

N° 333

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 janvier 2017

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi tendant à **renforcer les obligations comptables des partis politiques** (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),*

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 231 et 334 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
I. LA CONSOLIDATION DE RÈGLES EN FAVEUR DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DES PARTIS OU GROUPEMENTS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES.....	7
A. UNE OBLIGATION DE TRANSMISSION POUR LES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES	8
B. UNE OBLIGATION DE PUBLICATION POUR LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES.....	10
II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ACCOMPAGNER L'EFFORT DE TRANSPARENCE.....	10
EXAMEN EN COMMISSION.....	15
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	21
TABLEAU COMPARATIF	23

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 25 janvier 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le **rapport de M. Alain Vasselle** et établi son texte sur la proposition de loi n° 231 (2016-2017), présentée par M. Alain Anziani et les membres du groupe socialiste et républicain, tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques, pour l'examen de laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée.

Le rapporteur a rappelé que cette proposition de loi reprenait une disposition de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique censurée par le Conseil constitutionnel pour défaut de lien avec le projet de loi initial.

Il a indiqué qu'était tout d'abord prévue la publication par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) d'informations relatives aux emprunts souscrits par les candidats à une élection politique tenus d'établir un compte de campagne et les partis et groupements politiques bénéficiant de l'aide publique ou de dons. Ces derniers seraient tenus de transmettre annuellement à la CNCCFP, sous forme d'une annexe à leurs comptes, les informations nécessaires à cette publication.

Observant que la proposition de loi prévoyait également la publication d'informations relatives aux flux financiers entre partis et groupements politiques, le rapporteur s'est interrogé sur la conformité d'une telle obligation à l'article 4 de la Constitution, qui garantit le libre exercice de leur activité par les partis et groupements politiques, ainsi que sur son utilité.

Sur sa proposition, la commission a adopté **quatre amendements** : deux amendements de précision du rapporteur, un amendement complétant l'intitulé de la proposition de loi, présenté par M. Jean-Pierre Grand, ainsi qu'un amendement du rapporteur prévoyant l'application du texte outre-mer et reportant son application aux élections organisées et aux comptes arrêtés en 2018.

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

Mesdames, Messieurs,

Déposée le 15 décembre 2016 par notre collègue Alain Anziani et les membres du groupe socialiste et républicain, la proposition de loi tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques vise à rendre publiques des informations relatives aux emprunts souscrits par les candidats à une élection pour financer leur campagne ainsi qu'aux emprunts souscrits ou consentis par les partis ou groupements politiques.

À cet effet, ce texte modifie l'article L. 52-12 du code électoral régissant les campagnes électorales ayant lieu en France (**article 1^{er}**) et l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (**article 2**) qui fixe le régime applicable aux partis et groupements politiques.

Des dispositions identiques avaient été introduites par l'Assemblée nationale par voie d'amendement lors de l'examen en première lecture de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi « Sapin II »). En première lecture, le Sénat les avait supprimées, sur la proposition de son rapporteur, notre collègue François Pillet, au motif notamment de l'absence de lien avec le texte en discussion. Rétablies en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, elles ont été finalement censurées par le Conseil constitutionnel comme un « cavalier législatif » en application de l'article 45 de la Constitution¹.

I. LA CONSOLIDATION DE RÈGLES EN FAVEUR DE LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE DES PARTIS OU GROUPEMENTS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

Si l'intitulé et l'exposé des motifs de la proposition de loi ne font référence qu'aux obligations comptables des partis politiques, le texte instaure deux séries d'obligations distinctes : l'une relative aux partis et groupements politiques, l'autre aux candidats à certaines élections politiques.

¹ Conseil constitutionnel, 8 décembre 2016, n° 2016-741 DC.

S'agissant des partis et groupements politiques, ce texte reprend la proposition n° 15 formulée par notre collègue député Romain Colas dans son rapport de juillet 2015 sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques.

