

Chapitre 12

Royaume-Uni

Par M. Rupert Grist, Juriste spécialiste du droit réglementaire

M. Nick Wright, Responsable senior de projets

Commission électorale du Royaume-Uni

Cette étude de cas présente la législation britannique – la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums – qui régit le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elle présente également quelques données statistiques clé recueillies par la Commission électorale du Royaume-Uni.

Cadre législatif

La loi sur les partis politiques, les élections et les référendums (PPERA) de 2000 est le principal acte législatif régissant l'enregistrement et la réglementation des partis politiques (ainsi que certaines autres entités politiques) et fixant le champ des fonctions et des compétences de contrôle de la Commission électorale en tant qu'autorité de réglementation.¹

Les dispositions concernant les élections générales au Parlement britannique et d'autres élections, y compris la réglementation applicable aux candidats, figurent dans la loi sur la représentation du peuple de 1983.²

Il existe également des actes législatifs qui régissent d'autres élections, y compris les élections aux assemblées dévolues au sein du Royaume-Uni.

La Commission électorale est l'organe britannique chargé de contrôler l'application de ces règles et de prendre les mesures nécessaires à ces fins. Elle s'assure que les gens comprennent les règles de financement des partis politiques. Outre cette mission, elle prend également des mesures lorsque les règles sont bafouées et publie des documents d'information sur le financement politique. Quant aux objectifs généraux des politiques publiques, ils relèvent du gouvernement britannique et des autorités dévolues.

Application pratique du droit du financement politique

Équité des règles du jeu – information relative au financement et aux dépenses

Le droit britannique ne fixe pas les montants respectifs des financements publics et privés dont les candidats aux élections peuvent bénéficier. Il existe néanmoins toute une palette de dispositions relatives au financement et à des questions connexes.

Financement public

Des dispositions régissent certains aspects particuliers des financements et services publics. Elles couvrent les fonds attribués aux partis d'opposition (les « fonds Short » à la Chambre des Communes et les « fonds Cranborne » à la Chambre des Lords), ainsi que les subventions de développement politique versées aux partis qui détiennent au moins deux sièges au Parlement (qui sont gérées par la Commission électorale) et les fonds attribués aux partis siégeant au Parlement écossais. L'usage de ces fonds est encadré : les fonds Short et les fonds Cranborne ne peuvent servir qu'aux activités parlementaires des partis bénéficiaires, tandis que les subventions de développement politique ne peuvent être utilisées que pour aider les partis à définir les politiques publiques qu'ils font figurer dans leurs programmes. Parmi les services fournis, citons l'utilisation limitée de services postaux gratuits pour l'envoi de documents électoraux et l'usage gratuit de salles de réunion.

Financement privé

Des restrictions s'appliquent aux sources de financement privé (provenant pour l'essentiel de particuliers et d'organisations basées au Royaume-Uni), mais le montant des contributions n'est pas plafonné.

Plafonds de dépenses

Le montant des dépenses électorales est plafonné.

Il est obligatoire de rendre compte des données financières pertinentes en présentant notamment des rapports sur les dépenses et les financements ainsi que des relevés de comptes (sur lesquels apparaissent par exemple le montant total des recettes et des dépenses ainsi que les actifs et passifs financiers sur l'année).

Des dispositions du même ordre concernant le financement privé et les dépenses électorales sont prévues pour les candidats individuels et les partis politiques.

De même, il existe des dispositions similaires sur le financement privé et les dépenses de campagne de « tierces parties » faisant campagne – les acteurs qui mènent campagne pour un candidat ou pour un parti. L'objectif est de veiller à la transparence des financements indirects.

Outre qu'ils sont tenus de rendre compte des financements reçus sous forme de dons, les partis doivent également rendre compte de certains emprunts et autres opérations du même ordre qui contribuent à couvrir leurs dépenses électorales.

Notons qu'il existe des dispositions similaires et néanmoins distinctes concernant le financement des campagnes référendaires au Royaume-Uni.

