



Strasbourg, 23 mars 2001
<cdl\doc\2001\cdl-inf\Inf-08_F.doc>

CDL-INF (2001) 8

LIGNES DIRECTRICES ET RAPPORT
SUR
LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

adoptés par la Commission de Venise

LIGNES DIRECTRICES

**adoptées par la Commission
lors de sa 46^{ème} réunion plénière,
(Venise, 9-10 mars 2001)**

La Commission de Venise:

S'étant engagée à promouvoir les principes fondamentaux de la démocratie, de l'Etat de droit et de la protection des droits de l'Homme et dans un contexte d'amélioration de la sécurité démocratique pour tous;

Constatant avec inquiétude les problèmes de financement illicite des partis politiques rencontrés récemment dans un nombre de pays membres du Conseil de l'Europe;

Prenant en considération le rôle essentiel des partis politiques dans toute démocratie et considérant que la liberté d'association, y compris la liberté d'association politique, est une liberté fondamentale protégée par la Convention européenne des Droits de l'Homme et un des éléments primordiaux pour toute démocratie véritable telle qu'envisagée par le Statut du Conseil de l'Europe ;

Attachant une attention particulière à la pratique des Etats dans le domaine, de financement des partis politiques;

Reconnaissant le besoin de promouvoir davantage les normes futures dans ce domaine, s'appuyant sur les valeurs du patrimoine juridique européen ;

A adopté les lignes directrices suivantes :

1. Aux fins des présentes lignes directrices est considéré parti politique une association de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par la présentation des candidats aux élections libres et démocratiques

2. Les partis politiques ainsi désignés peuvent rechercher et recevoir des fonds d'origine publique, ou privée.

A. Financement régulier

- *financement public*

3. Le financement public doit viser tous les partis représentés au Parlement.

4. Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement pourra, être fixé périodiquement par le législateur sur la base de critères objectifs.

Des exceptions fiscales peuvent être accordées pour les opérations strictement liées à l'activité politique des partis.

5. Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des Comptes). Les Etats favorisent une politique de transparence financière des partis politiques bénéficiant d'un financement public.

- ***financement privé***

6. Les partis politiques peuvent recevoir des concours financiers privés. Toutefois, les concours venant des Etats ou entreprises étrangères doivent être prohibés. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux se trouvant à l'étranger.

D'autres limitations pourraient être envisagées, elles peuvent notamment consister en:

- a. un plafonnement de chaque contribution;
- b. une interdiction de contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux;
- c. un contrôle *a priori* par les organismes publics spécialisés en la matière des contributions des membres des partis qui souhaitent se présenter aux élections.

7. La transparence du financement privé de chaque parti doit être garantie. A cette fin, le parti devrait rendre publiques chaque année les comptes annuels de l'année précédente, qui comprendront la liste des donations, à l'exception des cotisations. Les donations d'une somme supérieure à un montant fixé par le législateur doivent être enregistrées et rendues public.

B. Campagnes électorales

8. Afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, les dépenses occasionnées par les campagnes électorales devront être limitées par un certain plafond, approprié à la situation du pays, fixé en proportion du nombre d'électeurs concernés

9. La puissance publique devrait participer aux dépenses de campagnes par une subvention égale à un certain pourcentage du plafond ou proportionnelle au nombre de voix obtenues. Toutefois, cette participation pourrait être refusée au parti qui n'aurait pas atteint un certain seuil de suffrages.

10. Des contributions privées pourront être apportées en vue des dépenses de la campagne sans que leur total puisse dépasser le plafond précité. Toutefois les contributions venant des Etats ou entreprises étrangères doivent être prohibées. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux se trouvant à l'étranger.

D'autres limitations pourraient être envisagées. Elles peuvent notamment consister en une interdiction de contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux.

11. Les comptes de la campagne électorale devront être soumis à l'organisme chargé de superviser le déroulement des élections (commission électorale, par exemple) dans un délai raisonnable après le scrutin.

12. La transparence des dépenses électorales devra être obtenue par la publication des comptes de campagne.

C. Contrôle et sanctions

13. Proportionnellement à la gravité de l'infraction, toute irrégularité dans le financement d'un parti politique entraînera des sanctions qui peuvent consister en la perte de tout ou d'une partie du financement public pour l'année suivante.