**Extraits du rapport d'information n° 2979 de M. Romain Colas
sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires
relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques
15 juillet 2015**

« De fait, les éléments transmis à la Commission nationale des comptes de campagne peuvent, en l'état, se révéler insuffisants ou peu explicites. D'après certains témoignages recueillis par le Rapporteur spécial, ils reposent d'abord sur un bilan d'ensemble et à un compte de résultat d'ensemble, présentés de manière synthétique. Ils ne fournissent pas notamment le détail des prêts souscrits par un parti politique, l'identité des prêteurs ou les conditions et la durée d'un emprunt. Ils ne retracent pas davantage les flux financiers susceptibles d'exister entre formations politiques, non plus que les concours en nature dont ils ont bénéficié ou ont pu faire bénéficier les candidats qu'ils soutiennent.

Or, du point de vue du Rapporteur spécial, la divulgation de ces informations permettrait aux citoyens de juger par eux-mêmes de l'indépendance de chaque formation et serait, éventuellement, de nature à prévenir certaines dérives pouvant tomber sous le coup de la loi pénale. C'est la raison pour laquelle, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de liberté des partis consacré par l'article 4 de la Constitution, ou à d'autres principes protégés par la loi, il importe d'enrichir les obligations comptables des partis politiques. Il s'agirait en l'occurrence de rendre obligatoire la publication, à une fréquence à déterminer, d'une annexe aux comptes retraçant les prêts obtenus et les prêts consentis, leur durée et leurs conditions de remboursement, et d'établir une rubrique permettant de mieux isoler les concours en nature (dont ils ont bénéficié ou ont pu faire bénéficier les candidats qu'ils soutiennent), les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats.

Proposition n° 15 : Compléter les comptes des partis politiques déposés à la CNCCFP par une annexe retraçant les prêts obtenus ou consentis, les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats, ainsi que les concours en nature dont ils ont pu bénéficier ou ont fait bénéficier les candidats qu'ils soutiennent. En assurer la publication sous des formes adaptées. »

A. UNE OBLIGATION DE TRANSMISSION POUR LES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

En application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 précitée, les partis et groupements politiques qui bénéficient des aides publiques ou de dons ont l'obligation de tenir une comptabilité, d'arrêter leurs comptes chaque année, de les faire certifier par deux commissaires aux comptes puis de les adresser au cours du semestre de l'année suivante à la Commission

nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

En application de l'article 2 de la proposition de loi, chaque parti ou groupement politique serait désormais tenu de transmettre, en annexe de ses comptes, « *les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, ainsi que l'identité des prêteurs, les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats* » soumis à l'établissement d'un compte de campagne. Lors de son audition, M. François Logerot, président de la CNCCFP, a indiqué que l'obligation de transmettre ces informations sous la forme d'une annexe aux comptes annuels conduirait les commissaires aux comptes à devoir certifier cette annexe, ce qui faciliterait d'autant le contrôle de la CNCCFP.

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, chaque candidat ou candidat tête de liste qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection durant une période de six mois précédant le premier jour du mois de l'élection (élections législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales dans les communes de plus de 9 000 habitants, etc.).

Comme l'a indiqué le président de la CNCCFP, les informations relatives aux emprunts souscrits sont déjà sollicitées des candidats à travers l'annexe n° 3 du compte de campagne.

En revanche, cette disposition ne s'appliquerait pas à l'élection du Président de la République dont les modalités relèvent, en application de l'article 6 de la Constitution, du domaine de la loi organique. Si le II 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, qui a valeur organique, prévoit l'application de l'article L. 52-12 du code électoral à ce scrutin, la jurisprudence dite de « cristallisation » prévoit que les dispositions ordinaires auxquelles il est fait référence par une disposition organique « *sont rendues applicables dans leur rédaction en vigueur à la date de l'adoption définitive de cette loi organique* »¹. Elles sont donc « cristallisées » à cette date à moins d'une précision ultérieure par le législateur organique².

¹ Conseil constitutionnel, 9 juillet 2008, n° 2008-566 DC.

² Actuellement, les dispositions auxquelles renvoie l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 sont « cristallisées » par l'article 4 de cette loi à la date de publication de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

B. UNE OBLIGATION DE PUBLICATION POUR LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi tendent à imposer à la CNCCFP de publier les informations relatives aux emprunts qu'elle a obtenues des partis ou groupements politiques et des candidats, en complément des publications existantes. En effet, la CNCCFP est tenue de publier les comptes de campagne « *dans une forme simplifiée* » (article L. 52-12 du code électoral) et de procéder à une « *publication sommaire au Journal officiel de la République française* » des comptes des partis et groupements politiques (article 11-7 de la loi du 11 mars 1988).