Dépenses de communication médiatique

Les dépenses de communication médiatique sont englobées dans les dépenses réglementées des partis (y compris les émissions politiques des partis, même si elles sont strictement réglementées), moyennant quelques exceptions prévues par la loi. L'une de ces exceptions concerne les dépenses consacrées à la presse écrite. Il existe également des dispositions qui incluent certaines dépenses de communication médiatique dans les dépenses réglementées des candidats et des tierces parties. La Commission électorale ne prévoit aucune réglementation distincte concernant les dépenses consacrées aux activités de communication médiatique.

Les graphiques 12.1-12.4 présentent les données relatives aux financements et aux dépenses des principaux partis et de leurs candidats ainsi que des principales tierces parties lors de la campagne préalable à la dernière élection générale au Parlement britannique, qui s'est tenue le 7 mai 2010. (Les partis et tierces parties y figurant ont été inclus sur la base des montants les plus élevés indiqués dans chaque cas).

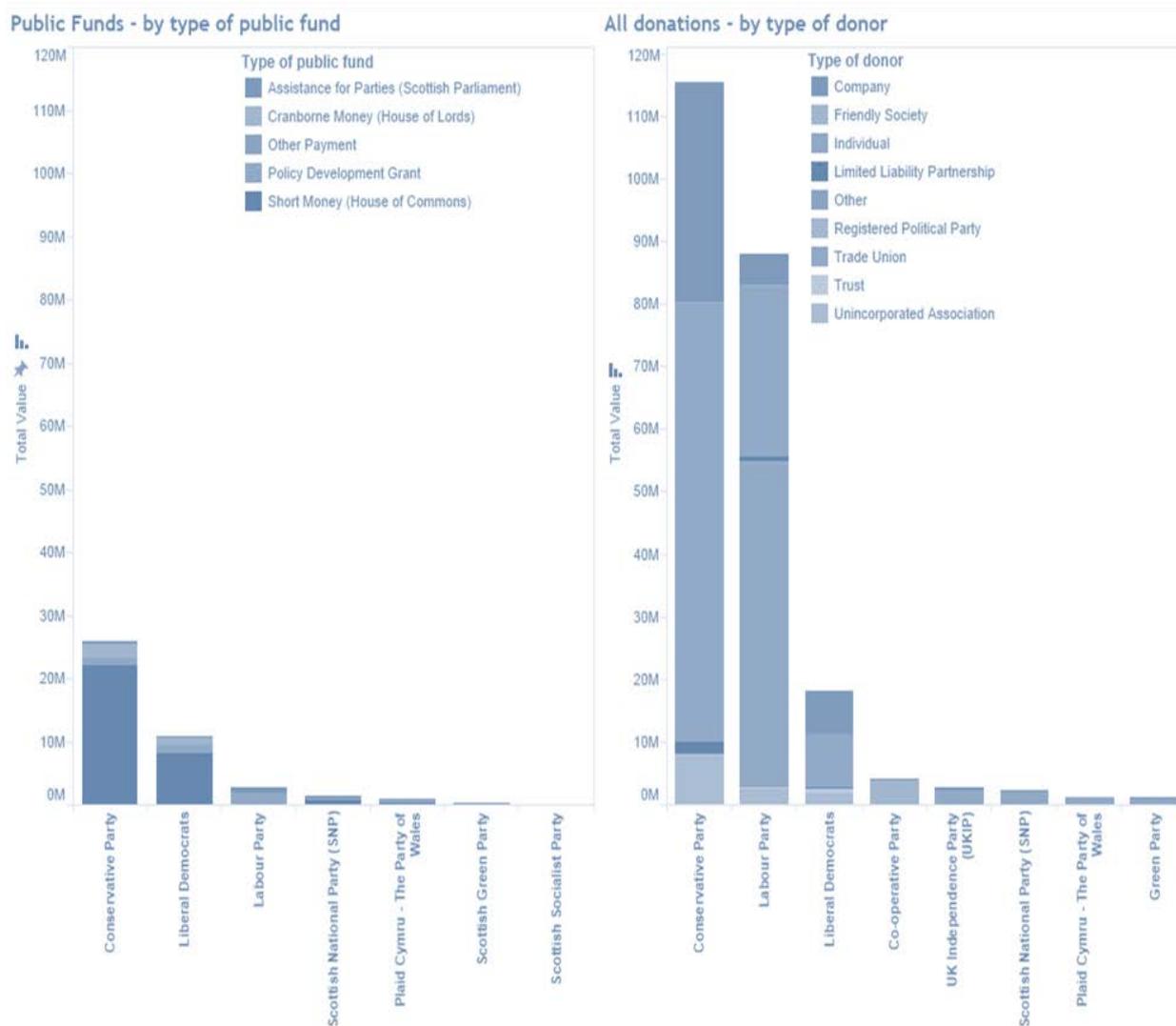
Transparence et responsabilité

