



N° 4266

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 novembre 2016.

PROPOSITION DE LOI

relative au statut des partis et des groupements politiques,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par
M. Olivier FALORNI,
député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans son rapport adopté le 13 novembre 1991, la commission d'enquête parlementaire sur le financement des partis et des campagnes électorales sous la V^{ème} République, présidée par M. Pierre Mazeaud et rapportée par M. Jean Le Garrec, livrait, en guise d'épilogue, une ultime « réflexion à entreprendre ». Constatant « *que la plupart des difficultés, passées et actuelles, rencontrées en matière de financement des activités politiques, tiennent au fait que notre droit ne comporte pas de statut des partis politiques* », elle exhortait le constituant et le législateur à ne pas perdre de vue ce point ⁽¹⁾.

Vingt-cinq ans plus tard, et en dépit de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui offre désormais une possible accroche à la définition d'un tel statut des partis et groupements politiques avec la modification de l'article 4 de la Constitution, le constat est toujours le même. La « réflexion à entreprendre » se déroule sur un terrain vierge.

Le constituant de 2008 a abordé la question en tentant « *d'offrir un ancrage constitutionnel aux notions de majorité (...) et a contrario de minorité, de telle sorte que des droits spécifiques puissent être attribués par la loi à cette dernière* » ⁽²⁾. Il s'agissait de contourner la décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 du Conseil constitutionnel qui avait censuré la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale initiée par son président, M. Jean-Louis Debré, réforme qui reconnaissait les notions de majorité et d'opposition sur la base d'un système de déclaration contrôlé par le Bureau. Le Conseil constitutionnel appliquait ainsi une jurisprudence qui remonte à 1959, lors de sa première décision sur le Règlement de l'Assemblée nationale ⁽³⁾, jurisprudence condamnant, au nom de la liberté constitutionnelle de formation des partis politiques, toute disposition normative ayant pour objet d'effectuer un contrôle sur leur activité et pour conséquence une interdiction ou un empêchement quelconque.

Cependant, cette initiative, contenue dans le premier article du projet et qui reprenait la proposition n° 60 du « comité Ballardur » tendant « *à modifier l'article 4 de la Constitution afin d'y écrire que la loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits des partis et*

(1) Rapport n° 2348, A.N., 14 novembre 1991, p. 172.

(2) Rapport n° 892, projet de loi constitutionnelle de modernisations des institutions de la V^{ème} République, 1^{re} lect., J.-L. Warsmann rapp., 15 mai 2008, p. 105.

(3) Conseil constitutionnel, décision n°59-2 DC des 17, 18 et 24 juin 1959.

groupements qui ont ou n'ont pas déclaré soutenir le Gouvernement »⁽⁴⁾ n'a pas prospéré, pour la raison principale que la définition d'un statut de l'opposition renvoyait au fonctionnement de assemblées parlementaires où se constituent et s'expriment la majorité et l'opposition dans le cadre de la souveraineté nationale. Comme le projet de loi constitutionnelle créait, dans son article 24, un statut des groupes parlementaires, le statut de l'opposition s'est immédiatement déplacé sur le strict terrain parlementaire, laissant la question du statut des partis politiques en jachère. Avec l'assentiment du rapporteur et à la demande des commissaires des principaux groupes, la commission des lois, lors de l'examen du projet en première lecture, a décidé de réserver la discussion de l'article 1^{er} après celle de l'article 24.

L'article 4 de la Constitution sera néanmoins modifié en deuxième lecture, à l'initiative du groupe Nouveau Centre qui souhaitait que le financement des partis politiques ne soit plus exclusivement lié aux résultats des plus récentes élections législatives⁽⁵⁾. Il stipule désormais, dans son alinéa 3 et dans sa version définitive, que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

En rompant avec l'approche qui a jusqu'à maintenant prévalu - aborder la question du statut des partis et groupements politiques exclusivement sous l'angle de leur financement - tout en évitant l'écueil de présenter un projet de statut complet, idée apparue pendant l'entre-deux guerres avec un courant de pensée juridique reconnaissant le pluralisme des institutions constitutives d'ordres juridiques distincts⁽⁶⁾, reprise lors des débats

(4) « Comité Balladur », *Une V^{ème} République plus démocratique, rapport au Président de la République*, 29 octobre 2007.