14. Proportionnellement A la gravité de l'infraction, toute irrégularité dans le financement d'une campagne électorale entraînera pour le parti ou le candidat fautifs des sanctions pouvant consister en la perte ou le remboursement total ou partiel de la subvention publique; en le payement d'une amende ou en une autre sanction financière; ou en l'annulation de l'élection.

15. Le contrôle des règles qui précèdent y compris l'imposition des sanctions devra être assuré par le juge de l'élection (constitutionnel ou autre), conformément à la loi.

RAPPORT

de M. Jacques ROBERT (Membre, France)

**adopté par la Commission
lors de sa 44^{ème} réunion plénière
(Venise, 13-14 octobre 2000)**

Le présent rapport a été rédigé à partir des réponses reçues au questionnaire adressé à l'ensemble des pays représentés au sein de la Commission de Venise.

Plus d'une trentaine de pays ont répondu. Voici leur liste par ordre alphabétique:

Albanie, Allemagne, Argentine, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Kazakhstan, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume Uni, Russie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Ukraine, Uruguay.

Comme dans toute enquête de ce genre, les réponses qui sont parvenues au Secrétariat sont très diverses, tant en ce qui concerne leur importance que leur précision. Il est bien évident que la variété des contextes politiques conduit à des situations très dissemblables d'un pays à l'autre.

Il est clair que le présent rapport ne se propose point de dresser un bilan exhaustif de toutes les solutions apportées à tous les problèmes complexes que pose la question fort délicate - aux multiples ramifications politiques - du financement des partis politiques. Tous les pays, donc, ne pourront être cités même si beaucoup le mériteraient amplement par le sérieux de leur contribution. Nous n'en mentionnerons que quelques-uns à titre d'exemples pour illustrer nos développements.

Le but de la synthèse des rapports nationaux que nous présentons ici est simplement de tenter d'expliquer - si elles existent - les grandes règles générales retenues par les différents pays, d'en faire ressortir les incidences, de dégager la similitude de certaines solutions ou, au contraire, leurs grandes différences, afin de suggérer éventuellement des améliorations à apporter, ici ou là, pour que le fonctionnement des partis politiques, indispensables à toute démocratie, rencontre moins de difficultés, voire de dérives dans l'avenir.

Nous dégagerons tout d'abord quelques enseignements généraux des différents systèmes de financement des partis politiques en vigueur dans les pays étudiés puis nous examinerons les grandes lignes des réponses apportées par eux aux principales questions que posait le questionnaire.

I. Constatations générales

A. - La première observation concernera le caractère relativement récent de l'intérêt porté à la question du financement des partis politiques. Si la chose peut se comprendre pour les pays qui n'ont entamé qu'il y a peu de temps leur marche vers la démocratie, elle apparaît plus surprenante pour les anciennes démocraties qui ont déjà une longue expérience du pluralisme politique, du combat électoral, des campagnes législatives, voire présidentielles.

On reste étonné que les législations principales sur les financements des partis politiques ne datent, dans de nombreux pays, que de quelques années. Il en résulte que nous ne sommes en possession que d'assez maigres jurisprudences, notamment constitutionnelle, en ce domaine. Ce qui ne facilite pas l'approche – approfondie – des nombreux problèmes posés.

Pour prendre trois exemples, la loi autrichienne sur les partis politiques remonte seulement à 25 ans (1975) et la Cour constitutionnelle autrichienne – pourtant la plus ancienne d'Europe – n'a rendu que quelques arrêts relatifs au financement des partis politiques : encore ceux-ci ne traitent-ils que de questions d'ordre plutôt technique.

L'Arménie, de son côté – dont la Constitution exige des partis politiques d'assurer la transparence de leurs activités financières – n'a traité que dans des réglementations très récentes (la loi de 1991 et le Code électoral du 17 février 1999) les questions financières des partis.

En 1998 la loi sur l'enregistrement des partis politiques a introduit pour la première fois en Royaume Uni le Registre des partis politiques. Toute parti politique doit y être inscrit s'il a l'intention de présenter un ou plusieurs candidats aux élections parlementaires. En ce qui concerne le financement des partis politiques, il n'y a pas de législation spécifique en la matière. En 1997 le Gouvernement a donné un mandat supplémentaire au Comité sur standards dans la vie publique d'étudier la question de financement des partis politiques. A la suite de ces travaux le Comité a élaboré une série de recommandations en la matière. La loi sur les partis politiques, élections et referendums de 2000 mettra en œuvre ces recommandations après son entrée en vigueur.

