

N° 89

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1987

PROPOSITION DE LOI

*relative au financement et à la transparence
des dépenses électorales des partis politiques.*

PRÉSENTÉE

Par MM. André DILIGENT, Pierre SCHIÉLÉ, Jean FRANCOU, Jean CLUZEL, Jean CAUCHON, André BOHL, Xavier de VILLEPIN, Louis VIRAPOULLÉ, André FOSSET, Louis JUNG, Claude HURIET, Michel SOUPLÉ, Albert VECTEN, Jacques MACHET, Olivier ROUX, Henri GÆTSCHY, Jacques MOSSION, René BALLAYER, Pierre LACOUR, Louis de CATUELAN, Jean MADELAIN, Paul CARON, Pierre VALLON, Louis MOINARD, Louis MERCIER, Henri LE BRETON, Roger BOILEAU et Pierre SALVI,

Senateurs

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Partis et groupements politiques. — Code électoral — Code général des impôts — Financement des partis politiques — Impôt sur le revenu.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'article 4 de notre Constitution consacre solennellement l'existence et le rôle des partis et groupements politiques dans le fonctionnement de notre vie démocratique.

Depuis quelques semaines est reposé avec une acuité particulière, le problème de leur financement, c'est-à-dire souvent de leur fonctionnement.

Un parti politique est aujourd'hui une véritable organisation structurée, avec son personnel, ses services, ses moyens d'information. Il doit ainsi faire face à de très lourdes charges financières.

On observe par ailleurs un accroissement considérable de leurs dépenses de publicité et de propagande susceptible de choquer, à juste titre, nos concitoyens. En effet, si notre pratique institutionnelle a vu s'organiser peu à peu la vie des partis politiques, elle n'a pas su encore réglementer, de manière suffisamment transparente, leur méthode de financement.

Ces zones d'ombre jettent une suspicion sur l'indépendance des partis politiques et donc sur leur action. Elles doivent disparaître au plus vite.

Déjà, à de nombreuses reprises, les auteurs de la présente proposition de loi, ou d'autres parlementaires de toute tendance politique, ont manifesté le désir, par la voie de propositions de loi, de réglementer de manière stricte et transparente les méthodes de financement des partis politiques.

En 1979, M. Raymond Barre, alors Premier ministre, avait déposé, au nom du Gouvernement, un projet de loi tendant à organiser ce financement. A l'époque, l'ensemble des formations politiques n'ayant pas manifesté sur cette question le consensus indispensable, il n'avait pas été possible d'aller plus loin et de faire voter une telle réforme, fondamentale pour que ne soit pas mise en cause la nécessaire confiance des Français dans leurs responsables politiques.

Aujourd'hui, chacun en conviendra, les esprits ont évolué. Il est devenu indispensable d'édicter des règles assurant aux partis politiques l'égalité et la stabilité dans la recherche de leurs nécessaires ressources, mais aussi, en contre partie, d'exiger d'eux une transparence, la plus

grande possible quant à leur mode de financement et à leurs dépenses qu'il convient, en outre, de limiter.

Solliciter les suffrages des Français exige, en effet, de toute organisation, qu'elle soit irréprochable.

C'est la raison pour laquelle les auteurs de la présente proposition de loi vous demandent, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter un texte qui légalise en les organisant et en les limitant les pratiques déjà anciennes de financement privé des partis politiques, tout en organisant la transparence de leur gestion ainsi que des dépenses engagées lors des campagnes pour les élections législatives. Il conviendra, par ailleurs, de compléter cette indispensable réforme par une augmentation des crédits publics, d'ores et déjà affectés au remboursement des frais de propagande électorale.

Le dispositif prévu par la présente proposition de loi autorise les contributions des personnes privées, morales ou physiques, à bénéficier, à concurrence de 1 % de leur chiffre d'affaires ou de 1 % de leurs revenus déclarés, d'une déduction fiscale.

Ces versements ne pourraient être utilisés que pour des dépenses de fonctionnement des partis politiques, dans lesquelles il convient d'inclure certaines dépenses électorales.

En contre partie, une commission de contrôle composée de hauts magistrats, autour d'un président de chambre à la Cour des comptes, serait chargée d'exercer un contrôle du respect des dispositions légales ainsi édictées. Les conclusions de cette commission seraient rendues publique annuellement.

Dans son titre II, la présente proposition organise la « transparence » des dépenses électorales pour l'élection des Députés.

Le texte qui vous est soumis impose aux candidats :

- de faire connaître à la commission de propagande prévue par le Code électoral, le montant des dépenses engagées en vue de l'élection dans les six mois précédant celle-ci ;
- de régler toute dépense supérieure à 1 000 F par chèque ou virement.

La commission de propagande établit, vérifie (au besoin contradictoirement avec les candidats) et rend publics les états de ces dépenses. En cas de fraude, des peines correctionnelles sont encourues, les récidivistes risquant la privation des droits civiques.

Ce dispositif, que ses auteurs acceptent de voir complété par toute disposition l'améliorant, notamment en ce qui concerne la moralisation de l'attribution des marchés publics, doit faire l'objet d'un consensus de l'ensemble des formations politiques sans lequel aucune véritable trans-

parence sur le financement et les dépenses des partis politiques ne peut réellement être assurée.

Il convient au plus vite de combler le vide juridique actuel qui autorise des déviances et entretient une suspicion qui ne saurait s'accommoder des principes de la vie démocratique.

C'est la raison pour laquelle, Mesdames, Messieurs, nous vous demandons de bien vouloir adopter le texte de la proposition de loi suivante.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I

DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Article premier.