(5) Cf. rapport n° 1009, projet de loi constitutionnelle, modifié par le Sénat, de modernisation des institutions de la V^{ème} République, 2^{ème} lect., J.-L. Warsmann, rapp., 2 juillet 2008, p. 60. Le parti Nouveau Centre, en effet, représenté au Parlement sous la 13^{ème} législature, alors qu'il s'était créé la veille des élections législatives de 2007, mais n'ayant pas rempli les conditions légales pour bénéficier de l'aide publique, avait opéré un véritable détournement de la loi en demandant à ses parlementaires de s'affilier individuellement à une formation politique polynésienne ayant, elle, rempli les obligations légales - dérogatoires en Outre-Mer - afin de bénéficier, par convention avec cette formation, d'une rétrocession des fonds ainsi obtenus. Cette pratique a motivé la modification de la législation sur le financement des partis politiques par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 : son article 14-3° modifie l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 en disposant qu'« un membre du Parlement, élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie, ne peut pas s'inscrire ou se rattacher à un parti ou à un groupement politique qui n'a présenté des candidats, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des mêmes articles 73 ou 74 ou en Nouvelle-Calédonie ».

(6) Cf. notamment André Hauriou, « Les partis politiques et la Constitution », *Revue politique et parlementaire*, 1928, pp. 383-395.

préparatoires au sein de la première Assemblée constituante en 1946 puis par M. Michel Debré dans l'avant-projet de Constitution du 10 juillet 1958, projets qui ont tous échoué devant la crainte d'offrir au gouvernant la possibilité juridique d'interdire des partis politiques, la présente proposition de loi entend poser les principaux éléments d'un statut des partis et groupements politiques, permettant de les distinguer des autres associations dont le droit commun est fixé par la loi de 1901. En effet, si les partis et groupements politiques bénéficient d'un quasi-statut depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, leur libre création n'étant assortie d'aucune formalité alors que la personnalité morale et le droit d'ester en justice leur sont automatiquement reconnus, « *la loi ne définit même pas ce qu'est un parti politique car on a pensé qu'une telle définition aurait pu être interprétée comme une restriction à la liberté de création* »⁽⁷⁾.

Néanmoins, cette absence de définition « *facilite le détournement des subventions publiques au bénéfice de groupements qui ne constituent pas vraiment des partis politiques, des sectes religieuses par exemple, et complique la tâche des autorités chargées de veiller au respect du statut* »⁽⁸⁾.

La proposition de loi qui vous est soumise se donne ainsi pour objet de lever l'ambiguïté originelle de la loi de 1988 - tout en respectant le cadre - qui a instauré un financement public des partis et l'obligation subséquente pour ceux-ci de rendre des comptes, sans toutefois en donner une définition à partir de critères objectifs : selon la loi, un parti politique est une organisation qui se soumet aux obligations légales d'ordre comptable s'imposant aux partis politiques⁽⁹⁾.

Le législateur ne peut plus se satisfaire de cette tautologie, car le respect d'obligations formelles de la part de n'importe quelle organisation désireuse de contourner la législation sur le financement des partis

(7) Francis Hamon, Michel Troper, « Droit constitutionnel », LGDJ, 31^{ème} éd., 2009, p. 533.

(8) *Ibid.*, pp. 533-534. L'auteur de la présente proposition de loi s'est récemment ému de l'octroi, le 18 mai 2016, conformément à l'article 11-1 de la loi du 11 mars 1988, par la CNCCFP de l'agrément à l'« association de financement du groupement politique Civitas », permettant ainsi à cette association de recueillir des fonds éligibles à la déduction fiscale prévue à l'article 200 du Code général des impôts, alors que cette faculté lui était désormais interdite depuis le retrait de son agrément, cette même année, en tant qu'« organisme d'intérêt général ». Question au Gouvernement du 30 juin 2016.

(9) Celles-ci font l'objet de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 tel qu'introduit par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 qui a créé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), autorité administrative indépendante depuis l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003. Ces obligations, outre la désignation d'un mandataire, association de financement ou personne physique, destiné à recueillir des fonds, tiennent principalement à la tenue d'une comptabilité retraçant les comptes, à l'arrêt des comptes au 31 décembre de chaque année, à leur certification et à leur dépôt auprès de la Commission.

politiques ou des campagnes électorales, ou mue par la volonté de capter des capitaux privés, captation encouragée par l'avantage fiscal octroyé aux donateurs et cotisants, ne devrait pas empêcher les autorités de sanctionner de tels abus, au premier rang desquelles le juge administratif qui, depuis la définition téléologique qu'il a donnée des partis politiques en 1996⁽¹⁰⁾, est impuissant à distinguer les partis des associations visiblement constituées pour profiter des largesses qui ne leur sont pas destinées.

