainsi, pour l'élection de 1995, tous acceptèrent, à la demande du journal *Le Monde*, de rendre public leur avis d'imposition²⁰. L'expérience ne fut cependant pas renouvelée en 2002.
- Est-il souhaitable d'aller au-delà? Si l'enjeu de la publication du patrimoine d'un gouvernant est de vérifier si l'intéressé n'a pas profité de son accession au pouvoir pour

20. « Les candidats à l'Élysée rendent publics leurs revenus de 1993 », *Le Monde*, 21 mars 1995. À l'origine, une polémique sur le train de vie du premier ministre, E. Balladur, obligea ce dernier à rendre public son patrimoine; les autres, sollicités par la presse, firent de même quelques jours plus tard.

améliorer sa situation, on saisit que l'imposer à tous (alors qu'on sait pertinemment que la plupart n'ont aucune chance d'être élu) relève d'une logique différente.

Ici, cette transparence dépasse la sphère publique pour aborder l'intimité. L'homme politique est alors nu, soumis au regard et à la surveillance de tous. À un candidat à l'Élysée, un sacrifice supplémentaire est exigé, une atteinte à la vie privée imposée (atteinte d'autant plus caractérisée en France où l'argent reste un tabou puissant) sans bénéfice réel. Il n'est guère évident, en effet, que le choix final de l'électeur soit influencé par la connaissance d'une telle information.

Pour les autres décideurs publics (ministres, parlementaires etc.), les déclarations sont adressées à la Commission de la transparence de la vie politique. Les insuffisances de la transparence externe sont manifestes : aucune déclaration de patrimoine n'est rendue publique, aucun nom n'est cité²¹ dans les rapports publics.

Telle est la volonté du législateur qui a considérablement réduit les droits à l'information du citoyen²². En effet, « [l]es déclarations déposées (...) ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant » (Art. 3 de la *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988*), tandis que la publication, la divulgation de tout ou partie d'une telle déclaration est réprimée pénalement (Art. 4). On est encore loin du rapport Bouchéry de 1993 qui préconisait que les citoyens soient informés « des impôts payés, voire du montant du revenu fiscal déclaré par les personnes exerçant des responsabilités publiques »²³. L'impératif de transparence cède devant le respect de la vie privée.

21. Pour la première fois, la Commission, dans son rapport de 2004, cite quatre dirigeants d'entreprises et d'organismes publics n'ayant pas rempli leurs obligations déclaratives.

22. Du reste, le législateur a fait preuve de pusillanimité. Précisons, entre autres, qu'une déclaration de patrimoine fautive ou inexacte n'est pas sanctionnée et qu'elle ne concerne que l'élu (c'est-à-dire que son conjoint et ses enfants à charge échappent à l'obligation). En faveur d'une transparence accrue, voir les propositions Vasseur (A.N., n° 1527, Annexe au procès-verbal de la séance du 15 septembre 1994 et 1548 du 5 octobre 1994).

23. Rapport Bouchéry, *Prévention de la corruption et transparence de la vie économique*, 1993, Doc. Fr., p. 32.

2. Une transparence limitée du financement de la vie politique

Une diffusion publique des comptes de campagnes parcellaire : la Commission nationale des comptes de campagne vérifie si les contraintes juridiques sont correctement respectées par les candidats. L'information fournie aux citoyens est faible. La publication — sur une édition particulière du Journal Officiel²⁴ — est assurée en « forme simplifiée » (en application de l'article L. 52-12 du Code électoral). Seuls les montants des dépenses (sans aucune autre précision) et des recettes (réparties selon l'origine) sont indiqués²⁵. Au nom du respect de la vie privée, les donateurs privés restent anonymes et les éléments de calcul de l'apport personnel du candidat non divulgués.

Une diffusion publique des comptes des partis politiques « sommaire » : La Commission assure, tous les ans, la publication « sommaire » (Art. 11-7 de la *Loi du 11 mars 1988*) des comptes des partis politiques au Journal Officiel. Dans ce volumineux document, seul le bilan comptable de chaque formation politique (actif net / passif net; charges de l'exercice / produits de l'exercice) est dressé.

