

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Audition de M. Jean-Philippe Vachia dont la nomination en qualité de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Christophe Euzet, rapporteur) . 2
- Informations relatives à la Commission 13

Mercredi
1^{er} juillet 2020
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 75

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence de
Mme Yaël Braun-Pivet,
*présidente***



La réunion débute à 11 heures 05.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission entend M. Jean-Philippe Vachia dont la nomination en qualité de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Christophe Euzet, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous sommes réunis pour entendre, conformément à la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, M. Jean-Philippe Vachia, dont la nomination est proposée par le Président de la République à la présidence de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Comme le prévoit l'article 29-1 de notre règlement, nous avons nommé un rapporteur. Il s'agit de M. Christophe Euzet, pour le groupe Agir Ensemble. Il a adressé à M. Vachia un questionnaire, dont les réponses ont été transmises aux commissaires et mises en ligne, lundi, sur le site de l'Assemblée nationale. La nomination de M. Vachia ne pourra avoir lieu si l'addition des votes négatifs des commissions des Lois de l'Assemblée nationale et du Sénat représente plus de trois cinquièmes de l'ensemble des suffrages exprimés. M. Vachia ayant déjà été entendu au Sénat ce matin, le dépouillement des bulletins sera simultané dans les deux assemblées à l'issue de cette audition.

(M. Jean-Philippe Vachia entre dans la salle).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Vachia, je vous souhaite la bienvenue. La CNCCFP, autorité administrative indépendante, exerce deux missions principales : contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections – pour 2020, ce contrôle portera principalement sur les comptes des élections municipales dans les communes de plus de 9 000 habitants – et contrôler les comptes annuels des partis politiques. Au cours de la présente législature, la Commission a vu son rôle renforcé par les lois pour la confiance dans la vie politique de 2017 et les lois de clarification de diverses dispositions du code électoral de 2019. Je rappelle, par ailleurs, que c'est la première fois que nous entendons le candidat pressenti pour présider la CNCCFP, puisque la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution ne s'applique à cette fonction que depuis 2017.

M. Christophe Euzet, rapporteur. La proposition de nomination faite par le Président de la République devrait, si le Parlement n'y fait pas obstacle, conduire M. Jean-Philippe Vachia à succéder à M. François Logerot, qui aura présidé la CNCCFP pendant quinze ans.

Notre commission a eu à connaître plusieurs fois de la procédure prévue à l'article 13, alinéa 5 de la Constitution. En début d'année, j'ai ainsi été le rapporteur de deux projets de loi tendant à étendre la liste des fonctions concernées et nous avons procédé à la nomination de M. Didier Migaud à la présidence de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). La représentation nationale a toujours dit son attachement à cette procédure de nomination qui enrichit le contrôle parlementaire. Elle constitue l'occasion d'apprécier les compétences des personnalités proposées pour exercer les plus hautes fonctions au sein de nos institutions ; c'est aussi la garantie d'une transparence accrue vis-à-

vis des parlementaires et des citoyens puisque nos débats sont publics et que les réponses au questionnaire que vous nous avez fait parvenir, Monsieur Vachia, le sont également. Ces dernières sont publiées sur le site de notre Commission. Ce rappel fait, je souhaiterais revenir succinctement sur votre expérience professionnelle.

Vous avez effectué la majeure partie de votre carrière au sein de la Cour des comptes, accédant aux plus hauts échelons. Vous avez également été membre de nombreuses institutions telles que l’Autorité de contrôle prudentiel, l’Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, la Commission de contrôle du redécoupage électoral et le comité d’éthique du comité d’organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024. Ces expériences diverses témoignent de votre engagement dans le contrôle des politiques publiques et de certains acteurs privés, mais aussi de votre activité de conseil et d’accompagnement de l’action publique. Elles devraient, à ce titre, vous être utiles dans les fonctions que vous pourriez être appelé à exercer.

La CNCCFP s’acquitte de missions importantes pour les élus, les partis politiques et les citoyens. Elle les informe sur les règles en vigueur en matière de financement des campagnes électorales et des partis politiques et sur le contrôle de leur respect. Sa responsabilité est importante : en cas de manquements, les conséquences peuvent être graves pour les candidats. Ces derniers ont donc besoin de règles claires ; dans le même temps, le contrôle du respect par chacun des « règles du jeu » constitue la garantie d’une élection véritablement démocratique. C’est cet équilibre que vous devriez être appelé à assurer dans les fonctions qui pourraient être les vôtres.

Je vous remercie pour la richesse des réponses écrites que vous nous avez transmises et vous sais gré de celles que vous nous apporterez au cours de cette audition.