Les personnes physiques et les entreprises privées sont autorisées à déduire du montant de leurs revenus ou bénéfices imposables au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, les versements qu'elles ont effectués au profit de partis ou groupements politiques dans les limites annuelles fixées par l'article 238 *bis* 1 du Code général des impôts et en sus des déductions visées audit article.

Art. 2.

Les versements mentionnés à l'article premier ci-dessus sont déductibles des bases d'imposition dans la mesure où ils sont versés à des partis ou groupements politiques auxquels ont déclaré être inscrits ou se rattacher au moins trente parlementaires.

Art. 3.

Les versements mentionnés à l'article premier ci-dessus doivent être effectués au niveau national aux organes centraux des partis politiques.

Ces versements ne peuvent être utilisés que pour des dépenses de fonctionnement des partis politiques. Pour l'application de la présente loi, sont considérés comme dépenses de fonctionnement, les frais relatifs à leurs personnels permanents salariés, à leurs locaux, les frais postaux, télégraphiques et téléphoniques, les frais d'impression (autres que ceux déjà pris en charge ou remboursés par l'Etat pour la propagande

électorale) et les charges connexes (séminaires, colloques et bulletin de liaison interne destiné aux adhérents, à l'exclusion de toute presse généraliste).

Art. 4.

Il est institué une commission de contrôle composée de magistrats, seule habilitée à exercer le contrôle de légalité des dispositions prévues par la présente loi.

Cette commission comprend un président de chambre à la Cour des comptes, président, et deux conseillers maîtres de la Cour des comptes, désignés par la chambre du conseil de la Cour des comptes.

Ses conclusions sont rendues publiques dans un rapport annuel au Président de la République, au Président du Sénat et au Président de l'Assemblée nationale, publié au *Journal officiel* de la République française.

TITRE II

DE LA TRANSPARENCE DES DÉPENSES ÉLECTORALES
POUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS

Art. 5.

Les articles L. 171-1 à L. 171-8 ci-après sont ajoutés au chapitre VI du titre II du livre premier du Code électoral :

« *Art. L. 171-1.* — Les candidats doivent faire connaître le montant des dépenses de toute nature qu'ils ont engagées en vue de leur élection au cours des six mois précédant la date du scrutin ou, le cas échéant, entre la date du décret de dissolution de l'Assemblée nationale et celle du scrutin.

« A cet effet, les candidats adressent à la commission de propagande, instituée en application de l'article L. 166, les factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par eux ou pour leur compte.

« *Art. L. 171-2.* — Toute dépense supérieure à 1 000 F faite par un candidat à l'occasion de la campagne électorale doit être payée par chèque, virement, ou tout autre moyen permettant d'en établir l'existence.

« *Art. L. 171-3.* – Dans les dix jours qui suivent la date du scrutin, le candidat envoie à la commission de propagande un état de l'ensemble des dépenses faites en vue de l'élection du candidat.

« Pour l'établissement de cet état, il est tenu compte, non seulement des dépenses faites ou engagées par les candidats eux-mêmes, mais également de celles que toute personne physique ou morale, ou tout groupement de fait, a effectuées pour favoriser leur élection. Les dépenses faites à l'échelon national ou régional sont prises en compte pour la part qui correspond à la circonscription. Cette part est évaluée par le candidat lui-même.

« *Art. L. 171-4.* – La commission de propagande peut effectuer toutes enquêtes et se faire communiquer tous documents de nature à lui permettre de contrôler le montant des dépenses déclarées par les candidats. Elle peut également recueillir les observations de toute personne dont l'audition lui paraît utile.

« Si elle relève une anomalie, elle en informe le candidat et l'invite à lui donner les éclaircissements nécessaires.

« *Art. L. 171-5.* – Dans les trente jours qui suivent la date du scrutin, la commission de propagande dresse pour chaque candidat un état définitif des dépenses déclarées. Cet état, après avoir été contresigné par les candidats, est joint au procès-verbal de l'élection, dont il fait partie.

« *Art. L. 171-6.* – Si l'état définitif des dépenses déclarées par une liste n'appelle pas d'observations de la part de la commission, un extrait en est aussitôt publié dans deux journaux locaux de large diffusion.

« Toute personne peut alors venir prendre connaissance de l'ensemble des documents au siège de la commission de propagande.

« *Art. L. 171-7.* – Si la commission de propagande n'a pas reçu l'état dans le délai fixé à l'article L. 171-3, ou si elle estime que celui qui lui a été adressé est inexact ou incomplet, elle peut, soit procéder à la rectification de cet état des dépenses soit, après l'avoir écarté, ou en son absence, déterminer elle-même le montant des dépenses.

« Ses décisions donnent lieu à notification et à publication. Elles sont, notamment, transmises aux agences de presse.

« Elles sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

« Si elle relève des faits de fraude, la commission transmet le dossier au procureur de la République compétent.

« *Art. L. 171-8.* — Le candidat qui aura sciemment omis de déclarer tout ou partie des dépenses mentionnées à l'article L. 171-3 sera puni d'une amende de 3 600 F à 18 000 F.

« Sera puni de la même peine le candidat qui aura contrevenu aux dispositions de l'article L. 171-2.

« En cas de récidive, la privation des droits civiques sera prononcée ».

Art. 6.

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de la présente loi.

Art. 7.

Les pertes de recettes qui résultent de l'application de l'article premier de la présente loi sont compensées à due concurrence par une majoration effectuée sur le droit de consommation applicable aux tabacs manufacturés et produits assimilés.