Le contrôle de la Commission est grandement limité puisqu'elle se contente de vérifier que les comptes ont été certifiés par deux commissaires aux comptes et ne dispose d'aucun moyen d'apprécier le caractère politique des dépenses. Une partie de l'activité financière du parti est certes dévoilée publiquement (notamment la liste des organismes dans lesquels un parti détient au moins la moitié du capital, ainsi que les montants des cotisations des adhérents et des dons des personnes physiques²⁶) mais une partie seulement. La ventilation des

24. Pour les législatives de 2002 : J.O., Doc. Ad. n° 20, 26 juillet 2003. La transparence est plus satisfaisante à l'égard des candidats à la présidentielle. Les comptes, dans une version simplifiée, sont publiés au Journal Officiel. Le récapitulatif complet des dépenses est présenté.

25. Toutefois, la Commission d'accès aux documents administratifs (Avis n° 20010518 du 8 février 2001) estime qu'un citoyen peut obtenir communication d'éléments supplémentaires (telles les pièces justificatives de dépenses).

26. Une nouvelle fois, au nom du respect de la vie privée, les noms des donateurs privés ne sont pas rendus publics. La situation tranche nettement avec la réglementation canadienne.

dépenses dévoilées reste empreinte d'une logique comptable (utilisation des notions d'« achats consommés »; « charges externes »; « charges d'exploitation ») qui ne renseigne absolument pas sur les activités réelles (et les dépenses afférentes) exercées par le parti pendant l'année considérée.

En d'autres termes, l'objectif de la *Loi du 11 mars 1988* qui était de « permettre aux citoyens de veiller à l'utilisation des fonds publics »²⁷ n'est pas atteint. On préfère finalement se réfugier derrière de faux arguments (l'excès de transparence est nuisible à la transparence) et, à cet égard, est suffisamment révélatrice l'affirmation, en 1989, du ministre de l'Intérieur, P. Joxe, selon laquelle « la publication sommaire de la comptabilité [est] plus lisible. Le meilleur moyen d'être certain que la comptabilité ne sera pas lue est de la publier intégralement »²⁸. De l'art de la rhétorique politique...

B. LES INCERTITUDES DU RÉGIME JURIDIQUE

Le régime juridique de la transparence des financements politiques et de la vie politique laisse de nombreux points en suspens. Dénoncés périodiquement par la Commission des comptes de campagne et le Conseil constitutionnel, ils ne suscitent guère d'attention de la part du législateur préférant ici le *statu quo*; c'est-à-dire l'acceptation d'une certaine marge de manœuvre dans les interstices des textes. Les difficultés les plus significatives peuvent être abordées.

1. L'aide du parti politique à un candidat

Depuis 1995, l'interdiction du financement des candidats aux élections par les personnes morales a été enfin posée (voir *supra*). Cependant, les partis politiques échappent à cette prohibition. Sur le terrain, on constate que des « représentations ou sections locales » de parti apportent leur soutien aux candidats. En désaccord avec la Commission des

27. Rapport Mazeaud, A.N., 1988, n° 1217, p. 22.

28. P. JOXE, *J.O.S.*, déb., Séance du 15 novembre 1989, p. 3346.

comptes de campagne qui systématiquement rejette les comptes (5 députés concernés en 2002), le Conseil constitutionnel a une approche plus libérale en estimant qu'une telle aide est légalement possible²⁹. Reconnaisant toutefois qu'une brèche est ainsi ouverte (certaines « représentations ou sections locales » pourraient recevoir un financement de la part de personnes morales), le Conseil suggère, régulièrement mais en vain, que des restrictions appropriées soient prévues³⁰.

