



N° 2846

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 2777) DE M. JEAN-MARC AYRAULT ET LES MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE, RADICAL, CITOYEN ET DIVERS GAUCHE ET APPARENTÉS, *visant à renforcer les exigences de **transparence financière de la vie politique,***

PAR M. RÉGIS JUANICO,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ENCADREMENT DU FINANCEMENT DES PARTIS ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES : UNE CONSTRUCTION LÉGISLATIVE PROGRESSIVE.....	6
II. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES PARTIS.....	7
1. Les failles de la législation actuelle	7
2. Corriger les imperfections des règles actuelles.....	8
3. Prolonger la proposition de loi en améliorant les règles relatives aux campagnes électorales et à l'aide publique aux partis.....	10
DISCUSSION GÉNÉRALE	12
EXAMEN DES ARTICLES	17
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	17
<i>Article 1^{er}</i> (article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988) : Plafonnement des dons annuels consentis par des personnes physiques aux partis politiques.....	17
<i>Article 2</i> (article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988) : Prise en compte des cotisations versées par les adhérents aux partis politiques.....	17
<i>Article 3</i> (article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988) : Publication de la liste des principaux donateurs des partis politiques.....	18
<i>Après l'article 3</i>	19
TABLEAU COMPARATIF	21
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	23
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	27

MESDAMES, MESSIEURS,

Bien loin d'être « irréprochable », notre démocratie souffre encore d'un manque de transparence en matière de financement des partis politiques. Le législateur a pourtant élaboré, par touches successives à compter de 1988, une législation sur le financement des partis et des campagnes électorales, qui permet à la fois d'apporter une aide publique aux partis et aux candidats, d'encadrer les financements privés dont ils peuvent bénéficier et de plafonner les dépenses électorales des candidats – à l'exception des candidats aux élections sénatoriales.

Une récente affaire a toutefois donné une actualité nouvelle à la question des financements privés des partis politiques, en faisant apparaître un certain nombre de failles de la législation actuelle, à même de faciliter l'émergence de partis de circonstance, au profit d'une personnalité politique ou au profit du recueil de fonds par des voies indirectes.

En vertu de l'article 4 de la Constitution, les partis et groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement.* » Il ne saurait être question de restreindre l'exercice de cette liberté constitutionnellement garantie, qui est un gage de vitalité pour notre démocratie.

Néanmoins, les failles de la législation sur le financement des partis politiques méritent d'être corrigées. C'est la raison pour laquelle la présente proposition de loi propose de mieux encadrer les dons des personnes physiques aux partis politiques ainsi que de rendre publiques les listes des principaux donateurs.

I. L'ENCADREMENT DU FINANCEMENT DES PARTIS ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES : UNE CONSTRUCTION LÉGISLATIVE PROGRESSIVE

Jusqu'en 1988, le législateur soumettait les campagnes électorales à des dispositions régissant l'organisation du scrutin et le contentieux électoral, mais n'abordait la question du financement de ces campagnes que par le biais de la prise en charge par l'État des frais de la campagne officielle⁽¹⁾ des candidats justifiant avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, ainsi que la prise en charge de la campagne radiodiffusée et télévisée officielle.

Le premier jalon de la législation sur le financement des partis en France est constitué par les lois organique et ordinaire du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique.

Ces lois instaurent des règles de financement des campagnes pour les élections législatives et présidentielles (plafonnement des dépenses électorales ainsi que des dons des personnes physiques et morales, remboursement des frais de campagne) et prévoient la remise de déclarations de situation patrimoniale par les membres du Gouvernement, les parlementaires et les présidents des exécutifs locaux. Elles mettent également en place une aide financière de l'Etat au profit des partis ayant des élus au Parlement, aide assortie de l'obligation de déposer des comptes annuels.

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques pose des règles générales pour le financement des campagnes électorales⁽²⁾ ainsi que pour le financement des partis politiques.

En ce qui concerne les campagnes électorales, sont autorisés les dons de personnes physiques, dans la limite de 30 000 francs par campagne électorale⁽³⁾ (que ces dons soient consentis à un ou plusieurs candidats), ainsi que les dons de personnes morales, dans la limite de 500 000 francs et de 10 % du plafond des dépenses électorales.

Pour le financement des partis, les dons manuels consentis à un même parti politique sont plafonnés à 50 000 francs pour les personnes physiques et à 500 000 francs pour les personnes morales chaque année. Par ailleurs, les cotisations versées aux partis par leurs adhérents ne sont pas plafonnées et sont présentées sur une ligne distincte dans les comptes.

Alors que la loi du 11 mars 1988 avait instauré un avantage fiscal pour les dons effectués au bénéfice des candidats à une élection, la loi du 15 janvier 1990 a

(1) *Frais d'impression des bulletins et circulaires et des affiches électorales.*

(2) *Excepté pour les élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants et les élections cantonales dans les cantons de moins de 9 000 habitants.*

(3) *La loi organique du 11 mars 1988, qui avait fixé le plafond à 20 000 francs, visait les seules élections législatives.*

étendu le bénéfice de cette déductibilité fiscale aux dons consentis aux partis politiques.