Dans son rapport d'information « *sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques* », rendu au nom de la commission des Finances, notre collègue Romain Colas s'est notamment ému de la prolifération des « micro-partis » que rien, d'un point de vue juridique, ne distingue des partis « classiques »⁽¹¹⁾. Précisément, la CNCCFP dénombre, en 2015, 431 partis politiques, toutes formations confondues⁽¹²⁾.

Ces chiffres « *ne constituent pas seulement la manifestation d'une vitalité démocratique : en certains lieux du territoire national, on observe sans doute la prolifération de structures ayant pour seul but de permettre un contournement des dispositions qui encadrent le financement des campagnes électorales et des partis politiques* »⁽¹³⁾. La proposition n° 24 du rapport est donc de « *s'assurer que le droit en vigueur et, en particulier, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, permettent de prévenir de manière spécifique des dérives (imputables aux) structures ayant pour seul objet de s'affranchir des contraintes de financement de la vie politique* ». L'article 12 de la proposition de loi « *pour une législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques rénovée* »⁽¹⁴⁾, donnant une traduction législative aux propositions contenues dans le rapport d'information, se contente toutefois d'encadrer certains des termes d'une participation financière d'un parti ou groupement politique à un autre parti ou groupement politique, en interdisant la surfacturation de biens ou de services ou le consentement de prêt ou avances remboursables à un taux supérieur au taux légal, pratiques par ailleurs susceptibles de constituer une infraction pénale.

(10) Conseil d'Etat, Assemblée, Elections municipales de Fos-sur-Mer, 30 octobre 2016, RFDA 1997, 60, cl. Touvet.

(11) Rapport n°2979, 15 juillet 2016, pp. 58-61.

(12) CNCCFP, dix-septième rapport d'activité, 2015, La Documentation française. Ce nombre était de 28 en 1990.

(13) Rapport n°2979, op. cit., p. 61.

(14) Proposition de loi n°3333, présentée par Bruno Le Roux, Romain Colas et al., 9 décembre 2015.

De toute évidence, il faut aller plus loin. En prenant appui sur l'article 4 de la Constitution, qui offre désormais au législateur des potentialités, tout en respectant le cadre général de la loi de 1988, qui fonde le financement public des partis et groupements sur l'audience obtenue lors des élections législative et le nombre de parlementaires qui s'y affilient, il est possible, d'une part, de garantir le pluralisme de l'expression des opinions (qui ne sont ni des avis, ni des croyances) en distinguant les partis et groupements politiques des autres associations ou organisations⁽¹⁵⁾ et, d'autre part, de distinguer les partis des groupements politiques afin de veiller à leur participation équitable à la vie démocratique de la Nation. Sans altérer la liberté d'action et d'organisation des partis et groupements politiques, la conséquence de cette distinction devrait être l'interdiction pour les groupements de participer au financement des autres formations politiques, au même titre que les personnes morales autres que les partis politiques qui, eux, garderont cette faculté⁽¹⁶⁾. Sans se rallier à proposition maximaliste de la commission d'enquête de 1991 qui entendait limiter le bénéfice de la déduction fiscale aux dons versées aux associations de financement liées aux seuls partis bénéficiaires de l'aide publique⁽¹⁷⁾, la présente proposition de loi tend, corrélativement à l'interdiction pour les groupements de financer autre chose que des campagnes électorales, à augmenter le plafond légal des dons consentis par des personnes physiques, plafond dont la faiblesse peut contribuer à la multiplication des structures politiques. Par contre, l'avantage fiscal reste fixé au même plafond.

Ainsi, il deviendra possible d'exaucer le vœu qu'exprimait *in fine* le « comité Balladur » : celui que la loi détermine les conditions dans lesquelles sont garantis les droits des partis et groupements politiques.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

L'**article 1^{er}** tend à définir objectivement les fonctions qui sont celles des partis et des groupements politiques, dans le cadre de leur objet électoral tel qu'assigné par la Constitution. Ces fonctions sont principalement la fonction programmatique et la fonction de sélection du personnel dirigeant. Ces deux fonctions de nature électorale permettront de

(15) Une nécessité si l'on rejoint, en particulier, l'analyse développée par Jean-Christophe Ménard lors de son audition par la mission d'information de la commission des Finances, selon lequel le droit actuel n'interdirait pas de constituer une association de financement d'un parti politique à l'ouverture d'une campagne électorale, de percevoir des ressources puis de reprendre le statut régi par la loi de 1901 sans se départir de ces sommes. Cf. rapport n°2979, *op. cit.*, p. 54.