La CNCCFP serait désormais tenue de rendre publique, en complément, une partie de ces informations relatives aux emprunts :

- souscrits par les candidats ou candidats têtes de liste pour financer leur campagne dès lors qu'ils seraient tenus d'établir un compte de campagne ;
- souscrits ou consentis par les partis ou groupements politiques.

Seraient ainsi rendus publics les « *montants consolidés [...] ventilés par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'origine des prêteurs ainsi que l'identité des différents prêteurs personnes morales* ». Pour les partis et groupements politiques, seraient également publiés « *les flux financiers nets entre partis et entre les partis et les candidats* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : ACCOMPAGNER L'EFFORT DE TRANSPARENCE

Un débat sur la constitutionnalité de ces dispositions avait entouré leur examen dans le cadre de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

Les règles relatives aux partis et groupements politiques ont tout d'abord suscité des interrogations lors de la présentation de l'amendement en séance devant l'Assemblée nationale. Le rapporteur de la commission des lois avait alors fait état d'« *un risque d'inconstitutionnalité qu'il est difficile de mesurer* ». Notre collègue députée Sandrine Mazetier, auteur de l'amendement, relevait d'elle-même : « *Il est vrai que nous ignorons si cet amendement est pleinement constitutionnel mais même s'il devait s'attirer la censure du Conseil, il aura eu au moins le mérite de soulever la question.* » Le Gouvernement s'était gardé d'émettre, en première comme en nouvelle lecture, tout avis sur ces dispositions.

L'article 4 de la Constitution prévoit en effet que les partis et groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement* »,

rendant toute limitation de l'activité de ces derniers délicate sur le plan constitutionnel.

Les conditions d'examen de ces nouvelles règles dans le cadre du calendrier particulièrement contraint du projet de loi précité n'avaient pas permis de lever réellement ces interrogations.

Entendus par votre rapporteur, les représentants du ministère de l'intérieur et de la CNCCFP ont, après analyse du texte, conclu à sa conformité à la Constitution. Selon les représentants du ministère de l'intérieur, ce texte impose uniquement la transmission et la publicité d'informations relatives aux activités des partis ou groupements politiques sans restreindre leur possibilité de mener ces activités.

Votre rapporteur s'est cependant interrogé sur la constitutionnalité et l'utilité de solliciter, parmi ces informations, la transmission des « *flux nets entre partis politiques* » ainsi que d'imposer la publication systématique des montants nets de ces flux entre partis politiques. Cette information présente une différence avec les autres informations sollicitées des partis et groupements politiques. En effet, les relations entre partis politiques et candidats ou entre partis politiques et prêteurs sont enserrées dans un cadre légal contraignant. À titre d'exemple, un prêt par une personne morale ne doit pas constituer un « don déguisé » et donc illégal à un parti politique. De même, le prêt d'un parti politique à un candidat doit s'effectuer dans les conditions ordinaires, notamment pour le calcul du droit à remboursement des dépenses électorales engagées. Dès lors, la transmission de ces informations et leur publicité participent d'un objectif de transparence au service du contrôle du respect des règles en vigueur.

Tel pourrait ne pas être le cas des informations relatives aux flux financiers entre partis politiques qui ne sont soumis actuellement à aucune restriction : un parti politique peut librement consentir un don ou un prêt à un autre parti politique, sans limitation de montant. Dès lors, dans quel objectif publier ces informations et pour répondre à quel motif d'intérêt général ?

À l'inverse, la disposition relative aux campagnes électorales ne heurte aucun principe constitutionnel. Les auteurs de la proposition de la loi ont veillé à écarter toute atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée protégé par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789¹. Ainsi, serait seule publiée l'identité des prêteurs personnes morales, à l'exclusion donc des personnes physiques.