M. Jean-Philippe Vachia. C’est un honneur pour moi de me présenter devant votre commission dans le cadre de la procédure qui a été rappelée. Aujourd’hui président de chambre honoraire à la Cour des comptes, j’ai notamment été président de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées de 1999 à 2005. Parisien, j’ai voulu faire cette expérience de terrain précisément pour mieux approcher la vie publique locale. Cette expérience enrichissante m’a amené à rencontrer les élus dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales grandes et moins grandes. Je garde un souvenir marquant de la présentation d’un rapport sur l’intercommunalité dont j’avais été le maître d’œuvre, présenté par Philippe Seguin que j’accompagnais au Congrès des maires de France de novembre 2005.

Sous l’impulsion du Premier président Didier Migaud, j’ai mis en place la formation inter-juridictions sur les finances publiques locales en 2011, dont le premier rapport est paru en 2013. Cette publication n’a été possible que grâce au dialogue entretenu avec les grandes associations d’élus locaux.

Vous avez évoqué mon expérience à l’Autorité de contrôle prudentiel, chargée de la supervision des banques et des assurances. De retour à la Cour des comptes, j’ai été chargé de la 4^e Chambre depuis septembre 2013 jusqu’à ma retraite, en mai 2018. Cette Chambre travaille dans le domaine régalién ; l’un de ses destinataires est donc précisément la commission des Lois, qui reçoit aussi bien ses productions publiques que celles, non publiques, qu’elle sollicite. Parmi mes diverses collaborations avec le Parlement, je citerai également une enquête que j’ai conduite sur l’accès des usagers aux services publics

numériques, à la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Ce parcours professionnel a donc été marqué par les sujets de finances publiques locales et de comptabilité entendue comme une condition de meilleure transparence financière, et par l'approche pratique de la vie institutionnelle des territoires, dans le nécessaire dialogue avec les élus locaux. C'est vous dire combien mon intérêt est fort pour la présidence du collège des neuf membres de la CNCCFP, dont les deux grandes attributions viennent d'être rappelées : le contrôle des comptes de campagne lors de toutes les élections – pour les élections municipales, dans les communes de plus de 9 000 habitants – et l'admission des comptes des partis politiques.

Je souhaite mettre au service de cette mission mes compétences professionnelles, ma pleine disponibilité et ma capacité à la conduire en toute indépendance. Le président de la Commission exerce ses fonctions à plein temps. Cela m'amènera à renoncer à toutes les fonctions que j'exerce par ailleurs pour me consacrer à plein temps à celle-ci. Présider un organe collégial est une responsabilité que je connais ; elle est exigeante. Ma qualité de magistrat honoraire, non reconductible dans les fonctions de président de la CNCCFP puisque dans cinq ans je serai trop âgé pour exercer un nouveau mandat, est une garantie de mon indépendance.

Je souhaite également m'inscrire dans la continuité de la jurisprudence et des pratiques des collèges précédents, dans un cadre législatif qui a beaucoup évolué, notamment au cours des trois dernières années, avec les lois pour la confiance dans la vie politique de 2017 et celle de 2019 – et je n'évoque pas les conséquences de l'état d'urgence sanitaire sur les missions confiées à la Commission. Cette jurisprudence a été édifiée sous la supervision du juge de l'élection, qu'il s'agisse du Conseil constitutionnel ou du juge administratif. Ces réformes législatives récentes et la digitalisation de la vie publique constituent, dans le même temps, une invitation à faire évoluer les manières de faire de la CNCCFP.

Pour le contrôle des comptes de campagne, l'enjeu est l'admission des comptes, qui déclenche le remboursement des dépenses dans la limite de 47,5 % du plafond fixé par la loi et de l'apport personnel du candidat. Elle permet aussi l'éligibilité à la déduction fiscale des dons consentis aux candidats. La Commission a des pouvoirs importants : elle peut admettre, moduler ou réformer les comptes et moduler, économiquement, le montant du concours public. Les enjeux financiers sont importants. En 2017, les dépenses de campagne électorale ont été, en chiffres arrondis, de 75 millions d'euros pour les présidentielles et de 79 millions d'euros pour les législatives ; l'État a remboursé 41 millions d'euros d'une part, 45 millions d'euros d'autre part. Pour les élections municipales de 2014, les dépenses avaient représenté 105 millions d'euros, le remboursement plus de 60 millions d'euros.

Le premier défi consistera à traiter dans les délais impartis les comptes de la campagne des élections municipales. Une mesure législative, prise dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, a repoussé les dates limites de dépôt des comptes au 2 juillet 2020 pour le premier tour et au 11 septembre pour le second tour. La CNCCFP devra aussi traiter dans un délai que vous avez porté à trois mois les comptes des candidats dans les circonscriptions où ont été présentés des recours contentieux contre l'élection – et c'est déjà le cas pour 250 communes. Il faudra aussi mettre en œuvre les dispositions issues des lois sur la confiance dans la vie politique de 2017, notamment celles qui portent sur les justifications des emprunts auprès des personnes morales et physiques.

