

N° 229

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 février 1988.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la transparence financière de la vie politique.

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciocolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (8^e législ.) : 1214, 1216 et T.A. 243.

Sénat : 227 (1987-1988).

Elections et référendums.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	9
INTRODUCTION	9
I. LE DROIT POSITIF : REGIME JURIDIQUE DES PARTIS ET MODALITES D'AIDE A LA VIE POLITIQUE ET ELECTORALE	11
A. Le régime juridique des partis politiques	12
1. La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association	11
1.1. Les principes fondamentaux de la loi de 1901	11
1.2. Les associations non déclarées	14
2. Les textes et décisions faisant référence aux partis politiques	15
2.1. L'article 4 de la Constitution de 1958 et les décisions du Conseil constitutionnel	15
2.2. Les dispositions électorales	18
2.1.1. Caractères généraux	18
2.2.2. Le droit électoral positif	20
B. Le régime des aides à la vie politique	22

1. Les aides apportées au fonctionnement des groupes parlementaires	22
2. Les aides à la presse	22
2.1. Les subventions budgétaires	23
2.2. Les allègements fiscaux	23
2.3. Les facilités postales	25
3. L'accès aux antennes de radiodiffusion et de télévision d'Etat	26
3.1. Les communications du Gouvernement ...	26
3.2. Retransmission des débats parlementaires	26
3.3. L'accès à l'antenne des formations politiques : les émissions d'expression directe .	27
C. Le financement des campagnes électorales	27
1. Le cadre juridique de l'aide de l'Etat	27
1.1. La limitation des délais officiels de campagne électorale	27
1.2. La réglementation de la propagande	29
1.2.1. Les emplacements réservés à l'affichage	29
1.2.2. La réglementation du nombre et de la forme des documents électoraux	29
1.2.3. L'interdiction de l'utilisation de la publicité commerciale, à finalité électorale, par voie de presse	30
2. Les modalités d'aide de l'Etat	30
2.1. Le remboursement partiel des frais de campagne	30
2.2. Les facilités matérielles apportées par les	

commissions de propagande	32
2.3. Le financement des pré-campagnes de "sensibilisation" pour les élections européennes	33
3. La mise à disposition de temps d'antenne ...	35
3.1. Les dispositions particulières à chaque catégorie d'élections	35
3.1.1. Les élections présidentielles	35
3.1.2. Les élections législatives	35
3.1.3. Les élections européennes	36
3.2. Dispositions générales relatives au contrôle de la répartition	36
 II. TRANSPARENCE FINANCIERE ET PATRIMONIALE DANS LES LEGISLATIONS ETRANGERES	 38
 A. Le contrôle du financement	 39
 1. L'encadrement des dépenses électorales	40
1.1. Le contrôle des dépenses	40
1.2. Le plafonnement des dépenses	41
 2. Le contrôle et la limitation des recours aux financements privés	42
2.1. Les conséquences des incertitudes statutaires	42
2.2. L'interdiction du recours à certaines sources de financement	43
2.3. Le plafonnement des recettes	43
2.4. La déclaration des dons	44
 3. La vérification et la publicité des comptes ..	45
3.1. La vérification des comptes	45

3.2. La publicité des comptes	46
B. Les modalités du financement public	47
1. Les financements indirects	47
1.1. Les facilités électorales	48
1.2. Les déductions fiscales	48
2. Le financement des groupes parlementaires	48
3. Le financement des campagnes électorales et des partis politiques	50
3.1. La prise en charge partielle des dépenses électorales	50
3.2. Les subventions annuelles de fonctionnement	52
4. L'égalité des chances et le financement de la vie politique	52
C. Les déclarations du patrimoine des hommes politiques	53
1. L'exemple américain	53
2. La législation italienne	55
3. Grande-Bretagne et Japon	56
III. LES PROPOSITIONS DE REFORME SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE	57
A. Les prises de position publiques	57
1. Les déclarations des Présidents de la	

République et des Premiers Ministres	58
2. Les programmes électoraux	58
B. Les projets et propositions de loi déposés	59
1. Les propositions de loi du groupe socialiste	59
2. Les propositions de loi du groupe communiste	61
3. Les propositions de loi déposées par les membres des groupes UDR et RPR	63
3.1. La limitation des dépenses de campagne électorale	63
3.2. La déclaration du patrimoine	64
3.3. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales	64
4. Les propositions de loi déposées par des membres de groupes centristes aujourd'hui disparus	65
5. Les propositions de loi déposées par des membres des groupes de l'UDF	66
IV. CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE LA REFORME ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	71
A. La loi organique est relative au Sénat	71
B. Le contenu des deux projets de loi	72
1. Les projets d'origine du Gouvernement	72

1.1. La déclaration de situation patrimoniale	72
1.2. Le financement des partis politiques	73
1.3. Le financement des campagnes electorales	73
1.4. Dispositions diverses	75
2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture de ces deux textes	75
2.1. Les modifications apportées à la loi organique	76
2.2. Les modifications apportées à la loi ordinaire	77
C. Les propositions de la Commission	78
1. Les fondements de ces propositions	78
2. Le contenu de ces propositions	81

Mesdames, Messieurs,

Les démocraties sont volontiers soupçonneuses. Montesquieu, se fondant sur une analyse historique et "sociologique" des principaux types de régime politique, avait conclu que le principe de la démocratie n'était autre que la vertu ; et qu'il était bien difficile qu'un régime fondé sur un principe aussi rigoureux ne dégénérât point.

Les faits lui ont donné raison quant à l'affirmation du principe, mais tort quant aux conséquences qu'il en redoutait. La démocratie est si solidement ancrée dans la conscience des Françaises et des Français que seuls quelques courants, auxquels le suffrage universel ne prête guère d'intérêt, la contestent. C'est probablement que le principe de vertu est vivace et que les responsables des affaires publiques ont à coeur de l'honorer. Il est d'ailleurs piquant d'observer que lorsque la Convention nationale, le 4 Vendémiaire de l'an IV, décréta que "chaque représentant du peuple sera tenu, dans le délai d'une décade et dans celui de deux décades pour ceux qui sont négociants ou marchands, de déposer... la déclaration... de la fortune qu'il avait au commencement de la Révolution et de celle qu'il possède actuellement" (1), les documents produits firent cesser les polémiques : "on y constate", déclare un analyste de ces déclarations (2), "que le plus grand nombre des conventionnels, bien loin de s'être enrichis comme le leur reprochaient des adversaires de mauvaise foi, se trouvaient dans le plus piteux état". Il est vrai que l'indemnité versée aux membres de la Convention était alors conçue davantage comme un secours que comme une véritable indemnité, qu'elle était payée en assignats, et que la dépréciation monétaire était rapide. Mais il faut retenir de cet unique précédent relatif à la situation de fortune des élus que la détention d'un mandat public n'était pas source d'enrichissement.

(1) François FURET et Denis RICHET notent que "l'antiparlementarisme, ou plutôt la haine des parlementaires, se développa pendant l'été et l'automne 1795". (La Révolution française - Fayard - 1973 - p. 314) Il est vrai que moins d'un mois avant le décret sur la fortune, la Convention avait adopté le décret des "deux-tiers" qui réservait aux membres de la Convention les deux tiers des sièges à pourvoir dans les nouveaux conseils...

(2) Ch. BEAUQUIER - "La déclaration de fortune" - La Revue britannique. 1896.

Les choses, à l'évidence, n'ont pas changé à cet égard. Chacun peut aisément s'en convaincre en considérant, avec objectivité, la situation et en observant l'étonnante disproportion existant, de façon quasi-permanente, entre le nombre et la persistance des rumeurs et la rareté des faits. Aussi bien, le problème réel n'est-il pas là mais dans le coût sans cesse croissant des formes de la compétition politique moderne et dans la nécessité de prendre en compte ces outils aujourd'hui indispensables à la démocratie que sont les partis politiques.

La Constitution du 4 octobre 1958 a d'ailleurs innové dans la tradition juridique française en soulignant que "les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage". Pour la première fois, un article de la Constitution est consacré aux partis politiques et pour la première fois les partis bénéficient donc d'un statut constitutionnel. Pour de multiples raisons, cependant, ce principe n'a jusqu'à maintenant été suivi d'aucune mise en oeuvre législative : les partis et groupements politiques sont ou bien des groupements de pur fait ou bien des associations soumises à la loi de 1901 ; les modalités de leur financement, public ou privé, ne font l'objet d'aucune réglementation ; les frais engagés par les candidats lors des campagnes électorales ne font l'objet que de remboursements partiels. Bref, il existe un ensemble de raisons parfaitement objectives qui justifient que des initiatives soient prises en la matière par le Gouvernement, même s'il est vrai, ainsi que l'explique l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la transparence financière de la vie politique, que "la question du financement de la vie politique a connu récemment, et pour une cause occasionnelle, un regain d'actualité".

C'est en fonction de cet ensemble d'éléments qu'il convient d'apprécier la réforme proposée par le Gouvernement. Celle-ci se présente sous la forme de deux projets abordant trois problèmes essentiels :

. la séparation en deux projets de loi est la conséquence imposée de la distinction opérée par la Constitution entre les matières relevant d'une loi organique et les matières relevant de la loi ordinaire. Parmi les premières figurent les modalités de l'élection du président de la République (art. 6 de la Constitution) et le régime des inéligibilités des membres du Parlement (art. 25 de la Constitution). Cette distinction entraîne une conséquence importante : les dispositions organiques concernant les députés et les sénateurs, le projet acquiert ainsi le caractère de "loi organique relative au Sénat", caractère qui, en application de l'article 46 de la Constitution, impose que le texte soit voté "dans les mêmes termes par les deux assemblées".

. Les trois thèmes fondamentaux abordés par ces projets de loi sont l'obligation d'une déclaration de situation patrimoniale par les hommes politiques les plus en vue ; les modalités de financement de certaines campagnes électorales (élection à la présidence de la République et à l'Assemblée nationale) ; et enfin l'instauration d'un

mécanisme de financement des partis et groupements politiques par des crédits budgétaires.

Bien qu'elle emprunte la forme de deux projets de loi distincts, cette réforme constitue un ensemble qui n'autorise en fait qu'une présentation générale commune, faite ici même, avant l'examen des articles constituant le projet de loi organique relatif à la transparence financière de la vie politique. Cette présentation générale respecte un plan très simple qui s'efforce de répondre aux questions suivantes :

- quel est l'état du droit positif dans lequel s'insère la réforme proposée par le Gouvernement ?

- quels enseignements peut-on tirer des législations étrangères relatives aux mêmes types de problème ?

- des propositions ont-elles déjà été formulées en France à ce sujet et quelles solutions préconisaient-elles ?

- quelles sont les caractéristiques essentielles de la réforme proposée par le Gouvernement ?

I. LE DROIT POSITIF : REGIME JURIDIQUE DES PARTIS ET MODALITES D'AIDE A LA VIE POLITIQUE ET ELECTORALE

Quatre éléments fondamentaux caractérisent ce droit positif :

1. La notion de "parti et groupement politique" est relativement imprécise juridiquement : la distinction entre les deux termes de la notion n'est pas claire ; les partis sont des associations, mais déclarées ou non, ce qui interdit d'en faire un recensement exact. On ne peut donc les appréhender que par le biais de la déclaration lorsqu'ils sont déclarés, ou encore par leurs manifestations électorales ou consécutives aux élections : présentation de candidats ; résultats électoraux ; constitution de groupes parlementaires.

2. Le droit électoral positif français ne fait référence à cette notion que lorsqu'il détermine les modalités d'accès à la propagande radiotélédiffusée, c'est-à-dire lorsqu'il définit les conditions dans lesquelles les différents partis et groupements politiques sont admis à participer aux opérations permettant l'expression du suffrage, et il établit toujours une discrimination entre les concurrents selon leur importance. Cette discrimination est à trois niveaux pour les élections législatives (partis représentés par un groupe parlementaire ; partis non représentés par un groupe mais présentant au moins 75 candidats au premier tour de scrutin ; partis se situant en dessous de ce seuil) et à

deux niveaux pour les élections européennes (partis représentés par un groupe ; autres listes).

3. La notion utilisée par les lois électorales pour déterminer les modalités d'aide à la compétition électorale ou la composition de certaines commissions n'est donc pas celle de partis ou groupements politiques, mais celle de "candidat" : le droit français connaît la vie électorale ; il ne connaît pas la vie politique.

4. Il n'existe donc, en droit positif, aucune disposition spécifique concernant le financement direct des partis et groupements politiques, qu'il soit public ou qu'il soit privé, non plus qu'aucune disposition concernant la déclaration de situation patrimoniale des hommes politiques.

A. Le régime juridique des partis politiques

Malgré le rôle essentiel qu'ils jouent dans la vie politique et le fonctionnement des institutions, malgré la consécration constitutionnelle de leur mission par l'article 4 de la Constitution de 1958, les partis politiques ne sont soumis à aucun statut juridique spécifique : ils ne sont juridiquement que des associations soumises, comme toutes les autres associations, aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901 et rares sont les textes de droit positif faisant explicitement référence à la notion de partis politiques.

1. La loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

Il est inutile de procéder à une analyse exhaustive des dispositions de cette loi et seuls seront rappelées ici d'une part les règles essentielles applicables aux partis politiques constitués en application de cette loi, d'autre part les règles appliquées aux partis ou groupements politiques qui constituent de simples associations de fait, donc constitués en marge de la loi de 1901.

1.1. Les principes fondamentaux de la loi de 1901

. **Liberté de création** : l'article 2 dispose que les associations pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable. Ce principe a été rangé par le Conseil constitutionnel, dans la décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, "au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution".

. **Variation dans la capacité juridique** : trois régimes distincts régissent la capacité juridique des associations :

- les associations non déclarées ne disposent en théorie d'aucune capacité juridique. Cependant, sous la pression de certaines nécessités pratiques, et notamment en raison du constat que certains partis politiques n'étaient autre chose que des associations non déclarées, cette catégorie a été dotée d'une certaine capacité juridique.

- les associations déclarées peuvent, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, acquérir à titre onéreux, mais pas à titre gratuit, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes :

. les cotisations de leurs membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 100 F ;

. le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ;

. les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent.

- les associations reconnues d'utilité publique ont une capacité juridique encore plus étendue puisque le principe est qu'elles "peuvent faire tous les actes de la vie civile qui ne sont pas interdits par leurs statuts".

S'agissant de leur patrimoine, il convient de noter les points suivants :

. elles ne peuvent posséder ou acquérir d'autres immeubles que ceux nécessaires au but qu'elles se proposent ;

. elles peuvent recevoir des dons et legs.

- une disposition commune à toutes les associations, déclarées ou non déclarées, mérite enfin d'être rappelée : l'article premier de la loi de 1901 définit l'association comme "la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun d'une façon permanente leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices". Il s'ensuit donc qu'il n'est pas interdit à une association de réaliser des bénéfices : ce qui est interdit, c'est d'une part que le but de l'association soit le partage de ces bénéfices et d'autre part que les bénéfices éventuellement réalisés soient partagés entre les associés.

. Objet de l'association

L'article 3 de la loi de 1901 dispose que "toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes moeurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, est nulle et de nul effet". L'association étant définie comme une convention, ces dispositions sont largement tautologiques et se bornent à reproduire les articles 1131 et 1133 du code civil qui déclarent qu'elle ne peut avoir aucun effet les obligations illicites, c'est-à-dire fondées sur une cause

prohibée par la loi, contraire aux bonnes moeurs ou contraires à l'ordre public. Quant aux mentions relatives à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement, il s'agit pour la première de la reproduction des dispositions pénales et pour la seconde de la transposition de l'article 2 de la loi constitutionnelle du 14 août 1884 posant que "la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision".

La sanction de la violation de ces dispositions est la dissolution qui peut être prononcée selon deux voies différentes :

- en application de l'article 7 de la loi de 1901, par le tribunal de grande instance à la requête de tout intéressé ou à la diligence du ministère public ;

- ou bien, en application de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées, par décret du Président de la République pris en conseil des Ministres.

1.2. Les associations non déclarées

- Lorsqu'une association n'est pas déclarée, elle est donc en principe dépourvue de capacité juridique puisqu'elle ne jouit pas de la personnalité morale. Cette situation appelle deux observations :

. théorique, car il est illogique de reconnaître la liberté d'association sans donner aux associations les moyens nécessaires à leur développement ;

. pratique car de nombreuses associations, bien que non déclarées, n'en ont pas moins une existence réelle et une activité importante, susceptibles l'une et l'autre de léser les tiers. On sait par exemple que le Parti communiste et la SFIO étaient de simples associations non déclarées.

- Des solutions ont donc été dégagées qui permettent à une association non déclarée, mais cependant licite en vertu de la liberté d'association, d'agir en justice :

. elle peut être assignée en justice en la personne de ses représentants en tant qu'association de fait (Rennes - 2 février 1953 - D. 53 p. 230) ;

. elle peut plaider par mandataire (Cass. civ 20 décembre 1949 - JCP 1950-2 5419) et tenter un recours pour excès de pouvoir devant les juridictions administratives (C.E. 21 mars 1919 - Dame Polier) ;

. elle jouit d'une entière liberté pour fixer les droits et obligations de ses membres (Rouen - 7 décembre 1927) ;

En revanche, n'ayant pas la personnalité morale, elle ne bénéficie d'aucune capacité à recevoir, caractère qui revêt un intérêt tout particulier pour la réforme proposée par le Gouvernement puisque cette réforme comporte des modalités de financement public des partis et groupements politiques...

2. Les textes et décisions faisant référence aux partis politiques

2.1. L'article 4 de la Constitution de 1958

2.1.1. L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose 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."

S'il est nouveau en droit français que la Constitution consacre ainsi le rôle des partis politiques (1), il convient en revanche d'observer que la rédaction de l'article 4 n'innove pas fondamentalement par rapport au droit commun des associations tel qu'il a été rappelé ci-dessus (2).

2.1.2. Les décisions du Conseil constitutionnel faisant référence à l'article 4 de la Constitution ne permettent guère d'en préciser la signification.

a) C'est à propos du Règlement de l'Assemblée nationale que fut rendue la première de ces décisions. La Commission spéciale chargée de préparer un projet de règlement définitif, considérant que "les groupes de l'Assemblée sont incontestablement des groupements politiques", avait décidé que la déclaration politique remise à la présidence par les groupes lors de leur constitution devaient donc respecter les prescriptions figurant à l'article 4 de la Constitution. L'article 19, alinéa 3, du Règlement disposait à cet effet que "le Bureau de l'Assemblée peut surseoir à l'insertion au Journal officiel des documents déposés par un groupe dont la déclaration politique lui

(1) Un avant-projet de Constitution préparé par M. Michel Debré était plus explicite. "Les groupes ou formations qui présentent des candidats aux élections ou qui ont une activité politique peuvent se constituer librement. Ils doivent cependant se déclarer et déposer leurs statuts

Leur organisation doit s'inspirer des principes démocratiques. Ils doivent rendre compte annuellement de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil constitutionnel qui est habilité à vérifier la sincérité des déclarations produites.

Les observations du Conseil constitutionnel sont publiées au Journal Officiel.

La constatation par le Conseil constitutionnel d'une violation des dispositions du présent article autorise le Gouvernement à demander devant la Haute Cour de justice la dissolution du groupement incriminé".

On sait également que le 7 décembre 1945, la Commission de l'Assemblée nationale constituante chargée d'élaborer un projet de constitution avait retenu le principe d'un schéma de statut des partis politiques prévoyant notamment le contrôle de leurs dépenses et de leurs ressources

(2) L'article 4 de la Constitution est généralement considéré comme étroitement inspiré par l'article 21 de la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949. Ce dernier texte prévoit cependant que les partis "doivent rendre compte publiquement de l'origine de leurs ressources"

semblerait contraire aux dispositions de l'article 4 de la Constitution. Il en saisit l'Assemblée qui statue à sa plus prochaine séance sur la recevabilité de cette déclaration."

Le Conseil constitutionnel (décision n° 59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959) déclara ces dispositions non conformes à la Constitution au motif que "combinées avec celles de l'alinéa 2 du même article et celles de l'article 20, elles n'ont pas seulement pour effet de permettre de faire obstacle à l'insertion au Journal officiel de la déclaration politique d'un groupe, mais aussi d'empêcher la formation même de ce groupe, par une appréciation, laissée à la seule Assemblée nationale, de la conformité de la déclaration politique dudit groupe aux dispositions de l'article 4 de la Constitution".

L'intérêt de cette décision pour la notion de "partis et groupements politiques" est évidemment que le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas comme infondée l'assimilation des "groupes parlementaires" aux "groupements politiques". Les raisons de la censure sont d'un autre ordre : il s'agit d'une atteinte au principe de la liberté de création des associations, aussi bien qu'au principe de la libre formation des groupements politiques (art. 4 de la Constitution) ou encore du constat que la seule Assemblée nationale, c'est-à-dire la majorité, soit juge en la matière.

b) Une deuxième décision (décision n° 71-42 DC du 18 mai 1971) concernant le Règlement du Sénat apporte un nouvel élément d'information : le Conseil considère "que l'obligation faite à chaque groupe de rendre publique une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'il préconise, n'emporte aucun contrôle sur le contenu de cette déclaration ; que, dès lors, cette obligation n'est contraire à aucune disposition de la Constitution."