Au Luxembourg, le cadre légal relatif au financement des partis politique ne date que depuis le mois de janvier 1999 et se limite au seul financement des élections législatives et européennes.

Les conséquences de cette indifférence – pendant de très nombreuses années – des pouvoirs publics, dans la plupart des pays, ont été très néfastes. En l'absence de toute réglementation, tout était possible... Comme les partis politiques ne pouvaient à l'évidence pas vivre des seules ressources provenant des cotisations de leurs adhérents et comme un financement public n'était pas prévu, chaque parti devait se « débrouiller ». Dans plusieurs pays il en est résulté la généralisation de pratiques occultes et douteuses qui ont conduit – dans de nombreuses grandes démocraties – à la mise en accusation voire à la condamnation de dirigeants de partis politiques qui, pour obtenir à tout prix les fonds indispensables à l'activité de leur formation, avaient eu recours à des canaux délictueux. Les scandales qui ont, entre autres, secoué l'Italie, l'Allemagne, la France, et les Etats-Unis et qui n'ont pas tous reçu encore leur sanction judiciaire définitive, le montrent spectaculairement.

B. – On ajoutera que les pays qui ont ressenti le besoin de se doter – même récemment – d'une réglementation du financement des partis politiques ne sont pas allés toujours jusqu'au bout de leur logique.

En Bosnie-Herzégovine comme en Slovaquie, par exemple, la législation nationale ne régleme pas suffisamment les questions liées à l'ensemble de financement des partis politiques alors qu'en Hongrie, c'est plutôt le financement par le secteur privé et, en Géorgie, ce sont les mécanismes de contrôle qui ne sont pas réglementés du tout par la loi. La

législation croate est, de son côté, peu détaillée. En Lettonie, c'est tout le système relatif aux partis politiques qui nécessite une révision approfondie.

Les grandes démocraties, de leur côté, sont parfaitement conscientes, elles–aussi, que le système de financement qu'elles ont mis en place, avec un retard difficilement justifiable, présente de nombreuses lacunes, entraîne des injustices, permet de regrettables manipulations! Le panorama, s'il s'éclaircit, n'est point encore très brillant partout.

C. – Il faut dire que la diversité des règles édictées dans ce domaine ne facilite guère leur compréhension ou leur observance.

Faut–il, quand une réglementation existe et qu'existe également le désir de la faire respecter, lui donner valeur constitutionnelle en l'incluant dans la Constitution, ce qui présente l'avantage qu'un contrôle puisse s'exercer sur toute loi ultérieure qui reviendrait éventuellement sur des facultés ou facilités accordées mais comporte l'inconvénient de rendre une révision générale de l'ensemble beaucoup plus difficile?

Si des sanctions – pénales ou civiles - doivent être infligées éventuellement aux partis politiques qui ne respecteraient pas les règles de financement, est–il opportun de les faire figurer elles–aussi dans la Constitution?

On observe que, dans de nombreux pays, une ventilation semble s'être opérée entre les partis politiques qui eux – en général – sont prévus par la Constitution, et leur financement qui – lorsqu'il est organisé – se trouve réglementé seulement dans ses modalités par la loi ordinaire.

D. – Mais qu'est–ce qu'un parti politique?

A partir du moment, en effet, où l'on décide d'aider et de financer l'activité des partis politiques (entreprise qui met en jeu des fonds souvent considérables), il est indispensable d'en identifier très précisément les bénéficiaires. Qu'elle soit publique ou privée – ou les deux – à qui doit aller l'aide ? En d'autres termes, la Constitution doit–elle donner une définition précise des partis politiques ou, à tout le moins, fixer les conditions que de tels groupements doivent remplir pour pouvoir profiter de l'aide prévue, voire certaines interdictions qui frapperaient telle ou telle catégorie de groupements dont les intentions seraient soit peu claires... soit trop claires?

Ici, la diversité des solutions retenues par les Etats est très large et dépend de la tradition – plus ou moins démocratique – de chacun.

On en citera quelques–unes :

En France, la Constitution de 1958 dispose, dans son article 4, que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Il a été ajouté récemment à cet article qu'ils doivent favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Mais aucune disposition ne concerne leur financement.

Des termes même de l'article 4 il résulte que la liberté d'activité qui est reconnue aux partis politiques français implique que leur fonctionnement ne soit pas exclusivement subordonné à l'aide de l'Etat. Mais c'est seulement une loi du 11 mars 1988 qui, pour la première fois, abordant sérieusement le problème du financement des partis, a institué le principe de leur financement public. Cette loi a été confirmée et complétée successivement en 1990, 1993 et 1995.