Par la suite, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption impose à chaque parti de présenter la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons avec indication du montant de chacun des dons. La somme des dons consentis par les personnes morales ne peut excéder, pour une même année, 25 % du total des ressources ou 2,5% du total des crédits d'aide publique aux partis.

Enfin, une modification d'ampleur est introduite dans le régime de financement des campagnes électorales et des partis politiques par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, laquelle proscrit les dons de personnes morales « *sous quelque forme que ce soit* » (article L. 52-8 du code électoral), à l'exception des dons consentis entre partis ou groupements politiques.

À compter de la loi de 1995, l'avantage fiscal accordé aux personnes physiques effectuant des dons au profit des partis politiques recourant à un mandataire est étendu aux cotisations versées aux partis. Ces dons et cotisations sont alors déductibles à hauteur de 40 % de leur montant et dans la limite de 5 % du revenu imposable (contre un plafonnement antérieur à 1,25 % du revenu imposable). La déductibilité a par la suite été augmentée à plusieurs reprises, par la loi de finances pour 2000, puis la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, et enfin par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, pour atteindre 66% dans la limite de 20 % du revenu imposable. Lorsque ces dons ou cotisations sont d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros, le parti bénéficiaire du don n'est pas renseigné sur les reçus délivrés pour servir de pièces justificatives.

Le passage à l'euro n'a pas entraîné de relèvement des plafonds, que ce soit pour le don maximal d'une personne physique lors d'une campagne électorales (4 600 euros) ou pour le don maximal d'une personne physique à un parti (7 500 euros).

II. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DES PARTIS

1. Les failles de la législation actuelle

Alors que le plafonnement des dons pour les campagnes électorales vaut pour toutes les campagnes électorales organisées pour la même élection, le plafonnement des dons aux partis politiques est un plafonnement applicable parti par parti. Ainsi, il est loisible à une même personne de verser plusieurs fois 7 500 euros, à autant de partis politiques qu'elle le souhaite.

Dès son rapport d'activité pour l'année 1995, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'était inquiétée de cette faille, constatant que « *la législation a conduit à une multiplication de formations politiques qui, pour nombre d'entre elles, soit ne dépassent pas la circonscription géographique d'une collectivité territoriale, soit sont destinées à soutenir les campagnes électorales d'un ou de plusieurs élus. Ainsi, le cadre juridique issu de la loi est utilisé pour accumuler des fonds sur plusieurs années, chaque donateur pouvant bénéficier d'une réduction fiscale annuelle garantie pour des montants bien supérieurs à ceux fixés pour le financement d'une campagne électorale* »⁽¹⁾. Elle a nouveau signalé ce problème à plusieurs reprises, et, le plus récemment, dans son rapport d'activité pour l'année 2009.

Ainsi, la faculté de donner plus de 7 500 euros par an aux partis politiques a des effets pervers.

Elle contribue à favoriser la création de micro-partis, qui peuvent être d'au moins deux types :

- les micro-partis satellites, qui reversent les sommes recueillies au parti central et permettent ainsi à un même parti de percevoir indirectement de la même personne un montant supérieur à celui du plafond autorisé ;

- les micro-partis prétextes, qui ont simplement pour vocation de recueillir des fonds afin d'en faire bénéficier un candidat aux élections, le recueil de fonds par l'intermédiaire d'un parti permettant d'obtenir des dons plus conséquents qu'en créant une association de financement de la campagne électorale.

En outre, la possibilité de verser des cotisations, lesquelles ne sont pas plafonnées, offre un autre moyen de contourner l'objectif de la loi. Aussi, dès 1995, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques recommandait que le plafond des dons aux partis politiques s'entende cotisations éventuelles incluses⁽²⁾. Elle a réitéré cette recommandation dans son plus récent rapport : « *Si les dons de personnes physiques sont plafonnés, il n'en est rien des cotisations d'adhérents qui peuvent permettre, si elles sont versées au mandataire du parti, de faire bénéficier le cotisant d'un avantage fiscal, même s'il s'agit d'une cotisation d'élu. C'est pourquoi il serait souhaitable qu'un plafond unique soit instauré cumulant le montant des dons et cotisations.* »⁽³⁾

2. Corriger les imperfections des règles actuelles

La présente proposition de loi a pour objet de remédier aux failles que la pratique a révélé dans la législation actuelle.

(1) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Troisième rapport d'activité 1995, page 7.

(2) Rapport d'activité précité, page 104.

(3) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Douzième rapport d'activité 2009, page 41.