La loi prévoit – et la Commission y veille – la divulgation publique de toutes les données devant être déclarées par les partis politiques et les tierces parties faisant campagne. Les candidats présentent leurs rapports au directeur du scrutin local mais la Commission en reçoit copie et agrège les données à l'échelle nationale. Une fois transmises, toutes ces informations sont accessibles sur le site internet de la Commission dans les meilleurs délais. Toutes les données relatives aux dons, aux emprunts et aux relevés de comptes sont disponibles en ligne sur le site de la Commission électorale.³

La loi prévoit que certains rapports doivent faire l'objet d'un audit indépendant. Ainsi, les relevés de comptes des partis politiques dont les recettes brutes ou les dépenses dépassent un montant total de 250,000 GBP au cours d'un exercice budgétaire doivent être contrôlés ; de même, un audit est obligatoire pour tout rapport relatif aux dépenses électorales d'un parti lorsque ces dépenses dépassent 250,000 GBP au cours de la période de campagne. En outre, la Commission effectue ses propres contrôles de conformité des

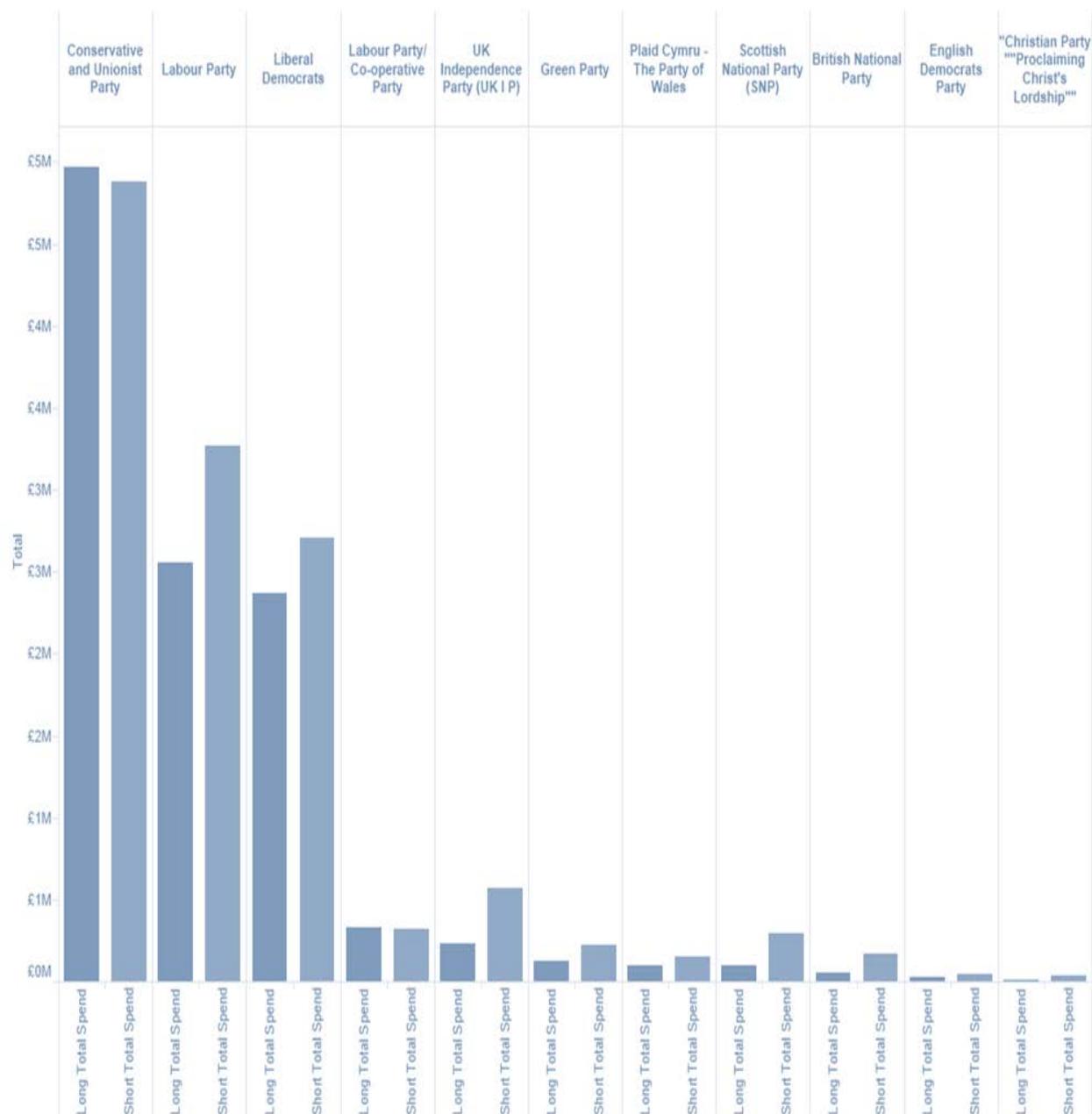
informations qu'elle reçoit en vérifiant par exemple la licéité des dons et en croisant les déclarations figurant dans différents rapports afin de détecter d'éventuelles discordances.