¹ Le Conseil constitutionnel a jugé que « la mention, dans un registre accessible au public, des noms du constituant, des bénéficiaires et de l'administrateur d'un trust fournit des informations sur la manière dont une personne entend disposer de son patrimoine », sans préciser la qualité ni les motifs justifiant la consultation de ce registre, porte une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée (Conseil constitutionnel, 21 octobre 2016, n° 2016-591 QPC).

Lors de son audition, M. François Logerot, président de la CNCCFP, a d'ailleurs rappelé la portée relative de l'obligation de publier les informations fournies par les candidats à propos de leurs emprunts souscrits. Ces informations sont contenues dans les documents transmis par les candidats ou les partis politiques à la CNCCFP. À ce titre, elles sont communicables, comme des documents administratifs, à l'expiration du délai de recours contre la décision de la CNCCFP rejetant, approuvant ou réformant le compte de campagne d'un candidat ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le juge sur le recours formé contre cette décision¹. La proposition de loi se borne donc à imposer une obligation de publication systématique de ces informations par la CNCCFP au lieu d'une communication par cette dernière sur demande d'un tiers.

Le président de la CNCCFP a indiqué néanmoins que le traitement des informations fournies aux fins de publicité engendrerait une charge supplémentaire pour l'autorité, sans être capable, à ce stade, de la quantifier sur le plan des ressources humaines requises.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a adopté **deux amendements rédactionnels COM-17 et COM-18** présentés par son rapporteur. Elle a également adopté un **amendement COM-20** de son rapporteur - créant un article 3 au sein de la proposition de loi - afin de rendre la proposition de loi applicable dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et îles Wallis et Futuna) par une mention expresse grâce à l'insertion d'un « compteur outre-mer » à l'article 19 de la loi du 11 mars 1988 et à la modification du « compteur » existant à l'article L. 388 du code électoral.

Par ailleurs, serait supprimée, outre des mentions obsolètes relatives à Mayotte, l'obligation de procéder aux publications prévues par la loi du 11 mars 1988 « *aux Journaux officiels de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et au Bulletin officiel de Mayotte* ». Dès lors que cette publication est assurée par le *Journal officiel de la République française* dont la publication est, depuis le 1^{er} janvier 2016, dématérialisée et donc accessible, de manière permanente et gratuite, en tous points du territoire national, ces publications ont perdu leur intérêt et pourraient même devenir disproportionnées du fait des nouvelles obligations de publicité prévues par la présente proposition de loi.

¹ Conseil d'État, 27 mars 2015, CNCCFP c/ Mme C.

En outre, les modifications introduites par la proposition de loi seraient rendues applicables :

- aux élections organisées à partir du 1^{er} janvier 2018 ;
- aux comptes des partis et groupements politiques à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018 et déposés au premier semestre 2019 auprès de la CNCCFP.

À défaut de ces dispositions transitoires, ces obligations s'appliqueraient dès leur entrée en vigueur. Si la promulgation de ce texte intervenait au cours de l'année 2017, les informations transmises avec les comptes de campagne déposés auprès de la CNCCFP postérieurement à cette date mais pour des élections antérieures seraient rendues publiques, sans que la CNCCFP dispose d'un délai pour se préparer à cette opération. Plus délicat encore, les partis ou groupements politiques seraient immédiatement soumis à une obligation de transmission d'informations, à travers une nouvelle annexe à leurs comptes, en cours d'exercice comptable.

Enfin, votre commission a adopté un **amendement COM-16** de notre collègue Jean-Pierre Grand complétant l'intitulé du texte en mentionnant les candidats.

*

* *

Votre commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 25 JANVIER 2017

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Nous examinons ce matin une proposition de loi déposée le 15 décembre 2016 par notre collègue Alain Anziani et les membres du groupe socialiste et républicain. Elle reprend des dispositions identiques introduites par l'Assemblée nationale sous forme d'amendement lors de l'examen en première lecture de la loi dite « Sapin 2 ». En première lecture, notre commission les avait supprimées, puis avait déclaré irrecevable un amendement tendant à les rétablir au motif qu'elles étaient dépourvues de lien avec le projet de loi initial. Le Conseil constitutionnel lui a donné raison en censurant l'article comme un « cavalier législatif » en application de l'article 45 de la Constitution.