La deuxième mission de la CNCCFP a trait aux comptes des partis politiques, dont les règles ont également été profondément modifiées par les lois de 2017. La Commission va prochainement recevoir les comptes de partis pour 2019 ; le Parlement a voté une disposition permettant de repousser leur dépôt au 11 septembre 2020. L'enjeu est très fort sur cette mission car les exigences ont été considérablement renforcées : il faut intégrer dans les comptes du parti politique ceux de ses organisations territoriales et présenter en annexe les flux financiers avec les comptes des candidats en campagne.

Au-delà de l'application de ces réformes, le défi sera de mener à bien le chantier de la dématérialisation complète des processus, qu'il s'agisse des comptes de campagne ou des comptes des partis politiques, afin de doter la CNCCFP, à l'horizon 2022, d'une plateforme multifonctions servant au dépôt des comptes, à leur traitement, à leur examen et aux décisions. De manière générale, je considère qu'il conviendra au cours des prochaines années de mettre l'accent sur l'adaptation de la Commission à la digitalisation de la vie publique.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous remercie pour ce propos introductif.

L'association *Transparency International* a appelé notre attention sur le fait que la CNCCFP contrôle les campagnes présidentielles *a posteriori* – et l'on voit bien le problème que cela pourrait poser dans certaines situations, si des irrégularités étaient constatées alors que l'élection a été acquise. L'association propose que la CNCCFP instaure une sorte de contrôle continu des comptes des candidats pendant la campagne. Cette modalité de contrôle assurerait-elle, à votre avis, une meilleure régularité de ces comptes de campagne particuliers ?

M. Christophe Euzet, rapporteur. Je souhaiterais également vous poser quelques questions pour compléter les éléments de réponses que vous avez déjà transmis. Dans son message de fin de mandat, le président François Logerot rappelle les réformes intervenues récemment en matière de financement de la vie politique et l'élargissement significatif des missions confiées à la Commission ; quelle serait la réforme qui vous semblerait, en tant que président, la plus importante à mettre en œuvre dans les années à venir ? L'examen des comptes laisse-t-il assez de place au contradictoire ? La procédure d'approbation, modulation ou rejet vous paraît-elle adaptée aux manquements constatés ? Enfin, comment mieux assurer la sécurité juridique des élus et un suivi plus continu des partis en matière de financement de leurs comptes, et notamment de leurs instances locales ?

Mme Cécile Untermaier. Vos propos, Monsieur Vachia, montrent que vous avez les compétences requises pour présider la CNCCFP et mon groupe n'a pas d'observations particulières à formuler sur votre nomination. J'observe que la contestation des élections se fait de plus en plus souvent devant la justice pénale alors que l'objet du recours pourrait trouver sa place devant la Commission. Envisagez-vous un moyen d'éviter cette pénalisation excessive ? Je vous serais d'autre part reconnaissante, au moment de numériser entièrement vos activités, de ne pas oublier la persistance d'une fracture numérique entre les territoires. Par ailleurs, dix lois concernant la CNCCFP à un titre ou en principal ont été adoptées depuis 2015 ; le temps n'est-il pas venu de la stabilité législative ? Comment, enfin, apprécierez-vous l'introduction du droit à l'erreur en matière de financement politique ?

M. Éric Diard. La CNCCFP s'est parfois heurtée à des candidats refusant de lui transmettre certains documents relatifs à leurs comptes de campagne ; convient-il d'augmenter ses pouvoirs d'investigation ? Le déroulement particulier des élections municipales cette année a eu pour conséquence de permettre l'élection de nombreux candidats

dès le premier tour. Il en résulte que d'autres candidats qui avaient misé sur leur maintien au second tour ont été éliminés d'emblée alors qu'ils avaient fait de grosses dépenses, voire dépassé les plafonds légaux, en pensant se rattraper par des économies lors du deuxième tour de scrutin. Que pensez-vous de cette situation inédite ?

Mme Laurence Vichnievsky. Nul doute, votre parcours professionnel vous prédispose à ces fonctions et la position de mon groupe vous est favorable.

Je reprends l'idée d'un « contrôle continu » des comptes pour certaines élections récemment perturbées par des affaires judiciaires ; envisager la création de référents au sein des partis éviterait également des instrumentalizations.

La Commission que vous présiderez sans doute ne devrait-elle pas étendre son contrôle aux entités qui, tels les instituts de formation des partis politiques, sont souvent si proches d'eux que l'on a pu évoquer à leur sujet des financements à caractère politique indirects ?