2. L'apport personnel du candidat

Un candidat à une élection (législative) peut financer intégralement sa campagne avec un apport strictement personnel. Comment s'assurer qu'en amont le compte bancaire du candidat n'ait pas été préalablement approvisionné de manière irrégulière, notamment par une entreprise? De l'aveu même de la Commission des comptes de campagne, celle-ci est relativement mal outillée pour effectuer un contrôle de ce type. Certes, elle peut demander des compléments d'information mais reçoit parfois « des réponses vagues et peu convaincantes »³¹ et ne dispose pas suffisamment de temps pour entamer les recherches nécessaires.

3. Le remboursement d'une partie des dépenses électorales par l'État

En s'intéressant au régime des seules élections législatives, l'article L. 52-11-1 du Code électoral organise le remboursement forfaitaire d'une partie des dépenses électorales

29. C.C., n° 97-2201/2220, 13 février 1998, A.N., *Val d'Oise*, Rec. 139.

30. Le Conseil souhaite que le législateur intervienne « soit en limitant aux fédérations départementales des partis nationaux la possibilité d'apporter une aide financière à leurs candidats, soit en imposant une stricte consolidation des comptes des différentes composantes d'une formation politique, soit en prévoyant des formalités permettant à la CCFF d'exercer sa surveillance sur toutes les structures d'un parti ». C.C., Décision du 15 mai 2003, *Observations relatives aux élections législatives de 2002*. Voir aussi les observations pour les législatives de 1997.

31. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Rapport 2002, p. 18.

engagées par les candidats et réglées sur ses fonds personnels³². Le cadre juridique comprend essentiellement les deux règles suivantes : -1- le candidat doit avoir obtenu 5 % des suffrages exprimés au premier tour et -2- le remboursement, qui ne peut excéder le montant des dépenses du candidat, est limité à une somme correspondant à 50 % du plafond de dépenses autorisées pour la circonscription.

Les voies d'un financement parallèle des candidats (et *in fine* des partis politiques) sont visibles à deux niveaux :

- Les dépenses sont souvent majorées artificiellement afin d'obtenir le remboursement le plus élevé possible.
- La jurisprudence du Conseil d'État³³ encourage les dérives en admettant que les partis (qui reçoivent, pour la plupart, une aide publique importante pour exercer leur activité — voir *supra*) puissent facturer leurs prestations (fourniture de documents, louage de personnel) à un candidat. Ce dernier, en contrepartie, engage des dépenses dont une partie sera ultérieurement remboursée par l'État. Par ce biais, un double réseau de financement des activités politiques est-il, *de facto*, institué.

4. L'allégement des contraintes pour la passation des marchés publics

La réforme du Code des marchés publics a, en 2004, singulièrement relevé les seuils à partir duquel une procédure contraignante (l'appel d'offres) est exigée. En pratique, l'État et les collectivités territoriales disposent désormais d'une liberté accrue dans la passation des marchés publics. Cette flexibilité accrue d'attiser les tentations et de réintroduire le soupçon.

En définitive, la transparence est devenue une réalité en France mais cet effort doit être maintenu car, comme le reconnaît l'ancien ministre de l'Économie, M. Sapin, « [i]l faut vingt ans pour que la société reprenne confiance dans sa classe politique »³⁴. Il est plus qu'impératif actuellement, au

32. En sus, l'État prend à sa charge les frais liés à la propagande officielle (coût du papier, impression des bulletins de vote, frais d'affichage).

33. C.E., Ass., Avis, 30 juin 2000, *Mme Beuret*.

34. M. Sapin, propos recueillis par M. Orange, *Le Monde*, 10 juin 2003.

vu des tensions internes de la société française, de ne pas perdre cet objectif. Le règne de la débrouillardise générale n'est plus; le brouillard enserrant le financement de la vie politique mérite d'être définitivement dissipé.

Jean-Éric Gicquel
Faculté de droit et de science politique
Université de Rennes
9, rue Jean Macé, CS 54203
35042 Rennes Cedex, France
jean-eric.gicquel@univ-rennes 1.fr