Cette décision -bien que cela ne soit pas explicite- semble donc confirmer que la réglementation des groupes parlementaires est soumise au respect des dispositions de l'article 4 de la Constitution et que par conséquent les groupes parlementaires sont bien des "groupements politiques" au sens de cet article. Cette interprétation a d'ailleurs été très nettement affirmée par la Commission chargée par l'Assemblée nationale en 1959 d'élaborer un règlement définitif (les groupes parlementaires sont "incontestablement des groupements politiques") ainsi que par la Commission des Lois du Sénat (rapport n° 170 (1970-1971) - Modification du Règlement).

On observera également que le Conseil reconnaît ainsi la conformité à la Constitution de la nécessité d'une déclaration préalable pour autant qu'aucun contrôle n'est exercé sur elle.

c) Le 23 mai 1979, le Conseil constitutionnel (décision n° 79-164 DC) évoque à nouveau l'article 4 de la Constitution. Une loi relative aux modalités de certaines élections en Nouvelle-Calédonie disposait, en son article 3, que "les listes qui ont recueilli moins de 5% des suffrages exprimés n'ont droit ni à la restitution du cautionnement versé ni au remboursement des dépenses de propagande". Le Conseil

considéra "qu'en vertu de l'article 4 de la Constitution les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et qu'ils se forment et exercent leur activité librement ; que cette disposition, dont il appartient à la loi d'assurer la mise en oeuvre, ne fait pas obstacle à ce que celle-ci subordonne la restitution d'un cautionnement et le remboursement des frais de propagande à l'obtention d'un nombre minimum de suffrage".

Cette décision revêt pour notre sujet une grande importance à un double point de vue :

- elle confirme qu'il est parfaitement conforme à la Constitution de subordonner le remboursement de certains frais électoraux à l'obtention d'un nombre minimum de suffrages, en l'occurrence 5 % des suffrages exprimés : on sait que tel est le mécanisme retenu pour le remboursement lors des élections au Conseil général (art. L. 216 du code électoral), au conseil municipal (art. L. 242), au conseil régional (art. L. 355), lors des élections sénatoriales (art. L. 308) et législatives (art. L. 167) ainsi que lors de l'élection à la Présidence (art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel).

- elle semble faire appel à une initiative législative en mentionnant incidemment qu'il appartient à la loi d'assurer la mise en oeuvre des dispositions de l'article 4 de la Constitution. Tout le problème est évidemment de savoir si par cette incidente le Conseil a entendu inciter à l'élaboration d'un statut des partis et groupements politiques développant les principes posés par l'article 4 de la Constitution ou s'il a entendu préciser préventivement que la mise en oeuvre de l'article 4 relevait du domaine de la loi et non du domaine du règlement.

d) La troisième décision faisant référence à l'article 4 de la Constitution est la décision n° 84-181 DC des 10 et 11 octobre 1984, concernant la loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse. Les requérants avançaient que l'application de la loi aux partis politiques violait l'article 4 de la Constitution. Le Conseil n'admet pas cette argumentation et banalise en quelque sorte les partis politiques à cet égard en considérant que les dispositions de l'article 4 de la Constitution "n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer aux partis politiques, en matière de liberté de la presse, des droits supérieurs à ceux que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 reconnaît à tous les citoyens ; qu'il incombe seulement au législateur de formuler des prescriptions tendant à empêcher que l'application des règles relatives à la transparence financière et au pluralisme des entreprises de presse n'entrave l'activité spécifique des partis politiques dont le libre exercice est garanti par l'article 4 de la Constitution."

e) D'une toute autre portée est enfin la décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 (loi relative à la liberté de communication)

car le Conseil se prononce non seulement sur la portée de l'article 4 de la Constitution mais également sur celle du principe d'égalité affirmé par l'article 2 de la Constitution.

La disposition contestée était l'article 14 de la loi ouvrant aux partis politiques la possibilité de diffuser des messages publicitaires à caractère politique sur les ondes. Les requérants avançaient que cette possibilité créait entre les partis une inégalité tenant à la disparité de leurs ressources financières. Le Conseil se prononce successivement sur la conformité de cette disposition aux articles 4 et 2 de la Constitution :

- il considère tout d'abord "que l'article 14 de la loi n'entrave pas le libre exercice par les partis et groupements politiques de leur activité ; qu'il n'est, par suite, pas contraire à l'article 4 de la Constitution".

- il considère ensuite "qu'il ressort des dispositions combinées des articles 14 et 27-I qu'en donnant à la commission nationale de la communication et des libertés la mission d'exercer un contrôle "par tous moyens appropriés, sur l'objet, le contenu et les modalités de programmation des émissions publicitaires" diffusées par les sociétés nationales de programme et par les titulaires d'autorisations délivrées pour des services de communication audiovisuelle, le législateur a nécessairement invité cette commission à fixer, dans le respect des dispositions du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 27-I, des règles garantissant l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; que, conformément aux principes posés par les articles 1er et 3 de la loi, le respect de cet impératif fait obstacle à ce que les émissions publicitaires à caractère politique puissent privilégier quiconque en raison, notamment, des moyens financiers dont il dispose ; que, dans ces conditions, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité ne peut être retenu."

2.2. Les dispositions électorales

2.1.1. Caractères généraux

Avant de passer en revue les diverses dispositions de nature électorale figurant dans le droit positif et faisant expressément référence à la notion de partis politiques, il est utile de souligner les caractères généraux de ce recensement .

. Un seul article du code électoral mentionne explicitement les partis politiques : il s'agit de l'article L. 167-1 qui définit les modalités d'organisation de la propagande électorale sur les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision.

. la totalité des dispositions recensées, celles du code électoral comme celles figurant dans des textes spécifiques, sont d'ailleurs des dispositions relatives à ce type de propagande : il n'est fait nulle mention des partis ou groupements politiques pour les autres opérations du processus électoral, y compris la composition des commissions de propagande ou de contrôle des opérations électorales.

. Lorsqu'il est fait mention des partis ou groupements politiques, la mention est très généralement médiata et non pas immédiate : les partis ne sont pris en compte que par le biais de leur expression parlementaire et dans la mesure où ils sont représentés par un groupe parlementaire, à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Il est d'ailleurs possible de déceler à cet égard une évolution depuis les débuts de la Cinquieme République, époque à laquelle certains textes font directement référence aux partis politiques eux-mêmes, conformément à la législation de la Quatrième République (1).

C'est en réalité, à cette époque, l'ensemble du processus électoral qui fait référence à la notion de parti ou groupement politique. L'article 4 de la Constitution de 1958 consacre cette notion en en reprenant l'exacte terminologie mais en revanche la législation électorale de la Cinquieme République ne fait plus référence -sauf en matière de propagande radiotélédiffusée- à elle : la notion clé est désormais celle de candidats ou de listes de candidats.

(1) La législation électorale de la Quatrième République se distingue notablement de celle de la Cinquieme République en ce qu'elle fait explicitement référence aux partis politiques :

- la loi n° 46-679 du 13 avril 1946 relative à l'élection des députés précise (art. 4) que "les déclarations de candidatures doivent indiquer . . . s'il y a lieu, le parti ou l'organisation politique auquel (les candidats) entendent se rattacher sur le plan national . . . Pour bénéficier sur le plan national des sièges complémentaires prévus aux articles 13, 16 et 17 de la présente loi, chaque liste de circonscription doit être rattachée à un parti ou à une organisation politique qui présente des listes dans vingt circonscriptions au moins"

- la loi du 5 octobre 1946 interdit aux listes d'une même circonscription d'être rattachées au même parti ou à la même organisation.

- la loi n° 46-2383 du 27 octobre 1946 (bientôt remplacée par la loi du 23 septembre 1948) qui traite de l'élection des membres du Conseil de la République accroit encore le rôle des partis politiques : ceux-ci interviennent à tous les stades du processus ; un mandataire de chaque parti ou organisation politique représenté par un groupe à l'Assemblée nationale peut assister aux opérations de la commission centrale de recensement . des sièges sont attribués aux partis ou organisations politiques pour assurer l'application de la représentation proportionnelle sur le plan national . Une loi du 5 avril 1947 développe cette logique en posant que si un conseiller de la République décède ou démissionne, l'Assemblée proclame élu le délégué du comité électoral du département, désigné par le parti intéressé.

- la loi du 9 mai 1951, qui instaure le mécanisme des apparentements pour les élections à l'Assemblée nationale accorde également une place éminente aux partis . l'article 6 (4°) n'autorise l'apparentement qu'entre listes de partis ou groupements nationaux composées uniquement de candidats appartenant à ces partis ou groupements. L'alinéa 5° du même article définit "comme national tout parti ou groupement qui présente un ou plusieurs candidats dans trente départements au minimum sous la même étiquette"

2.2.2. Le droit électoral positif

a) L'organisation des campagnes référendaires a connu une évolution :

. pour le référendum du 28 septembre 1958, un décret du 20 août 1958 autorise à effectuer une propagande à la radiodiffusion et à la télévision :

"1° les partis politiques

2° les groupements constitués sous la forme d'association déclarée à la date de publication du présent décret, dont l'objet statutaire vise à l'organisation ou à la réforme des institutions et dont l'action s'étend à l'ensemble du territoire national".

Ces partis et groupements devront adresser une demande spécifique au ministre de l'Intérieur : une commission examinera les demandes et dressera la liste des partis et groupements autorisés à effectuer de la propagande.

Les circonstances politiques et juridiques dans lesquelles se déroule ce référendum, qui a pour objet de permettre au peuple français de se prononcer sur le projet de Constitution, suffisent bien entendu à expliquer les règles ainsi posées.

. celles-ci sont d'ailleurs différentes dès l'organisation du référendum suivant, celui du 8 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes. Le décret du 8 décembre 1960 autorise à effectuer de la propagande les partis politiques représentés par un groupe à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Ce critère de la représentation parlementaire, et de la nécessité de la représentation par le biais d'un groupe, est retenu pour l'organisation de la propagande lors de chacun des referendums ultérieurs : referendum du 8 avril 1962 (décret du 20 mars) ; referendum du 28 octobre 1962 (décret du 6 octobre) ; projet de referendum du 16 juin 1968 (décret du 28 mai (1)) ; referendum du 27 avril 1969 (décret du 3 avril qui prend en compte les "partis et groupements politiques dont les élus ont constitué à la date du présent décret un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat") ; et enfin referendum du 23 avril 1972 (décret du 5 avril).

(1) L'article 3 de ce décret ne prend en compte que les partis politiques "dont les élus à l'Assemblée nationale ont, à la date du présent décret, constitué un même groupe parlementaire. Si un groupe parlementaire est constitué d'élus se réclamant de plusieurs partis ou groupements politiques, l'utilisation des moyens prévus par le présent décret est attribuée à l'ensemble formé par ces partis ou groupements, représenté par le président du groupe". Ce décret est le seul à ne pas prendre en compte les partis représentés également par un groupe au Sénat.

b) Pour l'élection du Président de la République au suffrage universel, c'est la notion de candidat qui prime, les partis politiques n'ayant qu'éventuellement un rôle accessoire, selon le désir des candidats. Le décret du 14 mars 1964 prévoit en effet que, si "les heures d'émission sont utilisées personnellement par les candidats", cependant "chaque candidat peut demander que les partis ou groupements politiques dont l'action s'étend à la généralité du territoire national et désignés par lui participent à ses émissions, après y avoir été habilités par la commission nationale de contrôle qui vérifiera que ces partis ou groupements répondent à ces exigences".

c) L'organisation des élections à l'Assemblée nationale fait évidemment une référence beaucoup plus directe aux partis et groupements politiques. L'article L. 167-1 du code électoral définit les modalités d'organisation de la campagne sur les antennes du service public de radio-diffusion et de télévision :

- le principe de base est que "les partis et groupements" -sans autre précision- pourront utiliser ces antennes pour leur campagne ;

- les modalités d'utilisation diffèrent selon que les partis ou groupements sont représentés ou non par des groupes parlementaires "de l'Assemblée nationale" :

- . "pour le premier tour de scrutin, une durée d'émission de trois heures est mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale.

"Cette durée est divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes qui appartiennent à la majorité, l'autre à ceux qui ne lui appartiennent pas.

"Les émissions précédant le deuxième tour de scrutin ont une durée d'une heure trente : elles sont réparties entre les mêmes partis et groupements et selon les mêmes proportions.

."Tout parti ou groupement présentant au premier tour de scrutin soixante-quinze candidats au moins a accès aux antennes de radiodiffusion - télévision française" pour une durée de sept minutes au premier tour et de cinq minutes au second, dès lors qu'aucun de ses candidats n'appartient à l'un des groupements ou partis bénéficiant d'émissions au titre du paragraphe (ci-dessus).

"L'habilitation est donnée à ces partis ou groupements dans des conditions qui seront fixées par décret".

d) Un principe analogue à celui mis en vigueur pour les élections à l'Assemblée nationale régit les conditions de propagande lors de l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, étant précisé que "la propagande électorale est réservée aux partis politiques français ainsi qu'aux listes en présence" (art. 16 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977).

B. Le régime des aides à la vie politique

Conformément à la tendance notée ci-dessus, et donc de façon logique, il n'existe actuellement aucun régime législatif d'aide directe au financement, public ou privé, des partis et groupements politiques. Mais on doit observer qu'en revanche des modalités d'aide à la vie politique existent.

1. Les aides apportées au fonctionnement des groupes parlementaires

Les groupes parlementaires ne sont pas expressément visés par l'article 4 de la Constitution. Ils figurent bien cependant (décisions précitées du Conseil constitutionnel, en date des 17, 18 et 24 juin 1959 et du 18 mai 1971) au nombre des "groupements politiques" dont fait mention cet article.

Les Assemblées, dont les groupes parlementaires constituent des organes essentiels, mettent légitimement à leur disposition un certain nombre de moyens nécessaires à leur bon fonctionnement. C'est ainsi que des locaux leur sont affectés en propre à l'intérieur des assemblées et que certains frais de fonctionnement font l'objet d'une prise en charge partielle par le budget de chacune d'elles. Par ailleurs, les membres des groupes versent une cotisation à ceux-ci.

Ces moyens financiers et matériels permettent aux groupes de faciliter l'exercice du mandat de leurs membres. Mais compte tenu des liens étroits entre les grandes formations politiques et la plupart des groupes parlementaires, on peut considérer que ces avantages constituent, en même temps, des facilités pour les partis puisqu'ils sont directement destinés à ceux de leurs membres qui les représentent au Parlement.

2. Les aides à la presse

Les dispositions en vigueur prévoient plusieurs formes d'aides à la presse d'opinion, sans que ces aides soient d'ailleurs limitées aux seules publications des partis politiques : avantages fiscaux ; subventions ; tarifs postaux privilégiés.

L'importance du rôle de la presse, en matière de diffusion des idées politiques et de propagande, confère à ces aides une portée qui est loin d'être négligeable.

Pour bénéficier de la plupart des aides publiques à la presse, les entreprises concernées doivent être homologuées par la Commission paritaire des publications et agences de presse.

Il convient de distinguer deux grandes catégories d'aides : les aides directes qui prennent la forme de subventions financières inscrites en tant que telles au Budget de l'Etat et les aides indirectes

qui sont apportées sous forme d'allègements fiscaux, d'aide à l'acheminement de la presse par voie postale et d'aide à la collecte des informations.

2.1. Les subventions budgétaires

Sur les quatre types d'aides budgétaires financées sur le budget de l'Etat, trois sont susceptibles d'intéresser la presse à caractère politique :

. La réduction du tarif SNCF pour les transports de presse (110 MF inscrits au budget à ce titre en 1987 ; 136 MF en 1988) ;

. L'allègement des charges supportées par les journaux, à raison des communications téléphoniques des correspondants de presse et remboursement des transmissions en fac-similé (19 MF en 1987 ; 23,8 MF en 1988) ;

. Le fonds d'aide aux quotidiens nationaux d'information générale et politique à faible capacité publicitaire (14,7 MF en 1987, 11,4 MF en 1988) :

Sur la base du décret n° 86-616 du 12 mars 1986, qui pérennise l'aide exceptionnelle instituée en faveur de ces quotidiens depuis 1982 (décret n° 82-282 du 26 mars 1982), les aides du fonds sont accordées aux journaux d'information politique et générale de langue française répondant aux critères suivants :

-impression sur papier journal pour 90 % au moins de leur surface ;

-parution au moins cinq fois par semaine ;

-prix de vente compris entre plus 30 % et moins 10 % du prix de vente moyen des quotidiens nationaux d'information politique et générale ;

-nombre d'exemplaires n'excédant pas 250 000 pour le tirage et 150 000 pour la diffusion, l'année précédant l'octroi de l'aide ;

-recettes publicitaires inférieures à 25 % de recettes totales.

Ont été bénéficiaires de cette aide en 1986 les quotidiens "La Croix", "L'Humanité", "Libération", "Le Matin de Paris", "Présent".

"Libération", du fait de l'augmentation de sa diffusion moyenne a cessé d'être éligible en 1987. "Le Matin" disparaîtra évidemment aussi de la liste en 1988.

2.2. Les allègements fiscaux

Ils portent essentiellement sur la TVA, l'impôt sur les sociétés et l'exonération de taxe professionnelle dont bénéficient les entreprises de presse.

Mais ces avantages ne sont pas limités aux publications des partis politiques.

. S'agissant des avantages accordés au titre de la TVA, le régime spécial de la presse et de ses fournisseurs, défini par l'article 298 septies du Code général des Impôts, distingue deux taux privilégiés de TVA, selon qu'il s'agit de quotidiens - y compris le "journal du 7è jour"- et de publications assimilées aux sens de l'article 39 bis du CGI (1) ou des autres publications.

Pour l'assimilation des périodiques "politiques" au régime fiscal des quotidiens (2), la loi n° 77-1421 du 27 décembre 1977 relative au régime fiscal de certaines publications périodiques a précisé les caractéristiques à remplir :

- paraître avec une périodicité régulière une fois par semaine au moins ;

- avoir une diffusion et une audience nationales ;

- apporter de façon permanente sur l'actualité politique nationale et internationale des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens ;

- consacrer, en moyenne, à cet objet plus du tiers de leur surface rédactionnelle ;

- présenter un intérêt dépassant d'une façon manifeste les préoccupations d'une catégorie particulière de lecteurs.

- S'agissant de l'impôt sur les sociétés, l'article 39 bis du CGI autorise les entreprises de presse faisant des bénéfices soit à constituer en franchise d'impôt une provision exclusivement affectée à l'acquisition de matériels et constructions strictement nécessaires à l'exploitation du journal, soit à déduire de ces résultats les dépenses exposées en vue du même objet, dans la limite d'un plafond (60 % du bénéfice des exercices 1981 à 1991, pour les quotidiens et assimilés).

(1) Journaux, revues mensuelles ou bimensuelles consacrées pour une large part à l'information politique.

(2) . Aux quotidiens et assimilés, catégorie dans laquelle entrent notamment les hebdomadaires départementaux et régionaux consacrés à l'information politique générale, ainsi que les hebdomadaires nationaux à caractère politique, s'applique un taux de TVA de 2,1 % (1,05 % dans les DOM) ;

. Pour les autres publications, ce taux est de 4 % (3,15 % en Corse et 2 % dans les DOM) ;

Notons qu'à compter de 1989, cette distinction entre quotidiens et assimilés, d'une part, autres publications, d'autre part, perdra beaucoup de son intérêt pratique. En effet, le taux de 2,1 % (1,05 % dans les DOM) s'appliquera à l'ensemble des publications relevant du régime spécial de la presse.

Elles peuvent dans les mêmes limites déduire les dépenses d'équipement.

Pour intéressantes qu'elles soient, ces dispositions ne peuvent évidemment jouer qu'en faveur des entreprises réalisant des bénéfices, ce qui est loin d'être toujours le cas pour les publications à finalité politique.

. Il convient également de rappeler que l'article 1458 du Code général des impôts exonère de la taxe professionnelle :

- les éditeurs de feuilles périodiques ;
- certaines agences de presse.

2.3. Les facilités postales

. Des tarifs postaux préférentiels sont consentis aux publications de presse homologuées.

En application des articles D. 18 et suivants du code des postes et télécommunications, peuvent bénéficier du tarif de presse les publications présentant un caractère d'intérêt général quant à la diffusion de la pensée : instruction, éducation, formation, récréation du public, sous réserve de remplir certaines conditions et, surtout, de satisfaire aux obligations de la loi sur la presse.

Toutefois, ne peuvent prétendre à cette tarification spéciale "les publications qui constituent les organes de documentation administrative ou corporatives, de défense syndicale ou de propagande pour des associations, groupements ou sociétés."

Les grands organes de presse des partis politiques, ne sont pas a priori concernés par cette dernière définition. Certaines de leurs publications peuvent l'être en revanche, notamment les feuilles internes à usage documentaire.