Enfin, à mon avis, la Commission devrait avoir accès au financement par les partis politiques des campagnes qu'ils soutiennent ; quelle est votre opinion à ce sujet ?

M. Jean-Philippe Vachia. Le contrôle des comptes de l'élection présidentielle, sujet majeur, devra sans doute être complété. Je m'en tiendrai ici à la chronologie : une élection présidentielle se tient au printemps de l'année N, le compte de campagne est déposé en juin la même année et la CNCCFP a six mois pour l'examiner ; quant aux comptes des partis politiques ayant soutenu le candidat élu, ils sont connus au plus tard le 30 juin de l'année N+1, une date à laquelle on ne peut rien faire par rapport aux comptes de campagne du candidat à l'élection présidentielle. Vous, législateurs, avez très justement prévu d'inclure dans les comptes des partis politiques des annexes sur les flux financiers avec les comptes de campagne, mais quand la Commission les reçoit, il est trop tard. Vous avez aussi prévu spécifiquement pour l'élection présidentielle une annexe relative aux flux financiers avec le parti politique, mais c'est une annexe comptable. Il me paraît absolument nécessaire de boucler le système en instaurant une possibilité d'accès en temps réel aux comptes de campagne des partis politiques. Connaître la situation comptable provisoire le 30 mai, le 30 juin, le 15 juillet ou le 30 septembre, pendant l'instruction du compte de campagne, permettrait de demander à ces moments-là des explications sur certains flux financiers, non tant avec le compte de campagne, ce qui se voit, qu'au sujet de dépenses qui n'auraient éventuellement pas été déclarées, ni donc contrôlées. Tout parti politique peut faire une dépense pour une campagne électorale, mais elle doit être déclarée dans le compte.

La rédaction juridique du texte serait assez complexe et délicate car l'opération pourrait être relativement intrusive. Actuellement, la CNCCFP examine la forme et l'exhaustivité des comptes, non le fond de la dépense. Il faudra trouver un équilibre entre une telle rédaction et les dispositions de l'article 4 de la Constitution qui garantit que les partis politiques exercent leur activité librement ; ce serait une sorte de droit d'accès de la Commission, mais très encadré. La question est fondée, en particulier pour l'élection présidentielle qui représente des enjeux financiers très élevés : au premier trimestre 2017, il s'est agi d'environ 13 millions d'euros par candidat en moyenne au premier tour et de 18 millions d'euros au second tour.

La proposition de *Transparency International* tendant à installer des « délégués » ou « référents » dans les équipes de campagne me laisse dubitatif. Il y aurait un risque de

subjectivité, d'intrusion, d'inégalité de traitement entre les équipes de campagne. Mieux vaudrait, d'une part, que le mandataire de la campagne puisse suivre en temps réel la dépense totale légale, y compris celle qu'expose le parti politique, pour faire en sorte de rester en dessous du plafond ; d'autre part, surveiller ce qui est manifestement interdit, c'est-à-dire les avantages consentis par les personnes morales.

À ce sujet, un institut de formation qui reçoit des concours financiers publics n'a évidemment pas plus le droit qu'une autre personne morale de financer un parti politique. Je n'ai donc aucune raison d'être hostile à l'idée d'examiner les comptes des instituts de formation des partis politiques, mais je poserai la question différemment : ne faudrait-il pas accroître le droit d'enquête de la CNCCFP sur l'ensemble des partenaires des candidats, par exemple si des factures semblent sous-estimées ?

Au vu des réformes récentes, quelle procédure est la plus importante ? C'est en matière de contrôle des comptes de campagne que nos pouvoirs sont les plus étendus ; c'est donc en cette matière que nous avons un rôle approfondi à jouer. Plusieurs innovations ont été introduites dans les lois pour la confiance dans la vie publique de 2017 ; l'une d'elles confère à la CNCCFP le pouvoir de surveiller le remboursement des emprunts des personnes physiques. Il y a aussi des exigences supplémentaires relatives à la justification des dons, qui sont limités à 4 600 euros par personne physique et par campagne. La Commission devra exercer ces nouvelles attributions en examinant les comptes des élections municipales.

Dans le cadre du contrôle des comptes de campagne, la CNCCFP peut, depuis 2011, moduler les sanctions prononcées en cas d'irrégularité. Dans de nombreux cas, sont constatées de « petites » irrégularités dont il serait excessif de considérer qu'elles doivent conduire au rejet complet du compte. La modulation a été exercée plus de 300 fois depuis que cette faculté a été introduite. Le même pouvoir de modulation a été introduit par les lois de 2017 pour les comptes des partis politiques : lorsqu'un de ces comptes est rejeté, la commission peut ainsi exclure le parti du bénéfice du remboursement de l'aide publique pendant un à trois ans.