Graphique 12.1. **Financements publics et dons aux partis politiques au Royaume-Uni, du 1^{er} juillet 2005 au 30 juin 2010**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

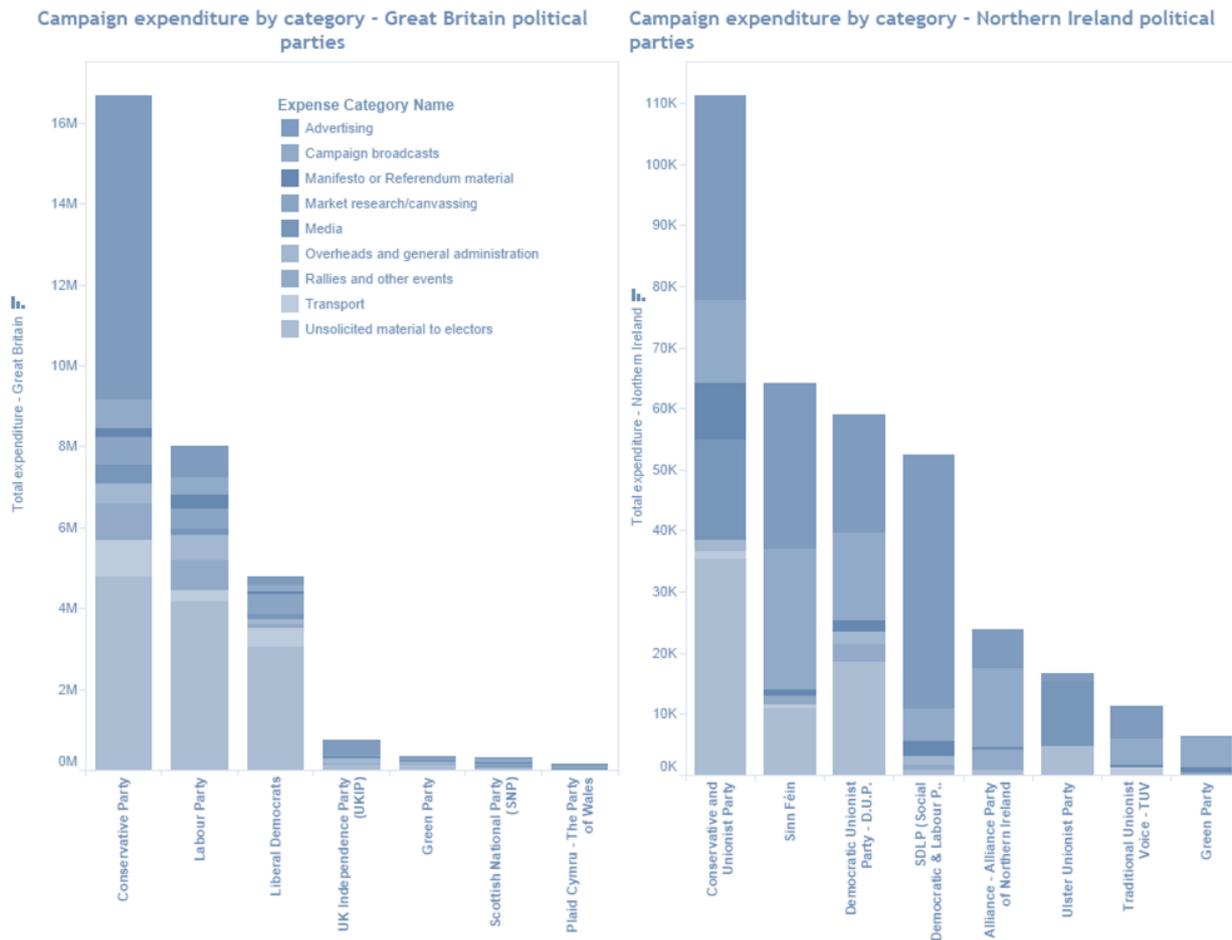
Graphique 12.2. Dépenses des candidats lors des élections générales au Parlement britannique de 2010, par parti politique, pendant la campagne longue et pendant la campagne courte