Est-ce à dire que c'est dans la mesure où ils respecteraient les obligations imposées par la Constitution (concourir à l'expression du suffrage, respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie, favoriser l'égalité entre hommes et femmes) qu'ils recevraient l'aide promise par l'Etat? On ne saurait l'affirmer de manière formelle, encore que, lors de la discussion sur le projet de loi constitutionnelle concernant le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes, certains aient développé l'idée que les partis pourraient être sanctionnés financièrement s'ils ne favorisaient pas l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives. Ces sanctions financières pourraient précisément consister en une diminution substantielle de l'aide de l'Etat distribuée aux partis en infraction.

Le Liechtenstein - lui - exige des partis politiques qu'ils se constituent en associations et déclarent se conformer aux principes de la Constitution pour pouvoir bénéficier des fonds publics de l'Etat, fonds publics qu'ils peuvent bien entendu utiliser à leur guise à condition de conserver toutefois les justificatifs de leur utilisation.

Le Portugal, de son côté, prévoit la liberté d'association dans son texte constitutionnel pour tous les partis sauf pour les organisations armées à caractère raciste, ce qui suppose, par définition même, que, ne pouvant pas exercer librement leur activité, ces formations ne sauraient pas recevoir la moindre aide de l'Etat.

En Russie, on notera que le pluralisme politique est constitutionnellement assuré sauf pour les partis qui veulent renverser le régime, mais rien ne figure dans la Constitution concernant leur financement. On ajoutera que les partis politiques y sont soumis à la formalité obligatoire de l'enregistrement par l'Etat.

L'Espagne se rapproche de la France dans ses formulations constitutionnelles. L'article 6 de la Constitution de 1978 signale, de manière similaire, que « les partis politiques sont l'expression du pluralisme politique... et l'instrument fondamental de la participation publique ». Leur création et l'exercice de leur activité sont libres dans le respect de la Constitution et de la loi. Leur structure interne et leur fonctionnement doivent être démocratiques.

C'est dans le cadre de ces exigences que sont intervenues ultérieurement la loi organique du Régime électoral général du 19 juin 1985 et la loi de Financement des Partis politiques du 2 juillet 1987.

Certains pays ne prévoient strictement rien, s'agissant à la fois des partis politiques et de leur financement. Il en est ainsi de la Suisse qui ne reconnaît point constitutionnellement les partis politiques dans son texte fondamental mais dont, en réalité, le droit constitutionnel, dans sa pratique, en sanctionne « de facto » l'existence.

Il n'existe aucune législation fédérale sur le financement des partis politiques, ce qui laisse entendre qu'aucune limitation n'est imposée à un financement qui relève de la seule initiative des partis. Aucune législation ne régleme l'utilisation des fonds récoltés par les partis.

Seuls quelques cantons prévoient le remboursement total ou partiel par l'autorité cantonale des frais d'impression et d'expédition des bulletins de vote mais cette participation publique se limite aux dépenses occasionnées par les élections.

A quoi tient, en Suisse, cette absence quasi-totale de normes - fédérales ou cantonales - portant spécifiquement sur le financement des partis politiques ?

Plusieurs causes peuvent être avancées. D'abord, la tradition suisse qui veut que les finances des partis politiques reposent essentiellement sur les cotisations de leurs membres. Une telle tradition se retrouve dans d'autres pays qui estiment que les partis - qui fonctionnent comme des associations privées - doivent pouvoir se financer eux-mêmes, comme ces dernières. Mais une telle exigence suppose un engagement civique des citoyens et un intérêt marqué de l'opinion publique pour la conduite des affaires de la cité. Les deux existent en Suisse. Beaucoup moins ailleurs.

On peut également avancer qu'en Suisse les partis politiques ont en général une structure interne assez sommaire qui n'expose point aux grandes dépenses. Dans de plus grandes démocraties, les partis politiques sont d'énormes machines nécessitant un personnel permanent important, de vastes locaux, des frais de fonctionnement élevés que ne peut couvrir le nombre - souvent largement insuffisant - des cotisations (d'ailleurs peu élevées) des membres.