Au demeurant, pour les publications qui n'entreraient pas dans le champ du tarif préférentiel de presse, l'article D. 19-3 du même code précise que "les journaux et écrits périodiques édités par les organismes à but non lucratif et à gestion désintéressée" font également l'objet d'un classement tarifaire particulier.

Quoi qu'il en soit, le tarif préférentiel des envois de presse est appliqué à environ 14 000 publications, ce qui représente en volume approximativement 30 % du poids transporté par la poste (chiffre 1985). Les entreprises de presse bénéficiaires ne supportent, grâce à ces tarifs préférentiels qu'environ 30 % de la charge financière des envois. L'effort financier supporté à ce titre par les postes s'est élevé à 3 295 MF environ en 1987.

- Dans le cadre de l'aide à la collecte des informations, outre les réductions tarifaires pour liaisons téléphoniques et transmissions pour

fac-similé qui constituent des allègements des charges d'exploitation de la presse, il y a lieu de mentionner les réductions tarifaires (50 %) applicables :

- aux télégrammes de presse,
- et aux liaisons télégraphiques spécialisées.

3. L'accès aux antennes de radiodiffusion et de télévision d'Etat

L'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion qui est un des objectifs assignés aux chaînes publiques de radio-diffusion et de télévision offre aux partis politiques un moyen d'accès à l'antenne qui constitue un avantage financier indirect puisqu'il ne donne pas lieu à l'heure actuelle à tarification.

Il existe, en dehors des campagnes électorales, des possibilités d'accès à la télévision qui sont de trois ordres.

3.1. Les communications du Gouvernement

Aux termes de l'article 54 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Gouvernement peut à tout moment faire programmer par les sociétés nationales de programmes et de diffusion "toutes les déclarations ou communications qu'il juge nécessaires".

Les émissions sont annoncées comme émanant du Gouvernement et peuvent donner lieu à un droit de réplique dont les modalités sont fixées par la Commission nationale de la communication et des libertés. Ce droit existait déjà sous l'empire de la législation antérieure, l'article 54 ayant repris dans son principe l'article 33 de la loi du 29 juillet 1982.

Le Conseil Constitutionnel (décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986) prenant en compte le droit de réplique auquel donnent lieu les déclarations et les communications du Gouvernement, a considéré que l'article 54 est au nombre des dispositions "permettant d'assurer le respect de l'objectif de pluralisme dans le secteur public de la communication audiovisuelle".

3.2. Retransmission des débats parlementaires

Réaffirmant un droit ouvert par la loi de 1974 et confirmé par celle de 1982, l'article 55 de la loi précitée du 30 septembre 1986 prévoit la retransmission des débats parlementaires.

Comme en 1982, il revient aux cahiers des charges des sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision d'Etat (Radio-France, RFI, RFO, Antenne 2 et FR 3) d'assurer la mise en œuvre de ces dispositions sous le contrôle du bureau de chacune des Assemblées.

3.3. L'accès à l'antenne des formations politiques : les émissions d'expression directe

L'article 55 de la loi du 30 septembre 1986 accorde également un temps d'antenne aux formations politiques représentées par un groupe à l'Assemblée nationale ou au Sénat (ainsi d'ailleurs qu'aux organisations syndicales et professionnelles représentatives à l'échelle nationale) selon des modalités définies par la Commission nationale de la communication et des libertés.

Cet article fait disparaître les notions d'opposition et de majorité qui figuraient, pour ces émissions, dans la loi du 29 juillet 1982.

C. Le financement des campagnes électorales

La participation de l'Etat au financement des campagnes électorales constitue en France la partie visible et directe de l'aide publique à l'activité politique. Les dispositions en vigueur permettent aux candidats de bénéficier :

- pour toutes les élections, de la prise en charge partielle par l'Etat des dépenses d'impression des documents électoraux et de facilités matérielles pour l'envoi et l'affichage de ces documents ;

- et pour les élections présidentielles, législatives et européennes, du droit d'accès aux antennes de la radiodiffusion et de la télévision nationale.

1. Le cadre juridique de l'aide de l'Etat

La prise en charge d'une partie des dépenses électorales par l'Etat, ainsi que les facilités assurées par les commissions de propagande pour l'envoi et l'affichage sont subordonnées à une réglementation stricte, à respecter au cours de la période officielle de la campagne du moins, ce qui indirectement devrait tendre à limiter les dépenses.

1.1. La limitation des délais officiels de campagne électorale

1.1.1. Dispositions communes aux élections législatives, cantonales et municipales

- Aucune affiche, à l'exception des affiches annonçant exclusivement la tenue des réunions électorales, ne peut être apposée après le jeudi qui précède le premier tour de scrutin et s'il y a lieu le vendredi qui précède le deuxième tour (art. R. 26 du code électoral).

Mais cette disposition n'est pas applicable aux élections municipales dans les communes de moins de 2 500 habitants (R. 125 du code électoral).

- Le jour du scrutin, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. En outre, à partir de la veille du scrutin à 0 heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle, tout message ayant le caractère de propagande électorale (Art. L. 49 du code électoral, complété par l'article 22 de la loi n° 85- 1317 du 13 décembre 1985 relative à la communication audiovisuelle). Toute infraction à cet article est punie d'amende, sans préjudice de la confiscation des bulletins et autres documents distribués (art. L. 89).

1.1.2. Dispositions particulières

. Pour les élections législatives, la campagne officielle est ouverte à partir du vingtième jour précédant la date du scrutin (art. 164 du code électoral).

Les déclarations de candidatures doivent être déposées au plus tard vingt et un jours avant celui de l'ouverture du scrutin (art. L. 157 du code électoral).

La réglementation de l'affichage s'applique à compter de l'ouverture de ce délai .

. Pour les élections sénatoriales, les réunions électorales peuvent être tenues à partir de la publication du décret de convocation des électeurs sénatoriaux (art. L. 306), l'élection se déroulant le septième dimanche suivant la publication dudit décret (art. L. 311 du code électoral).

. Pour les élections présidentielles, la campagne est ouverte à compter du jour de publication au journal officiel de la liste des candidats, c'est-à-dire, en vertu de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel quinze jours au moins avant le premier tour de scrutin. Le délai court jusqu'au vendredi précédant le scrutin à minuit pour le premier tour (art. 9 du décret du 14 mars 1964).

S'agissant du second tour, la campagne est ouverte à partir du jour de publication au Journal Officiel du nom des deux candidats habilités à se présenter, jusqu'au vendredi précédant le scrutin, à minuit.

. Pour les élections européennes, la campagne est ouverte à partir du quinzième jour précédant celui du scrutin (art. 15 de la loi du 7 juillet 1977).

1.2. La réglementation de la propagande

La brièveté des délais officiels de campagne électorale justifie un régime strict tant en ce qui concerne les règles d'affichage que le format et le nombre des documents électoraux.

1.2.1. Les emplacements réservés à l'affichage

Pour toutes les élections, l'article L. 51 du code électoral dispose que "pendant la durée de la période électorale et, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales.

"Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats".

"Tout affichage relatif à l'élection, même par affiche timbrée, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats".

En cas de refus ou de négligence du maire, le préfet exerce son pouvoir de substitution (cf. art. L. 52).

Les dispositions particulières relatives à l'élection du Président de la République (art. 13 de la loi du 6 novembre 1962 précitée) et à l'élection des députés (art. L. 165 du code électoral) renvoient à l'article L.51, pour la détermination des emplacements réservés à l'affichage.

1.2.2. La réglementation du nombre et de la forme des documents électoraux

- En ce qui concerne les affiches électorales, l'article R. 26 du code électoral prévoit que chaque candidat ou liste de candidats ne peut en faire apposer durant la période électorale stricto sensu - sur les emplacements prévus à cet effet :

. plus de deux de grand format (594 mm x 841 mm)

. plus de deux de petit format (297 mm x 420 mm), pour annoncer la tenue des réunions électorales (et à condition de ne contenir que des indications relatives à ces réunions).

Les affiches ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent la combinaison des trois couleurs : bleu, blanc, rouge, sont interdites (art. R. 27)

L'imprimeur qui enfreint cette interdiction peut être puni d'une peine d'amende de 1 200 francs (art. R.95).

Les affiches ne peuvent pas davantage être imprimées sur papier blanc (art. L. 48, alinéa 2 du code électoral).

- En ce qui concerne les circulaires envoyées par les candidats ou les listes de candidats aux électeurs, l'article R. 29 du code électoral

en limite le nombre à une par destinataire avant chaque tour de scrutin et en fixe le format (210 mm x 297 mm).

En cas d'infraction à cette disposition, son auteur est puni d'une amende de 360 F à 8 000 F et d'un emprisonnement de six jours à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement (art. L. 246 du code électoral).

- En ce qui concerne les bulletins de vote, chaque candidat ou liste de candidats ne peut en faire imprimer pour chaque tour de scrutin, un nombre supérieur de plus de 20 % à deux fois le nombre des électeurs inscrits dans la circonscription ; conformément aux prescriptions de l'article R. 30 du code électoral qui précise également les formats à ne pas dépasser, en distinguant selon le nombre de candidats à inscrire sur le bulletin.

Il convient de préciser enfin qu'il est interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats (art. L. 50 du code électoral).

1.2.3. L'interdiction de l'utilisation de la publicité commerciale, à finalité électorale, par voie de presse

Pendant toute la durée de la campagne électorale, est également interdite l'utilisation à des fins de propagande électorale, de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle, en vertu de l'article L. 52-1 du code électoral, modifié par l'art. 22-II de la loi précitée du 13 décembre 1985.

Toute infraction à cette disposition est punie d'une amende de 10 000 francs à 500 000 francs (art. L. 90-1 du code électoral).

Relevons cependant qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit ou ne limite les prises de position à caractère politique publiées dans la presse au cours de la campagne électorale.

2. Les modalités d'aide de l'Etat

Pour bénéficier des différentes formes d'aide de l'Etat, les candidats sont tenus au respect de la réglementation, en ce qui concerne les documents électoraux, le cautionnement et les déclarations de candidatures notamment.

2.1. Le remboursement partiel des frais de campagne

2.1.1. Les frais afférents aux documents électoraux

D'une manière générale et sous réserve des dispositions particulières à chaque catégorie d'élections, l'Etat rembourse aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, le

coût du papier et de l'impression des documents électoraux autorisés, ainsi que les frais d'affichage.

Toutefois, aux termes de l'article R. 39 du code électoral, seuls les frais d'impression et d'affichage mis expressément par la loi à la charge de l'Etat et réellement exposés par les candidats ou les listes leur sont remboursés, sur présentation des pièces justificatives.

Cet article précise que la somme remboursée ne peut excéder celle résultant de l'application au nombre des imprimés admis au remboursement, des tarifs d'impression et d'affichage fixés par arrêté préfectoral, après avis d'une commission départementale ad hoc.

De plus, pour l'impression, les tarifs ne peuvent s'appliquer qu'à des documents présentant les caractéristiques définies par le code électoral.

Sur ces bases, sont assurés les remboursements suivants :

- pour les élections présidentielles, le remboursement du coût du papier, de l'impression, de la mise en place des bulletins de vote et des textes des déclarations et du coût du papier, de l'impression et des frais d'apposition des affiches sur des emplacements spéciaux, (art. 17 du décret du 14 mars 1964 modifié), sans qu'un seuil minimum de suffrages exprimés soit imposé aux candidats ;

- pour les élections législatives, le remboursement aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, circulaires et des frais d'affichage (art. L. 167 du code électoral) ;

- pour les élections sénatoriales, le remboursement du coût du papier et des frais d'impression des circulaires et bulletins aux candidats ayant obtenu en cas de scrutin proportionnel au moins 5 % des suffrages exprimés, ou en cas de scrutin majoritaire à l'un des deux tours au moins 10 % des suffrages exprimés (art. L. 308) ;

- pour les élections européennes, le remboursement aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires ainsi que des frais d'affichage (art. 18 de la loi du 7 juillet 1977) ;

- pour les élections régionales, le remboursement aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires et des frais d'affichage (art. L. 355 du Code électoral) ;

- pour les élections cantonales, le remboursement du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires et des frais d'affichage, pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours de scrutin (art. L. 216) ;

- pour les élections municipales, le remboursement, seulement dans les communes de 5 000 habitants et plus du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires et des frais d'affichage, aux listes et aux candidats isolés ayant obtenu au

moins 5 % des suffrages exprimés et remplissant les conditions exigées pour bénéficier des moyens de propagande (art. L.242 et L. 243 du Code électoral).

2.1.2 Le remboursement du cautionnement

L'Etat rembourse également le cautionnement exigé des candidats aux différentes élections sous réserve que ces candidats ou les listes qu'ils constituent aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Précisons que ce cautionnement s'élève à :

- 5,00 F par candidat pour les élections municipales,
- 50,00 F par candidat pour les élections cantonales,
- 500,00 F par siège à pourvoir versés par le candidat tête de liste, pour les élections régionales,
- 1000,00 F par candidat (art. L. 158) pour les élections législatives,
- 200,00 F pour chaque candidat ou chaque liste de candidats désireux de bénéficier des dispositions prévues à l'article L.108, aux élections sénatoriales (art. R. 159),
- 10 000,00 F pour chaque candidat aux élections présidentielles (art. 5 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964),
- et 100 000,00 F pour chaque liste de candidats aux élections européennes (art. 11 de la loi du 7 juillet 1977).

Pour les élections sénatoriales, le remboursement du cautionnement est réservé aux candidats ayant satisfait aux conditions de suffrage prévues par l'article L. 308 du Code électoral (au moins 5 % des suffrages exprimés en cas de scrutin proportionnel et au moins 10 % de suffrage exprimé à l'un des deux tours, en cas de scrutin majoritaire).

Pour les élections présidentielles, enfin, en application de l'article 19 du décret du 14 mars 1964, une somme de 250 000 F est remboursée à titre forfaitaire, à chaque candidat ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés outre la contribution de l'Etat aux frais de campagne électorale exposés par les candidats et indépendamment des facilités accordées dans le déroulement de la campagne électorale.

2.2 Les facilités matérielles apportées par les commissions de propagande

Des commissions de propagande constituées pour chaque élection sont investies par le Code électoral d'un certain nombre de missions de nature à faciliter les opérations liées à la campagne électorale pour les candidats :

- établissement de la liste des imprimeurs agréés pour procéder à l'impression des documents électoraux ;
- envoi, avant chaque tour de scrutin, à tous les électeurs de la commune, dans une même enveloppe fermée d'une circulaire et d'un bulletin de vote pour chaque candidat ou chaque liste ;
- envoi dans chaque mairie, avant chaque tour de scrutin, des bulletins de vote de chaque candidat ou de chaque liste en nombre au moins égal à celui des électeurs inscrits.

Dans les circonscriptions électorales où leur création est prescrite, les commissions de propagande sont instituées par arrêté préfectoral et installées dès l'ouverture de la campagne (art. R. 31).

En outre, en vue de l'acheminement des documents électoraux par les commissions de propagande, les services publics départementaux doivent prêter leur concours, sur réquisition du préfet, au service postal.

Pour bénéficier du concours de la commission de propagande, les candidats ou les listes doivent en formuler la demande auprès du président, pour chaque tour de scrutin et avant la date limite fixée par arrêté préfectoral. Les candidats doivent à cette occasion justifier :

- du versement du cautionnement ;
- de l'enregistrement à la préfecture d'une déclaration de candidature.

L'Etat prend à sa charge l'ensemble des dépenses résultant des opérations effectuées par les commissions de propagande, ainsi que celles résultant de leur fonctionnement.

Pour les élections présidentielles, il n'est pas institué de commission de propagande, mais une Commission nationale de contrôle de la campagne électorale qui veille, en particulier, à ce que soient prises des mesures susceptibles d'assurer l'égalité entre les candidats. Placées sous son autorité, sont installées dans chaque département des commissions locales de contrôle qui, outre leur mission de contrôle, ont des attributions similaires à celles des commissions de propagande.

2.3. Le financement des pré-campagnes de "sensibilisation" pour les élections européennes

Lors de l'instauration du suffrage universel direct pour les élections à l'Assemblée des Communautés européennes, il fut décidé, à l'initiative du Parlement européen, de procéder à une campagne préalable de sensibilisation et d'information sur la nouvelle Assemblée européenne.

La procédure était mixte :

- une partie des crédits devait être utilisée conjointement par le Parlement européen et la Commission de Bruxelles, 53 MF étant répartis à ce titre entre les neuf pays en fonction de l'ancienne représentation parlementaire ;

- l'autre partie était déléguée aux partis politiques représentés au Parlement européen, à charge pour eux de conduire une campagne de sensibilisation parallèle. Ces crédits furent mis à la dispositions des groupes politiques de l'Assemblée (13,4 MF en 1977, 27,2 en 1979 et 46,6 en 1978) et répartis entre les partis des différents pays adhérant à ces groupes. L'emploi de ces fonds fut soumis à un contrôle a posteriori exercé par une commission spéciale.

Pour les élections européennes de 1984, il fut à nouveau décidé de financer une nouvelle campagne d'information confiées aux groupes politiques.

Pour chacun des exercices 1982, 1983 et 1984, la répartition fut la suivante :

- 1 % de l'enveloppe annuelle à chacun des groupes ;
- 62 % aux groupes de l'Assemblée européenne et membres non inscrits en fonction du nombre de sièges obtenus en 1979 ;
- 31 % étant réservés pour être distribués après 1984 en fonction des voix obtenues à cette consultation.

Ces fonds ne devaient être utilisés que pour le financement d'activités ayant un lien direct avec la préparation et l'exécution de la campagne d'information pour les élections de 1984, les présidents de groupe étant responsables de l'utilisation de ces fonds.

Il convient de relever que saisi d'un recours contre les décisions prises par le Parlement européen en 1982-1983 au titre de la campagne d'information pour les élections de 1984, la Cour de justice européenne, dans un arrêt en date du 23 avril 1986, a confirmé le droit du parlement européen de prendre des mesures relevant du pouvoir d'organisation interne qui lui est reconnu par les traités mais a également considéré que "le système de financement mis en place ne relèverait pas de ce pouvoir d'organisation interne s'il s'avérait qu'il ne peut être distingué d'un système de remboursement forfaitaire des frais de campagne électorale".

Observant qu'en l'espèce, la distinction entre campagne d'information et financement de la campagne électorale n'avait pas été opérée, la Cour a condamné le système retenu, après avoir rappelé que la procédure électorale -dont les règles relatives au financement des campagnes électorales constituent un élément- doit rester "régie dans chaque Etat membre par les dispositions nationales", jusqu'à l'entrée en vigueur d'une procédure électorale communautaire uniforme.

Compte tenu des principes posés par cet arrêt, le Parlement européen a adopté une nouvelle réglementation pour l'avenir. A partir de 1986, les ressources du "Fonds européen pour la campagne

d'information" ont été inscrites au budget du Parlement européen, en vue de permettre aux groupes politiques de financer des activités d'information jusqu'aux prochaines élections européennes. Sur le montant global des crédits ouverts en 1986 (7,8 millions d'écus) 10 % ont été affectés au renforcement du contrôle budgétaire sur ces fonds et 3,5 millions d'écus ont été réservés à la campagne d'information pour les premières élections directes du Parlement européen en Espagne et au Portugal. Pour 1987, le crédit global a été fixé à 11 millions d'écus (soit environ 70 millions de francs). Dans l'avant-projet de budget pour 1988, il a été porté à 27,7 millions d'écus.

3. La mise à disposition de temps d'antenne

Pendant la durée des campagnes électorales, les antennes de radiodiffusion et de télévision sont mises à la disposition des candidats des différents partis et groupements, pour les élections présidentielles, les élections législatives et les élections européennes. Des campagnes de radiodiffusion ont également couvert la campagne officielle pour le référendum en Nouvelle Calédonie. Ce droit d'accès est régi par des dispositions différentes selon le scrutin en cause.

3.1. Les dispositions particulières à chaque catégorie d'élections

3.1.1. Les élections présidentielles

En application de l'article 12 du décret n° 64-231 du 14 mars 1964 modifié, le principe d'égalité des candidats à la présidence de la République doit être respecté dans les programmes des sociétés nationales de programmes.

Pour le **premier tour**, deux heures d'émission télévisée et deux heures d'émission radiodiffusée sont mises à la disposition de chaque candidat. Cette durée peut toutefois être réduite en fonction du nombre de candidats.

Pour le **second tour**, chacun des deux candidats dispose dans les mêmes conditions de deux heures d'émission télévisée, dans les programmes des sociétés nationales.

3.1.2. Les élections législatives

L'article L. 167-1 du Code électoral dispose que les partis et groupements peuvent utiliser les antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour leur campagne en vue des élections législatives, chaque émission étant diffusée simultanément par les sociétés nationales de télévision et de radiodiffusion.

Pour les dernières élections législatives (loi du 10 juillet 1985), une durée d'émission de trois heures a été mise à la disposition des partis et groupements représentés par des groupes parlementaires de

l'Assemblée nationale et a été également répartie entre ceux de la majorité et ceux ne lui appartenant pas.

Pour les prochaines élections législatives (loi n° 86-825 du 11 juillet 1986), s'agissant du scrutin majoritaire à deux tours, un crédit d'heures supplémentaires est alloué pour le second tour.