(16) Les partis et groupements garderaient évidemment la faculté de participer aux dépenses électorales au sens de l'article L.52-8 du code électoral.

(17) Rapport n°2348, *op. cit.*, p. 169.

distinguer les organisations politiques des autres associations qui ne recouvrent pas cet objet.

L'**article 2** tend à préciser, d'une part, les modalités de la liberté de formation des partis et des groupements politiques. La loi précise l'existence du régime d'adhésion, qui est ainsi opposable tant aux adhérents qu'au parti ou groupement dont ils sont membres. Il pose également le critère qui permettrait dorénavant de distinguer les partis et les groupements politiques : la représentativité du corps électoral, applicable tant aux organisations métropolitaines qu'aux organisations ultramarines. Le nombre d'adhérents et de donateurs doit être égal ou supérieur à un certain nombre d'électeurs : À l'échelon de chacune des régions métropolitaines ou de la collectivité d'outre-mer, ce nombre est fixé à 0,1 % du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales au 1^{er} janvier de l'année précédant le plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale. Cet article précise, d'autre part, les modalités du libre exercice de leur activité par les partis et groupements politiques. L'existence des statuts a désormais une reconnaissance légale, destinée à asseoir leur légitimité et leur force juridique. Ceux-ci ont un contenu minimal en termes d'organisation des différents organes partisans. Ils doivent être remis ou transmis à tout adhérent ou donateur.

L'**article 3** propose d'inscrire dans la loi une présomption de rattachement d'un candidat aux élections législatives au parti qui l'a « présenté », c'est-à-dire investi ou soutenu, afin de contribuer à une plus grande clarté des candidatures et de la destination de l'aide publique aux partis et groupements politiques⁽¹⁸⁾. Toutefois, cette présomption n'est pas irréfragable et le candidat conserve la possibilité de se rattacher au parti ou groupement de son choix. Cette présomption s'inscrit dans la logique de l'article 1^{er} qui tend à poser un lien entre les partis et groupements politiques et leurs candidats.

Les **articles 4, 5 et 6** insèrent dans la loi du 11 mars 1988 le terme de « groupement », accolé à celui de « parti », alors que cette absence du terme de « groupement » ne se justifie pas. En outre, l'article 5 procède à l'élaboration des régimes respectifs des partis et des groupements politiques. Le régime des dons et cotisations aux partis est élargi : le montant annuel maximal des dons et cotisations aux partis politiques pour une personne physique est désormais de 10 000 € (l'avantage fiscal lié restant soumis à un plafond de 7 500 € pour ne pas créer une charge

(18) Cette proposition rejoint celle formulée à l'article 2 de la proposition de loi n° 3333.

supplémentaire pesant sur les finances publiques, **article 8** ⁽¹⁹⁾, tandis que le montant des dons et cotisations aux groupements politiques reste fixé à 7 500 € par an. Le plafond individuel passe donc de 7 500 € à 17 500 € par an. Par ailleurs, la loi précise que seuls les partis politiques peuvent participer au financement d'autres formations politiques, les groupements ne recouvrant plus cette faculté. Les abus maintes fois dénoncés ne pourront ainsi perdurer et l'étanchéité comptable entre les différentes formations politiques deviendra satisfaisante.

L'**article 7** répond à une question récurrente relevant de la compétence du législateur, posée tant par le Conseil constitutionnel, dans ses observations relatives aux élections législatives, que la CNCCFP à chaque rapport d'activité, et, encore récemment, par le rapport d'information de la commission des finances : la nécessité de définir dans la loi le périmètre des comptes d'ensemble des partis politiques, afin d'y rattacher leurs entités locales. Cette précision permettra de protéger les dons et versements reçus et émis par ces entités, tout en permettant à la CNCCFP d'appréhender la réalité de la surface financière d'une organisation politique. Seuls les partis et groupements dont le périmètre comptable sera ainsi consolidé pourront participer aux campagnes électorales (art. L. 52-8 du code électoral) et, le cas échéant, au financement de la vie politique (art. 11-4 de la loi du 11 mars 1988) (article 5).

(19) L'article 200 du code général des impôts, indépendamment du dispositif de la présente proposition de loi, devait de toute façon être mis à jour car le montant de 15 000 € mentionné comme plafond ne correspondait plus à celui défini par la loi du 11 octobre 2013 (7 500 €).