L'auteur du texte pourra mieux en expliquer la genèse, mais il n'échappera à personne qu'il est en réaction à des soupçons sur des financements étrangers d'un parti politique français d'extrême droite.

Avec cette proposition de loi, nous disposons de conditions plus favorables pour examiner ces dispositions, notamment de temps, ce qui est d'autant plus souhaitable que, lors de leur examen dans le cadre du projet de loi « Sapin 2 », un débat sur leur constitutionnalité avait surgi. Le rapporteur de l'Assemblée nationale avait fait état de ses doutes, comme l'auteur de l'amendement, et le Gouvernement s'était gardé d'émettre tout avis.

Reprenant une proposition de notre collègue député Romain Colas formulée en juillet 2015 dans un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale, cette proposition de loi prévoit deux séries d'obligations : l'une qui est relative aux partis et groupements politiques, l'autre aux candidats à certaines élections politiques. Si elles résultent de la même philosophie, je les distingue, car le cadre constitutionnel relatif aux partis ou groupements politiques est plus contraignant pour le législateur. L'article 4 de la Constitution prévoit en effet que les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement », sans que soit évoqué, à la différence des collectivités territoriales, l'encadrement de cette activité par la loi. La jurisprudence constitutionnelle sur le sujet est extrêmement réduite, rendant d'autant plus délicat de cerner les limites constitutionnelles au libre exercice de leurs activités par les partis politiques.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit la publication par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), pour les candidats qui sont tenus d'établir un compte de campagne, des informations relatives aux emprunts qu'ils ont

éventuellement souscrits : catégories de prêteurs, types de prêts, « pays d'origine des prêteurs » et, pour les personnes morales, leur identité. La CNCCFP dispose déjà de ces informations à travers l'annexe n° 3 au compte de campagne déposé auprès de la CNCCFP. L'article 1^{er} de la proposition de loi rend ainsi systématique une publicité qui n'était, pour l'instant, que sur demande d'un tiers.

L'article 2 de la proposition de la loi est plus substantiel. Actuellement, les partis et groupements politiques qui bénéficient des aides publiques ou de dons ont l'obligation de tenir une comptabilité, d'arrêter leurs comptes chaque année, de les faire certifier par deux commissaires aux comptes puis de les adresser au cours du semestre de l'année suivante à la CCNCCFP. Ce texte prévoit que, en annexe de leurs comptes, les partis ou groupements politiques précisent désormais les mêmes informations que les candidats, lesquelles seraient à leur tour rendues publiques par la CNCCFP. Les partis politiques devraient également transmettre des informations sur les flux financiers qu'ils entretiennent avec d'autres partis politiques dont seuls les montants seraient publiés. Je reviendrai sur ce point particulier à travers un amendement pour engager un débat, car cette information me semble plus fragile que les autres sur le plan des principes et de la constitutionnalité.

De manière plus globale, les représentants du ministère de l'intérieur, comme ceux de la CNCCFP, ont marqué leur accord avec ce texte. La CNCCFP a toutefois relevé que le traitement des informations des comptes de campagne en vue de leur publication engendrerait un surcroît de travail pour ses équipes, sans être capable à ce stade d'évaluer ce coût humain.

Sur le plan constitutionnel, les craintes initiales semblent avoir été levées, notamment pour la protection du droit au respect de la vie privée. En effet, les informations relatives aux personnes physiques prêteurs ne seraient pas rendues publiques, ce qui, au regard de la jurisprudence constitutionnelle récente, paraît sage.

Comme rapporteur, j'ai souhaité apporter quelques compléments utiles à ce texte si la commission en approuve le principe. Je vous proposerai deux amendements rédactionnels, ainsi qu'un amendement prévoyant l'application outre-mer de ce texte ainsi que des dispositions d'application différée dans le temps. Je vous propose que les modifications proposées soient rendues applicables uniquement aux élections organisées à partir du 1^{er} janvier 2018, et aux comptes des partis et groupements politiques à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018 et déposés au premier semestre 2019 auprès de la CNCCFP.