Les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale bénéficieront pour le premier tour d'une durée d'émission de trois heures, également répartie entre la majorité et l'opposition.

Pour le second tour, la durée d'émission accordée dans les mêmes conditions, sera ramenée à 1 h 30.

Les partis et les groupements non représentés à l'Assemblée nationale et présentant au premier tour de scrutin 75 candidats au moins auront également accès aux antennes des sociétés nationales de programmes, à raison d'une durée de 7 minutes pour le premier tour et de 5 minutes pour le second.

3.1.3. Les élections européennes

L'article 19 de la loi du 7 juillet 1977 distingue deux hypothèses :

- les listes présentées par les partis et groupements représentés par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat ont droit à une durée d'émission de deux heures de télévision et de deux heures de radiodiffusion ;

- les autres listes bénéficient d'une durée d'émission de trente minutes à la télévision et de trente minutes sur les chaînes de radio nationales, réparties également entre elles, sans que chacune puisse disposer de plus de cinq minutes.

La loi précise expressément que les frais de diffusion sont à la charge de l'Etat.

3.2. Dispositions générales relatives au contrôle de la répartition

La loi du 30 septembre 1986 sur la liberté de communication ainsi que la création de chaînes de télévision privées ont quelque peu modifié les modalités d'organisation des campagnes électorales à la radio et à la télévision.

Auparavant déjà, les conditions de déroulement des campagnes étaient soumises à contrôle.

Aux termes de l'article 14 de la loi du 29 juillet 1982, il revenait à la Haute Autorité de l'audiovisuel de fixer par ses décisions les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales.

Cette instance avait notamment précisé sur cette base les genres d'émission que pouvaient choisir les listes de candidats (déclaration ou

entretien, réponses à des questions, insertion d'un document vidéogramme ou de diapositives...).

Désormais, en vertu de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 précitée, c'est à la Commission nationale de la Communication et des libertés qu'il revient de fixer les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions que les sociétés nationales de programmes sont tenues de produire et de programmer. Les prestations fournies à ce titre font l'objet de dispositions insérées dans les cahiers des charges des sociétés nationales de programmes.

Il appartient en outre à la Commission d'adresser des recommandations aux exploitants des chaînes du secteur privé.

Cette disposition a été entendue de manière extensive par la CNCL qui vient déjà d'adresser des directives pour la campagne aux responsables des chaînes de télévision et de radio privées en faisant remonter le début de la période soumise à sa vigilance au titre de la préparation des élections présidentielles au premier jour de l'année, soit près de 4 mois avant le premier tour de l'élection présidentielle, fixé au 24 avril.

L'approche réaliste qui est ainsi faite de la période de la campagne électorale apparaît d'autant plus justifiée que la CNCL est également chargée de la mission plus générale de veiller au respect du pluralisme dans la communication audiovisuelle. Il y a lieu de rappeler enfin que les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites pendant la durée des campagnes électorales.

Si l'ensemble de ces dispositions peut donc être considéré comme des modalités d'aide directe ou indirecte, par le biais des textes concernant les candidats aux élections, aux partis et groupements politiques, leur examen n'en permet pas moins de constater que :

- la réglementation en la matière reste essentiellement "pointilliste", même si les principes qui la fondent sont identiques dans tous les cas ;

- le montant des remboursements forfaitaires des dépenses électorales engagées par les candidats est, en toute hypothèse, très faible par rapport aux dépenses engagées ;

- l'absence d'un régime juridique spécifique applicable aux partis et groupements politiques, et leur conférant notamment sans ambiguïté la capacité à recevoir, est un obstacle important aux progrès qu'il est pourtant nécessaire d'effectuer dans ce domaine.

II. TRANSPARENCE FINANCIERE ET PATRIMONIALE DANS LES LEGISLATIONS ETRANGERES

Si certaines constitutions d'après-guerre ont institutionnalisé le rôle des partis dans la formation de la volonté politique du peuple, il a fallu attendre les années soixante pour assister à l'adoption, dans plusieurs démocraties occidentales, de dispositions précises régissant certaines modalités du financement des groupements politiques et des campagnes électorales.

Le souci de combattre la corruption électorale avait toutefois conduit l'Angleterre à aborder très tôt cette question, sous l'angle particulier du contrôle des dépenses effectuées par les candidats. A cet effet, elle avait adopté, dès 1445, une législation particulière réglementant l'objet de ces dépenses et sanctionnant les pratiques frauduleuses de certains candidats qui n'hésitaient pas à influencer -voire à acheter- le vote des électeurs. Ce premier dispositif a été renforcé à plusieurs reprises, notamment en 1696 et en 1729, afin, notamment, d'alourdir les peines applicables en pareilles circonstances.

A compter de la loi de 1832, la Grande-Bretagne a procédé à un élargissement progressif du droit de suffrage qui s'est traduit par une recrudescence de pratiques assimilables à de la corruption électorale. Afin de réprimer semblables agissements, la Chambre des communes a créé, en 1835, une commission spéciale chargée d'évaluer l'ampleur de ce fléau et de dresser un bilan des sanctions effectivement appliquées. Au vu de ces travaux, le Parlement britannique a adopté, en 1854, un texte intitulé "Corrupt practices prevention act" dont l'objet était à la fois de renforcer la répression des fraudes et surtout de faciliter le contrôle effectif des dépenses électorales au moyen de l'institution, à raison d'un par circonscription électorale, d'"election auditors", c'est-à-dire de vérificateurs comptables des dépenses des candidats. Nommés chaque année par le fonctionnaire responsable de l'organisation des élections, ces vérificateurs recevaient pour mission d'enregistrer les dépenses électorales des candidats et de dénoncer les irrégularités constatées à cette occasion.

Le Parlement britannique s'est à nouveau saisi de ces questions en 1863, date à laquelle un nouveau "Corrupt practices prevention act" a remplacé les vérificateurs par des agents électoraux chargés de régler toutes les dépenses électorales des candidats. Vingt ans plus tard, en 1883, une loi complémentaire est venue aggraver les peines applicables et définir plus précisément les incriminations ; elle a, en outre, institué, pour la première fois, un plafonnement des dépenses électorales.

Repris sans grandes modifications en 1918, 1949 et 1969, ce dispositif a permis une réduction sensible du montant des dépenses électorales, mais il apparaît toutefois qu'un tel contrôle, qui ne porte que sur les seuls comportements individuels des candidats, dans le

cadre de circonscriptions prises isolément, ne permet pas d'appréhender efficacement le rôle aujourd'hui joué par les partis politiques, tant à l'occasion des campagnes électorales que dans l'ensemble de la vie politique.

Cette influence croissante des groupements politiques a logiquement conduit les démocraties occidentales à s'interroger sur l'opportunité d'adopter des règles spécifiques en matière de financement de la vie politique, en mettant l'accent, non plus sur les seuls candidats, à l'image des législations anglaises ou de la loi américaine de 1925, mais bien plutôt sur les partis eux-mêmes, afin de garantir le libre jeu de la démocratie. Les réflexions ainsi engagées ont conduit certains pays occidentaux à mettre en oeuvre le double principe d'une transparence des finances des groupements politiques et du respect de l'égalité des chances entre les différentes formations ; c'est ainsi qu'en 1966, la Suède a adopté une législation spécifique, bientôt suivie de la République fédérale d'Allemagne en 1967, puis de la Finlande en 1969, des Etats-Unis en 1972, de l'Italie en 1974...

Les dispositifs adoptés sont plus ou moins complets selon qu'ils instituent ou non un contrôle des ressources et des dépenses des groupements à caractère politique et selon qu'ils prévoient ou excluent un financement public des campagnes électorales. Un examen comparé des différentes législations en vigueur montre la grande diversité des solutions retenues ; un classement synthétique peut toutefois être envisagé qui distinguerait entre ces deux techniques, sachant, bien entendu, que celles-ci ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

A. Le contrôle du financement

Avant qu'il ne soit envisagé de mettre en oeuvre un financement public de la vie politique, certains pays se sont préoccupés de lutter contre la corruption électorale en réglementant les dépenses des candidats, puis des partis, lorsque ceux-ci ont pris leur essor ; plus tard, le souci d'assurer l'égalité des chances entre les groupements politiques concurrents a conduit certaines démocraties à imposer un plafonnement des dépenses et à instituer un contrôle des sources de financement.

Les modalités retenues sont très variées et leur portée apparaît plus ou moins efficace selon qu'elles s'appliquent aux seuls candidats individuellement considérés ou qu'elles intéressent les partis et leurs "organes satellites", selon que le contrôle s'inscrit dans un régime simplement déclaratif ou qu'il comporte des pouvoirs inquisitoriaux, selon qu'il existe ou non des sanctions en cas d'agissements frauduleux, selon enfin que le financement fait l'objet d'un contrôle permanent ou que celui-ci reste limité aux seules périodes électorales.

1. L'encadrement des dépenses électorales

Ainsi que cela a été rappelé plus haut, le contrôle des dépenses constitue l'élément le plus ancien des législations relatives au financement de la vie politique. Si ce contrôle reste encore absent dans certains pays, il s'est en revanche renforcé dans d'autres Etats.

11. Le contrôle des dépenses

Depuis que des élections se déroulent à intervalles réguliers, les Parlements se sont préoccupés de lutter contre la corruption électorale au moyen de dispositions pénales adaptées qu'illustrent, par exemple, les articles 109 à 113 du code pénal français et l'article L. 106 du code électoral.

Conscients de l'efficacité parfois insuffisante de telles dispositions, les parlementaires britanniques ont eu très tôt, ainsi que cela a été rappelé, le souci d'établir les conditions d'un véritable contrôle des dépenses électorales en contraignant les candidats à préciser l'objet exact et le montant de leurs dépenses de campagne.

o Réglementation des dépenses et centralisation des paiements

La législation applicable au Royaume-Uni impose ainsi une **centralisation des paiements**, en obligeant chaque candidat à une élection nationale, régionale ou locale, à désigner un **agent électoral**, dont le nom et l'adresse sont communiqués au fonctionnaire chargé des élections ; cet agent est seul habilité à effectuer les paiements, avances ou dépôts concernant la campagne électorale. Deux dispositions complémentaires interdisent, d'une part que des dépenses électorales puissent être payées par des tiers, notamment par les partis pour ce qui concerne les locations de salles, la publicité ou l'édition et l'envoi de publications, d'autre part que le candidat acquitte des dépenses personnelles excédant 100 livres. Ce dispositif précise en outre que l'agent électoral est tenu de justifier toute facture ou toute quittance supérieure à deux livres.

Aux Etats-Unis, la législation dispose de même, depuis 1974, que les candidats aux élections fédérales sont tenus de produire le relevé de toutes leurs dépenses de campagne, quel qu'en soit le montant et sauf à regrouper les petites dépenses inférieures à 50 dollars par "tranches" de 50 dollars ; elle impose en outre la constitution, préalablement à chaque campagne -primaires puis élections générales- d'un comité électoral chargé de régler les dépenses du candidat et d'en tenir la comptabilité.

o Vérification et sanction de la régularité des dépenses

Afin de vérifier que les dispositions relatives à l'enregistrement des paiements, à la tenue des comptabilités et à la destination des dépenses sont effectivement respectées, les législations britannique et américaine prévoient des mécanismes de vérification et de sanction.

Au Royaume-Uni, la vérification présente un caractère administratif: l'agent électoral, dans un délai de trente-cinq jours à compter de la proclamation des résultats de l'élection, doit remettre au fonctionnaire compétent un rapport détaillé comportant un état précis, accompagné des pièces justificatives, de tous les paiements qu'il a effectués et du montant des dépenses personnelles acquittées par le candidat ; ce rapport est accompagné d'une déclaration de l'agent électoral, déclaration qui est effectuée soit devant un juge de paix, soit, lorsque la loi en dispose ainsi, devant un magistrat local ou un fonctionnaire.

Aux Etats-Unis, des rapports détaillés sont régulièrement adressés à la Commission des élections fédérales (C.E.F.) par les commissions électorales de chaque Etat qui centralisent et contrôlent les relevés qui leur sont adressés par les comités électoraux des candidats. Composées à parité de représentants des deux grandes formations politiques, ces commissions disposent de pouvoirs considérables en matière d'enquête et de vérification ; elles peuvent en outre, en cas d'irrégularités, infliger des amendes civiles ou déclencher des poursuites pénales. La commission fédérale est composée sur un mode comparable ; elle comprend en effet trois Républicains et trois Démocrates, désignés pour six ans par le Président des Etats-Unis, et une présidence annuelle tournante. Cette commission centralise les rapports qu'elle reçoit des Etats et procède également à des vérifications sous le contrôle du Congrès et du Président de l'Union.

12. Le plafonnement des dépenses

Le plafonnement des dépenses électorales reste exceptionnel : on le rencontre toutefois au Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

La législation anglaise introduit un plafonnement des dépenses électorales tant pour les élections législatives qu'à l'occasion des élections locales. Ce plafonnement s'établit par circonscription ; il est composé d'un forfait auquel s'ajoute un montant de dépenses proportionnel au nombre des inscrits de la circonscription.

S'agissant tout d'abord des élections au Parlement, aucun candidat n'est admis à dépenser plus de 2 700 livres par circonscription, somme à laquelle s'ajoutent toutefois 3,1 pence par électeur inscrit dans les comtés (circonscriptions rurales) et 2,3 pence par électeur inscrit dans les quartiers (circonscriptions urbaines). Quant aux élections locales, les candidats ne peuvent dépenser plus de 120 livres auxquelles s'ajoutent 2,4 pence par électeur inscrit, ces montants étant portés

respectivement à 500 livres et 3 pence pour les élections au Conseil du Grand Londres.

Ce dispositif a certes contribué à favoriser une réduction des dépenses électorales ; il convient toutefois de souligner qu'il s'applique aux seuls candidats, les partis ne pouvant financer aucune des dépenses liées aux campagnes électorales, et qu'il ne produit aucune effet en dehors des périodes de campagne, ce qui en limite singulièrement la portée.

Aux Etats-Unis, le plafonnement des dépenses électorales est récent car il constitue la contrepartie du financement public des campagnes auquel les candidats à la présidence de l'Union peuvent choisir de recourir.

Pour les "primaires", chaque candidat peut dépenser quelque 10 millions de dollars ; ce montant global est lui-même plafonné à raison de 6 cents au plus par inscrit et d'un minimum de 200 000 dollars par Etat. S'agissant de la campagne qui précède la désignation des grands électeurs, ce plafond est porté à 20 millions de dollars auxquels s'ajoutent éventuellement les dépenses des comités nationaux de soutien des partis à concurrence de 2 cents au plus par électeur.

En 1971, le législateur américain avait souhaité étendre la limitation des dépenses électorales aux élections au Congrès, mais la Cour Suprême a estimé, dans une décision du 30 janvier 1976, que de telles dispositions sont inconstitutionnelles dans la mesure où elles portent atteinte à une forme d'expression politique qui est protégée contre toute restriction par le premier Amendement à la Constitution.

2. Le contrôle et la limitation des recours aux financements privés

Depuis vingt ans, de nombreux pays occidentaux ont introduit un contrôle des conditions du financement des ressources des groupements à caractère politique. Les techniques retenues à cet effet sont variées, tant par la définition que par la durée des périodes concernées, les sanctions applicables et les restrictions apportées soit aux montants admis, soit aux sources de financement.

2.1. Les conséquences des incertitudes statutaires

Dans la grande majorité des Etats, les partis et groupements politiques n'ont pas de statut et si certaines constitutions les reconnaissent, au moins implicitement, il est exceptionnel de rencontrer des dispositions législatives en la matière.

Un rapide bilan permet en effet de constater que, parmi les pays occidentaux, seuls la République fédérale d'Allemagne, le Portugal

et l'Espagne disposent de tels statuts. C'est ainsi qu'en Allemagne fédérale, la loi du 24 juillet 1967, modifiée par des lois de 1969, 1970, 1974, 1979 et 1983, tire les conséquences de l'article 21 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949 et fixe des règles générales d'organisation interne des partis qui, dotés de la personnalité morale, sont susceptibles de recevoir des dons et des subventions et ont le droit d'ester en justice ; en contrepartie, ils peuvent être poursuivis devant les tribunaux, ils doivent publier leurs comptes et présenter des candidatures aux élections, sauf à perdre le bénéfice de ce statut.

L'incertitude qui pèse généralement sur le statut juridique des partis a longtemps conduit la plupart des Etats à négliger le contrôle de leurs ressources ; les années récentes montrent toutefois une évolution dans le sens d'un renforcement du contrôle du financement de la vie politique. La portée effective de l'évolution ainsi engagée se révèle délicate à apprécier en raison, précisément, de l'incertitude qui continue de caractériser le statut de ces organismes et des divers clubs, associations et autres unités qui alimentent leurs ressources.

2.2. L'interdiction du recours à certaines sources de financement

Les partis étant le plus souvent assimilés à des associations de fait, la plupart des Etats admettent que les adhérents peuvent leur verser une cotisation annuelle. La très grande majorité d'entre eux admet ou tolère également les dons, sous réserve que ceux-ci ne soient pas d'origine étrangère, qu'ils n'émanent pas de syndicats ou d'entreprises -cette interdiction est clairement formulée au Canada et aux Etats-Unis depuis 1943- ou encore qu'ils ne soient pas faits au nom d'un tiers. S'agissant des dons que des entreprises pourraient effectuer, on relèvera que le droit des sociétés assimile généralement les dons ainsi consentis aux groupements politiques à des abus de biens sociaux, ce qui revient, en fait, à les exclure comme source de financement ; ainsi en est-il en Autriche, en Belgique, en Espagne...

Si le financement par les syndicats apparaît souvent incompatible avec les dispositions régissant les dépenses de ces organisations, on notera toutefois que la législation applicable au Royaume-Uni prévoit explicitement que les syndicats ont la possibilité de verser des cotisations aux partis.

2.3. Le plafonnement des recettes

Certains Etats ont institué un plafonnement des versements que les particuliers et les entreprises peuvent effectuer au bénéfice de groupements politiques ; ainsi en est-il notamment au Québec où seules les personnes physiques sont admises à verser des dons aux partis et où leur capacité contributive est plafonnée à 3 000 dollars canadiens par an.

Aux Etats-Unis, un dispositif complexe s'applique à l'occasion des élections fédérales :

- les contributions individuelles des personnes physiques doivent être versées soit au comité électoral du candidat, à raison d'un maximum de 1 000 dollars par an et par candidat, soit à un comité politique local, le montant étant alors plafonné à 5 000 dollars par an, soit enfin au comité national d'un parti à concurrence de 20 000 dollars par an, le total de ces divers versements ne pouvant excéder 25 000 dollars par an. En outre, le candidat qui a accepté le financement public de sa campagne ne peut dépenser plus de 50 000 dollars sur sa fortune personnelle ou sur celle de sa famille.

- les personnes morales n'ont la faculté de verser des dons directs ni aux candidats, ni aux partis politiques ; pour financer un parti, elles doivent préalablement constituer à cet effet des comités d'action politique (les P.A.C.'s) et les contributions versées par ces comités ne peuvent en aucun cas excéder 5 000 dollars pour un candidat, 5 000 dollars également pour un comité politique local et 15 000 dollars pour le comité national d'un parti.

2.4. La déclaration des dons

Si certains pays n'exigent pas de déclaration pour les dons reçus par les groupements politiques -ainsi en est-il par exemple pour l'Irlande ou le Luxembourg- d'autres en revanche sont très attentifs aux recettes perçues par ces organismes et les contraignent à en tenir une comptabilité précise.

La législation applicable au Royaume-Uni impose ainsi la déclaration de tout don privé et assortit cette exigence de l'obligation de préciser le nom du donateur.

En Italie, tous les versements doivent être retracés dans la comptabilité des partis politiques, mais l'obligation d'y faire figurer le nom du donateur n'a pas la même portée selon qu'il s'agit d'une entreprise privée -en pareil cas tout auteur d'un versement doit être explicitement identifié-, d'une personne privée -seuls les dons supérieurs à cinq millions de lires sont alors soumis à déclaration auprès du président de la chambre.

L'introduction d'un seuil dont le franchissement emporte obligation de déclarer le montant du don perçu et l'identité de son auteur constitue le droit commun des législations qui instituent un contrôle des recettes des groupements politiques. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, tout versement supérieur à 100 dollars, doit être effectué par chèque ou par virement, puis déclaré par le donateur et le donataire. En République fédérale d'Allemagne, le seuil est fixé à 20 000 DM ; il est abaissé à 1 000 DM pour les services et prestations en nature. En Grèce, tout don supérieur à 200 000 drachmes doit faire l'objet d'une déclaration.

En cas d'infraction au régime déclaratif, certaines législations prévoient des peines de prison assorties d'amendes -un an de prison et 25 000 dollars d'amende ou trois fois le montant de la recette en cause aux Etats- Unis- tandis que d'autres réduisent les concours publics comme en République fédérale d'Allemagne où ceux-ci sont diminués du double des sommes irrégulièrement perçues.

La portée effective de ces dispositifs varie bien évidemment à raison de l'efficacité de la vérification des comptes des organismes à caractère politique.