On ajoutera que la Suisse, si elle voulait - un jour - se doter de normes sur le financement des partis politiques, s'exposerait sans nul doute à l'obligation d'organiser sur ce point un referendum populaire dont le succès ne serait nullement garanti, compte-tenu de la tradition hostile rappelée plus haut.

Peut-être aussi la Suisse a-t-elle eu la chance de ne pas connaître, comme certains de ses importants voisins, un scandale public sur le financement d'un parti politique qui aurait éclaboussé sa classe dirigeante et l'aurait alors conduite à réglementer les sources de financement de ses formations.

Au Luxembourg, où la Constitution ne mentionne ni l'existence ni la fonction des partis politiques, ces derniers ont été définis pour la première fois dans le cadre de la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales.

L'Uruguay, quant à lui, prévoit, dans sa Constitution, l'existence des partis politiques mais n'a point édicté de normes sur leur financement.

II. Principes directeurs

Quelques grandes questions se posent à tous les Etats qui souhaitent mettre un peu d'ordre dans le financement de leurs partis politiques en vue tout à la fois de permettre la libre expression du pluralisme des opinions et l'égalité de traitement de toutes les formations politiques en fonction de leurs situations respectives.

A. - La première question qui se présente est celle de savoir s'il faut seulement aider les partis en période électorale pour qu'ils puissent faire aisément face aux frais - élevés - inhérents à toute campagne ou s'il convient, d'une manière plus large, de prévoir - de façon permanente - un financement régulier des formations politiques. Le choix est important car il a des implications politiques et financières évidentes.

Le seul financement - total ou partiel - des élections (par le jeu, notamment, d'un remboursement d'un pourcentage des dépenses engagées) a pour simple but de ne pas vider les caisses des partis à chaque élection et de permettre au jeu démocratique de se dérouler harmonieusement et librement à intervalles réguliers. On considère ici que les partis politiques sont des formations ou groupements privés qui se financent librement pour leur fonctionnement quotidien mais qu'il convient d'aider au moment où se déroulent des élections qui sont organisées par les pouvoirs publics sous leur responsabilité.

Le second système qui consiste à faire prendre en charge - en tout ou en partie - par l'Etat les frais qu'entraîne le fonctionnement même des partis politiques, relève d'une philosophie un peu différente. Les partis politiques sont ici considérés comme des formations officiellement reconnues parce qu'elles concourent à la « marche démocratique » permanente de l'Etat et donc que l'Etat doit légitimement prendre sa part dans le financement de leur existence.

Il n'est dès lors pas étonnant que l'on retrouve dans le groupe des pays qui adoptent ce second système ceux qui considèrent les partis comme des « institutions » dont les moyens d'existence réguliers ne sauraient les rendre indifférents.

Il en est ainsi de la plupart des grandes démocraties européennes. Le cas de L'Allemagne est, à cet égard, exemplaire.

La Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne admet la nécessité du financement public des dépenses occasionnées pendant les campagnes électorales mais également celles occasionnées par l'activité quotidienne des partis politiques, à condition que l'aide de l'Etat soit inversement proportionnelle à la capacité financière de chaque partie et déterminée par ce qui est indispensable pour assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

B. - Le second problème concerne la nature des fonds susceptibles d'être accordés aux partis ou recueillis par lui.

1. - Nombreux sont les Etats qui, par principe et de manière impérative, interdisent catégoriquement aux partis politiques d'être financés par des entités étrangères ou de recevoir des contributions financières ou matérielles de provenance étrangère, que ce soit d'un Etat tiers, d'un parti politique étranger ou de personnes physiques ou morales étrangères. C'est le cas notamment de l'Arménie (art. 3, al. 4 de la Loi de 1991). C'est aussi celui de la Bulgarie qui interdit aux partis politiques de recevoir des aides financières, des donations ou des testaments provenant d'un Etat étranger ou d'une organisation étrangère ou même d'une source anonyme.

La Russie n'admet point, de son côté, les dons bénévoles aux fonds électoraux de la part des Etats, entreprises, organismes étrangers, des apatrides, des organisations internationales, des

personnes morales de Russie avec la participation étrangère si la part du capital étranger dépasse 30%.

On comprend parfaitement qu'un Etat admette difficilement que, pour des fonds distribués discrétionnairement à certains de ses partis, un Etat étranger s'immisce dans sa propre politique intérieure.