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Après le premier alinéa de l'article 7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage des électeurs et, le cas échéant, des détenteurs d'un ou de plusieurs mandats électoraux qui en sont membres ou s'affilient à eux.
- ③ « Leur mission telle qu'énoncée au troisième alinéa implique de recenser les demandes ou les besoins de la population et d'établir un ou des programmes politiques, ainsi que de sélectionner ceux qui solliciteront le suffrage des électeurs en s'appuyant, dans le respect de la loi, sur les ressources du parti ou du groupement politique qui les a présentés pour être candidats à une élection. »

Article 2

- ① Après l'article 7 de la même loi, sont insérés deux articles ainsi rédigés :
- ② « *Art. 7-1.* – Les partis et groupements politiques se forment librement à l'échelle du territoire national.
- ③ « Les partis et groupements politiques adoptent librement leur régime d'adhésion.
- ④ « Le nombre de personnes ayant consenti à verser un ou plusieurs dons ou cotisations au sens du quatrième alinéa de l'article 11-4 doit, à l'échelon de chacune des régions métropolitaines, ou de la collectivité pour les partis politiques ayant leur siège dans une collectivité territoriale relevant des articles 73 et 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie, être égal à au moins 0,1 % du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales au 1^{er} janvier de l'année précédant le plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale.

- ⑤ « Les organisations ne remplissant pas la condition de représentativité du corps électoral prévue à l’alinéa précédent sont considérées par la loi comme des groupements politiques. »
- ⑥ « Art. 7-2. – Les partis et groupements politiques exercent leur activité librement.
- ⑦ « Leurs statuts et, le cas échéant, leur règlement intérieur précisent le mode de désignation des membres des différentes instances existantes aux échelons national et territoriaux formant les entités locales du parti ou du groupement considéré, ainsi que leurs compétences respectives.
- ⑧ « Ils précisent également les droits et les devoirs de leurs membres.
- ⑨ « Chaque personne ayant consenti à verser une cotisation ou un don se voit remettre ou transmettre un exemplaire récent des statuts et, le cas échéant, du règlement intérieur. »

Article 3

- ① Au début du sixième alinéa de l’article 9 de la même loi, est insérée une phrase ainsi rédigée :
- ② « Un candidat présenté par un parti ou un groupement politique est présumé se rattacher à celui-ci. »

Article 4

- ① I. – À l’article 11 de la même loi, après les mots : « Les partis », sont insérés les mots : « et groupements ».
- ② II. – Par deux fois, à la première phrase du premier alinéa, aux deuxième et quatrième alinéas de l’article 11-1, à la première phrase du premier alinéa et au deuxième alinéa de l’article 11-2 et aux première, deuxième et troisième phrases de l’article 11-3 de la même loi, après le mot : « parti », sont insérés les mots : « et groupement ».

Article 5

- ① I. – L’article 11-4 de la même loi est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, le montant : « 7 500 euros » est remplacé par le montant : « 10 000 euros ».

- ③ 2° Après le premier alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Les dons consentis et les cotisations versées en qualité d'adhérent d'un ou de plusieurs groupements politiques par une personne physique dûment identifiée à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un ou de plusieurs groupements politiques ne peuvent annuellement excéder 7 500 € ».
- ⑤ 3° Le troisième alinéa est ainsi rédigé : « Les personnes morales, à l'exception des partis et de leurs entités locales incluses dans leur périmètre comptable au sens de la présente loi, ne peuvent... (*le reste sans changement*) ».
- ⑥ 4° À la troisième phrase du quatrième alinéa, après le mot : « partis », sont insérés les mots : « ou groupements ».
- ⑦ 5° Au cinquième et sixième alinéa, après le mot : « parti », sont insérés les mots : « ou d'un groupement ».
- ⑧ II. – Le début du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral est ainsi rédigé :
- ⑨ « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques ainsi que leurs entités locales incluses dans leur périmètre comptable au sens de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, ne peuvent... (*le reste sans changement*). »

Article 6

- ① L'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 est ainsi modifié :
- ② I. – Au premier alinéa, après le mot : « partis », sont insérés les mots : « ou groupements ».
- ③ II. – Au troisième alinéa, après le mot : « parti », insérer les mots : « ou groupement ».

Article 7

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 11-7 de la même loi est complétée par les mots : « , ainsi que ceux de l'ensemble des entités locales au sens de l'article 7-2 et telles que recensées par la Commission

nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral l'année précédant l'arrêt des comptes des partis ou groupements concernés ».

Article 8

À la fin du deuxième alinéa du 3, le montant : « 15 000 € » est remplacé par le montant : « 7 500 € ».