3. La vérification et la publicité des comptes

Outre les Etats-Unis, huit pays de la Communauté économique européenne sur douze ont institué un dispositif de contrôle des finances des partis. L'efficacité de ces législations est variable car elle tient pour beaucoup à la portée de la réglementation applicable en matière de collecte de fonds ; c'est ainsi que la mise en place d'une centralisation des versements comme aux Etats-Unis et au Royaume-Uni facilite considérablement le contrôle, tandis que la multiplication d'organismes satellites plus ou moins identifiés emporte une moindre efficacité des procédures de vérification. La portée du contrôle dans le temps est également un facteur non négligeable : la seule vérification des modalités de financement des campagnes est de toute évidence moins efficace qu'un système annuel de contrôle global du financement de l'ensemble de la vie politique.

3.1. La vérification des comptes

Deux types de mécanismes sont en général retenus en matière de vérification des comptes des partis politiques ; en effet, soit le contrôle relève de la compétence d'une commission ou d'une autorité à caractère parlementaire et, en pareil cas, il peut être précédé par une certification comptable établie par un expert comptable agréé, soit il est confié à une autorité particulière de contrôle à l'image de la Cour des Comptes espagnole,

En application de l'article 21 de la Loi fondamentale, la réglementation applicable en République fédérale d'Allemagne impose le respect d'une procédure complexe dont les étapes sont les suivantes :

- le comité directeur fédéral du parti présente chaque année un rapport comptable sur l'origine des ressources dont le parti a bénéficié au cours de l'exercice correspondant. Depuis 1983, la présentation de ce rapport est très strictement réglementée ; celui-ci comporte en effet trois parties -les recettes, les dépenses et un compte de patrimoine- et il doit individualiser précisément les comptes des fédérations de land qui reprennent eux-mêmes les comptes des

organes territoriaux subordonnés aux partis. Les cotisations sont répertoriées sous deux postes distincts : cotisations des membres et cotisations des parlementaires - au sein desquelles il convient de distinguer entre les cotisations annuelles et les contributions exceptionnelles ; les recettes sont ensuite classées par rubriques en distinguant selon qu'elles proviennent des avoirs patrimoniaux du parti, des manifestations qu'il a organisées, des publications ou des autres activités emportant des recettes. Sont également recensés les donations, les ouvertures de crédit supérieures à 1 000 DM, les remboursements des frais de campagne...

- Le rapport annuel du comité directeur est soumis à l'examen d'un expert-comptable dont le contrôle porte tant sur les comptes du parti à l'échelle fédérale que sur ceux d'au moins deux fédérations choisies au hasard. Au terme de ce contrôle, l'expert délivre une attestation de conformité ; en cas d'irrégularité, il refuse de certifier les comptes et motive son refus.

- Le rapport d'expertise est transmis au parti et aux comités des organes contrôlés ; il est ensuite adressé au Président du Bundestag avant le 30 septembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice.

- En cas de retard dans la transmission, la sanction est purement financière : tant que le Président n'a pas reçu le rapport comptable, le parti ne peut prétendre à aucune avance ni à aucun remboursement sur les fonds publics.

Aux Etats-Unis le contrôle de l'ensemble des comptes des candidats à des élections fédérales est soumis à la commission des élections fédérales au vu des observations et des documents transmis par les commissions de chaque Etat.

Au Royaume-Uni le rapport de l'agent électoral est transmis au fonctionnaire chargé de l'élection puis à la commission électorale de la Chambre des communes.

En Italie enfin, chaque parti établit un bilan annuel, en application des dispositions de la loi de 1981 ; ce bilan, après avoir été vérifié par trois contrôleurs officiels des comptes est adressé au Président de la Chambre des députés avant le 30 avril de l'exercice suivant ; ce dernier, en accord avec le Président du Sénat et avec l'assistance d'une commission technique, doit également vérifier que le bilan présenté est conforme à la loi.

3.2. La publicité des comptes

Un certain nombre de législations imposent aux partis la publication de leurs comptes. Celle-ci relève parfois de leur propre responsabilité - ainsi en est-il de la Grèce où chaque parti est tenu de publier ses comptes dans deux journaux d'Athènes avant le 12 avril de chaque année ou de l'Italie où chaque parti doit publier un bilan annuel dans un journal national ou dans son organe officiel ; le plus souvent,

cette responsabilité revient à l'organe de contrôle, qu'il s'agisse du président de la commission électorale au Royaume-Uni -dans les dix jours qui suivent le scrutin, celui-ci est tenu de publier, dans deux journaux de la circonscription concernée, un rapport sur les finances de l'élection législative- ou du Président du Bundestag en R.F.A. qui doit assurer cette publication au Journal Officiel ; la même obligation incombe également au Président de la Chambre italienne une fois que les comptes ont été vérifiés.

La législation américaine ne prévoit pas de publication systématique, mais les dossiers financiers des campagnes peuvent être consultés en toute liberté dans les capitales des Etats et à la commission des élections fédérales ; ces comptes peuvent être repris dans la presse.

B. Les modalités du financement public

La République fédérale d'Allemagne a été, en 1967, le premier pays européen à adopter un système d'octroi de subventions publiques directes aux partis politiques.

Certains pays prévoyaient déjà d'accorder quelques financements indirects à caractère électoral et nombre d'entre eux, après l'institution de l'indemnité parlementaire, s'étaient préoccupés de verser des subventions de fonctionnement aux groupes parlementaires.

Afin de faciliter l'établissement d'une typologie précise, on distinguera entre les financements publics indirects, les contributions aux frais de fonctionnement des groupes parlementaires et les subventions destinées à couvrir une partie du coût des campagnes électoral ou à alimenter régulièrement les ressources des partis politiques, non sans préalablement souligner que certaines législations sont particulièrement complètes en la matière dans la mesure où, à l'image du système espagnol, elles combinent ces divers modes de financement, dans la mesure également où, comme en Italie, le financement n'est pas limité aux seules élections à caractère national.

On examinera enfin les conditions dans lesquelles ces divers dispositifs s'efforcent de garantir l'égalité des chances entre les partis.

1. Les financements indirects

Ces financements indirects peuvent être classés en deux grandes catégories, d'une part les "facilités" électorales accordées soit aux candidats soit aux partis, d'autre part les divers régimes de déductions fiscales consenties aux personnes privées sur les dons qu'elles versent aux candidats ou aux partis politiques.

1.1. Les facilités électorales

Pendant les périodes électorales, les démocraties occidentales assurent aux candidats ou à leurs partis certains avantages particuliers. Ces facilités concernent souvent l'affichage - exemption du timbre fiscal pour les affiches électorales en Belgique et emplacements gratuits, notamment en Belgique et aux Pays-Bas ; elles peuvent également prendre la forme de dégrèvements postaux, voire d'exonération complète, pour les envois de documents électoraux ; enfin nombre de ces Etats ouvrent les chaînes publiques de radio et de télévision aux candidats pendant la durée de la campagne électorale, le temps d'antenne étant généralement proportionnel à l'importance de leur groupe parlementaire à la Chambre ; plus exceptionnellement, il s'agit d'un temps de parole forfaitaire qui peut d'ailleurs n'être pas limité aux seules périodes de campagne, ce dernier système étant notamment appliqué aux Pays-Bas.

1.2. Les déductions fiscales

L'application de déductions aux dons privés consentis aux partis ou aux candidats constitue une technique indirecte de financement public des partis politiques. On la rencontre notamment en République fédérale d'Allemagne où elle a été instituée pour la première fois en 1954. Elle se retrouve également dans quatre autres pays européens qui sont la Belgique, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne.

Le montant pris en compte pour le dégrèvement fiscal est généralement plafonné - 2 000 000 francs belges en Belgique, 6 % des bénéfices sociaux et 10 % du revenu pour les personnes physiques aux Pays-Bas, avec dans ce dernier pays l'institution d'un don minimum pour pouvoir bénéficier de la déduction. Outre ce plafonnement, la déductibilité fiscale est soit complète, comme aux Pays-Bas, soit partielle, comme en Allemagne fédérale où elle atteint au plus la moitié d'un plafond fixé à 1 200 DM par an.

Parfois enfin, le droit à déduction peut être assorti d'une exigence de résultats électoraux ; ainsi en était-il par exemple dans la première législation allemande qui n'ouvrait le bénéfice de la déduction qu'aux seuls partis ayant obtenu au moins un siège au Parlement à l'occasion des dernières élections générales.

2. Le financement des groupes parlementaires

Mis à part les Etats-Unis, la très grande majorité des démocraties occidentales a institué un financement public des dépenses de fonctionnement des groupes parlementaires. Si les dotations ainsi attribuées aux groupes sont, souvent, suffisantes pour couvrir leurs frais de secrétariat et de courrier et la rémunération de

certaines personnalités qui leur sont attachées, elles varient notablement selon les pays, de même d'ailleurs que l'indemnité versée à chaque parlementaire, et se révèlent parfois très inférieures aux frais à couvrir ainsi que l'illustre l'exemple néerlandais.

La répartition de la dotation parlementaire entre les groupes s'effectue selon divers critères. C'est ainsi que certaines législations n'admettent au bénéfice de la dotation que les seuls groupes qui siègent dans l'opposition -tel est le cas au Royaume-Uni où les groupes d'opposition reçoivent 180 livres par siège et par an auxquelles s'ajoutent 2,16 livres par "tranche" de 200 voix obtenues aux dernières élections législatives, à concurrence d'un maximum de 325 000 livres par an ou réduisent les crédits distribués aux groupes dont certains membres siègent au Gouvernement- ainsi en est-il au Danemark où ces sièges ne sont pris en compte que pour moitié dans le calcul de la dotation du groupe.

Quelques législations excluent par ailleurs du bénéfice de ce financement les groupes insuffisamment nombreux ; c'est ainsi que le Parlement irlandais exige un minimum de sept membres lorsqu'il verse aux groupes une subvention de fonctionnement et qu'au Royaume-Uni les représentants de l'opposition ne sont pris en compte que s'ils appartiennent à un groupe fort de deux sièges au moins ou d'un siège obtenu grâce à plus de 150 000 suffrages.

Le montant de la dotation perçue par chaque groupe est soit proportionnel au nombre de sièges détenus par le groupe -chaque siège donne ainsi droit à 250 000 francs belges en Belgique-, soit divisé en deux parts dont l'une est forfaitaire et l'autre proportionnelle au nombre de sièges -tel est le cas au Danemark où chaque groupe perçoit une enveloppe uniforme de 60 000 DKR par mois auxquels s'ajoutent 15 000 DKR par siège-, soit enfin, mais ce cas de figure se rencontre uniquement au Portugal, proportionnel au nombre des voix obtenues aux dernières élections générales, le Royaume-Uni associant, ainsi que cela a été rappelé plus haut, un forfait annuel par siège à une allocation plafonnée proportionnelle au nombre de voix.

Les dotations ainsi réparties entre les groupes politiques sont généralement destinées à financer des activités à caractère parlementaire, ce qui exclut notamment le financement des campagnes électorales et certains systèmes comme les législations applicables au Royaume-Uni et en Belgique exigent que les présidents de groupe justifient leur demande de crédit auprès du comptable de la Chambre ; on relèvera toutefois que le non respect de la destination ainsi assignée à ces crédits ne fait l'objet de sanctions que si ceux-ci apparaissent dans les comptes des partis ou des campagnes électorales.

3. Le financement des campagnes électorales et des partis politiques

La République fédérale d'Allemagne a institué dès 1967 un système de subventions publiques directes aux partis politiques ; le dispositif actuel comporte un remboursement partiel des frais de campagne électorale et ouvre aux partis ayant obtenu des résultats suffisants lors des précédentes élections législatives la possibilité de demander des avances sur le remboursement afférent à la prochaine élection. Ce système, qui permet aux partis et aux candidats indépendants de financer une partie de leurs dépenses électorales, fonde les subventions publiques sur les seules dépenses électorales ; d'autres pays, comme l'Italie, ont institué un financement public annuel de la vie politique, sous la forme d'une contribution régulière aux frais de fonctionnement des partis politiques.

3.1. La prise en charge partielle des dépenses électorales

Certaines législations prennent en charge une part des dépenses électorales des partis ou des candidats. Les techniques retenues sont très variées, certaines prenant en compte le montant effectif des dépenses et en assurant le remboursement partiel, d'autres se contentant de définir des allocations forfaitaires, plus ou moins proportionnelles au nombre de voix récoltées. Les subventions publiques sont en outre accordées soit avant l'élection, sous forme d'avances déductibles du remboursement ou de subventions conditionnelles, soit versées a posteriori, au vu des résultats et des dépenses effectives. On relèvera enfin que l'octroi de fonds publics à l'occasion des campagnes électorales ne concerne que les élections à caractère national, sous réserve de la législation italienne qui comporte également, depuis 1980, un financement des élections régionales, la dotation affectée à ce scrutin étant d'abord répartie entre les régions proportionnellement à leur population, puis ensuite attribuée à chaque parti -20 % dès lors que le parti détient un siège au conseil régional et 80 % en fonction du nombre de suffrages obtenus.

o Remboursement des frais électoraux

Certaines législations admettent le principe d'un remboursement des dépenses électorales des partis politiques ; ce remboursement est généralement proportionnel soit au nombre des voix obtenues à l'occasion du scrutin, soit au nombre des sièges détenus au Parlement au lendemain des élections.

C'est ainsi qu'en République fédérale d'Allemagne, les dépenses sont remboursées à raison de 5 DM par suffrage obtenu par le parti dans les circonscriptions électorales où un quorum de 10 % est atteint. En Espagne, le remboursement tient compte des deux critères

en octroyant à chaque parti un million de pesetas par siège obtenu à la Chambre des députés ou au Sénat, 45 pesetas par voix obtenue par chaque candidat élu à la Chambre des députés et 15 pesetas par voix si l'élu est sénateur.

o Subventionnement des dépenses électorales

Aux Etats-Unis, la prise en charge des dépenses électorales n'est applicable qu'aux seules élections présidentielles ; elle comporte trois volets :

- Chaque candidat aux "primaires" peut obtenir des "matching funds", c'est-à-dire l'équivalent des dons privés qu'il a rassemblé, dans la limite de 250 dollars par don, à condition qu'il ait réuni au moins 100 000 dollars sous forme de contributions inférieures à 250 dollars et qu'il ait collecté, sous cette même forme, 5 000 dollars dans vingt Etats ; en outre, tout candidat qui n'obtiendrait pas 10 % des suffrages exprimés dans deux "primaires" successives se verrait privé du bénéfice des "matching funds".

- Les deux grands partis -le parti démocrate et le parti républicain- reçoivent chacun une dotation électorale de l'ordre de 35 millions de dollars, tandis que les petits partis sont attributaires d'une dotation proportionnelle au nombre de voix qu'ils ont obtenu lors des précédentes élections présidentielles.

- A l'occasion de la désignation des grands électeurs, chaque candidat peut choisir de recourir au financement public, à condition qu'il obtienne au moins 5 % des suffrages exprimés et sous réserve de renoncer à tout financement privé de sa campagne.

o Avances annuelles sur les dépenses électorales remboursables

On relèvera que la plupart des systèmes évoqués tendent à privilégier les partis les plus puissants, dans la mesure où, bien souvent, le montant de l'aide publique est proportionnel aux résultats électoraux. Certaines techniques avantagent en outre les partis vainqueurs aux élections précédentes, notamment lorsqu'il s'agit non plus d'un remboursement comme en Espagne, mais d'avances proportionnelles aux résultats antérieurement obtenus. C'est ainsi qu'en R.F.A., un mécanisme original permet aux partis représentés au Bundestag d'obtenir des avances pour frais électoraux dont le montant est déterminé au vu du nombre de sièges obtenus lors des précédentes élections législatives ; par ce biais, les partis qui en font la demande peuvent obtenir des avances représentant 10 % des frais remboursables dès la deuxième année de la législature, 15 % la troisième année et 35 % la dernière, soit un total maximum de 60 % qui viendra, après l'élection, s'imputer en déduction des remboursements.

3.2. Les subventions annuelles de fonctionnement

Quelques législations prévoient l'octroi de subventions annuelles aux partis politiques ; ces subventions sont destinées à contribuer au financement de leurs dépenses de fonctionnement.

Les crédits dégagés à cet effet sont attribués soit en fonction de la représentation parlementaire des partis, soit au vu de leurs résultats électoraux ; c'est ainsi que depuis 1984, la législation applicable en Grèce dispose qu'une dotation annuelle, égale à 0,001 % du revenu national, est attribuée aux partis, à raison d'une allocation forfaitaire représentant 10 % des sommes en cause, le reste étant réparti en fonction du nombre des voix obtenues à l'occasion des précédentes élections générales, à condition que le parti ait présenté des candidats dans les deux tiers des circonscriptions et qu'il ait totalisé au moins 3 % des voix ; ce chiffre est porté à 5 % s'il s'agit d'une coalition de deux partis et à 6 % si la coalition comprend plus de deux partis.

Aux Pays-Bas, l'absence de statut des partis politiques a conduit le législateur à emprunter une voie particulière : les partis politiques sont subventionnés par le biais de fondations de recherche, d'instituts d'éducation et de mouvements de jeunesse ; les fonds perçus par les fondations de recherche sont proportionnels au nombre de sièges dont le parti correspondant dispose à la seconde Chambre et en aucun cas les financements publics ne peuvent contribuer à plus de 30 % des dépenses de ces divers organismes.

L'Italie présente probablement le système le plus complet dans la mesure où les partis politiques, ainsi que cela a été rappelé plus haut, peuvent obtenir le remboursement de leurs dépenses électorales dès lors qu'ils présentent des candidats dans les deux tiers des circonscriptions et qu'ils ont obtenu 2 % des voix, un dispositif particulier étant prévu pour les partis régionaux ayant obtenu au moins une fois le quotient régional. Les partis politiques perçoivent en outre depuis 1974 une subvention annuelle de fonctionnement, versée par un fonds dit structurel, doté de plus de 80 milliards de lires. Les crédits de ce fond sont répartis entre les groupes parlementaires du Sénat et de la Chambre des députés, à raison de 2 % pour chaque groupe, 25 % entre les groupes pouvant légalement prétendre au remboursement des dépenses électorales et 73 % en fonction du nombre de sièges ; les groupes parlementaires doivent reverser à leur parti politique 90 % des crédits ainsi attribués.

4. L'égalité des chances et le financement de la vie politique

La plupart des dispositions évoquées plus haut témoignent d'un souci croissant d'assurer une certaine égalité dans le financement des partis politiques ; ainsi en est-il, notamment, des règles de limitation

des dépenses et des ressources, ainsi en est-il également des régimes de déduction fiscale ou des règles applicables en matière de financement public ; on relèvera, en outre, que, dans certains pays, le législateur a estimé que la portée de ces règles ne peut véritablement prétendre à une certaine efficacité qu'au prix d'un renforcement du plafonnement du contrôle et de la transparence des sources de financement.

La portée du principe d'égalité ainsi mis en avant comporte des limites "naturelles", liées à l'influence de chaque groupement qui, sauf à recourir exclusivement au financement public, conditionne directement sa capacité à obtenir des adhésions et des contributions ; elle comporte en outre, ainsi que cela a été vu, des limites législatives lorsque les subventions sont calculées au prorata du nombre de sièges ou qu'un minimum de voix est requis pour prétendre au bénéfice d'un financement public.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe illustre d'ailleurs les ambiguïtés de la portée d'un tel principe. C'est ainsi qu'en 1958, elle a estimé que la réduction fiscale appliquée aux dons des particuliers sous la forme d'avoirs fiscaux est susceptible de favoriser les partis dont les membres appartiennent à la tranche de revenus la plus élevée. C'est ainsi également qu'elle a déclaré inconstitutionnelle une disposition tendant à exclure du bénéfice du remboursement des frais électoraux les partis n'ayant pas recueilli au moins 2,5 % des suffrages lors d'élections fédérales - depuis lors ce taux a été abaissé à 0,5 %. De même, un arrêt de 1976 a contraint le Parlement à étendre le bénéfice du financement public aux candidats indépendants qui peuvent légitimement prétendre à "l'égalité des chances".

C. Les déclarations du patrimoine des hommes politiques

Contrairement à ce que l'on peut observer pour le financement de la vie politique et la réglementation des dépenses électorales, le nombre de pays ayant instauré un système de déclaration du patrimoine des hommes politiques est très restreint puisque l'on ne peut véritablement ranger dans cette catégorie que l'Italie et les Etats-Unis. En se dotant d'une législation de ce type, la France ne se borne donc pas à s'aligner en quelque sorte sur le droit commun des démocraties occidentales mais fait en grande partie oeuvre de précurseur.

1. L'exemple américain

C'est en 1978 que les Etats-Unis se sont dotés d'un "code d'éthique" déterminant de façon précise les obligations en la matière, ce document codifiant très largement des pratiques spontanées antérieures :

1.1. Les personnalités soumises à l'obligation de déclaration de leur situation patrimoniale sont les membres du Congrès et leurs assistants ; les membres du pouvoir exécutif (Président, vice-président, ministres, hauts fonctionnaires) ; et certains membres du pouvoir judiciaire (juges à la Cour suprême et juges fédéraux). Les conjoints et les enfants à charge sont soumis à l'obligation de déclarer la source de leurs revenus de plus de 1 000 dollars.