L'article 1^{er} a pour objet d'interdire à une même personne physique de pouvoir donner, au cours de la même année, plus de 7 500 euros à des partis politiques. Cette modification n'interdirait pas à une même personne de faire des dons à plusieurs partis, si elle le souhaite, mais elle présenterait la vertu d'empêcher que le cumul de ces dons dépasse 7 500 euros. L'appréciation des dons aurait lieu tous partis confondus, et non plus parti par parti.

Les trésoriers des principaux partis politiques auditionnés par votre rapporteur ont considéré qu'une telle disposition serait heureuse. M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, a pour sa part attiré l'attention de votre rapporteur sur la tâche qui devrait incomber à la Commission de contrôler le respect de ce plafonnement, à partir des reçus-dons transmis par les partis et groupements politiques chaque année.

Certains ont exprimé quelques réserves concernant la sanction de l'absence de respect de la disposition législative. Une sanction immédiate concernera la personne physique à l'origine des dons supérieurs à 7 500 euros, qui ne pourra prétendre à une réduction d'impôt pour la fraction de ses dons excédant 7 500 euros.

Toutefois, il ne serait sans doute pas impossible de concevoir, comme l'a proposé M. Charles de Courson, une sanction supplémentaire, par exemple en infligeant à la personne ayant accordé des dons supérieurs une amende proportionnelle au dépassement du plafond autorisé.

L'article 2 ajoute une nouvelle disposition ayant pour objet d'assimiler les cotisations versées en qualité d'adhérent d'un parti à un don, et donc de comptabiliser ces cotisations pour apprécier le respect du plafond annuel de 7 500 euros.

M. Dominique Dord, trésorier de l'UMP, et M. Charles de Courson, trésorier du Nouveau Centre, ont plaidé pour que le plafonnement global proposé par l'article 2 comprenne non seulement les cotisations versées en qualité d'adhérent mais également les cotisations versées en qualité d'élus.

En revanche, M. Jean-Louis Lemoing, trésorier du PCF, a fait observer que le budget du PCF se caractérisait par l'importance des cotisations d'élus, qui représentent plus de la moitié des recettes (19 millions d'euros sur un budget annuel de 30 millions d'euros). De la même manière, M. Frédéric Léveillé, trésorier-adjoint du Parti socialiste, a fait état d'un montant élevé des cotisations d'élus (15 millions d'euros sur un budget annuel de 52 millions d'euros), représentant 30 % des ressources financières du parti.

Aussi, l'inclusion des cotisations d'élus dans le plafond annuel global aurait pour effet de pénaliser fortement ces partis, qui ont une structure de financement atypique.

Votre rapporteur considère qu'une rédaction permettant d'inclure les cotisations d'adhérent dans l'appréciation du respect du plafond annuel des dons aux partis politiques, qui pourrait convenir à l'ensemble des partis politiques, serait préférable à une rédaction plus extensive, qui susciterait des oppositions et générerait des difficultés de financement pour certains partis.

Ces deux premières dispositions de la proposition de loi seraient budgétairement vertueuses, ayant pour effet de réduire potentiellement les réductions d'impôt résultant de dons ou cotisations versés à des partis politiques. Lors de son audition, M. François Logerot a évalué la dépense fiscale résultant de ces réductions d'impôts ainsi que de celles liées aux dons pour des campagnes électorales comme pouvant atteindre jusqu'à 50 millions d'euros certaines années.

Enfin, **l'article 3** instaure une obligation pour les associations de financement et les mandataires financiers des partis politiques de rendre publique, chaque année, la liste des personnes ayant consenti annuellement un ou plusieurs dons d'une valeur totale supérieure à 3 000 euros. Il s'agit là d'une disposition favorable à une plus grande transparence du financement des partis politiques.

Le bilan des auditions conduites par votre rapporteur fait apparaître un scepticisme et même une réticence de la plupart des formations politiques auditionnées vis-à-vis d'une telle disposition. De la même manière, M. Guy Carcassonne a considéré qu'une telle disposition comporterait des « dangers tangibles », soit qu'elle dissuade certains donateurs, soit qu'à l'inverse elle joue un rôle d'entraînement pour persuader certaines personnes.

À la lumière de ces auditions, il serait sans doute souhaitable de ne pas prévoir de publication d'une liste des donateurs les plus généreux.

3. Prolonger la proposition de loi en améliorant les règles relatives aux campagnes électorales et à l'aide publique aux partis

Dans le prolongement de la proposition de loi, votre rapporteur a souhaité présenter en commission une série d'amendements portant articles additionnels qui reprennent des propositions formulées par M. Pierre Mazeaud dans le cadre de la mission de réflexion sur la législation relative au financement des campagnes électorales et qui contribueraient à améliorer les règles relatives aux campagnes électorales. Ces amendements proposent :

— l'instauration d'une même date de dépôt pour tous les comptes de campagne à une même élection, que le candidat soit élu au premier ou au deuxième tour ;

— l'obligation pour les établissements bancaires d'ouvrir un compte bancaire et de mettre à disposition les moyens de paiement pour les mandataires et associations de financement désignés par les candidats à une élection ;

— l'absence d'obligation de déposer un compte de campagne quand le candidat a obtenu moins de 1% des suffrages exprimés et qu'il n'a reçu aucun don de personne physique ;

— l'obligation de désigner un mandataire avant de déposer sa déclaration de candidature en préfecture.