Au sujet de la pénalisation croissante des recours, je note que la Commission a pris un arsenal de mesures permettant de graduer les sanctions et que des sanctions assez fortes sont prononcées par le juge de l'élection. Je ne pense donc pas qu'il faille rechercher la pénalisation à toute force, mais il faut dire que le législateur a créé de nouvelles infractions, notamment en 2017, en cas de non-dépôt de ses comptes par un parti politique. La CNCCFP a donc saisi les parquets compétents sur ce fondement puisque la loi le prévoit. Cela dit, les premières sanctions face à ce manquement sont l'exclusion de l'aide publique, l'impossibilité de recevoir des dons ouvrant droit à avantage fiscal et l'interdiction de faire des prêts à un candidat du parti considéré. Je comprends donc l'esprit de la question de Mme Untermaier, mais les règles en vigueur me semblent appropriées.

Le chantier de la dématérialisation doit permettre à la Commission d'évoluer considérablement dans le dépôt et le traitement des comptes. Par ailleurs, le droit à l'erreur sera compliqué à mettre en œuvre par la CNCCFP, soumise à une nouvelle législation exigeante et complexe sur les comptes des partis politiques, notamment au regard de l'intégration des comptes de leurs instances locales pour les grands partis.

Une des lois relatives à la crise sanitaire a prévu que le plafond des dépenses pour les listes présentes au second tour des élections municipales de 2020 pourrait être affecté d'un coefficient de 1,5 au plus. Le décret du 27 mai 2020 a arrêté un coefficient de 1,2. La

Commission devra donc examiner des comptes présentés par des listes présentes au second tour qui, toutes choses étant égales par ailleurs, présenteront un volume de dépenses plus important, sur une durée qui n'est plus de six mois, comme initialement prévu, mais de presque neuf mois, puisque la loi fait obligation de tenir le compte de campagne à partir du 1^{er} septembre. La CNCCFP devra ensuite se pencher sur le cas des listes ayant obtenu plus de dix pour cent des voix au premier tour mais qui, ayant décidé de ne pas fusionner et de ne pas se maintenir, doivent ne présenter qu'un compte de premier tour. *A priori*, ces listes-là ne peuvent présenter de dépenses de second tour, au contraire de celles qui ont obtenu plus de dix pour cent des voix et qui ont fusionné ; en ce cas, la liste « absorbante » reprend les dépenses de la liste « absorbée ». Des questions qui ne se posaient pas pour des élections courantes ne manqueront pas de se poser. Peut-être aussi, compte tenu des difficultés de la période, la Commission aura-elle du mal à rassembler toutes les pièces nécessaires.

La CNCCFP a le pouvoir d'exiger la production de certains documents. Le problème qui se pose est plutôt celui du droit d'accès chez les tiers, les fournisseurs.

L'accès au financement pour les candidats et les partis est un sujet de préoccupation pour la Commission, dont m'a entretenu son président sortant. La CNCCFP a déjà fait part à des établissements bancaires de son étonnement devant la lenteur avec laquelle ils répondent aux demandes d'ouverture d'un compte par les candidats. Peut-être faudra-t-il envisager des mesures plus fermes pour garantir le droit à l'ouverture d'un compte bancaire. Cette attitude est gênante pour tout le monde, Commission comprise, parce que le mandataire est parfois contraint de réaliser les opérations financières nécessaires dans un temps réduit au motif que telle banque fait instruire la demande par son siège central. Ce n'est manifestement pas satisfaisant.

D'autre part, l'accès à l'emprunt tend à diminuer ; il revient au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques d'intervenir mais comment, là encore, parvenir à garantir la faculté, pour tout candidat, d'obtenir un emprunt ? Le médiateur du crédit, créé en 2017, suffit-il ? Je comprends que l'on puisse s'interroger.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je rappelle que les conditions du financement de la vie politique et notamment les difficultés rencontrées par les candidats ont été abordées dans l'avis budgétaire de notre collègue Jean-Louis Masson, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2020.

M. Rémy Rebeyrotte. La numérisation que vous projetez devrait aussi être l'occasion de renforcer l'aspect interactif des relations entre la Commission et les candidats. Celle-ci doit sanctionner, bien sûr, mais aussi accompagner les candidats de manière plus marquée. Mieux informés des bonnes pratiques, ils éviteraient des erreurs. Les guides écrits ne règlent pas tout et un conseil éclairé peut être précieux.