1.2. La déclaration concerne le patrimoine et les revenus, au dessus d'un certain montant. Doivent être divulgués la source et le montant exact des salaires perçus (au-delà de 100 dollars) ; des honoraires perçus pour les discours et articles (au-delà du même seuil), la source et la catégorie de valeur des autres revenus (dividendes, intérêts, ventes, gain en capital) lorsque chacun d'eux dépasse 100 dollars, la source et la description des cadeaux dispensés en matière de transport, de logement, de nourriture et de loisirs totalisant plus de 250 dollars, la source et la valeur de tous les cadeaux autres que les précédents s'ils totalisent plus de 100 dollars ainsi que la source et la nature des remboursements reçus totalisant plus de 250 dollars. Les biens meubles et les biens immeubles de plus de 1 000 dollars doivent être identifiés et classés par catégorie de valeur ainsi que les dettes de plus de 10 000 dollars. Enfin, l'achat, la vente ou l'échange de biens immobiliers de plus de 1 000 dollars doivent également être mentionnés.

1.3. La procédure applicable aux membres du Congrès est très précise. Elle oblige à une déclaration annuelle et permet la consultation par le public des rapports effectués sur ces déclarations. Ils doivent, chaque année, avant le 15 mai, transmettre au secrétaire général de la Chambre des représentants ou du Sénat, un rapport détaillé de leur situation financière, qui est ensuite adressé au fonctionnaire compétent de l'Etat que représente le parlementaire ainsi qu'aux commissions compétentes des deux assemblées. Celles-ci étudient les rapports qui leur sont envoyés de manière à déterminer s'ils ont été établis en temps voulu et s'ils contiennent des informations complètes. Le contrôleur général des Etats-Unis conduit régulièrement des enquêtes pour déterminer si la loi est correctement suivie. Il transmet ses conclusions à chaque membre et propose des recommandations.

Les rapports sont mis par le secrétaire général de la Chambre et par le fonctionnaire compétent de l'Etat à la disposition du public qui peut les consulter sur place et qui peut en avoir copie, à condition d'en avoir fait la demande écrite dans laquelle le particulier doit préciser ses nom et adresse et indiquer qu'il connaît les interdictions entourant l'obtention et l'utilisation de ces rapports. Il est en effet illégal d'utiliser de tels rapports pour un usage illicite, commercial (autre que

journalistique), pour déterminer le degré de solvabilité d'un particulier ou pour solliciter de l'argent dans un but politique, charitable ou autre, sous peine d'amendes.

2. La législation italienne

La loi n° 441 du 5 juillet 1982 oblige certains élus ou membres du Gouvernement à faire connaître leur situation patrimoniale.

Sont soumis à cette obligation de déclaration :

- les sénateurs de droit, élus ou nommés et les députés ;
- le Président du Conseil et les membres du Gouvernement ;
- les conseillers régionaux ;
- les conseillers provinciaux ;
- les conseillers municipaux des capitales provinciales et des communes de plus de 100 000 habitants.

L'obligation de déclarer porte sur l'ensemble du patrimoine, la déclaration détaillant les biens meubles enregistrés, les immeubles, les actions et les parts de société ; elle englobe en outre les biens du conjoint et des enfants mineurs.

Cette déclaration patrimoniale sur l'honneur est assortie d'une déclaration des revenus soumis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et, pour les élus, d'une déclaration sur l'honneur récapitulant les sources de financement utilisées pendant la campagne électorale, les moyens mis à leur disposition par le parti et les contributions éventuellement perçues.

Ces divers documents doivent être initialement établis dans les trois mois suivant l'entrée en fonctions, puis déposés auprès du président de l'organe électif et auprès du président du Sénat pour les membres du Gouvernement qui ne seraient pas parlementaires.

Chaque année, les personnes concernées doivent fournir une attestation retraçant la variation de leur situation patrimoniale et la copie de leur déclaration de revenus. Dans le mois qui suit la fin de leur mandat, elles établissent une déclaration de la variation de leur patrimoine intervenue depuis la dernière attestation ; elles font en outre parvenir à l'échéance normale de la déclaration annuelle de revenus une copie de cette déclaration.

En cas de non respect de ces dispositions, le président de l'organe électif enjoint à la personne concernée de se soumettre à ses obligations dans les quinze jours ; à défaut, il en informe les chambres ou le conseil régional s'il s'agit d'un élu local.

Un récapitulatif des déclarations est établi par les services du président de l'organe consultatif ; il est ensuite publié dans le bulletin officiel du Parlement, lorsqu'il concerne des parlementaires et des

membres du Gouvernement, ou dans le bulletin officiel de la région s'il s'agit d'élus locaux. Les déclarations ainsi publiées peuvent être consultées par tout électeur qui en fait la demande.

Les derniers articles de cette loi du 5 juillet 1982 étendent l'obligation de déclaration du patrimoine aux dirigeants des entreprises publiques, ou parapubliques, des établissements publics nationaux et locaux et des organismes percevant plus d'un certain montant de fonds d'origine publique.

3. Grande-Bretagne et Japon

En Grande-Bretagne, les membres de la Chambre des Communes doivent, à la suite de leur élection, déposer auprès de leur assemblée une déclaration concernant les intérêts qu'ils détiennent dans les sociétés et les fonctions qu'ils y exercent. Ces informations sont consignées dans un registre public. Au Japon, les membres du Gouvernement doivent déclarer leur fortune personnelle lorsqu'ils accèdent à leurs fonctions.

III. LES PROPOSITIONS DE REFORME SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE

L'examen des propositions de loi relatives aux diverses modalités de "la transparence financière de la vie politique", formulées sous la Cinquième République, fait immédiatement surgir une quadruple constatation :

- la question ne commence à être publiquement posée qu'au début des années 70, en conséquence de quelques affaires ponctuelles bien sûr, mais aussi du développement considérable des moyens de propagande et de la restructuration de l'opposition ; l'apparition à cette époque du problème dans toute son ampleur n'est d'ailleurs pas -on l'a constaté- une spécificité française, mais au contraire un phénomène commun à toutes les démocraties économiquement développées, qui connaissent alors un formidable développement "médiatique" ;

- les propositions de réforme vont dès lors être très nombreuses, leur nombre tendant à s'accroître au fil des années ;

- ces propositions émanent de tous les horizons politiques : aucun n'en a le monopole et aucun ne reste silencieux ;

- enfin, aucune traduction concrète, dans les textes, de ces déclarations et propositions n'a été jusqu'à maintenant opérée, bien que "l'alternance" ait fonctionné et que chaque courant politique ait été à même de transcrire dans le droit positif les propositions formulées par certains de ses membres...

Le nombre de ces déclarations et propositions, la minutie et parfois la complexité des mécanismes imaginés, interdisent bien évidemment qu'une présentation exhaustive en soit faite ici. Le recensement tenté ci-après n'a donc d'autre ambition que de souligner la permanence du problème sous la Cinquième République, à partir des années soixante dix, sa généralité puisque chaque courant politique s'en préoccupe, et très certainement sa complexité puisque nul n'a été jusqu'à maintenant en mesure de traduire dans les textes ne serait-ce qu'une partie des très nombreuses suggestions émises.

A. Les prises de position publiques

Les déclarations des principaux responsables des institutions et le contenu des programmes électoraux qui évoquent ce problème sont un bon indicateur de la façon dont il est perçu.

1. Les déclarations des Présidents de la République et des Premiers Ministres

. En 1971, M. Georges Pompidou, répondant à une question lors d'une conférence de presse, le 23 septembre, déclare :

"Les ressources des partis politiques... ne sont pas ce qu'on croit, elles sont peu claires en général, pour des raisons très variées, et pas forcément immorales d'ailleurs -je veux bien qu'on les contrôle, cela ne changera pas grand-chose".

. Un an plus tard cependant, le Premier Ministre, M. Pierre Messmer, lors de la déclaration de politique générale du Gouvernement, évoque à nouveau le problème, non plus sous l'angle du financement des partis politiques, mais sous celui du financement des campagnes électorales. Evoquant la perspective des prochaines élections législatives, il annonce que le Gouvernement "fera respecter, à l'occasion de la campagne électorale, outre le traitement à égalité de tous les candidats devant les moyens audiovisuels dans des conditions modernisées et plus vivantes, les règles qui limitent les dépenses. (II) prépare de nouvelles dispositions imposant la comptabilité par les candidats des frais qu'ils ont exposés comme des fonds et des aides de toute nature qu'ils auront reçus".

. Peu après son élection à la Présidence de la République, le 25 juillet 1974, lors d'une réunion de presse, M. Valéry Giscard d'Estaing fait référence au problème en des termes encore plus précis : "Il est souhaitable que dans une démocratie qui s'organise et qui se développe comme la nôtre, les partis politiques et les grandes élections soient assurés d'un financement normal. Ce financement normal, naturellement, devra être contrôlé dans son emploi, c'est-à-dire que les sommes ainsi allouées aux partis politiques et aux candidats devraient être utilisées à des objectifs très précis, soit au recrutement de personnel, soit aux publications, soit aux frais d'affichage ou d'information, et que l'emploi de ces fonds serait contrôlé par une magistrature des comptes."

2. Les programmes électoraux

. Le programme commun de Gouvernement du parti communiste et du parti socialiste (27 juin 1972) prévoit que "les partis et les candidats aux élections devront publier leur budget. Les frais de campagne électorale seront plafonnés". Cette disposition est conservée littéralement dans le programme commun de Gouvernement actualisé, publié en 1978 par le parti communiste français et les "propositions socialistes pour l'actualisation" (1978).

. Parmi les "cent dix propositions pour la France" que le parti socialiste adopta lors de son Congrès extraordinaire du 24 janvier 1981

qui devait désigner François Mitterrand comme candidat à la Présidence de la République, figure la proposition n° 49 qui annonce que "la vie politique sera moralisée : déclaration des revenus et du patrimoine des candidats aux fonctions de président de la République, de député et de sénateur ainsi que des ministres en exercice, avant et après expiration de leurs mandats".

B. Les projets et propositions de loi déposés

Le recensement est aisé en ce qui concerne les projets de loi puisqu'un seul a été déposé, le "projet de loi relatif au financement public des partis politiques", présenté par M. Raymond Barre, Premier Ministre, le 24 septembre 1979. Comme son intitulé l'indique explicitement, ce projet ne traite que de l'un des aspects de la réforme aujourd'hui proposée au Parlement, ce qui explique qu'il ne soit composé que de six articles. Les traits essentiels du mécanisme sont les suivants : une dotation globale est inscrite chaque année dans la loi de finances et affectée aux dépenses exposées pour leur fonctionnement par les partis et groupements politiques ; cette dotation est répartie entre les partis et groupements auxquels ont déclaré être inscrits ou se rattacher au moins 30 parlementaires, proportionnellement au nombre de parlementaires qui y sont inscrits ou s'y sont rattachés ; une commission de contrôle, composée de membres de la Cour des Comptes, vérifie que l'utilisation des fonds correspond à l'objectif visé et dépose chaque année un rapport qui est publié au Journal Officiel ; des sanctions pénales et financières (versement au Trésor public des sommes versées par l'Etat) sont enfin prévues. Financement public, nécessité d'un nombre minimum de parlementaires relativement élevé pour bénéficier de l'aide publique, institution d'une commission de contrôle, et publicité du rapport sont donc les caractéristiques dominantes de ce projet de loi. Ces éléments se trouvent dans nombre des propositions de loi déposées sous la Cinquième République, mais bien d'autres systèmes ont également été proposés, ainsi que le montre l'exposé succinct de ces propositions. Pour la clarté de l'exposé, et en raison de la reprise fréquente par les parlementaires d'un même groupe politique de propositions antérieures, en totalité ou en partie, le critère choisi pour présenter les différents textes est celui de l'appartenance politique de leurs auteurs, et non pas un critère thématique.

1. Les propositions de loi du groupe socialiste

1.1. Une proposition de loi déposée par les membres du groupe socialiste le 16 avril 1971 (AN - Quatrième législature - n° 1663) se donne pour objectif de "faire rigoureusement appliquer les dispositions de la loi en vigueur et, en plus, de les compléter par des dispositions

nouvelles". Elle prévoit à cet effet un mécanisme relativement simple fondé sur les principes suivants :

- les actes constitutifs de la propagande électorale sont énumérés par la proposition de loi et il est interdit d'en accomplir d'autres, sous peine de l'annulation de l'élection, le contrôle du respect de ces dispositions incombant au Président de la Commission de recensement des votes ;

- les dépenses autorisées pour les élections législatives sont plafonnées, la somme de base étant augmentée de 10 % par tranche de 10 000 habitants au-dessus de 100 000 habitants dans la circonscription. Le respect de ce plafond est assuré par l'obligation faite à chaque candidat de fournir la facture de chacune de ses dépenses et son irrespect sanctionné par l'annulation de l'élection ainsi que, éventuellement, par des peines de prison.

Cette proposition de loi est redéposée dans des termes identiques le 15 mai 1973 (AN - Cinquième législature - n° 378), accompagnée d'une proposition de loi organique (n° 349) permettant au Conseil constitutionnel de prononcer le retrait d'un candidat ou l'annulation de l'élection en cas d'infraction aux dispositions concernant la propagande électorale ou la limitation des dépenses de campagne.

1.2. Une proposition beaucoup plus ambitieuse est déposée le 28 juin 1978 (AN - Sixième législature - n° 531). Elle ne vise plus seulement à "assurer l'égalité des chances des candidats aux élections législatives et à réglementer la propagande électorale", mais concerne, selon son intitulé, "le financement de la vie politique". Cinq mesures sont à cet effet proposées :

- . plafonnement des dépenses pour les campagnes électorales (législatives ; européennes ; présidentielles) et contrôle du respect de ce plafond par l'obligation de fournir les pièces justificatives ;

- . contribution de l'Etat au financement des dépenses électorales, la masse forfaitaire globale étant répartie entre les partis présents dans plus du quart des circonscriptions et ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au plan national lors de la plus récente élection nationale, la répartition entre les partis se calculant à la proportionnelle des voix obtenues au plan national ;

- . aide publique aux activités des partis politiques ayant obtenu au moins 2 % des suffrages exprimés aux dernières élections à l'Assemblée nationale ;

- . réglementation du financement privé des partis politiques par le plafonnement des versements effectués par une même personne physique ou morale, mais déduction fiscale, dans la limite d'un certain plafond, des versements effectués ;

- . obligation faite à chaque parti de tenir une comptabilité et de publier un rapport comptable annuel, vérifié par un expert comptable et

adressé à la Cour des Comptes, l'irrespect de ces obligations étant sanctionné par la suppression de l'aide publique.

1.3. C'est non plus au financement de la vie publique, mais "à moraliser l'exercice de la vie politique" que tend la proposition de loi déposée le 26 novembre 1979 (AN - Sixième législature - n° 1453) et reprise en termes identiques le 25 mai 1982 (Septième législature - n° 935). Ces textes font obligation aux candidats à la Présidence de la République, aux membres du Gouvernement et aux membres des assemblées parlementaires, de déclarer, au début comme à la fin de leurs fonctions, l'état de leur situation de fortune et de leurs revenus, "y compris les objets d'art et assimilés", ainsi que ceux de leur conjoint et de leurs enfants à charge. Une commission composée du vice-président du Conseil d'Etat et des premiers présidents de la Cour des Comptes et de la Cour de cassation examine ces déclarations, en publie annuellement un récapitulatif nominatif assorti de ses commentaires éventuels et dispose, pour exercer cette mission, de "tout pouvoir d'investigation".

1.4. Un souci analogue inspire la proposition de loi présentée par M. Jean MERCIER et les membres de la formation des sénateurs radicaux de gauche, sur le Bureau du Sénat le 17 octobre 1979, proposition "tendant au contrôle de la probité des élus nationaux" (n° 23 - 1979-1980). Chaque candidat au Parlement et chaque parlementaire à la fin de son mandat est tenu de déposer, sous pli cacheté, un état de son patrimoine et la copie de sa déclaration d'impôts. Ces documents sont transmis à la Cour des Comptes qui en effectue la comparaison. Si cette comparaison fait apparaître une disproportion évidente entre les deux états, une enquête est immédiatement ouverte et, sur le vu de cette enquête, un rapport spécial est déposé et publié.

2. Les propositions de loi du groupe communiste

Il faut d'emblée noter que les prises de position exprimées par ces propositions de loi s'inscrivent dans une démarche singularisée par les principes suivants :

- le refus d'un statut des partis politiques puisque "le principe constitutionnel de libre organisation et de libre activité interdit d'imposer aux partis politiques un statut législatif" (1) ;

- le refus d'un financement public des partis : "le principe de libre exercice de leurs activités interdit de recourir (à un tel financement) proposé par le parti socialiste et Jean-Marie Le Pen" (1) ;

- le refus de toute déduction fiscale pour les contributions financières versées aux partis et l'interdiction de toute contribution

versée "par une entreprise ou société publique ou privée, par une organisation ou un groupement patronal" (1).

2.1. Deux propositions de loi déposées le 2 avril 1980 (AN - Sixième législature - n° 1628 et n° 1605) sont relatives "à la déclaration des revenus et du patrimoine de tous les hommes publics" : sont concernés par cette obligation, outre les membres des Assemblées, le Président de la République, le Premier Ministre, les membres du Gouvernement, les membres des cabinets ministériels, les dirigeants nationaux des partis politiques, les présidents-directeurs généraux des sociétés nationales, les personnes exerçant la direction des sociétés et entreprises visées aux articles 14 et 15 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958.

La déclaration doit indiquer, pour chacun d'eux et leur conjoint, lors de leur entrée en fonctions puis au début de chaque année :

1° la nature et le montant du patrimoine mobilier et immobilier, la date et les conditions d'acquisition, la nature et le montant de leurs revenus ;

2° les liens avec toute entreprise ou société et notamment : possession d'actions, exercice d'un rôle de direction, participation au conseil d'administration.

Les déclarations sont faites auprès de la Cour des Comptes et font chaque année l'objet d'un rapport qui est rendu public. La Cour des Comptes fait état dans son rapport des déclarations mensongères qu'elle a pu constater.

2.2. Le dispositif de ces propositions est repris par l'article premier d'une nouvelle proposition déposée le 1er juillet 1982 sur le bureau de l'Assemblée nationale (Septième législature - n° 991), qui ne concerne cependant que les élus du suffrage universel, et dont l'article 3 précise que les députés et sénateurs déposent cette déclaration auprès du bureau de l'assemblée à laquelle ils appartiennent, le bureau assurant la publication de l'ensemble des déclarations.

Cette proposition est redéposée en termes identiques à l'Assemblée nationale le 27 octobre 1986 (Huitième législature - n° 424).

2.3. Tout récemment enfin, les 16 et 17 décembre 1987, les membres du groupe communiste de l'Assemblée nationale ont déposé deux propositions de loi :

- la proposition n° 1164 est relative à l'élection du Président de la République : elle concerne les règles d'utilisation des services de radiodiffusion et de télévision ; plafonne les dépenses de toute nature _

(1) - Proposition de loi n° 1189 (A.N. - 17 décembre 1987) des candidats durant les six mois précédant l'élection ; supprime le cautionnement exigé des candidats ; et prévoit que l'Etat contribue aux frais de campagne dans la limite du quart du plafond des dépenses autorisées, la moitié de cette aide étant versée aux candidats le lendemain de la publication au Journal Officiel de la liste des candidatures ;

- la proposition n° 1189 s'assigne un objectif très large puisqu'elle traite de la transparence du patrimoine des élus et responsables politiques ; de l'égalité d'accès des candidats au suffrage universel ; du pluralisme de l'information ; et du statut des élus.

. La transparence des élus et responsables des partis politiques est assurée par les dispositions relatives à la déclaration des patrimoines figurant dans les propositions précédentes. Il faut noter cependant que l'obligation est étendue aux conseillers régionaux, conseillers généraux, maires des villes de plus de 3 500 habitants et maires adjoints des villes de plus de 100 000 habitants.

. La transparence des campagnes électorales est assurée par le plafonnement des dépenses et l'obligation de fournir les factures des dépenses engagées. Sont concernées les élections au Parlement, aux conseils régionaux et municipaux, ainsi qu'à l'Assemblée des communautés européennes. L'Etat contribue aux frais de campagne électorale en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription électorale considérée.

. Les titres III et IV de la proposition de loi énoncent enfin les règles destinées à garantir le pluralisme de l'information et instaurant un statut des élus municipaux, départementaux et régionaux.

3. Les propositions de loi déposées par les membres des groupes UDR et RPR

Contrairement au principe d'exposition retenu jusqu'à maintenant -présentation chronologique pour chaque courant politique-, il est possible pour les textes déposés par les membres des groupes de l'UDR ou du RPR de choisir un critère essentiellement thématique en raison de la fréquente unité d'objet de chaque proposition.