Deux autres propositions résultent des recommandations de l'ordre des experts comptables :

— l'instauration d'une possibilité de faire certifier par un seul commissaire aux comptes les comptes des partis dont le bilan ou les produits ne dépassent pas 153 000 euros à la clôture de l'exercice ;

— l'instauration de la possibilité de ne pas comptabiliser comme des immobilisations les biens d'une valeur inférieure à 150 euros acquis au cours d'une campagne électorale.

Enfin, une dernière proposition concerne l'interdiction pour un parlementaire de métropole de se rattacher à un parti éligible à la première fraction de l'aide publique au seul titre de ses résultats outre-mer. De tels rattachements ont pour seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide publique au titre de la deuxième fraction, sans s'adosser à un parti éligible à la première fraction au titre de ses résultats en métropole. Il s'agit manifestement d'un détournement de l'esprit dans lequel l'aide publique doit être accordée aux partis politiques.

Ces différentes dispositions, pas plus que les articles de la proposition de loi, n'ont été adoptés par votre commission, qui a préféré renvoyer le traitement de l'ensemble de ces questions à l'examen du projet de loi organique relatif à l'élection des députés⁽¹⁾ et de la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique⁽²⁾.

Votre rapporteur tient à souligner que le projet de loi organique n'a pas encore fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de notre assemblée, plus de quatorze mois après son dépôt. Par conséquent, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de remettre au lendemain une réponse simple, et pour l'essentiel consensuelle, à des lacunes apparues dans la législation sur le financement des partis politiques.

Ce report est d'autant plus regrettable que de nombreuses dispositions proposées se caractérisent par l'absence de différence de fond avec les dispositions figurant dans la proposition de loi déposée par MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de La Verpillière. Une adoption rapide aurait permis d'espérer une entrée

(1) *Projet de loi organique relatif à l'élection des députés, XIII^e législature, 29 juillet 2009, n° 1887.*

(2) *Proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de La Verpillière portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, XIII^e législature, 31 mai 2010, n° 2562.*

en vigueur des nouvelles règles en 2011, et donc une application possible de ces règles dès les échéances électorales de l'année 2012.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 6 octobre 2010, la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et des membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés visant à renforcer les exigences de transparence financière de la vie politique.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Charles de La Verpillière. Je serai beaucoup moins négatif que je ne l'ai été au sujet des propositions de loi précédentes.

Le texte présenté tend à traiter tout particulièrement le problème des micro-partis. Dans la mesure où le plafond deviendrait global, et dès lors qu'il n'a pas été relevé depuis 1990, ne conviendrait-il pas de le porter de 7 500 à 10 000 euros ? C'est une question qu'il faudra se poser.

Le reproche que l'on peut vous faire est de laisser de côté beaucoup d'autres problèmes, qui sont apparus au fil des auditions. De plus, il s'agit d'une proposition de loi ordinaire, alors que certains sujets relèvent d'une loi organique.

Je propose donc que la Commission aborde l'ensemble de ces questions dans le cadre de la discussion sur le projet de loi organique relatif à l'élection des députés, que le Gouvernement a déposé l'année dernière. Ce texte traite de questions techniques ; en particulier, il met à jour la liste des incompatibilités et des causes d'inéligibilité afin de tenir compte de l'apparition de certaines fonctions et de l'avancée de la décentralisation. Nous rendant compte de son caractère très partiel – il ne reprend ni les suggestions du groupe de travail présidé par M. Pierre Mazeaud, ni celles de M. Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ni celles de la Commission pour la transparence financière de la vie politique –, le président Jean-Luc Warsmann et moi-même avons prévu de le compléter par des amendements ainsi que par une proposition de loi ordinaire. En matière de transparence financière de la vie politique, nous suggérons que les élus astreints à déposer une déclaration de patrimoine soient également astreints, dans leur déclaration de fin de mandat, à indiquer leurs revenus, afin que l'on puisse comprendre ce qui s'est passé pendant leur mandat. Nous proposons des sanctions pénales très sévères en cas de fausse déclaration ou d'omission de déclaration. Enfin, nous proposons que les déclarations fiscales soient communiquées à la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Une vue d'ensemble, donc, me semble préférable. La discussion du projet de loi organique et de la proposition de loi ordinaire que le président Warsmann et

moi-même avons cosignée en fournira l'occasion. C'est pourquoi je souhaiterais que nos collègues socialistes retirent leur proposition de loi.