Si, depuis de nombreuses années, nul n'ignorait que certaines formations politiques, importantes pendant longtemps dans de grandes démocraties, recevaient régulièrement, non seulement pour le financement des élections auxquelles elles participaient, mais pour le financement même de leur vie quotidienne, des fonds en provenance d'Etats étrangers, la chose devenait difficile à accepter officiellement, voire même simplement à tolérer, dès lors qu'était mise en chantier une législation d'ensemble sur le financement des partis.

L'Allemagne vient, tout récemment, à ce sujet, d'être au centre d'un spectaculaire scandale qui montre à quel point certaines opinions publiques - pas toutes - se montrent attentives à toute dérive électorale susceptible de mettre en cause - même indirectement - le fonctionnement de la démocratie.

2. - Financement public ou financement privé ? Ou les deux ?

Là également le choix offert pose un problème de fond qui est essentiel. Comme on l'a vu plus haut, pendant des décennies, dans de nombreux pays, il n'a existé aucune réglementation du financement des partis politiques, ce qui supposait que l'Etat se désintéressait de la question, laissant chaque formation entièrement libre de rechercher - un peu partout - sans trop regarder sur les moyens, les ressources nécessaires à son fonctionnement.

Cet état de choses - totalement anarchique - a conduit aux excès que l'on sait. Il fallait pour chaque parti à tout prix se procurer des fonds et les plus riches étaient les plus forts. Puisqu'il n'y avait aucune règle, donc aucun plafonnement, ni des recettes ni des dépenses, une course effrénée aux donateurs était ouverte, les entreprises sollicitées profitant de la situation de force qui y était alors la leur pour financer - sous conditions - les partis qui feraient passer leur message et soutiendraient leurs intérêts... D'où l'idée - somme toute assez récente - d'arrêter cette quête perpétuelle d'argent en prévoyant, pour une meilleure égalité de situation entre les partis et leurs candidats, une source publique de financement.

L'existence nouvelle d'une telle source ne signifiait point pour autant la disparition de tout financement privé. Mais dès l'instant que l'Etat se proposait d'aider au financement des partis, il pouvait légitimement exercer un certain contrôle sur les financements privés pour éviter que leur diversité et leurs montants différenciés ne viennent précisément compromettre l'égalité entre les partis, objectif du financement public. Certaines législations ou Cours constitutionnelles iront même jusqu'à encourager les activités lucratives des partis pour leur permettre d'accentuer leur indépendance à l'égard des bailleurs de fonds - publics comme privés - par des sources financières propres.

Ainsi la Cour constitutionnelle tchèque a-t-elle aboli une disposition légale interdisant aux partis d'avoir des activités commerciales. Désormais les partis politiques tchèques peuvent mener une activité de publication et organiser des manifestations culturelles.

Au Japon, une décision de la Cour suprême du 24 juin 1970 déclare, de son côté, que si les entreprises privées peuvent continuer aussi à financer les partis, il ne faut en aucun cas que cette possibilité qui leur est laissée ne devienne un moyen de pression sur eux.

Ainsi financement public et financement privés se conjuguent. Mais une limitation de leur montant respectif est-elle nécessaire et prévue ?

C. - La limitation des financements

1 - L'Etat qui finance les partis politiques a - bien évidemment - le choix de la nature et du montant de son aide. La variété des systèmes utilisés est très grande. Certains Etats financent très largement à la fois les campagnes électorales, le fonctionnement permanent des partis politiques et certaines activités spécifiques de ces derniers.

Ainsi l'Autriche verse une somme annuelle aux partis politiques représentés à la Chambre des députés par au moins 5 députés mais également à ceux qui, sans pour autant avoir gagné des sièges, ont obtenu plus de 1% des voix aux élections précédentes.

Les partis représentés à la Chambre reçoivent également une aide financière pour le financement de chaque campagne électorale (nationale ou européenne).

Une loi de 1985 prévoit en outre des subventions annuelles pour les groupes parlementaires composés d'au moins 5 députés pour couvrir les dépenses de travail de ces groupes dans les deux chambres.

En plus du financement des activités politiques stricto sensu des partis politiques, la loi sur l'encouragement de la formation politique de 1984 prévoit que l'Etat accordera des subventions annuelles pour le financement des activités de formation politique que les partis mènent par l'intermédiaire d'expositions ou de fondations. On ajoutera que l'édition de périodiques ayant pour objet la formation politique peut être subventionnée par l'Etat.