À défaut de ces dispositions transitoires, ces obligations s'appliqueraient dès leur entrée en vigueur, ce qui voudrait dire, au mépris

de la sécurité juridique, à des campagnes électorales ou des exercices comptables en cours.

M. Philippe Bas, président. – Merci de nous avoir éclairés, avec concision et efficacité.

M. Alain Anziani, auteur de la proposition de loi. – Je remercie M. le rapporteur de l'attention dont il a fait preuve sur ce texte, qui trouve son origine dans les révélations de la presse concernant la souscription d'un emprunt russe par le Front national – ce qui n'est pas interdit.

Après avoir contesté ce fait, ce dernier a fini par le reconnaître. Mais qu'en est-il de la transparence des emprunts ? Cette disposition s'est invitée dans le débat par la voie d'un amendement à l'Assemblée nationale, auquel l'article 45 de la Constitution a été opposé et retenu par le Conseil constitutionnel. Je vous sou mets à nouveau cette idée de transparence en matière d'emprunts souscrits par des partis et groupements politiques.

En réalité, ce texte en appelle un autre, de nature organique, qui traitera de l'élection présidentielle.

Se pose, il est vrai, une question constitutionnelle, que je remercie notre rapporteur d'avoir abordée. L'article 4 de la Constitution sur le fonctionnement des partis politiques permet-il la publication des flux financiers qui peuvent exister entre deux partis ou entre un parti et un candidat ? À mon sens, rien ne s'y oppose, en vertu d'un principe plus général, celui de la transparence, et des règles de financement des partis politiques. En outre, la publication évitera toute diffusion d'informations confidentielles ou personnelles. Ces raisons devraient lever les inquiétudes constitutionnelles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.

Article 2

L'amendement rédactionnel COM-18 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – L'article 2 prévoit la transmission, par les partis ou groupements politiques, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics (CNCCFP), d'informations relatives aux prêts consentis ou souscrits par eux. Il intègre les flux financiers entre partis politiques et entre partis politiques et candidats.

Mon amendement COM-19 permet de soulever la question de la conformité de cette disposition au regard de l'article 4 de la Constitution. Cette précision ne paraît pas utile dans la mesure où les partis sont tenus de communiquer leurs comptes et les prêts qu'ils ont souscrits. Je m'en étais

entretenu avec l'auteur de la proposition de loi. Peut-être souhaite-t-il que je le retire pour que nous puissions débattre de nouveau de cette question en séance.

M. Alain Anziani. – Je souhaiterais effectivement que nous débattions en séance de la publicité des flux financiers entre partis politiques et entre partis politiques et candidats.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Je retire cet amendement.

L'amendement COM-19 est retiré.

Articles additionnels après l'article 2

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Mon amendement COM-20 tend à assurer l'application différée des modifications introduites par la proposition de loi en les rendant applicables aux élections à partir du 1^{er} janvier 2018 et aux comptes établis au titre de l'année 2018. Il assure également l'application de ce texte dans les collectivités qui sont régies par le principe de spécialité législative, c'est-à-dire la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

L'amendement COM-20 est adopté.

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Les seize amendements déposés par M. Grand sont en lien avec le texte en discussion, puisqu'ils portent sur les règles de financement des campagnes électorales. Ils reprennent pour l'essentiel des recommandations de la CNCCFP.

Certains apportent des simplifications bienvenues ou corrigent des malfaçons législatives. D'autres sont plus substantiels et méritent une réflexion plus approfondie, en lien avec le ministère de l'intérieur et la CNCCFP.

Pour ces raisons, je vous propose, à ce stade, de ne pas adopter ces amendements, en dépit de leur intérêt de prime abord. J'inviterai notre collègue à les redéposer en séance afin que nous puissions avoir un débat approfondi sur le sujet.

Les amendements COM-1, COM-2, COM-3, COM-4, COM-5, COM-6, COM-7, COM-8, COM-9, COM-10, COM-11, COM-12, COM-13, COM-14 et COM-15 ne sont pas adoptés.

Intitulé de la proposition de loi

M. Alain Vasselle, rapporteur. – Par exception à cette règle, je vous proposerai d'adopter le seul amendement COM-16, qui complète utilement l'intitulé de la proposition de loi. En effet, ses auteurs n'ont mentionné que les obligations comptables des partis politiques et non celles des candidats, alors qu'ils sont concernés par l'article 1^{er} du texte.