M. Olivier Dussopt. Cette proposition de loi est de bon sens.

L'article 1^{er} vise à empêcher les contournements de la loi sur le financement de la vie politique auxquels on assiste aujourd'hui en matière de dons. En limitant ces dons à un maximum de 7 500 euros par personne physique quel que soit le nombre de partis destinataires, on fait perdre de son intérêt à la création de micro-partis.

La question du relèvement de ce plafond – couplé à son maintien à 7 500 euros pour l'avantage fiscal – a été évoquée dans presque toutes les auditions menées hier. Si nous n'avons pas voulu le proposer, c'est par souci de lisibilité, et aussi parce que nous considérons que 7 500 euros de dons annuels représentent déjà une somme conséquente. En tout état de cause, le sujet ne devrait pas faire clivage car peu de dons – à l'exception de ceux adressés à un parti en particulier – atteignent ce plafond.

J'insisterai également sur l'amendement visant à interdire à un parlementaire élu en métropole de se rattacher à un parti qui n'aurait présenté des candidatures que dans les DOM-TOM. On connaît bien le parti qui est particulièrement concerné par un montage lui permettant de disposer de financements publics alors qu'il n'était pas éligible à la première fraction de ces financements. On nous a expliqué hier qu'il s'agissait essentiellement d'erreurs matérielles sur les déclarations de candidature. On sait aussi que si le Gouvernement avait inscrit à nouveau à l'ordre du jour un texte dont la discussion n'avait pu aboutir du fait de l'adoption d'une motion de procédure, lors d'une séance d'initiative parlementaire consacrée il y a quelques mois au financement des partis politiques, cette difficulté aurait été levée. Quoi qu'il en soit, il nous paraît normal d'empêcher de tels rattachements.

L'article 3, qui est susceptible de ne pas être retenu, prévoit la publication du nom des personnes ayant fait plus de 3 000 euros de dons. Ce montant est également celui à partir duquel les contribuables sont tenus d'indiquer le parti politique bénéficiaire lorsqu'ils utilisent la réduction fiscale. Les partis craignant que la disposition de l'article ne se révèle dissuasive, nous sommes prêts, comme l'a indiqué le rapporteur, à reporter la discussion sur ce point, tout au moins si l'article 1^{er} est adopté.

Nous n'ignorons pas l'existence du projet de loi organique et de la proposition de loi ordinaire. Mais, ne voyant rien venir à l'ordre du jour de l'Assemblée, nous saisissons l'occasion d'une niche parlementaire du groupe SRC pour faire un premier pas, ce qui n'obère en rien le travail réalisé par M. de La Verpillière et par le président Warsmann sur les autres points. Nous souhaiterions que notre proposition de loi puisse être adoptée par l'Assemblée dès la semaine prochaine.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je partage tout ce qu'a dit M. de la Verpillière. Nous mettrons rapidement les deux textes à l'ordre du jour de la

Commission. Il faut qu'avant la fin de la législature, nous ayons donné une suite aux recommandations faites dans le rapport Mazeaud ou émanant de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Il n'est pas correct que le Parlement n'ait jamais donné écho à des propositions remontant à plusieurs années.

M. Daniel Vaillant. Je ne sais quel sera, à la fin de la législature, le nombre des propositions de loi présentées par l'opposition qui auront été adoptées... Après tous les discours que nous avons entendus sur la revalorisation du Parlement et du rôle de l'opposition, ne vous vient-il pas à l'idée, chers collègues de la majorité, que l'on pourrait parfois, en amendant nos propositions, arriver à un consensus ? En quoi le fait d'amender cette proposition de loi priverait-elle la majorité de je ne sais quel bénéfice politique ?

Mieux vaudrait dire tout de suite que les propositions de loi de l'opposition ont vocation à être toujours repoussées, pour être éventuellement intégrées, lorsqu'elles ne vous posent pas de problèmes, dans un texte émanant de la majorité !

Lorsque j'étais ministre des relations avec le Parlement, il arrivait à l'Assemblée de voter des textes venant du RPR. Ce matin, vous vous êtes opposé à quatre propositions de loi, tout en promettant de reprendre dans vos propres textes les dispositions qui vous agréent. Ce n'est pas de bonne méthode.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je n'irai pas jusqu'à formuler l'idée que certaines des propositions examinées ce matin avaient pour objectif d'être repoussées...

En ce qui concerne le financement de la vie politique, nous avons commencé un travail de longue haleine. Ne jouons pas au petit jeu de savoir qui prend à qui car j'ai constaté aujourd'hui certains emprunts. Pour le reste, je n'ai aucune objection à ce que nous nous voyions en amont de l'examen de textes du groupe SRC, si cela peut permettre de faire avancer certains sujets. Encore faut-il s'entendre sur une manière de travailler. Dans le cas d'espèce, nous découvrons aujourd'hui des amendements qui font suite à des auditions menées hier.