Note: La « campagne longue » désigne la période de plusieurs mois qui précède la déclaration de candidature officielle d'une personne à l'élection générale, à laquelle s'applique une limite. La « campagne courte » désigne la période de quelques semaines qui suit la déclaration de candidature officielle d'une personne et dure jusqu'à la date du scrutin, à laquelle s'applique une autre limite.

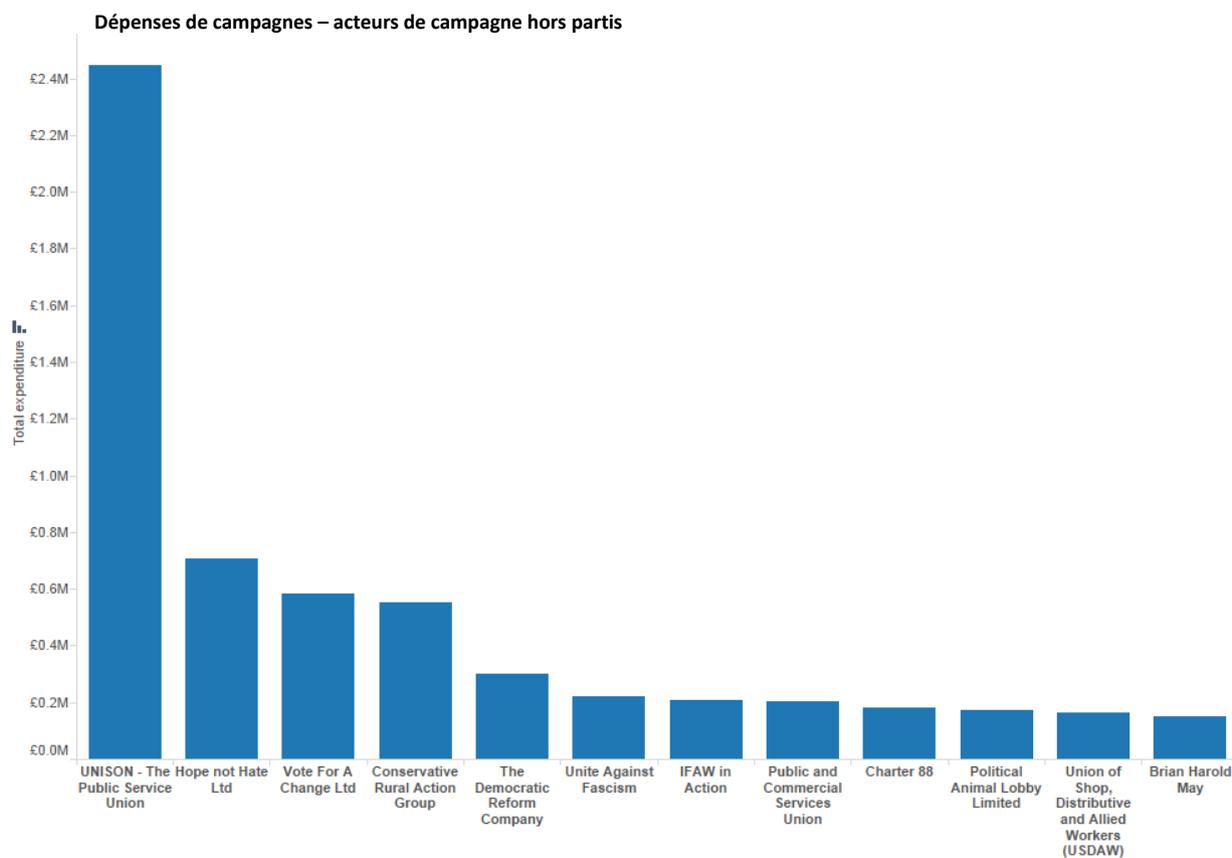
Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Graphique 12.3. Dépenses de campagne, par catégorie, lors de l'élection générale au Parlement britannique de 2010