L'amendement COM-16 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Publicité des informations relatives aux prêts souscrits par les candidats à une élection			
M. VASSELLE, rapporteur	17	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 2 Transmission et publicité des informations relatives aux prêts consentis et souscrits par les partis et groupements politiques			
M. VASSELLE, rapporteur	18	Précision rédactionnelle	Adopté
M. VASSELLE, rapporteur	19	Suppression de la transmission et de la publication des informations relatives aux flux financiers entre partis politiques	Retiré
Articles additionnels après l'article 2			
M. VASSELLE, rapporteur	20	Report de l'application et application outre-mer	Adopté
M. GRAND	1	Indications obligatoires sur les documents d'appel aux dons des partis politiques	Rejeté
M. GRAND	2	Suppression de l'actualisation par décret de plafonds relatifs au financement des partis politiques	Rejeté
M. GRAND	3	Précision	Rejeté
M. GRAND	4	Gel de l'actualisation du plafond des dépenses électorales pour les élections sénatoriales	Rejeté
M. GRAND	5	Modulation de la sanction infligée à un parti politique par la CNCCFP	Rejeté
M. GRAND	6	Interdiction pour un parti politique sanctionné de financer un autre parti politique	Rejeté
M. GRAND	7	Interdiction pour un parti politique sanctionné de financer une campagne électorale	Rejeté
M. GRAND	8	Allongement de trois à six mois du délai de dévolution par un candidat de l'excédent des dons reçus	Rejeté
M. GRAND	9	Autorisation pour un mandataire personne physique de recevoir la dévolution d'excédent d'un candidat	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	10	Obligations des partis politiques en cas de financement direct d'une campagne électorale	Rejeté
M. GRAND	11	Obligations des partis politiques en cas de financement direct d'une campagne électorale	Rejeté
M. GRAND	12	Possibilité de certification des comptes d'un parti politique par un seul commissaire aux comptes	Rejeté
M. GRAND	13	Restriction du choix dans le temps des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis politiques	Rejeté
M. GRAND	14	Consolidation des comptes des partis politiques aux entités locales	Rejeté
M. GRAND	15	Diminution des plafonds des dépenses électorales autorisées	Rejeté
Intitulé de la proposition de loi			
M. GRAND	16	Précision	Adopté

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Alain Anziani, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur

M. François Pesneau, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale

M. Augustin Cellard, adjoint du chef du bureau des élections et des études politiques

M. Cyriaque Bayle, adjoint du chef du bureau des élections et des études politiques

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

M. François Logerot, président

M. Régis Lambert, secrétaire général

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de la séance publique	[P]
Code électoral	PROPOSITION DE LOI TENDANT À RENFORCER LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES	PROPOSITION DE LOI TENDANT À RENFORCER LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES <u>ET DES CANDIDATS</u>	
	Article 1^{er}	Amdt n° 16	
<p><i>Art. L. 52-12.</i> – Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. La même obligation incombe au candidat ou au candidat tête de liste dès lors qu'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 du présent code selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.</p>		Article 1^{er}	

Dispositions en vigueur

Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. Le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises. Cette présentation n'est pas nécessaire lorsque aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette. Cette présentation n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts.

Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci. La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne.

La commission assure la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée.

Texte de la proposition de loi

Le quatrième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle indique notamment les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer cette campagne, ~~ventilés~~ par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'~~origine~~ des prêteurs, ainsi que l'identité des ~~différents~~ prêteurs personnes morales. »

Texte élaboré par la commission en vue de la séance publique

Le quatrième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral est complété par une phrase ainsi rédigée :

« Elle indique notamment les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer cette campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales. »

[P]

[1]

[2]

Dispositions en vigueur

Pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats aux élections législatives, aux élections sénatoriales et aux élections régionales à l'intérieur de chacun des départements d'outre-mer, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, le compte de campagne peut également être déposé à la préfecture ou la sous-préfecture.