Mme Sandrine Mazetier. Déjà, la proposition de loi issue du travail qui avait été mené conjointement par un député UMP et une députée SRC sur les fichiers de police n'avait pas abouti... À chaque fois qu'un consensus politique est possible, vous trouvez une bonne raison d'y renoncer, même s'il s'agit de questions qui devraient être réglées depuis longtemps.

M. le rapporteur. S'agissant du plafond applicable aux dons de personnes physiques, je ne suis pas, sur le principe, opposé à une réévaluation de nature indiciaire, le montant actuel ayant été fixé il y a vingt ans. Mais proposer un relèvement du plafond à l'occasion de ce texte serait, je crois, donner un mauvais signal politique. Notre collègue Dominique Dord, nouveau trésorier de l'UMP, est d'accord pour que, en cas de relèvement du plafond de dons, on maintienne à

7 500 euros le plafond applicable à ceux qui peuvent donner lieu à une réduction d'impôts. Il faut en effet maîtriser le coût, pour le budget de l'État, de cet avantage fiscal.

Nous ne retirerons pas cette proposition de loi car le projet de loi organique qui a été évoqué est ensablé dans l'ordre du jour. Il nous paraît utile de la voter aujourd'hui et de la laisser poursuivre son chemin législatif, afin qu'elle puisse éventuellement être applicable dès le 1^{er} janvier 2011.

M. Sébastien Huyghe. Avez-vous réfléchi au cas des associations qui, sans être des partis politiques, ont un but politique et soutiennent telle ou telle personnalité, et qui bénéficient parfois de la mise à disposition de locaux coûteux, notamment à Paris, dont le loyer excède largement les 7 500 euros ?

M. le rapporteur. Soit on se déclare en tant que formation politique, et l'on a le droit de recevoir des dons de personnes physiques, lesquels, en raison de l'avantage fiscal qui est accordé, font l'objet d'un contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne ; soit on choisit le statut d'association de la loi de 1901 et alors, très logiquement, il n'y a pas de contrôle de la Commission.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il serait, par ailleurs, je le précise, totalement illégal qu'une association permette à quelqu'un de crever le plafond de financement. Si cela se produisait dans une période de campagne électorale, je pense que la personne serait déclarée inéligible.

M. Sébastien Huyghe. Il demeure néanmoins un biais dans la suggestion qui a été faite de distinguer plafond des dons et plafond des dons donnant lieu à avantage fiscal.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Notamment sur ce point, il faudra approfondir la réflexion. En revanche, j'observe que la proposition de loi assimile les cotisations d'adhérent aux dons, ce qui corrige une faille du système actuel.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

La Commission rejette successivement les amendements CL 9 et CL 6 du rapporteur.

Article 1^{er}

(article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)

Plafonnement des dons annuels consentis par des personnes physiques aux partis politiques

En l'état actuel de la rédaction du premier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, « *les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 euro.* »

Cette rédaction permet de s'assurer qu'un parti ne recevra pas plus de 7 500 euros de la même personne physique. En revanche, elle laisse libre toute personne physique de consentir à plusieurs partis politiques des dons, qui peuvent à chaque fois être de 7 500 euros.

Il s'agit là d'une faille de la législation que le présent article propose de corriger, en prévoyant que le plafond annuel de 7 500 euros sera apprécié non pas parti par parti mais pour l'ensemble des dons à des partis par une même personne physique.

*

* *

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2

(article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)

Prise en compte des cotisations versées par les adhérents aux partis politiques

En l'état actuel du droit, les cotisations versées par leurs adhérents aux partis politiques ne sont pas encadrées par des règles similaires à celles prévalant pour les dons.

Ce statut particulier des cotisations peut permettre à des membres bienfaiteurs de verser des cotisations conséquentes, en-dehors de tout plafonnement annuel des dons.

Par conséquent, il est proposé d'introduire dans l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée une nouvelle disposition imposant de prendre en compte les cotisations des adhérents comme des dons pour apprécier le respect du plafond de 7 500 euros pouvant être versés chaque année à des partis politiques.

En revanche, les cotisations versées par leurs élus aux partis politiques demeureront hors du champ de cette globalisation des dons et cotisations. Cela permettrait ainsi de garantir aux partis qui bénéficient des cotisations élevées de la part de leurs élus de ne pas être pénalisés par la modification proposée.

Ce n'est que par la combinaison du présent article et de l'article 1^{er} de la proposition de loi que le financement des partis politiques sera efficacement encadré.

*
* *

La Commission rejette l'article 2.

Article 3

(article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988)

Publication de la liste des principaux donateurs des partis politiques

Alors que la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption avait instauré une obligation annuelle de publication de la liste des dons effectués par des personnes morales aux partis politiques, la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique qui a interdit les dons de personnes morales, sous quelque forme que ce soit, a rendu cette disposition inutile.

Selon la logique qui avait été appliquée aux personnes morales, il serait légitime d'instaurer une obligation similaire pour les dons effectués par des personnes physiques aux partis politiques.