Le système espagnol retient les mêmes principes pour la distribution des subventions publiques. Celles-ci sont « électorales » d'abord. La législation définit la participation publique dans le financement des dépenses, non seulement de celles des partis mais aussi des fédérations de partis et des groupements d'électeurs, dans la mesure où ils ont obtenu au moins un siège et proportionnellement au nombre de suffrages obtenus.

Les subventions peuvent être partiellement avancées en prenant en considération celles obtenues, dans l'élection précédente, par chaque formation politique.

Les subventions « annuelles » qui concernent – elles - le fonctionnement ordinaire du parti sont distribuées selon des critères basés sur le nombre de sièges et les résultats obtenus en voix. Un tiers de la somme totale est distribué proportionnellement aux sièges ; les deux-tiers restants, proportionnellement au nombre de votes. Les partis politiques n'ayant obtenu aucun siège ne participent pas à cette distribution.

En France, les partis politiques peuvent bénéficier, au titre de la loi de 1988 (art. 9 modifié), d'une source de financement publique stable pendant la durée de la législature et d'un montant important. La loi du 15 janvier 1990 a introduit - comme en Espagne - le principe du partage

de la somme, mais ce partage se fait par moitié. La première fraction est versée en fonction des résultats aux élections générales à l'Assemblée nationale. Elle est reversée aux partis politiques ayant présenté des candidats dans un nombre minimum de circonscriptions. La répartition est proportionnelle au nombre de voix obtenues au premier tour des élections par les candidats ayant déclaré se rattacher an parti bénéficiaire. La deuxième fraction de l'aide est calculée en fonction du nombre de parlementaires qui déclarent se rattacher à chaque formation, à condition que celle-ci soit déjà bénéficiaire de la première fraction.

2. - Le problème, pour l'Etat qui a décidé - avec d'autres institutions, publiques ou privées - de financer les partis politiques, est de tenir - dans le financement qu'il distribue, un juste équilibre entre toutes les formations et ne point favoriser, par une répartition qui reposerait sur des critères arbitraires, les partis les plus puissants au détriment de ceux qui, soit n'ont point obtenu de scores flatteurs aux précédentes élections, soit sont nouveaux et n'ont pas encore connu le « feu » des élections.

Il importe donc que les bases de calcul du financement étatique soient les plus objectives et les plus équitables possible.

Les Cours constitutionnelles dont la compétence s'étend aux contentieux électoraux et à la réglementation des campagnes doivent s'efforcer de faire respecter dans ces aides une égale proportion.

En Croatie, par exemple, une décision de la Cour constitutionnelle confirme le droit d'un parti politique représentant une minorité nationale de demander une compensation par l'Etat de ses dépenses électorales. Plus précisément encore, la Cour constitutionnelle de Slovénie considère, de son côté, *a contrario*, que l'aide octroyée aux partis politiques par l'Etat, calculée sur la base du nombre de votes obtenus aux élections locales ne constitue pas une violation des principes constitutionnels sur le droit à l'autonomie locale et sur le droit de vote.

En Hongrie, la Cour constitutionnelle a estimé que la disposition légale, qui prévoit une aide de l'Etat aux seuls partis qui ont obtenu plus de 1 % des voix à l'élection précédente n'était pas inconstitutionnelle.

Le plus souvent, les législations nationales - on en a vu plus haut certains exemples - conditionnent l'aide publique aux partis à la fois au nombre des députés élus obtenus par chacun et au pourcentage global des voix recueillies.

3. - S'agissant des fonds privés, la question est plus complexe. Il n'est point dès lors étonnant que les solutions retenues par les différents pays soient variées.

Certains les autorisent sans aucun plafonnement et quelle que soit leur origine. D'autres les prohibent, n'acceptant comme légaux que les financements publics et les cotisations individuelles des membres. Quelques-uns se bornent à fixer des seuils maxima à ne pas dépasser.

On prendra quelques exemples tirés de certaines législations ou jurisprudences.

Au Japon, une décision de la Cour Suprême du 24 juin 1970 décide que les entreprises privées pourront financer les partis à condition qu'un tel financement ne constitue pas ou ne devienne pas un moyen de pression sur eux.

En France, la loi de 1990 avait légalisé les dons des entreprises réputées conformes à leur objet social et prévu leur déductibilité de l'impôt sur les bénéfices. Les dons devaient être consentis aux associations de financement ou aux mandataires financiers des partis politiques. La loi fixait cependant une limite : une personne morale ne pouvait effectuer des dons d'un montant supérieur à une somme fixée chaque année. Ces financements ayant donné lieu à de nombreux malentendus, une loi du 19 janvier 1995 est venue les prohiber. Cette loi est très stricte.