3.1. La limitation des dépenses de campagne électorale

. Une proposition de loi n° 2170 déposée le 16 mars 1976 tend à "limiter les dépenses exposées par les candidats aux élections législatives" : le plafond est composé de deux éléments : l'un, fixe, est identique pour tous les candidats ; l'autre, variable, est fonction du

nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription. Afin de permettre le contrôle du respect de ce plafond, chaque candidat est tenu d'adresser, à l'issue du scrutin, au président de la commission de propagande, un état détaillé de toutes les dépenses, assorti des pièces justificatives nécessaires. Des sanctions financières sont prévues en cas d'irrespect de ces dispositions.

. Ce dispositif est repris en termes identiques le 24 septembre 1979 dans une proposition de loi n° 1320 déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale par M. Claude Labbé.

3.2. La déclaration du patrimoine

. Le 21 novembre 1979, M. Jean-Pierre Delalande dépose sur le bureau de l'Assemblée nationale une proposition de loi "tendant à prévoir des dispositions relatives aux déclarations de patrimoines et de revenus à établir par les parlementaires, les membres du Gouvernement et les maires des communes de plus de 30 000 habitants". L'exposé des motifs de ce texte explique qu'il s'agit ainsi d'assurer "à ces hommes politiques une plus grande tranquillité d'esprit à l'égard de mises en cause dont ils peuvent être éventuellement les victimes". L'obligation concerne non seulement le détenteur lui-même de la fonction, mais également son conjoint "s'il est marié sous un régime autre que celui de la séparation de biens". La déclaration doit être établie par notaire et elle n'est pas rendue publique : le déclarant reçoit un reçu justifiant du dépôt de sa déclaration, à laquelle il peut renvoyer si les circonstances le nécessitent.

. Cette proposition de loi est redéposée en termes identiques par le même auteur le 7 avril 1986 sur le bureau de l'Assemblée nationale (Huitième législature - n° 60).

3.3. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales

C'est également M. Jean-Pierre Delalande qui est l'auteur d'une proposition de loi très complète déposée le 18 décembre 1986 à l'Assemblée nationale (n° 594), "tendant à la transparence et à la moralisation des partis politiques en France". Composée de 22 articles, cette proposition, après avoir modifié la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association en précisant que "les partis politiques constituent dans chaque département une ou plusieurs associations", développe les principes suivants :

. **financement des partis politiques** : le financement privé est limité, pour chaque donateur, à un plafond variable selon qu'il s'agit d'une personne morale ou physique ; le financement public est attribué aux partis et groupements représentés par un groupe parlementaire à

l'Assemblée nationale ou au Sénat ainsi qu'aux partis ayant obtenu plus de 5 % des suffrages aux dernières élections présidentielles ou législatives. La dotation allouée se décompose en deux parties :

- une partie fixe destinée à rémunérer des personnes qualifiées, calculée sur la base de douze fois la rémunération annuelle afférente à l'indice brut 600 des traitements de la fonction publique ;

- une partie variable égale à une somme représentant un mois du montant de l'indemnité parlementaire multiplié par le nombre de parlementaires déclarant soutenir l'action d'un parti politique.

. **financement des campagnes électorales** : une distinction est également opérée selon qu'il s'agit de financement privé ou de financement public :

- les dons versés par des personnes privées sont plafonnés, le montant du plafond variant d'une part selon la qualité du donateur (personne morale ou personne physique) et d'autre part selon la nature de l'élection ;

- le financement public est assuré de la façon suivante : d'une part, un remboursement forfaitaire est attribué aux partis politiques et aux candidats qui ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés ; d'autre part, une avance sur le montant de ce remboursement peut être accordée, sous certaines conditions, aux candidats.

. **contrôle de ces dispositions** : après chaque campagne, les comptes sont transmis à la Cour des Comptes ou aux chambres régionales des comptes, selon la nature de l'élection. La violation des dispositions de la loi peut entraîner l'annulation de l'élection et le non-remboursement des frais de campagne. Les comptes des partis politiques sont transmis chaque année à la Cour des Comptes pour les associations nationales et aux chambres régionales des comptes pour les associations locales.

. **dispositions diverses** : les dons effectués au profit des partis politiques sont déductibles ; ils ne peuvent être versés aux partis politiques et aux candidats "que sous forme de chèque bancaire ou postal ou par virement". Enfin, "toute publicité rétribuée par les partis politiques est interdite sur les chaînes de radiodiffusion et de télévision".

4. Les propositions de loi déposées par des membres de groupes centristes aujourd'hui disparus

4.1. Considérant que "l'important est d'éviter que le doute puisse planer sur l'origine des ressources des partis politiques et des élus du peuple" d'une part et, d'autre part, qu'il est "anormal que les syndicats les plus représentatifs reçoivent de l'Etat d'importantes subventions... alors que les partis politiques sont obligés de recourir à des modes de

financement occulte", un groupe de neuf députés (1) dépose le 3 novembre 1971 une proposition de loi n° 2043 tendant à modifier les règles de dépôt de candidature pour les élections législatives et à instaurer une limitation des dépenses de campagne électorale. Le dispositif, qui ne concerne d'ailleurs aucunement le financement des partis ou campagnes électorales, est très simple : il prévoit que les circulaires expédiées aux électeurs par les candidats "comportent, obligatoirement, mention des fonctions de direction, de membre de conseil d'administration ou de conseil de toute société industrielle, commerciale ou financière exercées par le candidat et, le cas échéant, par son conjoint, par le suppléant et, le cas échéant, par son conjoint."

En cas de déclaration fautive ou incomplète, des sanctions financières ainsi que l'annulation de l'élection sont prévues. Un plafond des dépenses, variable en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription, est instauré.

4.2. Le 30 avril 1976 une proposition de loi est déposée par des députés membres du groupe du R.C.D.S. (n° 2281) (2). Elle est relative "au financement des partis politiques et des élections en France" et son dispositif est également simple :

Les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, ou dont les candidats ont obtenu aux dernières élections législatives générales au moins 5 % des suffrages exprimés, bénéficient d'une subvention annuelle fixée par la loi de finances, et proportionnelle au nombre de suffrages recueillis par chaque parti lors des dernières élections législatives générales. Chaque parti est tenu d'adresser à la Cour des Comptes un rapport financier annuel, que la Cour vérifie. Enfin, les dépenses des candidats aux élections législatives sont plafonnées, le dépassement du plafond étant sanctionné par l'annulation éventuelle de l'élection.

5. Les propositions de loi déposées par des membres des groupes de l'U.D.F.

5.1. Quelques jours plus tard, le 4 mai 1976, M. Guy Cabanel dépose une proposition de loi "relative aux ressources des partis politiques et à la propagande électorale" (n° 2283). Les principes

(1) Le premier signataire de cette proposition, M. Commenay, est inscrit au groupe "Progrès et démocratie moderne" mais d'autres signataires appartiennent à d'autres groupes (U.D.R. et Républicains indépendants).

(2) Groupe des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux développés par ce texte sont analogues à ceux de la proposition ci-dessus : principe d'une subvention publique réservée aux partis représentés par des

groupes parlementaires ou ayant présenté au moins 75 candidats aux dernières élections législatives ; principe de la répartition de cette subvention en fonction du nombre de voix recueillies ; contrôle annuel des finances des partis par une commission spécifique ; principe du plafonnement des dépenses ; mais également principe d'une déduction fiscale, dans la limite d'un certain plafond, pour les versements effectués au profit des partis et groupements politiques.

5.2. Des dispositions originales figurent dans la proposition de loi déposée le 23 mai 1978 par des membres du groupe de l'UDF de l'Assemblée nationale (n° 287) : le financement public pour les campagnes législatives est réservé aux candidats qui ont souscrit un engagement de limitation de leurs dépenses et de contrôle de ces dépenses, la violation de cet engagement pouvant entraîner l'annulation de l'élection ; par analogie, le financement public des partis est réservé à ceux qui souscrivent l'engagement de publier leur comptabilité et de la soumettre à la Cour des Comptes, aux fins de publication au Journal Officiel.

5.3. Mme Florence d'Harcourt dépose le 30 septembre et le 13 octobre 1978 deux propositions de loi relatives au financement des campagnes électorales pour l'élection du Président de la République (n° 586) et pour les élections législatives, cantonales et municipales (n° 606). Le dispositif est identique pour ces deux propositions de loi : plafonnement des dépenses ; obligation de tenue d'une comptabilité détaillée et consultation possible par tout électeur du bilan établi par chaque candidat ; interdiction à tout parti politique, association ou groupement de quelque nature que ce soit, d'engager des dépenses de propagande durant la campagne électorale en dehors de celles concernant le candidat se réclamant d'eux ; les affiches, tracts, journaux et tous documents ou objets distribués ou placardés doivent porter mention du nom du candidat. Les dépenses afférentes à cette propagande doivent être prises en compte par le candidat ; sanction de la violation de ces dispositions par l'annulation éventuelle de l'élection ainsi que par des peines d'emprisonnement ou des amendes.

Ces idées ont été reprises récemment par leur auteur dans une proposition de loi déposée le 4 août 1986 (AN - Huitième législature - n° 361), accompagnée d'une proposition de loi organique n° 362 tendant à déchoir de plein droit le parlementaire qui n'en aurait pas respecté les obligations.

5.4. La déclaration des revenus et des patrimoines des membres du Gouvernement constitue l'unique objet de la proposition déposée le 8 juillet 1981 par M. Alain Madelin (n° 159). Elle dispose que les membres du Gouvernement sont tenus d'établir, lors de leur entrée en fonctions, un état déclaratif de leurs revenus et de

leur patrimoine, ainsi que de ceux de leur conjoint, quel que soit le régime sous lequel ils sont mariés, tels qu'ils ressortent à la fin de l'année précédant leur entrée en fonction. Cet état est actualisé, en tant que de besoin, à la fin de chaque année civile, et lors de la cessation de leurs fonctions.

Une commission composée de trois membres du Conseil d'Etat, trois membres de la Cour des Comptes et trois membres de la Cour de cassation, est chargée de contrôler la sincérité des états déclaratifs et de vérifier que l'éventuelle amélioration de la situation financière et patrimoniale des membres du Gouvernement ne résulte pas d'opérations ou de pratiques incompatibles avec ces fonctions. Elle publie chaque année un récapitulatif nominatif de ces états déclaratifs, assorti de ses commentaires éventuels.

5.7. Aucune disposition relative à la déclaration du patrimoine ne figure en revanche dans la proposition déposée par M. Philippe Vasseur le 16 mars 1987 (n° 646), exclusivement consacrée à "la transparence et la moralisation du financement de la vie politique en France". Le mécanisme suivant est proposé :

. Les partis et groupements politiques, constitués conformément à la loi du 1er juillet 1901 relative aux contrats d'association, peuvent recevoir de l'Etat une subvention annuelle à condition :

- qu'ils souscrivent l'engagement de se soumettre à certains contrôles ;

- qu'ils regroupent au moins trente parlementaires ou qu'ils aient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sur l'ensemble du territoire national aux élections au Parlement européen et aux élections de l'Assemblée nationale.

. La subvention annuelle est répartie entre les partis et groupements politiques :

- pour moitié, proportionnellement au nombre de parlementaires inscrits à chacun de ces partis ou groupements politiques ;

- pour moitié, proportionnellement au nombre de voix obtenues par l'ensemble des candidats de ces partis ou groupements politiques aux plus récentes élections au Parlement européen ou aux élections à l'Assemblée nationale à condition que ce nombre de voix soit au moins égal à 5 % des suffrages exprimés.

. Les partis et groupements politiques recevant de l'Etat une subvention annuelle doivent remettre avant le 30 juin de chaque année à la Cour des Comptes un rapport sur leurs dépenses et leurs recettes au cours de l'année écoulée, certifié par un commissaire aux comptes. A l'occasion de l'examen de ce rapport, la Cour des Comptes peut entendre des représentants autorisés des partis et groupements politiques concernés. Elle établit un rapport déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

. L'Etat verse une contribution pour frais de campagne électorale à tous les candidats ou toutes les listes de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés aux élections à la présidence de la République, à l'Assemblée nationale et au Parlement européen et 10 % des suffrages exprimés aux élections régionales, cantonales et municipales. La moitié de cette contribution est versée sous forme d'avance dès l'ouverture de la campagne électorale. Tout candidat doit établir un compte de campagne et fournir les justificatifs nécessaires, le compte de campagne étant rendu public. Les dépenses de campagne sont plafonnées.

. Les sanctions de la violation des dispositions du présent texte sont l'annulation éventuelle de l'élection et le remboursement des sommes versées par l'Etat.

. Les dons consentis aux partis sont déductibles et plafonnés.

5.6. La proposition de loi n° 765 déposée le 13 mai 1987 par 26 députés prévoit également un financement public, mais qui n'est accordé qu'aux partis ou groupements représentés par un groupe parlementaire dans l'une des assemblées ou ayant obtenu au moins 3 % des suffrages lors des dernières élections législatives, et qui a créé un "centre de gestion politique", seul habilité à recevoir les fonds. Elle crée une "Commission nationale de la transparence" chargée d'assurer le fonctionnement des dispositions de la proposition de loi.

5.7. Trois propositions se caractérisent enfin par leur refus de tout financement public des partis :

- la proposition n° 879 déposée le 16 juin 1986 par M. Alain GRIOTTERAY , qui prévoit une déduction fiscale pour les dons consentis aux partis "soumis à la loi du 1er juillet 1901" ;

- et les propositions identiques n° 89 de M. André DILIGENT (Sénat - 10 novembre 1987) et n° 1070 de M. Jacques BARROT (AN - 20 novembre 1987) qui réglementent les dons privés consentis aux partis en les faisant bénéficier, dans la limite d'un plafond, d'une déduction fiscale ainsi que les dépenses électorales en faisant obligation à chaque candidat de publier le compte de sa campagne.

* * *

*

Pour témoigner, s'il en était encore besoin, de la variété et de l'originalité des systèmes proposés, on peut citer la proposition de loi présentée au Sénat par M. Pierre MARCILHACY (n° 214 - (1976-1977). Pour contrôler l'exactitude des bilans auxquels sont astreints tous les candidats aux élections municipales, cantonales et législatives, il est institué dans chaque région une commission permanente "composée de façon paritaire de citoyens et de magistrats de l'ordre administratif". Cette commission, après mise en demeure au cours du troisième mois qui suit le ou les scrutins contestés, constate, s'il y a lieu, le défaut de production des pièces exigées et saisit le Procureur de la République aux fins de poursuites. Les peines encourues varieront de 10 000 à 1 million de francs. Il est précisé que "la publication des décisions de la commission ne pourra faire l'objet d'aucune voie de recours"...

IV. CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE LA REFORME ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

C'est donc avec un stock très riche de propositions parlementaires et d'expériences étrangères que le Gouvernement, après que le Président de la République ait manifesté qu'il existait désormais, selon lui, une majorité parlementaire prête à légiférer dans ce domaine, se mit à la tâche. Celle-ci n'était pas simple en raison précisément de la multiplicité des propositions formulées et, par conséquent, de la difficulté à en opérer une synthèse à la fois efficace et susceptible de recueillir un large accord. Afin d'atteindre ce double objectif, le Premier Ministre a reçu, à deux reprises, les dirigeants des cinq formations politiques représentées par un groupe à l'Assemblée nationale. A l'issue de ces entretiens, le Gouvernement a décidé de proposer au Parlement deux projets de loi dont l'ensemble forme un tout homogène, la dualité des textes étant rendue nécessaire non pas par la dualité de leurs objets mais par la distinction imposée par la Constitution entre les dispositions à caractère organique et les dispositions relevant de la loi ordinaire.

A. La loi organique est relative au Sénat

1. L'article 46 de la Constitution détermine, pour les lois organiques, une procédure particulière d'examen et d'adoption. Le quatrième alinéa de cet article précise que "les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées", ce qui exclut que le Gouvernement puisse recourir, pour cette catégorie de lois organiques, aux dispositions de l'article 45 de la Constitution l'autorisant, dans certains cas, à donner "le dernier mot" à l'Assemblée nationale. Bref, l'accord du Sénat est indispensable pour que ces lois organiques puissent recevoir leur rédaction définitive.

2. La notion de "loi organique relative au Sénat" a fait l'objet de la décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 du Conseil constitutionnel (loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés à la représentation proportionnelle).

Le Conseil considère "que, par les termes "lois organiques relatives au Sénat" employés par l'article 46 de la Constitution, il faut entendre les dispositions législatives :

- qui ont pour objet, dans les domaines réservés aux lois organiques, de poser, de modifier ou d'abroger des règles concernant le Sénat ;

- ou qui, sans se donner cet objet à titre principal, n'ont pas moins pour effet de poser, de modifier ou d'abroger des règles le concernant ;

- qu'en revanche, si une loi organique ne présente pas ces caractères, la seule circonstance que son application affecterait indirectement la situation du Sénat ou de ses membres ne saurait la faire regarder comme relative au Sénat".

Par conséquent -et la suite de la décision développant la portée des principes ainsi posés le confirme- une loi organique affectant directement la situation du Sénat ou de ses membres doit être regardée comme relative au Sénat.

3. Or le projet de loi organique relatif à la transparence financière de la vie politique, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, contient bien des dispositions de cette nature : les règles relatives à l'obligation de déclaration de leur situation patrimoniale par les sénateurs, obligation dont l'irrespect est sanctionné par l'inéligibilité et la déchéance de plein droit de la qualité de membre du Sénat, rentrent évidemment dans le cadre de la définition donnée par le Conseil constitutionnel. Le projet de loi organique est donc bien relatif au Sénat et doit, par conséquent, être voté dans les mêmes termes par les deux assemblées.

B. Le contenu des deux projets de loi

Les options fondamentales retenues par le Gouvernement et transcrites dans le texte initial de ses projets ont fait l'objet, de la part de l'Assemblée nationale, de modifications relativement nombreuses et importantes.

1. Les projets d'origine du Gouvernement

Trois thèmes fondamentaux constituent la trame des projets gouvernementaux, auxquels il faut rajouter quelques dispositions diverses qui peuvent être de grande importance, telle, par exemple, la disposition relative à la publicité politique à la télévision.

1.1. La déclaration de situation patrimoniale : les textes font obligation à un certain nombre d'élus du suffrage universel ainsi qu'aux membres du Gouvernement de déposer, lors de leur entrée en fonctions (ou lors du dépôt de leur candidature pour les candidats à la Présidence de la République), puis à l'expiration de leurs fonctions, une déclaration de leur situation patrimoniale et de celle de leur conjoint.

L'organe auprès duquel doit être déposée cette déclaration est le Conseil constitutionnel pour les candidats à la Présidence de la

République et les Présidents en exercice à l'expiration de leurs fonctions ; le bureau de l'Assemblée à laquelle il appartient pour chaque membre du Parlement ; et une commission administrative spécifique pour les autres personnes soumises à cette obligation.

Les déclarations des candidats à la Présidence et des Présidents sont publiées au Journal Officiel, mais ne font l'objet d'aucun autre type de contrôle que le droit d'appréciation ainsi laissé à chaque citoyen. Les déclarations des autres personnes soumises à cette obligation ne font l'objet d'aucune publicité mais, en revanche, l'organe auprès duquel elles ont été déposées est chargé d'en "apprécier la variation" et cette mission fait l'objet d'un rapport publié, lui, au Journal Officiel.

Les sanctions en cas de non-déclaration sont sévères. Il s'agit pour les parlementaires de l'inéligibilité au Parlement pendant cinq ans, ainsi que de la déchéance de leur mandat et de la perte de leur droit au remboursement forfaitaire des frais de campagne ; pour les titulaires des autres fonctions électives locales, la déchéance de leur mandat ainsi que de l'inéligibilité temporaire au conseil local dont ils sont membres ; et pour les candidats à la Présidence de la République, de la nullité de leur candidature.

1.2. Le financement des partis politiques : des crédits peuvent être inscrits dans le projet de loi de finances pour être affectés au financement des partis et groupements politiques. Les bureaux des Assemblées peuvent, à cet effet, faire conjointement des propositions au Gouvernement. La répartition de ces crédits sera effectuée proportionnellement au nombre de parlementaires ayant déclaré être inscrits ou se rattacher à tel parti ou tel groupement politique, à la date de l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année.

Chaque parti ou groupement bénéficiaire de ce financement public doit arrêter chaque année ses comptes, les faire certifier par deux commissaires aux comptes et les déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale qui en assure la publication au Journal Officiel. La violation de ces obligations prive le parti ou groupement politique fautive du droit, pour l'année suivante, aux aides de l'Etat.

Il convient d'observer ici qu'aucune disposition des deux textes ne concerne le financement privé des partis et groupements politiques et que seul le financement public est abordé par les projets de loi. En revanche, le financement des campagnes électorales pour les élections présidentielles et les élections législatives, qu'il s'agisse du financement privé (dons consentis aux candidats) ou du financement public (remboursement forfaitaire de certains frais), fait l'objet de nombreuses dispositions.

1.3. Le financement des campagnes électorales fait l'objet d'innovations importantes et de modifications sensibles dans les domaines suivants, qui ne concernent -il convient de le souligner- que

les élections à la Présidence de la République et à l'Assemblée nationale :

. les dépenses de campagne des candidats sont plafonnées à 400 000 F pour les élections à l'Assemblée nationale et à 100 millions de francs pour les candidats à la Présidence de la République (120 millions pour les deux candidats présents au second tour). Les dépenses prises en compte sont celles effectuées dans les trois mois précédant le scrutin pour les élections législatives, délai porté à six mois pour les candidats à la Présidence de la République ;

. la tenue d'un compte de campagne est imposée aux candidats : ce compte doit retracer, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées en vue de son élection par le candidat ou pour son compte. Les comptes de campagne sont adressés, pour les candidats à la Présidence de la République, au Conseil constitutionnel qui les publie au Journal Officiel et, pour les candidats aux élections législatives, à la Préfecture, seuls ceux des candidats élus étant transmis au bureau de l'Assemblée nationale. Aucune publicité n'est prévue pour les comptes de campagne des candidats à l'Assemblée nationale, ainsi que pour ceux des candidats élus ;

. le remboursement aux candidats des frais engagés est très sensiblement augmenté. Actuellement, les candidats à la Présidence de la République bénéficient d'un remboursement forfaitaire de 250 000 F lorsqu'ils ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés : cette somme est désormais portée à 25 millions de francs et chaque candidat ayant recueilli moins de 5 % des suffrages bénéficiera cependant d'un remboursement forfaitaire de 5 millions de francs. La modification ici apportée au droit en vigueur est donc considérable.

Elle est de moindre ampleur pour les candidats aux élections législatives : ceux qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés bénéficieront non plus seulement du remboursement du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, circulaires et des frais d'affichage, mais également d'un remboursement forfaitaire de 40 000 F ;

. les dons consentis aux candidats font enfin l'objet d'une réglementation précise : les dons manuels consentis à un candidat par des personnes physiques ou morales dûment identifiées ne peuvent excéder 10 000 F pour une personne physique et 50 000 F pour une personne morale. Tout don de plus de 2 000 F consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque. Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne peut excéder 20 % du total des recettes mentionnées dans son compte de campagne ;

. les sanctions prévues pour la violation des dispositions précédentes sont les suivantes : le député qui n'a pas déposé le compte de sa campagne est déchu de plein droit de son mandat et perd le droit au remboursement forfaitaire de 40 000 F. Le Président de la République qui se trouve dans la même situation perd tout droit au

remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne. Enfin, l'irrespect de la réglementation relative aux dons consentis aux candidats peut entraîner les sanctions mentionnées à l'article L.O. 106 du code électoral : trois mois à deux ans d'emprisonnement et 1 800 à 30 000 F d'amende. Mais il convient d'observer qu'en revanche, aucune sanction n'est prévue pour le cas où un candidat dépasse le plafond de dépenses autorisées.

1.4. Dispositions diverses : parmi les dispositions diverses et transitoires qui figurent dans les deux projets de loi, il convient de mentionner, d'une part, celles qui ont trait à l'entrée en vigueur de certaines dispositions des textes et, d'autre part, celle qui concerne la publicité politique à la télévision :

. s'agissant de l'obligation de déclaration du patrimoine, il convient de noter que le Président de la République actuellement en fonction ne sera pas soumis, à la fin de son mandat, à cette déclaration ; que l'obligation entrera en vigueur : pour les députés, lors du premier renouvellement de l'Assemblée nationale postérieur à la publication de la loi ; pour les sénateurs, à compter du renouvellement de la série à laquelle ils appartiennent ; pour les candidats à la Présidence de la République, lors de la première élection postérieure à la publication de la loi ; et enfin, pour les autres personnes soumises à cette obligation, lors de leur nomination ou élection postérieure à l'élection présidentielle qui suivra la publication de la présente loi ;

. la publicité politique à la télévision sera autorisée à compter de la proclamation des résultats de l'élection du Président de la République qui suivra la publication de la présente loi. Cette publicité -dont le principe a déjà été adopté par le Parlement- ne pouvait être diffusée, d'après l'article 98 de la loi du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social, tant que n'était pas entrée en vigueur une loi "visant à garantir la transparence du financement des mouvements politiques en France". Cette condition suspensive se trouvant remplie par le vote des présents projets, c'est donc en fait un nouveau report, mais un report limité dans le temps, que réalise la référence à la date de proclamation des résultats de la prochaine élection présidentielle.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale lors de l'examen en première lecture de ces deux textes

L'Assemblée nationale a apporté de nombreuses modifications aux textes qui lui étaient soumis. Certaines de ces modifications sont d'ordre purement rédactionnel ou relatives à la présentation des articles en rubriques bien distinctes et n'appellent donc d'autre commentaire que leur approbation. Mais certains amendements ont également modifié de façon sensible l'économie des projets de loi : c'est de ceux-ci qu'il est ici question.

2.1. Les modifications apportées à la loi organique

. Les dispositions relatives aux candidats à la Présidence de la République et aux Présidents de la République ont subi deux modifications :

- l'article 5 du projet faisait obligation aux Présidents de déposer, à l'expiration de leurs pouvoirs, une déclaration de leur situation patrimoniale, cependant que l'article premier disposait que chaque candidat à la Présidence devait, à peine de nullité de sa candidature, prendre l'engagement de déposer cette même déclaration. L'Assemblée nationale a considéré que les dispositions de l'article 5 étaient contraires à la Constitution car "les pouvoirs du Président de la République étant fixés par la Constitution, on ne peut pas lui imposer une obligation nouvelle dans un texte de loi, même de nature organique". Elle a par conséquent supprimé l'article 5 du projet de loi organique et précisé les conditions de l'engagement souscrit par chaque candidat à la Présidence de la République de déposer, en cas d'élection, une déclaration à la fin de son mandat. La nature de la sanction éventuelle pour le non-dépôt de cette déclaration reste, comme dans le texte d'origine, exclusivement morale et politique ;

- l'autre modification adoptée par l'Assemblée nationale consiste en un relèvement du plafond des dépenses autorisées : le montant en sera désormais de 120 millions pour le premier tour, somme portée à 140 millions pour les deux candidats du second tour.

. Dispositions relatives à la déclaration de la situation patrimoniale des parlementaires

- ce ne sont plus désormais les bureaux des Assemblées qui sont chargés de recevoir ces déclarations et, sur leur base, d'apprécier la variation des situations patrimoniales, mais la commission ad hoc déjà compétente pour exercer ces missions à l'égard des membres du Gouvernement et des autres titulaires de fonctions locales soumis à l'obligation. La création de cette commission, qui figurait initialement dans l'article 3 de la loi ordinaire, est désormais mentionnée à l'article 7 bis du projet de loi organique ;

- il est précisé, dans ce même article, que le rapport publié par cette commission, qui porte sur la variation des situations patrimoniales, peut comporter les observations des personnes dont la situation est appréciée ;

- le rythme de publication de ce rapport est modifié : alors qu'il était initialement mentionné qu'il s'agissait d'un rapport annuel, l'article 7 bis dispose que la commission établit ce rapport "chaque fois qu'elle le juge utile et, en tout état de cause, à la fin de chaque législature" ;

- la durée de l'inéligibilité prévue à titre de sanction pour le non-dépôt de la déclaration de situation patrimoniale est ramenée de cinq à

un an (art. 11 bis nouveau). Cet adoucissement de la sanction concerne non seulement les parlementaires mais également toutes les personnes soumises à cette obligation de déclaration.

. Dispositions relatives au financement des campagnes pour l'élection à l'Assemblée nationale

- des modifications très importantes ont été apportées par l'Assemblée nationale dans ce domaine : le plafond des dépenses de campagne a été porté de 400 000 à 500 000 F et celui des dons consentis par des personnes physiques aux candidats a été doublé (de 10 000 à 20 000 F). La limitation du montant des dons consentis a été explicitement écartée en ce qui concerne ceux octroyés par les partis et groupements politiques. L'interdiction de toute aide ou don étranger a été mentionnée dans le texte. Mais en revanche, l'Assemblée nationale a admis que les dons consentis pouvaient être déductibles dans les conditions fixées par l'article 238 bis du Code Général des Impôts.

- il est désormais prévu que le dépassement du montant autorisé pour les dépenses électorales est sanctionné par l'inéligibilité du fautif pendant une année (art. 11 bis), comme dans l'hypothèse de non-dépôt de la déclaration de situation patrimoniale ou de non-dépôt du compte de campagne.

2.2. Les modifications apportées à la loi ordinaire : outre les changements déjà mentionnés concernant la durée de l'inéligibilité pour les personnes qui n'auraient pas déposé la déclaration de leur situation patrimoniale, la loi ordinaire a connu des modifications intéressantes :

- le seuil de population pris en compte pour déterminer si le maire d'une commune est soumis à l'obligation de déclaration de sa situation patrimoniale a été abaissé de 50 000 à 30 000 habitants (art. 2). Concrètement, le nombre de maires soumis à cette obligation passe de 109 à 237 ;

- l'article 5 bis octroie de plein droit, sans aucune formalité, la personnalité morale aux partis et groupements politiques. Ils "bénéficient par la même de la capacité à recevoir, élément essentiel au bon fonctionnement de la réforme proposée ;

- l'entrée en vigueur des dispositions autorisant la publicité politique à la télévision est à nouveau reportée : elle ne sera possible qu'à l'issue d'un délai de quatre années à compter de la promulgation de la présente loi.

- un certain caractère "expérimental" est conféré à la réforme opérée par les deux projets de loi par l'article 13 bis qui prévoit que dix-huit mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement déposera sur les bureaux des deux Assemblées un rapport sur la mise en oeuvre de la réforme. Un mois au moins et deux mois au plus après le dépôt du rapport, un débat public sera organisé durant la première

session ordinaire 1989-1990 sur les conditions d'application des lois opérant cette réforme.

La nécessité très clairement manifestée par de nombreux orateurs de procéder rapidement à un bilan d'application de la réforme est encore plus nette dans l'article 13 ter qui limite la durée d'application de la loi "à quatre ans à compter de la date de sa promulgation".

C. Les propositions de la Commission

Il ne s'agit pas, évidemment, d'exposer ici le détail des propositions formulées par votre commission. Ce sera l'objet de l'examen de chacun des articles des deux projets de loi -mais uniquement d'expliquer, de façon synthétique, les principes d'orientation qu'elle a retenus et leurs fondements.

1. Les fondements de ces propositions

Les fondements de ces propositions sont de deux ordres et concernent d'une part les objectifs mêmes de la réforme, d'autre part certains des principes fondamentaux du régime français des libertés publiques.

1.1. Les objectifs de la réforme proposée méritent d'être rappelés : il s'agit essentiellement -et l'intitulé des deux projets de loi en témoigne parfaitement- de la transparence financière de la vie politique. Les moyens pour atteindre ce objectif sont l'établissement des comptes de campagne des candidats à la Présidence de la République et des candidats aux élections législatives, l'instauration d'un mécanisme de financement public des partis politiques et l'augmentation du montant du remboursement forfaitaire des frais électoraux, la publicité des comptes des partis bénéficiaires d'une aide publique, et la réglementation des dons consentis aux candidats aux élections. La logique est celle d'une transparence accrue grâce à un financement sur fonds publics accru.

L'obligation de déclaration de la situation patrimoniale présente en revanche un caractère particulier. Il ne s'agit pas d'assurer la connaissance publique du patrimoine -seul celui des candidats à la présidence est publié- mais, selon les termes de l'exposé des motifs, "de dissiper à l'avance les suspensions infondées en demandant aux hommes politiques les plus en vue d'établir au début et à la fin de leurs fonctions, une déclaration notariée de leur situation de fortune et en prévoyant une procédure d'examen de ces déclarations par une instance incontestable, permettant de déceler les enrichissements inexpliqués."

L'objectif est donc double : dissiper les suspicions infondées ; déceler les enrichissements inexpliqués.

1.2. Deux principes fondamentaux du régime des libertés publiques sont à concilier avec cet objectif car il appartient au législateur, conformément à l'article 34 de la Constitution, de "fixer les règles... concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques", mission qu'il ne peut accomplir que dans le respect des normes qui s'imposent à lui, que le respect de ces normes puisse ou non faire, en l'espèce, l'objet d'un contrôle de la part du Conseil Constitutionnel.

La question soulevée ici est d'une importance toute particulière en raison non seulement du caractère "fondateur" des principes en cause, mais en raison également d'une tendance inéluctable à l'extension des dérogations apportées à un principe.

a. La présomption d'innocence est le premier de ces principes. L'article 9 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, et l'article 6 (alinéa 2) de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales posent très clairement ce principe dont la conséquence la plus immédiate est qu'il appartient au demandeur d'apporter la preuve de ce qu'il prétend et non pas au défendeur de prouver qu'il n'est pas coupable.

Certes, en l'espèce, il s'agit, par la déclaration des situations patrimoniales, de déceler les enrichissements inexpliqués et ce n'est que par la suite que des procédures de droit commun pourraient être mises en action. Mais il s'agit aussi de dissiper à l'avance des suspicions infondées, c'est à dire de contraindre le déclarant à rapporter préventivement la preuve qu'il n'est pas coupable. Il est permis de se demander si le mécanisme aura effectivement pour effet de faire disparaître les suspicions infondées ou si, au contraire, la dimension et l'évolution du patrimoine de chacun ne deviendront pas un élément important de la compétition politique.

b. Le principe du respect de la vie privée est également à prendre en considération sous ses différents aspects :

. l'article 9 du code civil dispose que "chacun a droit au respect de sa vie privée". Par sa formulation même, et surtout par son objet, cette disposition évoque irrésistiblement l'un de ces "principes généraux du droit" ou "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" que le Conseil constitutionnel inclut dans le bloc de constitutionnalité.

Cet article a été introduit dans le Code civil par la loi du 17 juillet 1970 tendant à renforcer la garantie des droits individuels des citoyens,

qui avait notamment pour objet de préserver la vie privée contre "l'indiscrétion organisée", et sur la suggestion de la Cour de Cassation dont le rapport de l'année 1964 appelait à une telle initiative. La Cour avait en effet depuis longtemps fondé certains de ses arrêts sur ce principe et estimait qu'il était nécessaire de le traduire dans un texte de loi.

. l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme est doublement utile à lire : d'une part, il pose le principe dont s'inspirera directement le législateur en 1970 pour écrire l'article 9 du Code civil, et d'autre part, il détermine les cas dans lesquels ce principe peut supporter des altérations.

Cet article est ainsi rédigé :

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui".

. l'article 2 de la même Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, enfin, qui range, parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme, le droit à la sûreté, c'est-à-dire à la sécurité. La question à considérer est non pas la déclaration de la situation patrimoniale mais la publicité donnée à cette déclaration, de façon directe ou indirecte : pour parler net, est-il ou non dénué de tout risque pour le déclarant que l'état de sa fortune ou l'adresse de son domicile, ou de ses domiciles, soient soumis à publicité ? Des événements récents ont prouvé la nécessité d'être particulièrement attentif à cet aspect de la question et des décisions judiciaires n'ont pas craint d'en développer les conséquences (Cour d'appel de Paris - 15 janvier 1987 - D. 1988 - 231) en considérant "que dans le cadre des événements dramatiques survenus depuis quelques années en France, en Allemagne, en Italie ou dans le Benelux, aucune juridiction, quelle que soit sa conception -extensive ou non- des droits des journalistes et des groupes médiatiques quant à l'information du public, ne peut pas ne pas prendre en compte le risque -même éventuel- d'exposer tel ou tel dirigeant de sociétés en révélant l'étendue de sa fortune personnelle -réelle ou estimée- aux attaques des racketteurs, ravisseurs, ou aux attentats des groupuscules révolutionnaires ; que la récente actualité justifie plus que jamais l'application des dispositions de l'article 9 du code civil sur le respect de la vie privée de chacun, même des dirigeants

de sociétés, cibles particulièrement visées dans la phraséologie des groupes terroristes ou se présentant comme tels."

c. L'appréciation par le Conseil Constitutionnel de la qualité de ces références juridiques appelle deux observations :

. S'agissant de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil a considéré qu'il ne lui appartient pas, "lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international". Mais cette déclaration d'incompétence ne l'empêche pas de rappeler qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord et traité, de son application par l'autre partie" ; et donc que "ces dispositions confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois" (décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 - loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse).

. S'agissant du principe du respect de la vie privée, le Conseil Constitutionnel n'a encore jamais pris directement et clairement position sur ce point. On doit pourtant noter que la décision n° 76-75 DC du 12 janvier 1977 (loi autorisant la visite des véhicules en vue de la recherche et de la prévention des infractions pénales) est généralement considérée comme étant fondée sur la notion de "liberté individuelle" qui englobe celle de respect de la vie privée. Commentant cette décision, MM. Louis FAVOREU et Loïc PHILIP (les grandes décisions du Conseil Constitutionnel - SIREY - 1986 - p. 360) en concluent que "le Conseil Constitutionnel a donc opté ainsi pour une conception particulièrement large de la liberté individuelle et sa décision a, de ce fait, une portée qui dépasse nettement le problème de la licéité ou de l'illicéité de la fouille des véhicules. En invoquant formellement la liberté individuelle à propos de l'ouverture des coffres de voitures, le Conseil Constitutionnel a entendu marquer clairement qu'il ne tolérerait aucune atteinte générale à l'intimité de la vie privée qui serait prévue par une loi".

2. Le contenu de ces propositions

C'est donc dans le cadre de ces principes que la commission a défini les modifications qu'elle vous propose d'apporter aux deux projets de loi, sans remettre en cause, dans toute la mesure où cela est possible, les orientations fondamentales de la réforme proposée par le Gouvernement ni les enrichissements apportés à ces textes par le

travail de très grande qualité effectué par l'Assemblée nationale, dans des conditions délicates, à l'initiative de sa commission des Lois.

Ces propositions peuvent être synthétisées de la façon suivante, selon l'objet auquel elles se rapportent :

. **déclaration de situation patrimoniale** : la déclaration doit être conçue comme un moyen de preuve éventuelle et non pas comme la démonstration préventive d'une non-culpabilité. Les éléments qu'elle comporte ayant trait à la situation patrimoniale du déclarant ainsi qu'à sa situation matrimoniale, le principe du respect de la vie privée implique quelle ne soit pas rendue publique. Une seule exception à cette conclusion : la déclaration patrimoniale du candidat à la Présidence de la République élu est publiée en même temps que sont publiés les résultats de l'élection.

Les déclarations de situation patrimoniale des parlementaires doivent être déposées auprès du Conseil Constitutionnel, juge de leur inéligibilité, puisque le non-dépôt de cette déclaration est précisément sanctionné d'une inéligibilité d'une année. Ce point a fait l'objet d'un débat particulier portant sur la conformité à la Constitution du choix du Conseil constitutionnel pour exercer cette mission. La Commission a estimé que le débat avait déjà été tranché par le Conseil lui-même lorsqu'il a considéré que puisque l'article 25 de la Constitution réserve à "une loi organique le soin de fixer le régime des inéligibilités et des incompatibilités", il "résulte des termes mêmes de cette disposition que le Constitution réserve à la loi organique comme faisant partie du régime des incompatibilités le pouvoir de déterminer, notamment, les cas d'incompatibilités, ainsi que l'autorité chargée d'exercer le contrôle de l'observation desdites prescriptions par les parlementaires". Cette situation semble en effet parfaitement transposable au régime des inéligibilités. Ces déclarations, déposées sous pli scellé, ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou à la requête des autorités judiciaires et la publication ou divulgation de tout ou partie de leur contenu est passible de sanctions pénales. Ces règles sont également applicables aux déclarations que les personnes mentionnées aux articles premier et 2 du projet de loi sont tenues de déposer auprès de la Commission ad-hoc.

. **plafonnement des dépenses électorales** : la Commission ne modifie pas les règles concernant le montant des dépenses électorales autorisées mais modifie la sanction prévue en cas de dépassement de ce plafond. Elle substitue à l'inéligibilité d'une année une sanction consistant en le non-remboursement forfaitaire des frais de campagne. Elle étend cette sanction aux candidats à la Présidence de la République, qui ne sont actuellement soumis à aucune sanction dans cette hypothèse.

. **financement public des partis et groupements politiques :** le projet de loi ne prend actuellement en compte, pour la répartition de ce financement, que les déclarations dans lesquelles les parlementaires ont déclaré leur appartenance ou rattachement à tel ou tel parti ou groupement politique. La commission a considéré qu'il serait plus équitable de prendre également en compte, pour cette répartition, les suffrages recueillis lors des dernières élections législatives par les partis ou groupements ayant présenté au moins 75 candidats et obtenu au minimum 5 % des suffrages exprimés à l'échelon national. A cette considération d'équité s'ajoute un second élément : la Commission s'est interrogée sur la conformité à la Constitution d'une répartition fondée exclusivement sur la représentation parlementaire. Elle en a conclu qu'il était préférable d'introduire également un critère de répartition prenant en compte les suffrages exprimés recueillis par les partis, indépendamment des conséquences qu'ils présentaient sur la composition des assemblées.

C'est sur la base de ces orientations, et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, que la commission vous demande d'adopter les deux projets de loi n°s 227 et 228 relatifs à la transparence financière de la vie politique.