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Graphique 12.4. Dépenses de campagne (acteurs de campagne hors partis) lors de l'élection générale au Parlement britannique de 2010



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Intégrité – conseils et directives de la Commission

Au Royaume-Uni, la Commission électorale est chargée de prendre les mesures nécessaires au respect des règles relatives au financement des partis, des candidats et des tierces parties. Conformément aux principes de bonne réglementation, l'action de la Commission consiste à adopter une réglementation efficace, proportionnée et juste. Le cas échéant, elle prodigue conseils et directives de manière volontariste pour s'assurer que la réglementation est correctement appliquée. La Commission est déterminée à aider ceux qu'elle réglemente à avoir une compréhension précise de leurs obligations réglementaires. Elle produit des directives très complètes sur un vaste éventail de sujets, répond aux demandes de conseil et offre des formations sur demande.⁴ La Commission veille attentivement à s'assurer qu'il est aussi facile que possible de mettre en œuvre la réglementation en proposant des conseils et des mécanismes d'application efficaces et en publiant des directives qui expliquent comment appliquer la réglementation, en offrant ses conseils en réponse aux questions qui lui sont posées et en explorant de nouveaux moyens d'échanger avec ceux qu'elle réglemente pour les tenir informés des règles et de la manière de s'y conformer.

De plus, la Commission encourage avec volontarisme l'application de la réglementation en donnant par exemple des conseils spécifiques aux partis nouvellement enregistrés et en envoyant aux partis des notifications de rappel avant les dates de remise des rapports. Elle rencontre régulièrement les partis pour discuter de problèmes nouveaux et mène des campagnes de suivi afin de déterminer si les personnes et les organisations doivent être alertées au sujet des obligations réglementaires qui s'imposent à elles.

Application et contrôle

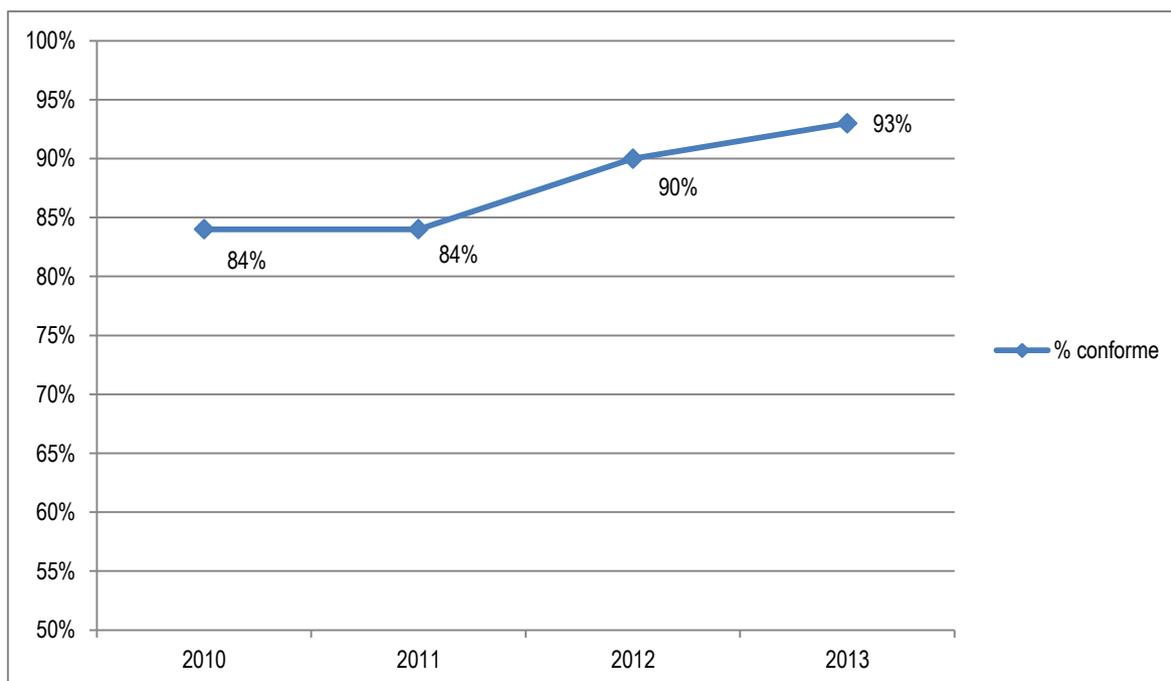
Comme on l'a noté, la Commission cherche le cas échéant à fournir des conseils et des directives pour veiller à l'application de la réglementation. Lorsque c'est nécessaire, toutefois, elle dispose d'une série de pouvoirs lui permettant d'obtenir des informations et de sanctionner les infractions à la loi.