Les dons des personnes privées, ne peuvent prendre que deux formes. Ce sont soit des dons identifiés, plafonnés par donateur, soit des dons de personnes physiques non-identifiées, recueillis à l'occasion de collectes organisées à l'occasion, par exemple, de meetings, réunions ou kermesses.

D. – Le contrôle des financements

1. - Le contrôle peut prendre, d'abord, la forme d'un rapport d'information que chaque parti politique fournira pour expliquer l'origine des fonds dont il a disposé.

Aussi, en Bulgarie, un tel contrôle est exercé par une « commission permanente de l'Assemblée nationale » (qui peut inclure des représentants de la société civile) devant laquelle, chaque année, les partis politiques présenteront un rapport pour donner les dimensions et l'origine de leurs ressources et de leurs dépenses en cours de l'année écoulée.

Un même rapport sera exigé pour les élections (2 semaines après leur déroulement). De la même manière, les nombreux membres du Parlement, les nouveaux conseillers municipaux et les nouveaux maires devront, dans un délai d'un mois après les élections, déclarer respectivement devant l'Assemblée dont ils dépendent les sources de financement qu'ils ont pu trouver et les dépenses qu'ils ont effectuées pendant la campagne électorale.

Un rappel annuel est également exigé au Canada.

2. - Le contrôle peut être aussi effectué par les Cours constitutionnelles. Mais la nouveauté des législations organisant un tel contrôle ne permet pas d'être aujourd'hui en possession de jurisprudences constitutionnelles suffisamment substantielles pour apprécier l'importance et l'efficacité d'un tel contrôle.

3. - Les organismes financiers des Etats peuvent se voir reconnaître aussi certains pouvoirs de contrôle (notamment les Cours des Comptes).

4. - Des sanctions pénales peuvent frapper également ceux qui contreviennent aux réglementations.

5. - Les différentes techniques peuvent d'ailleurs se cumuler. En Russie, par exemple, le contrôle du financement des partis politiques est exercé tout à la fois par le Parquet de la Fédération qui exerce aussi la fonction de la surveillance du respect des lois par les

associations sociales, le Ministère de la Justice de la Fédération en tant qu'organe enregistrant les associations sociales et surveillant la conformité de leur activité aux objectifs statutaires, et les organes financiers (les Chambres des Comptes de la Fédération, la Police fiscale) exerçant le contrôle des sources de revenus des associations sociales, des montants des fonds qu'elles reçoivent et du paiement des impôts.

6. - Certains Etats, s'en remettant à la sagesse de leurs formations politiques, leur font confiance pour exercer - de façon interne - leur propre surveillance à travers une pluralité de technique non - contentieuses - comme les audits, les livres-comptables et leurs propres organismes statutaires de financement.

7. - On peut penser à d'autres formules plus contraignantes.

Quand la législation est violée, certains Etats n'hésitent pas à aller jusqu'à la possibilité donnée à la Cour constitutionnelle de supprimer ou d'interdire le parti politique fautif. D'autres donnent aux Commissions électorales qui détectent des violations du Code électoral le droit, voire le devoir, de saisir les tribunaux. Plusieurs se contenteraient de simples sanctions financières, par exemple, la diminution du montant de la subvention accordée par l'Etat pour l'année suivante.

En conclusion

Il résulte de l'examen des différents systèmes mis au point par les Etats pour organiser le mieux possible le financement de leurs partis politiques que, si les techniques choisies diffèrent souvent profondément, les préoccupations sont les mêmes partout et les objectifs assez semblables.

Il s'agit toujours d'assumer l'exigence du coût nécessaire de la démocratie. Si l'on veut que cette dernière s'exerce harmonieusement, il faut en effet tout à la fois limiter au maximum et réduire les dépenses des partis politiques et en même temps préserver le principe de l'égalité entre eux qui semble être souvent détruit en faveur des partis majoritaires qui, parce qu'ils ont obtenu le plus de voix et le plus d'élus, se voient attribuer de considérables subventions publiques.

Il faut également assurer une plus grande transparence dans l'information exigée des partis et un contrôle plus minutieux de l'utilisation des divers fonds recueillis.

Sans doute - pour les fonds privés - doit-on être aussi plus exigeant dans la fixation des seuils à ne pas dépasser et plus sévères pour les contrevenants...