Dans la mesure où la publication de la liste de l'ensemble des donateurs pourrait être une formalité très lourde, et peu lisible, il est proposé de n'exiger que la publication de la liste des personnes ayant consenti dans l'année un ou plusieurs dons d'une valeur totale supérieure à 3 000 euros.

Le seuil de 3 000 euros est déjà le seuil au-delà duquel, aujourd'hui, les reçus-dons délivrés par les partis politiques doivent mentionner la dénomination du parti ou du groupement bénéficiaire. Par conséquent, il est légitime de

considérer que les personnes physiques qui consentent des dons supérieurs à 3 000 euros au profit d'un parti politique acceptent que l'identité du parti au profit duquel elles effectuent leur don soit connue.

Une faille du dispositif pourrait consister à effectuer plusieurs dons d'une valeur inférieure à 3 000 euros chacun afin de ne pas figurer sur la liste annuelle : c'est la raison pour laquelle il est proposé de prévoir que le parti devra prendre en compte l'ensemble des dons effectués au cours de l'année par la même personne physique pour vérifier si le seuil de 3 000 euros est ou non franchi, et si le nom du donateur doit donc être rendu public.

Dans sa décision sur la loi du 13 janvier 1993 précitée, le Conseil constitutionnel, appelé à juger la conformité à la Constitution de la disposition imposant une publication des personnes morales effectuant des dons aux partis politiques, a considéré « *qu'en prescrivant la publication de la liste des personnes morales qui ont consenti des dons à des candidats ou à des partis, le législateur a entendu assurer une meilleure information des citoyens et une plus grande transparence de la vie publique ; qu'il n'a ainsi porté atteinte ni à la liberté de communication des pensées et des opinions ni à l'activité des partis et groupements politiques garantie par les dispositions constitutionnelles précitées* »⁽¹⁾.

De la même manière, le présent article, destiné à renforcer l'information des citoyens et la transparence de la vie politique, ne porterait pas atteinte à la liberté de communication des pensées et opinions, non plus qu'à l'activité des partis et groupements politiques.

Toutefois, les personnes auditionnées par votre rapporteur ont été nombreuses à exprimer leurs réticences à l'égard d'une telle mesure, craignant qu'elle ait un effet dissuasif sur les donateurs.

*

* *

*La Commission **rejette** l'amendement CL 1 du rapporteur.*

*Puis elle **rejette** l'article 3.*

Après l'article 3

*La Commission **rejette** successivement les amendements CL 5, CL 2, CL 10, CL 4 et CL 8 du rapporteur.*

*La Commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi.*

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, *considérant 19*.

*

* *

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi visant à renforcer les exigences de transparence financière de la vie politique (n° 2777).

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 88-227 relative à la transparence financière de la vie politique</p>	<p>Proposition de loi visant à renforcer les exigences de transparence financière de la vie politique</p>	<p>Proposition de loi visant à renforcer les exigences de transparence financière de la vie politique</p>
<p><i>Art. 11-4.</i> – Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d’association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d’un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 €.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p><i>Au premier alinéa de l’article 11-4 de la loi n° 88-227 relative à la transparence financière de la vie politique, les mots : « même parti politique » sont remplacés par les mots : « ou de plusieurs partis politiques ».</i></p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Rejeté</p>
<p>Les personnes morales à l’exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.</p>	<p>Article 2</p> <p><i>Après le premier alinéa de l’article 11-4 de la loi n° 88-227 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Toute cotisation versée en qualité d’adhérent d’un ou de plusieurs partis politiques est assimilée à un don au sens du précédent alinéa. »</i></p>	<p>Article 2</p> <p>Rejeté</p>
<p>Les personnes morales à l’exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.</p>	<p>Article 3</p> <p><i>Après le deuxième alinéa de l’article 11-4 de la loi n° 88-227 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Les associations de financement et les mandataires financiers doivent chaque année rendre publique la liste des personnes ayant consenti annuellement un ou plusieurs dons d’une valeur totale supérieure à 3 000 €. »</i></p>	<p>Article 3</p> <p>Rejeté</p>

Texte en vigueur

L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 € consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.

Tout don de plus de 150 € consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé, à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées.