M. Arnaud Viala. La difficulté d'accès aux comptes bancaires pour les candidats est un mal qui se répand en effet. Les guides décrivant l'encadrement des procédures relatives aux comptes de campagne gagneraient à être toilettés afin que chacun puisse connaître les règles à temps, au lieu de devoir faire des vérifications quand toute l'équipe de campagne est en surchauffe. Enfin, la loi fixe à six mois le délai de contrôle par la CNCCFP ; ne serait-il pas judicieux de réduire ce délai et avec lui la durée pendant laquelle les élus sentent une épée de Damoclès au-dessus de leur tête ? Ce semestre ne semble plus en accord avec la rapidité des échéances électorales et des processus qui les accompagnent.

M. Erwan Balanant. Qui se présente à une élection pour la première fois a parfois du mal à cerner le travail scrupuleux qui doit entourer les comptes de campagne. Une fois nommé à la présidence de la CNCCFP, entendez-vous renforcer l'aide de la Commission aux candidats pendant la campagne électorale, période qui appelle des décisions rapides ? Cela présenterait le double avantage de faciliter l'accès à la candidature et de limiter le travail ultérieur de la CNCCFP.

Mme Marietta Karamanli. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe notait, dans un rapport publié en 2009, qu'« un engagement en faveur du fonctionnement démocratique interne des partis renforce la démocratie ». Dans ce cadre, que pensez-vous d'une possible évolution de la réglementation faisant dépendre le financement d'un parti politique du respect d'un fonctionnement interne démocratique ?

M. Olivier Marleix. La qualité de vos réponses montre, Monsieur Vachia, combien vous maîtrisez le sujet. Des versements réfléchis – l'année du scrutin, l'année précédente et l'année suivante – permettent à des personnes physiques bien organisées de faire des dons importants à un parti assez facilement lors d'une élection présidentielle – jusqu'à 35 000 euros s'il s'agit d'un couple, ce qui est contraire au plafond de 4 600 euros voulu par le législateur. Comment remédier à ces formes de contournement des plafonds légaux ?

Vous avez signalé le décalage dans le temps de la prise en compte des dépenses des candidats par la Commission, mais cela vaut aussi pour leurs recettes. Le président auquel vous allez probablement succéder a fait deux signalements au parquet à propos des dons reçus par un candidat à l'élection présidentielle ; l'un a été classé sans suite mais l'autre est encore pendant alors que l'on s'achemine vers la fin du quinquennat. Ne convient-il pas de renforcer le pouvoir de vérification de la provenance et du montant des dons par la Commission en temps réel ? Cela serait préférable à l'immixtion d'un juge pénal dans le cours d'une campagne, car il y a des précédents fâcheux.

Enfin, la Commission dispose d'un budget de 9 millions d'euros pour contrôler 90 millions d'euros de dépenses publiques les grandes années ; dix pour cent de frais de contrôle, n'est-ce pas exorbitant ? Ne peut-on imaginer de nouvelles formes de contrôle, en particulier pour les élections pour lesquelles les dépenses et les recettes engagées sont limitées ?

Mme George Pau-Langevin. Vous avez mentionné une numérisation à venir. Au-delà des difficultés rencontrées par certains candidats, notamment les moins jeunes, pour numériser tous les justificatifs, comment garantir la confidentialité, l'intégrité, la traçabilité et la disponibilité de ces procédures ? Il y a là bon nombre de données à respecter. D'autre part, les règles relatives aux comptes de campagne ne sont manifestement pas adaptées aux candidats des Français de l'étranger, dont les circonscriptions ont une taille gigantesque et qui n'ont pas toujours leur mandataire à proximité. Quelle évolution devrait être prévue selon vous ?

M. Raphaël Schellenberger. Les partis politiques étant soit de petites entreprises unipersonnelles autonomes soit des grosses structures, l'uniformisation des règles peut créer des difficultés. Pour les partis politiques d'envergure nationale organisés territorialement, le niveau de détail demandé pour assurer le contrôle de leurs comptes et sa complexité n'interfèrent-ils pas trop dans le déroulement de la campagne ? La lourdeur réglementaire apporte-t-elle une plus-value réelle pour la Commission au regard des complications qu'elle implique dans l'organisation d'un parti politique ? N'a-t-on pas intérêt à faciliter

l'organisation de grands partis pour éviter la multiplication des petites structures dont le contrôle est parfois moins évident ?

M. Charles de Courson. Les partis politiques peuvent financer des candidats à des élections politiques, mais les dons directs des candidats au financement de leurs comptes de campagne ne sont pas éligibles à la déduction fiscale ; en conséquence, beaucoup de candidats donnent à un parti, qui les subventionne. Ne faut-il pas simplifier le dispositif en rendant éligibles les dons directs de candidats à leur compte de campagne ?