La Commission et les tribunaux sont dotés d'un certain nombre de pouvoirs de contrôle et d'enquête leur permettant d'exiger la transmission d'informations, la présence à des entretiens et la vérification de documents, y compris *in situ*. La Commission dispose également d'une série de pouvoirs de sanction administrative, dont la faculté d'imposer des pénalités monétaires fixes ou variables, de délivrer des notifications de mise ou remise en conformité (imposant les mesures à prendre pour sortir d'un état de non-conformité ou pour en supprimer les effets), de délivrer des notifications de cessation (dont le non-respect constitue une infraction pénale) et de valider des mesures de mise en conformité. Elle peut aussi déférer les dossiers aux organes judiciaires aux fins de poursuites pénales.

La politique de contrôle de la Commission précise la manière dont elle accomplit ces missions.⁵

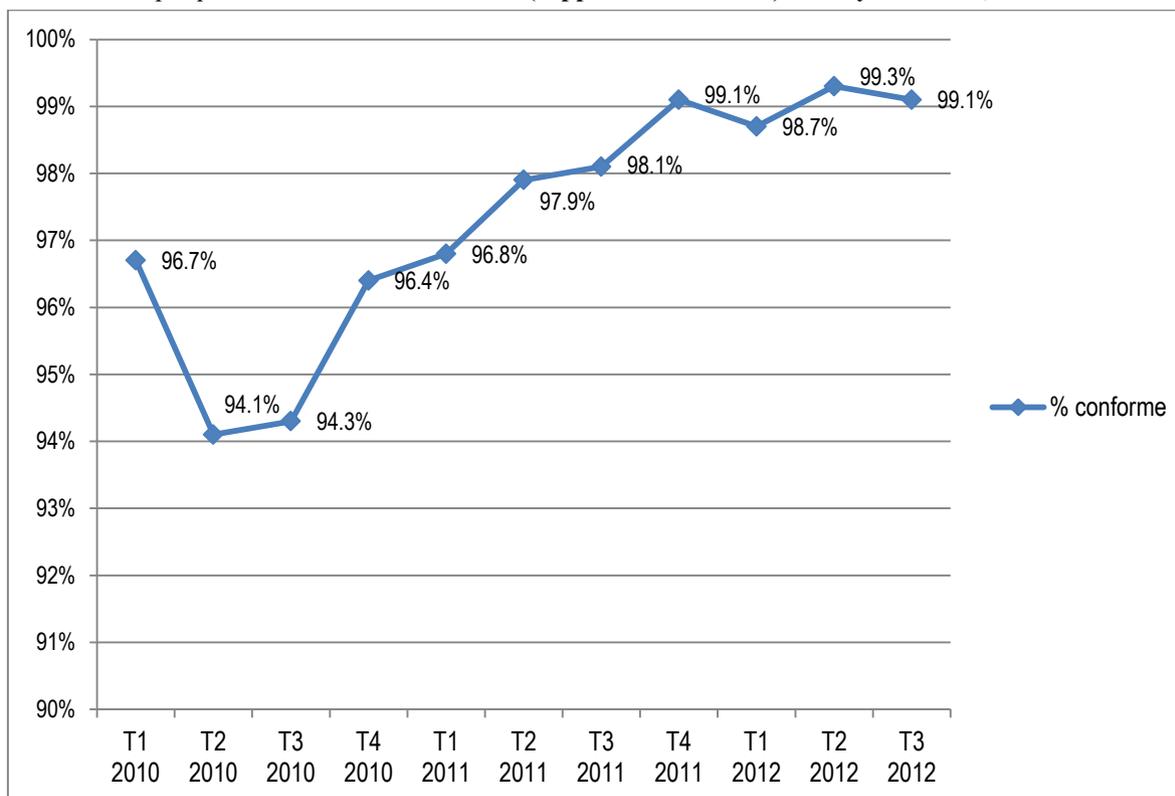
Le niveau de respect des obligations est généralement élevé. Il a augmenté depuis que la Commission a été dotée de pouvoirs de sanction administrative. Les graphiques 12.5 et 12.6 présentent des exemples de taux de conformité depuis 2010 concernant la transmission de relevés de comptes annuels et de rapports trimestriels sur les dons déclarables par les partis politiques.

Graphique 12.5. Taux de conformité (relevés de comptes) au Royaume-Uni, 2010-13



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Graphique 12.6. Taux de conformité (rapports trimestriels) au Royaume-Uni, 2010-12



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

La Commission a délivré 25 notifications de sanction depuis qu'elle a été dotée de ce pouvoir en 2010, dont une série de pénalités monétaires variées et de notifications de mise en conformité. La plupart de ces notifications de sanction sont liées à des retards de déclaration de dons ou d'emprunts, à des retards ou omissions de remise des comptes annuels, et à l'acceptation de dons illicites. Aucune de ces sanctions n'a fait l'objet d'un appel devant les tribunaux. La Commission poursuivra ses efforts pour améliorer ces taux de conformité aux règles dans ce domaine et dans d'autres.

Défis et risques

La question du mode de financement des partis politiques reste ouverte, dans les assemblées législatives du Royaume-Uni et ailleurs. Certains aspects du financement privé inquiètent manifestement l'opinion publique, mais rien n'indique qu'elle soit favorable à une augmentation du financement public.

La modification la plus récente des dispositions relatives au financement politique a porté sur les obligations faites aux tierces parties faisant campagne avec la Loi sur la transparence du lobbying, des campagnes électorales par des tierces parties et de la gestion des organisations syndicales de 2014. Cette loi a étendu le champ des entités soumises aux règles et renforcé les obligations de déclaration. La Commission a pris langue avec ceux qui pouvaient être concernés pour mieux faire connaître les nouvelles mesures et a mis à jour un ensemble de directives destinées aux tierces parties avant même l'entrée en vigueur de la loi.

Selon toute vraisemblance, la dévolution des pouvoirs est appelée à se poursuivre (à l'Écosse et peut-être à d'autres parties du Royaume-Uni) suite aux élections générales du Parlement britannique du 7 mai 2015, et cela aura sans doute un impact sur la manière dont le financement politique est réglementé.

La Commission échange avec le Gouvernement, avec le Parlement et avec les organes concernés au sujet de toutes les propositions de modification de la loi. Elle est politiquement neutre, mais elle soutient fermement toute mesure allant dans le sens de l'intérêt des électeurs et veille à faire entendre sa voix lorsque des propositions sont susceptibles de les affecter.

Notes

1. Pour plus d'informations sur la Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums, voir www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents.
2. Pour plus d'informations sur la Loi sur la représentation du peuple de 1983, voir www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents.
3. Toutes les données relatives aux dons, aux emprunts et aux relevés bancaires sont peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations.
4. Les directives de la Commission électorale sont publiées à l'adresse suivante : www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/non-party-campaigners/guidance.
5. La politique de contrôle de la Commission peut être consultée à l'adresse suivante : www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.



Extrait de :

Financing Democracy

Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Grist, Rupert et Nick Wright (2017), « Royaume-Uni », dans OCDE, *Financing Democracy : Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264263994-14-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.