Pour l'application du présent article, en cas de scrutin binominal, le candidat s'entend du binôme de candidats.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Art. 11-7. – Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des

Texte de la proposition de loi

Article 2

Après la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« Les partis ou groupements transmettent également, dans les annexes de ces comptes, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, ainsi que l'identité des prêteurs, les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats ~~soumis aux exigences~~ de l'article L. 52-12 du code électoral. Lors de la publication des comptes, la commission indique les montants consolidés des emprunts souscrits ~~ventilés~~ par catégories de prêteurs, types de prêts et par pays d'~~origine~~ des prêteurs, ainsi que l'identité des ~~différents~~ prêteurs personnes morales, les flux financiers

Texte élaboré par la commission en vue de la séance publique

Article 2

Après la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, sont insérées deux phrases ainsi rédigées :

« Les partis ou groupements transmettent également, dans les annexes de ces comptes, les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, ainsi que l'identité des prêteurs, les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du code électoral. Lors de la publication des comptes, la commission indique les montants consolidés des emprunts souscrits répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et par pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des

[P]

[1]

[2]

Dispositions en vigueur

dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et les dons et cotisations à son profit ne peuvent, à compter de l'année suivante, ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts.

Art. L. 388. – Les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code, dans leur rédaction en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, à l'exception des articles L. 15, L. 15-1, L. 46-1 et L. 66, sont applicables à l'élection :

1° Des députés en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna ;

2° Des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, sous réserve de l'application des dispositions du titre V de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

3° Des représentants à l'assemblée de la Polynésie française, sous réserve des dispositions de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

4° Des membres de l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, sous réserve des dispositions de la section III du titre III de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles de Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer ;

5° Des conseillers municipaux en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Texte de la proposition de loi

nets entre partis et entre les partis et les candidats. »

Texte élaboré par la commission en vue de la séance publique

prêteurs personnes morales, les flux financiers nets entre partis et entre les partis et les candidats. »

Amdt n° 18

Article 3

(nouveau)

I. – L'article 1^{er} de la présente loi s'applique aux élections se déroulant après le 1^{er} janvier 2018.

L'article 2 s'applique aux comptes arrêtés au titre de l'année 2018 et des années suivantes.

II. – Au premier alinéa de l'article L. 388 du code électoral, les mots : « en vigueur à la date de promulgation de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections » sont remplacés par les mots : « résultant de la loi n° du tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats ».

III. – La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifiée :

[P]

[1]

[2]

[3]

[4]

Dispositions en vigueur

**Loi n° 88-227 du 11 mars 1988
relative à la transparence financière
de la vie politique.**

Art. 11-9. – Les publications prévues par la présente loi doivent également être faites au Journal officiel de la République française, aux Journaux officiels de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis et Futuna, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et au Bulletin officiel de Mayotte.

Art. 19. – La présente loi est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et à Mayotte.

Pour l'application de l'article 11-4 en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Mayotte, les montants en euros sont remplacés par leur contre-valeur en francs CFP et la référence à l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac, est remplacée :

a) En Nouvelle-Calédonie, par la référence à l'indice du coût de la vie, hors tabac, de l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie ;

b) En Polynésie française, par la référence à l'indice des prix à la consommation des ménages de l'Institut de la statistique de la Polynésie française ;

c) A Wallis-et-Futuna, par la référence à l'indice local des prix à la consommation ;

d) A Mayotte, par l'indice local du coût de la vie de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Texte de la proposition de loi

**Texte élaboré par la commission
en vue de la séance publique**

1° Après les mots : « Journal officiel de la République française », la fin de l'article 11-9 est supprimée :

2° L'article 19 est ainsi modifié :

a) Après les mots : « Polynésie française », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « et dans les îles Wallis et Futuna, dans sa rédaction résultant de la loi n° du tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats » ;

b) Au deuxième alinéa, les mots : « , à Wallis-et-Futuna et à Mayotte » sont remplacés par les mots : « et dans les îles Wallis et Futuna ».

[P]

[5]

[6]

[7]

[8]

Dispositions en vigueur

—

Texte de la proposition de loi

—

**Texte élaboré par la commission
en vue de la séance publique**

—

IV. – Le I du présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Amdt n° 20

[P]

[9]