Des banques de plus en plus nombreuses refusent tout prêt à un parti politique ou à un candidat à une élection – pour des raisons d'image par exemple. Que penseriez-vous d'un système de garantie d'emprunt par l'État ?

Enfin, que diriez-vous de l'équivalent d'une procédure de rescrit permettant à des candidats qui hésitent sur l'attitude à adopter d'obtenir de la Commission une réponse écrite, donc une sécurité juridique lors de l'examen de leurs comptes ?

M. Jean-Luc Warsmann. Je puis témoigner d'expériences difficiles en matière d'emprunt bancaire. L'établissement qui a fini par me consentir un prêt ne l'a fait qu'à la condition que je bloque une somme équivalente en nantissement !

M. Jean-Philippe Vachia. Je précise que les dons aux candidats ouvrent droit à déduction fiscale à hauteur de 4 600 euros, soit 9 200 euros pour un couple. D'autre part, les dons aux partis sont également possibles, à raison de deux fois 7 500 euros au maximum pour un couple ; l'avantage fiscal est plafonné à 15 000 euros pour le foyer fiscal, mais rien n'empêche les personnes de donner plus si elles le souhaitent. Le total légal est donc, pour un couple, de 24 200 euros. Pour les élections législatives, il est loisible d'ajouter deux fois 4 600 euros. On sera cette fois au maximum des dons possibles, et le foyer fiscal considéré n'aura droit à une déduction fiscale qu'à hauteur de 66 % de 15 000 euros.

En général, l'apport personnel des candidats est financé par l'emprunt, mais rien ne l'empêche d'apporter des fonds propres s'il en a, et il aura droit au remboursement forfaitaire. Pour les élections législatives, la dépense est très inférieure au plafond légal, si bien que, dans la grande majorité des cas, le candidat pourra assez facilement voir son apport personnel remboursé à 90 ou 95 %.

L'objectif de la numérisation est de transformer le mode de travail de la Commission : en rendant automatiques certains contrôles, on donne toute sa place au dialogue sur les quelques points importants du compte de campagne. Vous avez raison de souligner que les comptes des candidats contiennent des données personnelles, dont les noms des donateurs et des fournisseurs. Cela imposera évidemment le respect du règlement général sur la protection des données, et la CNCCFP devra se conformer aux recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour créer cette plateforme.

Je rappelle également qu'il existe un guide du candidat. La CNCCFP veille à ce qu'il soit régulièrement mis à jour. À titre d'exemple, il a été complété cette année par une série de questions-réponses sur l'actualité de la crise sanitaire et son impact sur les comptes de campagne, mais il faut certainement continuer ce travail pour le rendre utile au candidat et à son mandataire. Si vous consentez à ma nomination, j'aborderai aussi avec le collègue la question de l'amélioration du site de la Commission pour le rendre plus aisément utilisable.

Faut-il conditionner le financement d'un parti politique au respect de sa démocratie interne ? La question, intéressante pour le citoyen que je suis, doit être appréciée sur le fondement des principes qui guident l'organisation des partis politiques, et notamment leur liberté d'activité rappelée par l'article 4 de la Constitution. En vertu de ce principe, la CNCCFP ne saurait exercer un pouvoir de contrôle des finances ou de l'organisation d'un parti.

Un plafonnement plus strict des dons est-il nécessaire ? La question est de savoir si le plafonnement du droit à déduction fiscale, fixé à 15 000 euros pour un foyer fiscal, évite tout contournement ; sans doute pas. Il ne tient qu'au législateur de resserrer les exigences mais s'il s'agit de contrôler les cumuls de dons sur deux exercices, on risque de compliquer passablement les vérifications.

J'estime nécessaire la vérification en temps réel des comptes des candidats au moins pour l'élection présidentielle, dont l'ordre de grandeur financier n'a rien à voir avec celui des autres élections. Pour les élections législatives, 75 millions d'euros sont en jeu mais, rapportés à chaque candidat, on parle de quelques dizaines de milliers d'euros. Je ne dis pas que ce n'est pas important, mais c'est tout autre chose pour les élections présidentielles. Sans doute faut-il aussi organiser un droit d'accès au compte du parti *in vivo*, en quelque sorte.

Le cas des candidats aux élections des représentants des Français de l'étranger a appelé l'attention de la CNCCFP ; ma science est toute fraîche en la matière, mais un candidat ne pouvant avoir qu'un seul mandataire, j'ai découvert des problèmes manifestes. La règle, est d'évidence inadaptée à la pratique dans des circonscriptions dont la taille est celle d'un continent. Sans doute faut-il revoir le système pour ne pas rendre la vie impossible à ces candidats.

Les exigences relatives aux comptes de campagne ont été considérablement renforcées par le législateur qui a ajouté par petites touches des mesures relatives aux justifications de telle ou telle catégorie de recettes ou de dépenses. Il revient maintenant à la CNCCFP de rendre ses explications plus pédagogiques encore.

Le président Logerot m'a également dit être très préoccupé par les difficultés d'ouverture d'un compte bancaire par les candidats. Manifestement, quelque chose ne va pas. Pour que le système des comptes de campagne fonctionne, chaque candidat doit pouvoir ouvrir un compte en banque dans les trois jours, et non au terme d'une attente indéterminée parce que l'agence renvoie au siège comme cela se pratique dans certains établissements. Le dévoiement de la législation que j'ai eu à faire appliquer quand j'étais membre de l'Autorité de contrôle prudentiel doit cesser. La lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme oblige à créer des dispositifs de contrôle interne extraordinairement exigeants mais ce n'est pas une raison pour restreindre l'accès des candidats aux élections au compte bancaire. Cet excès de zèle n'est pas satisfaisant.

L'accès à l'emprunt est un autre sujet difficile. La question est de savoir si le Médiateur du crédit permet de l'assurer.

Imaginer l'équivalent d'un rescrit fiscal en matière de comptes de campagne suscite de nombreuses questions. Le dispositif fonctionne avec l'administration des impôts parce qu'il est généralement utilisé par une grosse société qui, entourée de ses conseils fiscaux, pose une question très précise sur une opération particulière et le régime fiscal qui lui sera appliquée si elle la réalise. Envisager une procédure de cette sorte en matière de comptes de

campagne est risqué. Un candidat ou son mandataire dirait qu'il veut faire une certaine dépense et, en entendant ses explications, la CNCCFP reconnaîtrait cette dépense éligible au financement public – mais sa réponse ne peut être faite que sur un plan théorique. Par exemple, s'il est question de louer une salle, la dépense ne sera admise que si cela a lieu dans la circonscription considérée. Cette règle est connue et il est inutile de faire un rescrit. S'il s'agit d'une situation plus complexe, rien ne garantit qu'au moment de l'examen du compte c'est bien la situation sur laquelle la Commission aura répondu qui se sera produite. Je ne connais pas d'autres domaines de rescrit que la fiscalité ; cette proposition me paraît un peu compliquée à mettre en œuvre. Peut-être faut-il tout simplement améliorer l'effort d'explication quand le mandataire pose des questions. Je ne suis pas entièrement favorable à l'idée d'un rescrit pour l'instant mais, si je suis nommé président de la Commission, peut-être aurai-je un autre avis dans deux ans !

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous remercie, Monsieur Vachia, pour vos réponses très complètes.

*

* *

Délibérant à huis clos, la Commission procède au vote par scrutin secret, en application de l'article 29-1 du Règlement, sur la nomination de M. Jean-Philippe Vachia en qualité de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Le résultat du scrutin est le suivant :

Nombre de votants : 35

Bulletins blancs, nuls ou abstentions : 1

Suffrages exprimés : 34

Avis favorables : 34

Avis défavorables : 0

La réunion se termine à 12 heures 20.

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Didier Paris* rapporteur sur le projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure (n° 3117) ;

– *M. Éric Diard* rapporteur d'application sur la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine (TA n° 451).

La Commission a également créé une mission d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés et désigné *MM. Jean-François Eliaou et Antoine Savignat* comme co-rapporteurs.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Caroline Abadie, M. Jean-Félix Acquaviva, M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, M. Florent Boudié, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, M. Éric Ciotti, M. Éric Diard, M. Jean-François Eliaou, M. Christophe Euzet, M. Raphaël Gauvain, M. Philippe Gosselin, M. Guillaume Gouffier-Cha, Mme Marie Guévenoux, M. Dimitri Houbron, M. Sacha Houlié, Mme Catherine Kamowski, Mme Marietta Karamanli, M. Guillaume Larrivé, M. Olivier Marleix, M. Stéphane Mazars, M. Ludovic Mendes, M. Jean-Michel Mis, Mme Valérie Oppelt, M. Didier Paris, Mme George Pau-Langevin, M. Pierre Person, M. Jean-Pierre Pont, M. Rémy Rebeyrotte, M. Thomas Rudigoz, M. Pacôme Rupin, M. Raphaël Schellenberger, M. Jean Terrier, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, Mme Laurence Vichnievsky, M. Guillaume Vuilletet, M. Jean-Luc Warsmann

Excusés. - Mme Huguette Bello, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Philippe Dunoyer, M. Mansour Kamardine, M. Philippe Latombe, Mme Marie-France Lorho, Mme Emmanuelle Ménard, Mme Maina Sage, M. Hervé Saulignac

Assistait également à la réunion. - M. Charles de Courson