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la Commission

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL1 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Article 3

I. – Rédiger ainsi l’alinéa 2 :

« La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques publie pour chaque parti ou groupement politique, pour les seuls versements effectués au titre de don, la liste des personnes physiques ayant consenti annuellement à ce titre un montant total supérieur à 3 000 €. »

II. – Compléter cet article par l’alinéa suivant :

« Cette liste est transmise à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par les partis ou groupements politiques dans le même délai que celui du dépôt des comptes annuels prévu à l’article 11-7. »

Amendement CL2 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Après l’article 3

Insérer l’article suivant :

« L’article L. 52-12 du code électoral est ainsi modifié :

« 1° À la première phrase du premier alinéa, après la référence : « L. 52-11 », sont insérés les mots : « et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés » ;

« 2° Après le premier alinéa, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Toutefois, chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l’article L. 52-11, qui aura obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés mais qui aura bénéficié de dons de personnes physiques, sera tenu d’établir un compte de campagne selon les modalités décrites dans l’alinéa précédent. »

Amendement CL4 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Après l’article 3

Insérer l’article suivant :

« I. – L’article L. 154 du code électoral est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le premier tour de scrutin, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la désignation d’un mandataire conformément à l’article L. 52-4. »

« II. – Après le deuxième alinéa de l’article L. 210-1 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le premier tour de scrutin, dans les cantons de 9 000 habitants et plus, sont également jointes les pièces de nature à prouver que le candidat a procédé à la désignation d’un mandataire conformément à l’article L. 52-4. »

« III. – Après le septième alinéa de l'article L. 265 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le premier tour de scrutin, dans les communes de 9 000 habitants et plus, sont également jointes les pièces de nature à prouver qu'il a été procédé à la désignation d'un mandataire conformément à l'article L. 52-4. »

« IV. – L'article L. 347 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le premier tour de scrutin, sont également jointes les pièces de nature à prouver qu'il a été procédé à la désignation d'un mandataire conformément à l'article L. 52-4. »

« V. – L'article L. 370 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Pour le premier tour de scrutin, sont également jointes les pièces de nature à prouver qu'il a été procédé à la désignation d'un mandataire conformément à l'article L. 52-4. »

« VI. – Après le premier alinéa de l'article 10 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Sont également jointes les pièces de nature à prouver qu'il a été procédé à la désignation d'un mandataire conformément à l'article L. 52-4 du code électoral. »

Amendement CL5 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« I. – Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-5 du code électoral, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« L'ouverture de ce compte, ainsi que la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires, dans un délai d'une semaine à compter de la demande, ne peuvent être refusées par l'établissement bancaire choisi. »

« II. – Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« L'ouverture de ce compte, ainsi que la mise à disposition des moyens de paiement nécessaires, dans un délai d'une semaine à compter de la demande, ne peuvent être refusées par l'établissement bancaire choisi. »

« III. – Après l'article L. 88-1 du code électoral, il est inséré un article L. 88-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 88-2.* – L'établissement bancaire qui ne respecte pas les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-5 ou du deuxième alinéa de l'article L. 52-6 est puni d'une amende de 22 500 €. »

Amendement CL6 présenté par M. Régis Juanico et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Avant l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« Après le septième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Un parlementaire, élu dans une circonscription autre que celle d'un département d'outre-mer, ou à Saint Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint Martin, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française ou dans les Îles Wallis et Futuna, ne peut pas se rattacher à un parti ou groupement politique qui n'a présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans un ou plusieurs

départements d'outre-mer, ou à Saint Pierre et Miquelon, Saint Barthélemy, Saint Martin, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française ou dans les Îles Wallis et Futuna. »

Amendement CL8 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« Après la première phrase du deuxième alinéa de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Pour les partis ou groupements politiques dont le total des produits ou le total du bilan ne dépasse pas 153 000 € à la clôture de l'exercice précédent, les comptes peuvent être certifiés par un seul commissaire aux comptes. Ces seuils sont réactualisés tous les 3 ans par décret. »

Amendement CL9 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Avant l'article 1^{er}

Insérer l'article suivant :

« La première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral est ainsi rédigée :

« Au plus tard avant 18 heures, le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin lors des scrutins à un seul tour, ou le neuvième vendredi suivant le deuxième tour de scrutin lors des scrutins à deux tours, même si l'élection a été acquise au premier tour, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la C.N.C.C.F.P son compte de campagne et ses annexes, présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et accompagnés 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. »

Amendement CL10 présenté par M. Régis Juanico, rapporteur :

Après l'article 3

Insérer l'article suivant :

« Après le troisième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Par mesure de simplification, la valeur vénale résiduelle des biens acquis au cours de la campagne d'un montant inférieur à 150 € est toujours considérée comme égale à zéro. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

- M. François LOGEROT, président
- M. Jean-Louis MÉRÉ, chef du service juridique
- M. Stéphane GAUVIN, responsable du pôle partis politiques

UMP

- M. Dominique DORD, trésorier
- Mme Emmanuelle QUANTIN, directeur administratif et financier

PS

- M. Frédéric LEVEILLE, trésorier-adjoint
- M. Jean-Yves QUENEUDEC, comptable

PCF

- M. Jean-Louis LEMOING, trésorier
- M. Serge LEBLOND, responsable sur les questions financières

Nouveau Centre

- M. Charles de COURSON, trésorier

Mouvement démocrate

- M. Jean-Jacques JÉGOU, trésorier
- M. Alexandre NARDELLA, directeur comptable et financier

Autre personnalité

- M. Guy CARCASSONNE, professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense