



N^{os} 102 et 103

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 juillet 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE ADOPTÉ PAR LE SÉNAT,
APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE,
*pour la **régulation de la vie publique (n^{os} 98 et 99)**,*

PAR M. JOËL GIRAUD,

Rapporteur général.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **98, 99**

Sénat : **113, 114, 580, 581, 602, 607, 608** et **609** (2016-2017)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	7
II. EXAMEN DES ARTICLES	19
PROJET DE LOI ORGANIQUE POUR LA RÉGULATION DE LA VIE PUBLIQUE	19
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES AUX PARLEMENTAIRES	19
Chapitre III – Soutien à l’investissement des communes et de leurs groupements	19
<i>Article 9</i> : Suppression de la réserve parlementaire – Dotation de soutien à l’investissement des communes et de leurs groupements	19
TITRE IV – DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES	42
<i>Article 13</i> : Poursuite de l’exécution des crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire	42
PROJET DE LOI POUR LA RÉGULATION DE LA VIE PUBLIQUE	45
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D’INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES OU DE MANQUEMENTS À LA PROBITÉ	45
<i>Article 1^{er} ter</i> : Assouplissement des conditions de poursuite de la fraude fiscale	45
TITRE V – DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	58
CHAPITRE III – Accès au financement et pluralisme	58
<i>Article 12</i> : Habilitation à créer un mécanisme de financement des campagnes électorales et de la vie politique	58

INTRODUCTION

Le 14 juin dernier, s'inscrivant dans le droit fil des engagements du Président de la République, le Gouvernement a déposé, sur le bureau du Sénat, deux projets de loi, l'un ordinaire, l'autre organique, « *rétablissant la confiance dans la vie publique* ». Le 13 juillet, le Sénat les a adoptés en première lecture. Il les a modifiés de manière substantielle et a changé leur intitulé.

Le même jour, ces deux projets « *pour la régulation de la vie publique* » ont été transmis à l'Assemblée nationale. La commission des lois en a été saisie au fond.

La commission des finances, pour sa part, à l'initiative du rapporteur général, a décidé de se saisir pour avis de quatre articles de ces deux projets de loi.

Au sein du projet de loi ordinaire, se trouvent dans le champ de la saisine de la commission l'article 1^{er} *ter*, introduit par le Sénat en séance, et l'article 12, supprimé par le Sénat.

L'article 1^{er} *ter* vient instaurer deux exceptions à ce qu'il est convenu d'appeler le « verrou de Bercy », c'est-à-dire la subordination de l'engagement des poursuites pénales à une plainte préalable de l'administration en matière de fraude fiscale. L'article vise à permettre au juge de mettre en mouvement l'action publique dès lors que l'infraction fiscale serait connexe avec d'autres infractions faisant l'objet d'une procédure judiciaire, ou bien lorsque l'infraction fiscale serait découverte de façon incidente dans le cadre d'une procédure pénale.

L'article 12 visait à habiliter le Gouvernement à créer par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, une structure chargée de consentir des prêts, avances ou garanties aux partis et groupements politiques et aux candidats aux élections. Parfois qualifiée de « banque de la démocratie », cette structure devait s'inscrire dans l'ensemble de mesures proposées par le projet de loi ordinaire pour favoriser le financement de la vie politique, dans le respect du pluralisme.

Au sein du projet de loi organique, la commission s'est saisie des articles 9 et 13, qui portent tous deux sur la « réserve parlementaire ».

Les articles 9 et 13 visent à mettre fin à cette pratique, selon laquelle le Gouvernement inscrit des crédits en loi de finances conformément aux souhaits des parlementaires, pour subventionner des travaux divers d'intérêt local ou soutenir la vie associative. La réaffectation des crédits de cette réserve, dont le montant prévu pour 2017 s'élève à 146 millions d'euros, devra être débattue lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, afin d'en permettre une utilisation plus transparente, moins clientéliste et plus solidaire, au profit des communes les plus fragiles et de la vie associative.

EXAMEN EN COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La commission des finances a procédé à l'examen, pour avis, de quatre articles du projet de loi organique et du projet de loi pour la régulation de la vie publique lors de sa réunion du mardi 18 juillet 2017 à 20 heures.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Nous sommes réunis ce soir pour examiner quatre articles des projets de loi organique et ordinaire rétablissant la confiance dans l'action publique, que le Sénat a rebaptisés « projets de loi pour la régulation de la vie publique ».

Ces projets ont été renvoyés au fond à la commission des lois. La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 9 et 13 du projet de loi organique, qui portent tous les deux sur la réserve parlementaire. Elle s'est également saisie de deux articles du projet de loi ordinaire : l'article 1^{er} *ter*, introduit par le Sénat, relatif à la suppression de ce que l'on appelle souvent « le verrou de Bercy », et l'article 12 qui habilitait le Gouvernement à légiférer pour créer par ordonnance une « banque de la démocratie ».

Premier point : le Sénat a introduit un article 1^{er} *ter* au sein du projet de loi ordinaire, en adoptant en séance un amendement de Mme Assassi, du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, contre l'avis du Gouvernement et celui de la commission des lois, et qui supprime le monopole de l'administration fiscale pour l'engagement des poursuites pénales en matière de fraude fiscale, ce qu'on appelle souvent, de manière un peu caricaturale, le « verrou de Bercy ». Cet article permettrait au juge de s'autosaisir d'une infraction fiscale dès lors que celle-ci serait connexe à d'autres infractions faisant l'objet de poursuites ou qu'elles seraient découvertes de façon incidente dans le cadre d'une procédure pénale.

Sous la précédente législature, ce débat a déjà eu lieu en 2013 lors de l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude fiscale, puis à deux reprises en 2016 lors des débats sur la loi contre le crime organisé et sur la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « Sapin II ». L'Assemblée nationale s'était prononcée avec constance en faveur du maintien du monopole de l'administration fiscale.

L'article 1^{er} *ter* ne remet pas en cause le principe du dépôt préalable d'une plainte par l'administration fiscale ; il ne fait qu'introduire deux exceptions pour permettre au juge de poursuivre des infractions fiscales associées à d'autres infractions. On peut parfaitement comprendre sa logique, qui vise à donner une plus grande liberté d'action au juge. Pour autant, il ne faudrait pas que cette autosaisine par le juge, notamment si elle était très largement mise en œuvre, conduise à retarder le recouvrement des amendes et majorations appliquées par l'administration et à créer sur le territoire des inégalités de traitement.

Auditionnée au Sénat, Mme Éliane Houlette, procureur de la République financier, avait salué la diversification des plaintes déposées par l'administration depuis 2013, soulignant que si l'on en juge « *par la dimension de certaines des personnes morales ou la qualité de certaines des personnes physiques concernées, on peut dire que rien n'est caché* ».

À ce stade, on voit bien que le débat, réapparu au Sénat de manière spontanée, n'a pas été préparé avec le soin nécessaire. Il serait vraiment utile de consacrer à cette question un véritable travail de fond qui aille très au-delà de postures parfois un peu caricaturales. À mon avis, notre commission ferait un travail utile en désignant un rapporteur d'information sur ce sujet qui, en tout état de cause, fera l'objet d'un débat en séance.

J'en viens à la question de la « réserve parlementaire ». C'est mon deuxième point. Après avoir travaillé avec la présidente de la commission des lois, rapporteure au fond, j'ai, pour ma part, déposé quelques amendements visant à créer une dotation spécifique, que je qualifierais de solidarité locale. Elle se serait substituée à la procédure actuelle, pour répondre aux critiques sur le manque de transparence et aux soupçons de clientélisme. Entre-temps, le Gouvernement nous a fait savoir qu'il imaginait la création de ce genre de dispositif dans le cadre de la loi de finances. L'important est que nous ayons un dispositif transparent et efficace, qui prenne en compte la solidarité locale vis-à-vis des collectivités de petite taille ou à faibles revenus, mais aussi à l'égard des associations. Je vais donc retirer mes amendements, de façon que nous reprenions ce débat dans le cadre du projet de loi de finances.

Concernant l'article 13, il s'agit d'une disposition transitoire qui n'appelle pas de commentaires particuliers.

Le dernier point est relatif à la « banque de la démocratie ». L'article 12 du projet de loi ordinaire visait à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai d'un an, les mesures nécessaires pour garantir l'accès à l'emprunt pour les partis, les groupements politiques et les candidats aux élections. Le Sénat a supprimé cette habilitation.

Je vous propose de maintenir cette suppression pour deux raisons.

Premièrement, le projet de loi ordinaire comprend déjà un ensemble très complet de mesures destinées à mieux encadrer et à faciliter le financement de la vie politique et des campagnes électorales. L'article 10 prévoit notamment la création d'un médiateur du financement politique. Il y a donc un risque de doublon avec la banque de la démocratie.

Deuxièmement, la garde des Sceaux a annoncé qu'elle allait confier une mission à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA) afin de préciser les contours que pourrait prendre la nouvelle structure, et qu'elle présenterait ses conclusions aux parlementaires. À ce stade, aucun arbitrage n'a eu lieu pour arrêter la forme juridique de la structure – structure dédiée, adossée ou non à un opérateur existant, fonds de garantie ou droit exclusif confié à un établissement de crédit chargé d'un service d'intérêt général.

Il faut également réfléchir aux moyens de garantir son indépendance et de concilier les objectifs de soutien au pluralisme politique et de viabilité financière. Nous pourrions revenir sur cette question au vu des conclusions de la mission des inspections. Je vous propose donc, sur ce point, d'en rester à la position du Sénat.

Mme Véronique Louwagie. Je voudrais intervenir sur les articles relatifs à la réserve parlementaire, c'est-à-dire les articles 9 et 13 du projet de loi organique.

Je suis tout d'abord profondément choquée qu'une disposition de cette nature soit intégrée dans un projet de loi présenté comme un texte de moralisation de la vie publique, ce qui revient à jeter l'opprobre sur les députés et les sénateurs. Et c'est le Président de la République et le Gouvernement qui, en introduisant une telle disposition, créent une suspicion forte sous couvert de moraliser la vie publique !

Pour ce qui est de la réserve parlementaire, plusieurs solutions s'offrent à nous : nous pouvons décider de la maintenir en l'état, de la supprimer ou de la modifier. Quoi qu'il en soit, on ne peut plus parler de clientélisme en la matière car ces sommes sont attribuées en totale transparence. Chaque année, la manière dont les réserves parlementaires ont été utilisées sur les territoires donne lieu à une communication. La transparence, au demeurant souhaitable, est désormais parfaite et l'argument du clientélisme n'a plus lieu d'être.

La réserve parlementaire présente de nombreux atouts : c'est un soutien aux territoires, à la ruralité, aux collectivités et aux associations. En définitive, il s'agit d'une aide aux habitants des territoires. Elle est souvent attribuée à de petites communes où les sommes accordées – qui pourraient sembler modestes dans des collectivités plus grandes – jouent un rôle très important pour financer de nombreux projets : écoles, crèches, *etc.* Qui est en mesure de connaître ces territoires et d'estimer leurs besoins mieux que les parlementaires que nous sommes ? Aucun dispositif proposé qui ne reposerait pas sur une connaissance aussi fine des territoires n'apporterait le même soutien.

À mon avis, la solution consiste à maintenir la réserve parlementaire en l'état.

Mme Marie-Christine Dalloz. Lors d'une réunion de la commission des lois qui se tenait cet après-midi sur le projet de loi qui nous occupe, sa présidente a indiqué aux parlementaires présents qu'ils devaient se considérer comme des représentants de la Nation et non pas comme des représentants de leur territoire. Elle estime qu'il faut couper le lien entre le parlementaire et son territoire. Mes chers collègues, je vous invite à réfléchir à cette conception...

On parle de clientélisme. À ceux qui n'ont pas encore utilisé une réserve parlementaire, je signale que le dossier doit être envoyé au ministère concerné – Premier ministre, ministère de la culture, des sports ou autre – pour qu'il y soit instruit. Une fois que le ministère a notifié son accord, la somme est versée par le préfet du département. Pour finir, toutes les sommes attribuées dans le cadre des réserves sont recensées sur le site de l'Assemblée nationale. On ne saurait parler de malversations ou d'orientations perverses des réserves parlementaires. En réalité, ces sommes permettent d'avoir un effet de levier.

En 2014, j'ai donné la réserve parlementaire à une commune dont le maire était mon adversaire aux élections législatives de 2012. Que l'on ne vienne pas me faire des leçons sur le clientélisme ! Pour ma part, j'avais ciblé le patrimoine des petites communes. Grâce à leur effet de levier, ces sommes sont souvent le déclencheur de la réalisation de certains travaux. C'est cela qu'il faut que vous entendiez. Cessez d'être dogmatiques concernant cette réserve. Construisons ensemble, en aidant les communes rurales de nos territoires grâce à un outil simple comme celui qui existe actuellement.

Tel est mon plaidoyer pour le maintien d'une réserve lisible, efficace, rattachée à un territoire et à des projets structurants.

M. le président Éric Woerth. Je suis d'ailleurs assez surpris de voir que les réserves ministérielles et la réserve présidentielle ne soient pas soumises aux mêmes règles de transparence...

M. Charles de Courson. Je vais dire un mot sur l'article 1^{er} *ter*, évoqué par notre rapporteur général. Nous sommes quelques-uns à avoir tenté de faire sauter le verrou de Bercy. Je sais bien que notre président, ancien ministre du budget, a combattu nos amendements en la matière.

Une fois rappelée cette petite histoire, il faut dire que le verrou de Bercy est une honte du point de vue démocratique. C'est une exception, une survivance d'Ancien Régime. Seul le ministère des finances peut entamer une procédure, suite à une infraction pénale, afin de faire sanctionner un fraudeur. C'est incroyable ! C'est comme si l'on disait que seul le garde des Sceaux ou le ministre de l'intérieur peut saisir la justice si vous assassinez quelqu'un. Vous vous rendez compte ! On vous dira que le système permet au ministre des finances de négocier, de parvenir à un accord, *etc.* Mais nous sommes tout de même dans une démocratie et non pas dans un système autoritaire. L'article 1^{er} *ter* est modeste. J'ai cru comprendre que notre rapporteur y était favorable... Je pense qu'il faut lui donner un avis favorable.

Venons-en à la réserve parlementaire. À nos jeunes collègues, je signale que si l'on se faisait réélire grâce à l'utilisation de la réserve parlementaire, cela se saurait ! Vous ne seriez pas là, mes chers collègues ! Il faut arrêter de raconter des histoires ! On peut discuter de réserve parlementaire au Sénat, mais certainement pas à l'Assemblée nationale. Tout est totalement transparent. Il vaut mieux peaufiner le système de substitution proposé par le Sénat que de supprimer purement et simplement la réserve parlementaire. C'est d'ailleurs ce que notre rapporteur propose, grâce à son amendement CF4, pour s'assurer que les associations en profitent davantage puisqu'elles ne se voient attribuer que 20 % des sommes en moyenne.

Mme Valérie Rabault. Non, c'est pratiquement moitié-moitié.

M. Charles de Courson. Non ! Pour avoir géré celle de mon groupe pendant des années, je peux vous dire que cela dépend beaucoup des parlementaires. Pour vous faire rire, je peux vous raconter qu'un collègue lyonnais n'aidait que des associations car il estimait qu'il était inutile d'aider la ville de Lyon. À l'inverse, Joël Giraud est député d'une zone rurale ; alors il est probable qu'il aide ses petites communes de montagne. Il faut trouver une solution et non supprimer purement et simplement la réserve.

M. Marc Le Fur. J'ai été surpris de cet assaut de démagogie à propos de la réserve. Le système a peut-être été un peu opaque à une époque, ce qui a conduit à des excès. À un moment – mais c'est déjà très vieux – les membres de la commission des finances bénéficiaient de quelques avantages relatifs en la matière. Tout cela est terminé depuis longtemps. On peut le regretter mais c'est ainsi. Des quotas sont attribués à l'ensemble des députés. Il faut maintenir ce système qui est transparent.

Au nom de quoi le dix-septième vice-président du conseil général ou le jeune sous-préfet qui débarque dans son arrondissement serait-il plus légitime que nous pour attribuer l'équivalent de la réserve ? Nous connaissons notre territoire, tout en étant députés de la Nation. J'ai entendu un président parler d'attitude girondine : c'est être soucieux de son territoire, de ce qui s'y passe, et essayer de promouvoir certaines initiatives. Il faut garder cette réserve pour les petites collectivités et pour les associations. Le mouvement associatif ne comprendrait pas qu'on ne garde la réserve que pour les collectivités – comme pour compenser un peu la perte des 13 milliards d'euros qu'on leur enlève !

Je vous invite à sortir des schémas, des racontars, des ragots qui renvoient peut-être à des périodes anciennes, et à maintenir ce qui est un des moyens pour un député d'être présent dans sa circonscription, mais également d'exister par rapport à d'autres élus locaux qui ont d'autres ressources et perspectives. Supprimer un tel outil ferait disparaître totalement la représentation parlementaire au niveau local.

Mme Valérie Rabault. Rappelons que ces réserves ne sont pas l'argent des députés, mais des crédits fléchés des ministères vers les associations et les communes que nous souhaitons accompagner. Si le système de réserve parlementaire était supprimé, on pourrait craindre que cette enveloppe de 75 millions d'euros ne disparaisse par la même occasion alors qu'elle profite aux communes et aux associations : les 577 députés versent environ 40 millions d'euros aux premières et 35 millions d'euros aux secondes, selon les derniers chiffres que j'ai obtenus lorsque j'étais rapporteure générale – rappelons que le rapporteur général est en quelque sorte l'intendant de cette réserve parlementaire. Une fois que la somme sera versée au budget général, les associations et les petites communes n'en verront plus la couleur.

Cet argent sera-t-il considéré comme une partie des économies que souhaite faire le Gouvernement ou sera-t-il utilisé, par le biais d'autres canaux, pour accompagner des associations ? Si le rapporteur maintient sa proposition, je déposerai un amendement en séance pour la consolider. Dans le système actuel, lorsqu'une association fait une demande, le rapporteur général signe une notification. L'association remplit un formulaire CERFA de huit pages qui est étudié par le ministère concerné. Ces deux filtres peuvent se traduire par des refus, et cela s'est d'ores et déjà produit : il m'est arrivé de refuser de signer des notifications. Quant aux communes, elles doivent présenter un gros dossier à l'appui de leur demande.

Ce qui me chagrine beaucoup, c'est la réserve ministérielle dont je n'ai découvert l'existence que très tardivement. Cela fait partie des choses que l'on découvre au fil de l'eau... Ses détenteurs sont les champions de l'opacité : aucune publication ; on peut avantager les amis de ministres, etc. Je ne peux même pas vous donner son montant global ! Une fois qu'on en a connaissance, on finit par solliciter

le ministre. Rappelons qu'elle est imputée sur les mêmes lignes budgétaires que la réserve parlementaire. Les deux doivent faire l'objet d'un même traitement.

M. Patrick Hetzel et M. François Cornut-Gentille. Exactement !

Mme Valérie Rabault. Pour ce qui est du verrou de Bercy, j'adhère à l'analyse et à la proposition du rapporteur.

M. le président Éric Woerth. Je partage votre opinion sur la réserve ministérielle. Il existe aussi, me semble-t-il, une réserve présidentielle : le Président de la République pourrait affecter un certain nombre de crédits. J'aimerais savoir si cela est exact. Quoi qu'il en soit, c'est un vrai sujet, car les mêmes règles doivent s'appliquer aux ministres et, le cas échéant, au Président.

Mme Cendra Motin. Tout d'abord, je tiens à préciser qu'il s'agit d'une loi de retour à la confiance et non d'une loi de moralisation. Dans ce texte, le poids des mots est vraiment important. Nous ne sommes pas là pour faire de la moralisation ni pour jeter l'opprobre sur les parlementaires ; il s'agit de changer les pratiques.

Je signale aussi que transparence ne vaut pas bonne utilisation. J'en veux pour preuve l'analyse que j'ai pu faire grâce à la transparence de l'utilisation de la réserve parlementaire de mon prédécesseur : il en réservait plus de 30 % à la commune dont il était maire !

M. Marc Le Fur. Et il n'a pas été réélu...

Mme Cendra Motin. Nous avons beau être de jeunes députés, nous connaissons nos territoires, nous les avons sillonnés, nous nous y intéressons. Il est possible d'aider nos territoires autrement qu'en saupoudrant un peu d'argent public, à un moment où on va leur demander de faire 13 milliards d'euros d'économies. Personnellement, je ne me vois pas leur reprendre d'une main ce que je leur ai donné de l'autre en jouant au Père Noël. Je ne trouve pas cela tout à fait logique.

Je comprends que les sénateurs, qui sont plutôt des élus des territoires, veuillent sauvegarder cette partie de leur action. Je comprends leur envie, leur démarche intellectuelle, ce qui ne signifie pas que je souscris à leur demande car je suis également favorable à la suppression de leur réserve. Je comprends beaucoup moins la position des députés. Certes, nous sommes élus d'un territoire, mais nous sommes la représentation nationale. C'est dans l'intérêt national que nous devons réfléchir.

Pour les territoires, il existe la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ces fonds sont gérés par des représentants de l'État, les préfets, qui savent aussi aider des communes, des communautés de communes, qui nous font des rapports sur le sujet et qui nous intègrent dans leur réflexion. À nous d'y prendre toute notre place, voire de proposer d'y prendre davantage de place.

Pour ce qui est des associations enfin, en tant qu'élue du groupe La République en Marche, j'ai bien en tête la promesse de notre président, Emmanuel Macron : conduire une vraie politique à destination des associations, les accompagner

afin qu'elles grandissent. Une partie de notre politique est fondée sur cet accompagnement des associations et nous aurons à y réfléchir bientôt, à y consacrer les budgets nécessaires. Ce sera notre rôle en tant que membres de la commission des finances.

M. Patrick Hetzel. Il convient d'insister sur le fait que, si les financements obtenus au titre de la réserve parlementaire par une ville comme Lyon – pour reprendre l'exemple cité par Charles de Courson – n'ont guère de sens, tel n'est pas le cas pour les communes et les associations rurales. Si l'on supprime la réserve parlementaire, ces territoires apparaîtront plus encore comme des territoires oubliés. Ce sujet-là, on ne peut pas l'occulter. La réserve génère un véritable effet de levier. Négliger cette dimension, c'est faire fausse route par rapport à la nécessaire continuité territoriale, qui ne peut être laissée à la seule appréciation des préfets – et c'est un ancien directeur d'administration centrale et un ancien recteur qui vous le dit. L'État doit pouvoir aussi dialoguer avec les députés qui, s'ils sont des élus de la Nation, ne sont pas pour autant en situation d'extraterritorialité. Ou alors, les circonscriptions législatives n'ont plus aucun sens et il faut élire tous les députés au scrutin proportionnel ! Quant à moi, je revendique clairement mon enracinement ; si les députés n'ont plus d'enracinement, il se posera un vrai problème de légitimité de la représentation nationale.

Mme Marie-Christine Dalloz. Bravo !

Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas. Je partage les propos de Cendra Motin. Je suis convaincue qu'aujourd'hui, nous devons faire différemment. Nous, les nouveaux élus, n'avons pas connu la réserve parlementaire. Nous allons certainement la supprimer, tant mieux ! Au-delà des discours que l'on entend ici, c'est un engagement que nous avons pris durant la campagne électorale, car c'est que ce que veulent nos concitoyens. La question n'est pas de voter un amendement de peur que cet argent ne revienne pas aux territoires ; on est pour ou on est contre, c'est tout !

M. Jean-Paul Mattei. Je suis, certes, un jeune député, mais maire depuis seize ans, et je me suis toujours refusé à demander à bénéficier de la réserve parlementaire, qui a pour moi un caractère un peu féodal. J'y suis donc totalement opposé et je me réjouis qu'on la supprime. Il existe d'autres moyens de venir en aide aux petites communes. J'ai siégé à la commission d'élus de la DETR pendant des années : si l'on simplifie les démarches, on parviendra au même but. Quant aux associations, on peut très bien créer un fonds à leur profit.

Quand bien même la réserve parlementaire serait transparente, son image dans le public est absolument désastreuse. Je vous assure que nous devons changer notre façon d'envisager nos rapports avec la population ; le lien avec le territoire ne sera pas coupé pour autant. On peut mener d'autres actions que celle qui consiste à saupoudrer ainsi de l'argent public – car je rappelle qu'il ne s'agit pas du nôtre.

M. François Pupponi. Je peux comprendre que certains, qui l'avaient annoncé durant la campagne, souhaitent supprimer la réserve parlementaire. Je leur souhaite bon courage, car ce dispositif permettait à un député, lorsqu'il était sollicité,

d'aider une commune à financer la création d'une école ou d'un gymnase ou le développement d'une association. Il ne pourra plus le faire... C'est un choix.

Ce qui me gêne, c'est que ni notre rapporteur général dans son amendement, ni le Président de la République à Versailles, ni le Premier ministre dans son discours de politique générale n'ont dit un mot sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). L'amendement de notre rapporteur général ne fait référence qu'aux petites communes. Je déposerai donc un amendement visant à y associer les villes qui ont un QPV, pour lesquelles quelques dizaines de milliers d'euros peuvent être importants. Pour des raisons qui m'échappent, on ne parle plus que de ruralité : les banlieues et les QPV ont disparu. J'espère, monsieur le rapporteur général, que mon amendement sera soutenu par le groupe La République en Marche. Cela me permettra de savoir quelle est leur vision de ces quartiers.

M. Éric Coquerel. Comme l'a dit l'une de nos collègues du groupe Les Républicains, ne taper, sous couvert de moralisation, que sur les parlementaires ou sur les politiques, c'est regarder le problème par le petit bout de la lorgnette. S'il y a des corrompus, c'est qu'il y a des corrupteurs. Je suis choqué que l'on ne s'intéresse ni aux conseils d'administration ni à la finance. On ne traite qu'une des facettes du problème.

De même, on ne s'intéresse qu'à une partie de la vie politique. Il est tout de même paradoxal que le jour où l'on s'apprête à interdire à un parlementaire d'employer des membres de sa famille en tant que collaborateurs – et j'y suis favorable, compte tenu des excès que l'on connaît –, le Président de la République annonce que la première dame, qui n'a pas été élue, disposera d'un budget... Il y a deux poids, deux mesures !

Par ailleurs, je suis satisfait de constater que des députés d'horizons politiques différents jugent nécessaire de faire sauter le verrou de Bercy. Celui-ci pose un problème non seulement du point de vue du fonctionnement de la République – il n'est pas normal qu'une juridiction spéciale de ce type perdure –, mais aussi en termes d'efficacité. S'agissant de la fraude fiscale, dont le montant est estimé à des dizaines de milliards d'euros, il est évident que la commission des infractions fiscales a ralenti certains dossiers – il suffit de voir l'affaire Cahuzac. Nous souhaitons donc faire sauter ce verrou et, si nous n'y parvenons pas, nous proposerons un amendement de repli visant à le supprimer pour les cas les plus graves. Il ne peut y avoir de loi de moralisation sans que l'on s'occupe de ce dossier.

Quant à la réserve parlementaire, je m'étonne tout d'abord qu'elle soit la seule concernée et que l'on ne touche ni à la réserve présidentielle ni à la réserve ministérielle. Là encore, il y a deux poids, deux mesures. Cela dit, on ne peut pas, comme l'ont fait les différentes majorités qui se sont succédé, mener des politiques qui affaiblissent les services publics, donc l'égalité territoriale, et diminuer les budgets des collectivités territoriales – nous verrons ce qu'il en sera l'an prochain – tout en expliquant qu'il est nécessaire de maintenir la réserve parlementaire pour saupoudrer les financements que l'on a supprimés par ailleurs ! Si, dans ces circonstances, on la maintient, on se retrouvera, comme je l'ai entendu dire tout à l'heure, en concurrence avec le maire ou d'autres élus. Mais de quelle concurrence

s'agit-il ? Vous ne voudrez peut-être pas appeler cela une politique clientéliste, mais il s'agit tout de même de donner tel ou tel avantage à telle ou telle association. Et quand les budgets baissent, il est évident que la « politique de préférence » – pour ne pas parler de clientélisme – prend d'autant plus de poids. Ou alors il faudrait envisager, comme nous en avons pris l'engagement durant la campagne, de réunir un jury citoyen qui décide, avec le député, de la destination de telle ou telle aide. Cela permettrait également d'éviter les risques inhérents à cette pratique.

M. Saïd Ahamada. J'entends les arguments de l'opposition en faveur du maintien de cette enveloppe. Je souhaite cependant apporter une précision : ce qui est en cause, ici, ce n'est pas la procédure elle-même, dont nous reconnaissons qu'elle était transparente, même s'il est possible d'aller plus loin dans ce domaine, mais le caractère arbitraire du choix de telle association ou de telle commune. Que l'on appelle cela clientélisme ou préférence, peu importe, c'est bien cette pratique qui pose problème. Qu'un parlementaire se transforme en petit exécutif local pour choisir la structure à subventionner me pose problème sur un plan éthique.

Par ailleurs, la question de fond, qui n'a pas encore été abordée, me semble être celle de savoir pourquoi un député est ainsi conduit à pallier l'absence de financement d'une structure locale par les collectivités, dont c'est le rôle. Pourquoi le conseil départemental, le conseil régional ou la communauté de communes ne financent-ils plus ces associations ou ces communes ? C'est là-dessus que nous devons travailler.

Enfin, je rappelle que j'ai fait, moi aussi, campagne sur ce thème. Pourtant, en tant qu'élu des quartiers nord de Marseille – et je rejoins François Pupponi sur ce point –, je connais les structures qui en ont besoin. Mais il me semble que ce n'est pas mon rôle. C'est pourquoi je souhaite que l'on supprime la réserve parlementaire.

M. Jean-Louis Bourlanges. En ce qui concerne le verrou de Bercy, je suis d'accord avec Charles de Courson : il s'agit d'une anomalie incroyable. On ne peut pas maintenir la situation actuelle dans laquelle une administration détient le monopole de la poursuite pénale. C'est une procédure intrinsèquement perverse qui doit être remise en cause, sous des formes et selon des modalités qu'il faut étudier.

J'en viens à la question de la réserve parlementaire. Quoiqu'âgé, je suis un néophyte. Je suis un vieil ingénu, en quelque sorte, et j'ai du mal à aborder les problèmes autrement que sur le plan des principes. Or il me paraît très difficile, à cet égard, de justifier le maintien de la réserve parlementaire. Les arguments qui ont été donnés en faveur de ce maintien sont de deux ordres. Certains, comme Marie-Christine Dalloz, et je les comprends, ne veulent pas être considérés comme des bandits de grand chemin : ce n'est pas parce qu'ils distribuent la réserve parlementaire qu'ils doivent être aussitôt accusés de corporatisme, de manipulation ou d'instrumentalisation. Elle a tout à fait raison, mais la question qui se pose n'est pas celle de la transparence de la réserve parlementaire ; c'est celle de savoir si cette procédure budgétaire est adaptée à son objet. D'autres, comme François Pupponi et Patrick Hetzel, défendent la réserve parlementaire, le premier au nom de la ruralité, le second au nom de la politique de la ville. Les problèmes d'arbitrage sont évidemment centraux en la matière, mais ils n'ont rien à voir avec la question procédurale précise

de savoir si les parlementaires doivent avoir le pouvoir, qualifié de féodal par notre collègue Mattei, de distribuer des enveloppes, fût-ce dans des conditions tout à fait honorables.

Je crois aux grands principes d'unité, d'unicité et d'universalité du budget ; et de ce point de vue, cette fragmentation du pouvoir budgétaire me paraît choquante. En outre, les parlementaires n'ont pas à s'immiscer dans une quasi-fonction d'ordonnateur. Je comprends qu'il soit très agréable de distribuer cette réserve parlementaire, dont on fait certainement très bon usage car nos collègues sont évidemment dévoués à l'intérêt général – même si, ne soyons pas naïfs, l'intérêt politique est également présent. Mais le problème mérite d'être posé en termes de principes et non en termes d'opportunité.

Mme Christine Pires Beaune. Il est normal que la majorité veuille respecter un engagement de campagne, mais les raisons de cette suppression doivent être clairement énoncées. S'il s'agit de réaliser une économie budgétaire de 75 millions d'euros, je voterai contre. S'il s'agit de mettre un terme à une pratique jugée archaïque et d'affecter ces 75 millions à un fonds destiné aux collectivités locales et aux associations, je peux être pour. J'appelle toutefois votre attention sur le fait que certains parlementaires sont totalement exclus de la gestion de la DETR. J'invite d'ailleurs chacun d'entre vous à interroger le préfet de son département sur la gestion de cette dotation et sur celle du fonds, nouvellement créé, de soutien à l'investissement local. Ayant moi-même entrepris cette démarche, j'ai appris que 40 % des arrêtés n'étaient toujours pas signés alors que nous sommes au mois de juillet ! Il est très facile de ponctionner de l'argent aux collectivités lorsqu'elles ne peuvent pas consommer les crédits... Nous devons donc trouver un moyen d'avoir la main et de savoir comment ces fonds sont alloués. Enfin, il serait bon d'étudier la manière dont la dotation d'équipement des territoires ruraux, puisque tel est son nom, est distribuée dans les territoires.

M. le président Éric Woerth. Vous avez raison.

Mme Christine Pires Beaune. Par ailleurs, si l'on supprime la réserve parlementaire, il faut évidemment supprimer également la réserve ministérielle.

M. Charles de Courson. Les trois réserves !

Mme Christine Pires Beaune. Attention cependant aux caricatures : pas un centime de réserve parlementaire n'est allé à la commune dont je suis conseillère municipale depuis cinq ans.

M. François Cornut-Gentille. Il ne s'agit pas ici de morale ou même de confiance. Ce n'est pas parce que de fausses idées circulent dans la presse sur cette réserve qu'il faut s'engager à la réformer à toute vitesse. La question de fond est celle de savoir si ces présupposés sont justes ou pas.

Si l'on prend un peu de recul, on s'aperçoit que ce qui est ici en cause, c'est une mission du parlementaire qui était auparavant admise par tous et définie nulle part. Jusqu'à présent, les parlementaires assuraient une mission de synthèse entre le

débat national et les territoires, mission qui passait par le cumul des mandats et de petits dispositifs tels que la réserve parlementaire. Pour des raisons qu'il faudrait analyser, ce qui apparaissait autrefois comme une synthèse, une expérience de l'universel au plan local, apparaît aujourd'hui comme un conflit d'intérêts, une contradiction : si le parlementaire est ancré dans son territoire, il va privilégier sa ville ou l'association dont il est proche...

Je n'ai aucune opinion sur le point de savoir s'il faut maintenir ou supprimer la réserve parlementaire. Je tiens simplement à vous mettre en garde contre la disparition de cette synthèse – et, de ce point de vue, la suppression ou le maintien de la réserve parlementaire n'y changera rien. Je prends le pari que, dans quelques années, les premiers opposants ne siégeront pas ici : ce seront les présidents de région et les présidents d'agglomération. La synthèse qui se faisait au Parlement n'existera plus, et nous assisterons à des conflits entre les territoires et l'État. Voilà le véritable sujet !

M. Éric Alauzet. J'ai pris beaucoup de plaisir à gérer la réserve parlementaire. Il est en effet extrêmement gratifiant de pouvoir sauver temporairement une association, par exemple, parfois grâce à de tout petits montants. C'est très agréable, mais cela prend aussi beaucoup de temps. Ce système, c'est vrai, peut être très utile aux petites communes ou aux associations et il permet de tisser des liens très forts avec ces structures et les élus. Le seul problème, c'est que cette pratique n'est plus de notre temps. Qu'on le veuille ou non, les parlementaires sont actuellement dans l'œil du cyclone, et on ne leur passera rien. Il n'est pas normal qu'une personne, si vertueuse soit-elle, décide seule d'attribuer ou pas une subvention, sans avoir à se soumettre à des règles comme celles qui sont imposées aux collectivités ou aux préfets. J'ai tout fait pour remédier à cette situation, jusqu'à mettre en place un jury composé d'élus locaux, *etc.* Il n'empêche que cela demeure une anomalie au XXI^e siècle. Il faut donc trouver une solution pour que cette aide aux territoires demeure, mais sous une forme démocratique. Or, celle-là ne l'est pas du tout.

M. le rapporteur général. Supprimer le verrou de Bercy au détour d'un texte n'est peut-être pas la bonne solution. Je ne dis pas que la disposition votée au Sénat est bonne ou mauvaise mais, ayant entendu ce qu'a dit le procureur de la République financier sur l'amélioration considérable des procédures, j'estime qu'il faudrait consacrer un rapport d'information à ce sujet afin de trancher une fois pour toutes – et je le dis sans préjuger de la façon dont nous trancherons. C'est un sujet de préoccupation, et nous sommes nombreux ici, quel que soit le groupe auquel nous appartenons, à nous poser des questions sur l'aspect moral de certaines pratiques dont fait partie cette survivance étonnante qu'est le « loquet » de Bercy. Le risque sur le montant des sommes recouvrées a toujours été présenté central. Il faut que nous sachions quelle est la réalité de tout cela et la manière dont la pratique a évolué. J'insiste, je crois qu'un rapport d'information nous permettrait d'y voir clair et de trancher définitivement.

Pour le reste, l'engagement a été pris de créer une dotation de solidarité locale au profit des collectivités et des associations. Je ne sais pas encore la forme qu'elle prendra, mais ceux qui me connaissent savent que, si cet engagement n'était pas tenu, j'agirai pour faire en sorte qu'il le soit... Peut-être est-ce l'occasion pour que les excellentes conclusions du rapport de Christine Pires Beaune et Véronique Louwagie sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les dotations aux collectivités soient prises en compte dans cette réflexion pour aboutir à un dispositif équitable et intelligent. Je connais en effet des collectivités dont les élus vont jusqu'à renoncer à leurs indemnités pour pouvoir boucler leur budget. Peut-être est-ce dû à la taille des communes françaises – à cet égard, le Président de la République a évoqué la question des communes nouvelles. En tout état de cause, soyez sûrs que je ne lâcherai rien sur la mise en place de cette dotation dans le projet de loi de finances.

Par ailleurs, comme vous tous, je ne vois pas pourquoi la réserve ministérielle échapperait au sort réservé à la réserve parlementaire.

Enfin, en ce qui concerne le rôle des parlementaires dans certaines commissions, notamment celle de la DETR, sachez qu'à l'article 15 du projet de loi ordinaire, le Sénat a introduit une disposition imposant leur présence au sein de cette commission. Il est en effet important que les parlementaires soient associés au système de gouvernance ; cette disposition me semble répondre à la question légitime soulevée par Christine Pires Beaune.

II. EXAMEN DES ARTICLES

PROJET DE LOI ORGANIQUE POUR LA RÉGULATION DE LA VIE PUBLIQUE

TITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX PARLEMENTAIRES

CHAPITRE III

Soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

Article 9

Suppression de la réserve parlementaire – Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements

L'article 9 du présent projet de loi organique, dans sa rédaction initiale proposée par le Gouvernement, vise à mettre fin à la pratique dite de la « réserve parlementaire », en raison des soupçons de clientélisme qu'elle nourrirait. Cette pratique, dite également « de la dotation d'action parlementaire » au Sénat, concerne des crédits inscrits au projet de loi de finances par le Gouvernement, pour subventionner principalement des collectivités territoriales, des associations et des fondations, « conformément aux souhaits exprimés par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat »⁽¹⁾. Ainsi, ces crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017⁽²⁾ s'élèvent à 146 millions d'euros, dont 86 millions d'euros pour les collectivités territoriales et leurs groupements imputés sur la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* et 60 millions répartis sur les autres missions.

Le Gouvernement voit dans la réserve parlementaire un contournement de l'article 40 de la Constitution, dont l'efficience n'est pas garantie et dont la transparence peut encore être améliorée.

Le Sénat a prévu une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, qui pourrait être améliorée sur deux points : une transparence renforcée en amont et en aval et une définition précisée des bénéficiaires et des projets éligibles.

Il est possible de supprimer la réserve parlementaire et de prévoir, dans le cadre du débat budgétaire, lors de l'examen du prochain projet de loi de finances,

(1) Cette formulation figure traditionnellement dans l'exposé des motifs des amendements du Gouvernement relatifs à la répartition de ces crédits.

(2) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

les modalités de réaffectation des crédits consacrés jusqu'à présent à la réserve. Le Gouvernement s'est engagé, dès le dépôt du présent projet de loi organique, à une telle réaffectation.

I. L'ÉTAT DU DROIT

La pratique de la réserve parlementaire semble exister depuis 1973 pour l'Assemblée nationale et depuis 1989 pour le Sénat. Aucun texte ne la prévoit. Les étapes suivies chaque année pour la discussion budgétaire sont les suivantes.

– Durant l'année N – 1, l'enveloppe globale de la réserve parlementaire pour l'année N fait l'objet d'un accord entre le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat.

– À l'automne N – 1, les groupes politiques recueillent les propositions de subvention de leurs membres puis les notifient à la commission des finances de chaque assemblée. Cette dernière contrôle l'exhaustivité des informations transmises et s'assure du respect de l'enveloppe globale.

– Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale de l'année N, des amendements du Gouvernement au projet de loi de finances de l'année N reprennent, « conformément au souhait exprimé par la commission des finances », les propositions émises par les députés et les sénateurs et imputent les crédits correspondants dans les différentes missions du budget ⁽¹⁾.

– En début d'année N, les groupes politiques répartissent l'enveloppe globale de la réserve parlementaire entre leurs membres.

– Entre mars et septembre de l'année N, les députés et les sénateurs adressent un dossier à l'État avec leurs demandes de subventions.

– Après acceptation par le service instructeur, la dépense est exécutée par l'État.

A. LA PRATIQUE DE LA RÉSERVE NE MET PAS EN CAUSE LES PRÉROGATIVES DU GOUVERNEMENT

1. La fixation du montant global de la réserve

Si, comme l'indique traditionnellement l'exposé sommaire des amendements du Gouvernement, les crédits sont attribués et exécutés selon les souhaits des parlementaires, le Gouvernement conserve la maîtrise de la procédure, conformément à la Constitution et notamment à son article 40, au

(1) Pour les amendements adoptés au projet de loi de finances pour 2017 en nouvelle lecture : http://www2.assemblee-nationale.fr/user_download/29/ljB35szHgy79Ery-1.pdf

point, comme l'indique le Conseil d'État dans son avis ⁽¹⁾, que cette pratique pourrait cesser d'exister par la seule volonté du Gouvernement de ne plus faire droit aux demandes des parlementaires.

Alors que le montant global des crédits de la réserve parlementaire était traditionnellement inscrit, dès le projet de loi initial, sur la mission *Crédits non répartis*, le Gouvernement a préféré, lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2016 puis pour 2017, procéder par amendement ⁽²⁾, majorant en seconde délibération lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances en première lecture à l'Assemblée nationale, à titre provisoire, les crédits de la mission *Crédits non répartis*, avant de procéder à leur répartition par programmes en nouvelle lecture. Ce faisant, le Gouvernement répondait à une observation de la Cour des comptes qui pointait une « sur-budgétisation » de la mission *Crédits non répartis* dans le projet de loi de finances initial, nuisant à sa lisibilité.

Cette pratique est-elle contraire, comme l'écrit le Conseil d'État, à l'article 40 de la Constitution, lequel dispose que « *les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* » ?

Dans son rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, présenté le 22 février 2017, M. Gilles Carrez, alors président de la commission des finances de l'Assemblée nationale ⁽³⁾, indiquait que « *sont visés les propositions de loi, les amendements ou sous-amendements déposés par un ou plusieurs parlementaires, sans considération de leur qualité éventuelle de rapporteur ou du fait que l'initiative émane de l'ensemble des membres d'un groupe politique, ainsi que les modifications adoptées par une commission permanente ou spéciale à un texte. La seule exception concerne les propositions, modifications et amendements relatifs à un texte constitutionnel ainsi que les propositions de résolution et les amendements à de telles propositions* ».

Ne sont pas visés les demandes ou les souhaits des parlementaires.

Dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013 ⁽⁴⁾, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur l'article 11 de la loi organique du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽⁵⁾, qui a modifié l'article 54 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. (LOLF) ⁽⁶⁾, pour

(1) <http://www.senat.fr/leg/pjl16-580-avis-ce.pdf>.

(2) Amendement du Gouvernement n° II-140 (Rect.) au projet de loi de finances pour 2017 (n° 4061), article 29, État B.

(3) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4546.asp>.

(4) <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013-675-dc/decision-n-2013-675-dc-du-09-octobre-2013.138242.html>.

(5) Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

(6) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

prévoir que les documents devant être joints au projet de loi de règlement comprennent « *la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée* ».

Considérant que ces dispositions ont pour objet d'assurer la publicité de l'utilisation des crédits introduits par voie d'amendements du Gouvernement en loi de finances au titre de la « réserve parlementaire » après concertation avec chacune des assemblées et « *qu'elles n'ont pas pour effet de permettre qu'il soit dérogé aux règles de recevabilité financière des initiatives parlementaires prévues par l'article 40 de la Constitution* », le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article 11 de la loi organique de 2013 précitée ne sont pas contraires à la Constitution.

2. La répartition par programmes des crédits de la réserve parlementaire

Cette répartition s'effectue par amendements du Gouvernement. Certains consolident des mouvements de crédits qui traduisent les souhaits des parlementaires relatifs à la réserve, mais aussi certaines annonces du Gouvernement et du Président de la République.

Par exemple, l'amendement n° 539 du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2017 examiné en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, visait à modifier les autorisations d'engagement et crédits de paiement de plusieurs programmes de la mission *Sécurité*. Cette modification répondait à plusieurs souhaits de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de celle du Sénat, mais aussi aux annonces du Président de la République sur la dotation d'un fonds destiné à appuyer les équipements structurants des services d'incendie et de secours et la contribution de l'État au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires.

3. L'ordonnancement des crédits

Si l'ordonnateur compétent pour prendre les décisions d'exécution du budget de l'État se conforme en pratique aux souhaits exprimés par les commissions des finances, pour la part des crédits identifiés comme relevant de la réserve parlementaire en vertu d'un accord de principe intervenu entre le Gouvernement et chacune des deux assemblées du Parlement en fin de lecture du projet de loi de finances de l'année, il n'y a pas d'atteinte juridique aux dispositions de la LOLF.

Les exemples en sont certes rares, mais le Gouvernement conserve la possibilité d'annuler ces crédits ou de les ordonnancer différemment. Ainsi, en 1996, le ministre délégué à la jeunesse et aux sports avait décidé d'affecter à une autre destination un crédit d'un million de francs destiné à l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ) selon le souhait de la commission des finances

de l'Assemblée nationale. Cela avait conduit un sénateur, M. Daniel Hoeffel, à interroger le Gouvernement en séance ⁽¹⁾.

B. L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS FAIT L'OBJET DE MULTIPLES CONTRÔLES

1. Les critères de droit commun pour les travaux divers d'intérêt local

Les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL) sont régies par le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, qui s'applique aux subventions versées aux communes et à leurs groupements dans le cadre de la réserve parlementaire.

Elles sont accordées par arrêté ministériel aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur décision du ministre de l'intérieur ou sur proposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale ou de celle du Sénat, sur l'action 01 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*, du programme 122 *Concours spécifiques et administration*, prévu au sein de la mission RCT.

Les instructions du Gouvernement relatives aux modalités de gestion de ces subventions ont été récemment rassemblées dans une nouvelle circulaire, en date du 11 avril 2016 ⁽²⁾. La succession des contrôles exercés par les services de l'État y est rappelée.

● Les subventions ne peuvent être attribuées qu'aux projets remplissant des critères précis

Les demandes sont instruites par la section des subventions du bureau du cabinet du ministre de l'intérieur, qui assure la gestion de cette ligne budgétaire. Elles doivent répondre aux critères suivants :

– concerner des opérations d'investissement matériel ou immatériel des collectivités locales et leurs établissements publics et groupements ;

– le bénéficiaire éventuel doit être le porteur du projet ;

– aucun commencement d'exécution du projet ne doit être opéré avant la date à laquelle le dossier est déclaré ou réputé complet par la section des subventions ;

– le total des aides publiques ne doit pas dépasser 80 % du montant hors taxe de l'opération et la participation minimale du porteur du projet doit être de 20 % du total des financements publics ;

(1) Exemple cité par M. Jean-Luc Albert, « La réserve parlementaire », in Revue française de finances publiques, n° 80, 2002, page 228 (séance du Sénat du 4 février 1997 : <https://www.senat.fr/seances/s199702/s19970204/sc19970204021.html>).

(2) <https://www.interieur.gouv.fr/Demande-de-subvention-pour-les-collectivites-territoriales/Subventions-pour-travaux-divers-d-interet-local-Circulaire-du-11-avril-2016>.

– une seule subvention sur cette ligne budgétaire peut être accordée pour une même opération.

Conformément à un arrêté interministériel du 2 octobre 2002 fixant le plafond de l'aide attribuée, le taux de subvention ne peut dépasser 50 % du montant de la dépense et la subvention ne peut excéder 200 000 euros.

- Attribution de la subvention et autorisation d'engagement

Les subventions sont accordées par arrêté ministériel et les autorisations d'engagement signées par le ministre. Les autorisations d'engagement non engagées par les services préfectoraux avant la clôture de gestion sont automatiquement annulées. Les services déconcentrés sont invités à veiller à ce que les autorisations d'engagement affectées à une opération ne soient pas utilisées pour une autre opération.

- Contrôles opérés au versement de la subvention

Préalablement au versement des subventions, les services déconcentrés vérifient à nouveau que les critères précités sont remplis. Si ce n'est pas le cas, ils doivent annuler la subvention ou réduire son montant. Les acomptes ne peuvent être versés qu'après commencement de l'exécution de l'opération.

- Des délais encadrés

La décision de subvention est caduque :

– si, à l'expiration du délai de deux ans à compter de la date de notification de la subvention, éventuellement prorogé d'un an, le projet n'a reçu aucun commencement d'exécution ;

– à l'issue d'un délai de quatre ans maximum à compter de la date de début d'exécution.

2. Des critères applicables aux subventions versées aux associations

Les demandes de subventions aux associations doivent respecter les conditions de droit commun. Elles doivent être effectuées au moyen d'un formulaire prévu par le ministère chargé de la vie associative et accompagnées de nombreuses pièces justificatives.

Lorsque les subventions dépassent 23 000 euros, elles donnent lieu à l'établissement d'une convention ou de comptes annuels. Leur utilisation entraîne parfois l'établissement de comptes annuels ou les soumet au contrôle financier de l'État.

Les assemblées parlementaires ont prévu des critères complémentaires.

Dans son rapport d'activité 2016⁽¹⁾, le déontologue de l'Assemblée nationale, indique qu'« *afin de sécuriser totalement les députés sur l'utilisation de leur réserve, il est apparu nécessaire aux deux déontologues qui se sont succédé durant la XIV^e législature d'alerter les parlementaires sur certaines précautions à prendre, inspirées de l'article premier du code de déontologie, à savoir que " les députés doivent agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel pour eux-mêmes ou leurs proches ". Cela implique donc de ne pas privilégier les associations dans lesquelles les députés ont des liens d'intérêts directs, en particulier familiaux* ».

Pour sa part, le Bureau du Sénat a encadré en 2015 les aides qui peuvent être proposées pour des associations. Les fondations politiques et les associations ou fondations mémorielles ont vocation à relever du domaine exclusif de la dotation institutionnelle. Le soutien aux organismes de réflexion ou de prospective doit s'opérer dans un cadre contractuel au titre d'un projet d'étude ou de recherche déterminé, intéressant le Sénat. Pour les autres associations, les subventions accordées ne devront pas avoir le caractère d'une contribution annuelle au financement du fonctionnement et de l'activité d'organismes bénéficiant déjà d'un soutien public. Seuls des projets clairement identifiés pourront bénéficier d'un soutien au titre de la dotation d'action parlementaire et chaque association subventionnée devra s'engager à présenter au Sénat un rapport d'exécution de ce projet qui sera rendu public.

C. LA TRANSPARENCE DE LA RÉSERVE A ÉTÉ TRÈS FORTEMENT ACCRUE

1. Des données précises doivent être annexées au projet de loi de règlement

Comme prévu par l'article 11 de la loi organique du 11 octobre 2013 précitée, est désormais jointe au projet de loi de règlement la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie :

– l'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur ;

– l'ensemble des subventions versées à des associations.

Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention.

(1) http://www2.assemblee-nationale.fr/static/deontologue/deontologue_rapport_2016.pdf.

2. Une partie des documents relatifs à la réserve est désormais communicable

Les documents relatifs à la constitution et à la répartition de la réserve parlementaire qui émanent des commissions des finances du Parlement ou d'autres membres du Parlement, ou qui leur étaient destinés et leur ont été remis, revêtent le caractère d'actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires et ne sont par conséquent pas communicables. Il en va autrement des documents produits ou reçus par l'administration, ou susceptibles d'être obtenus par elle par un traitement automatisé d'usage courant, relatifs aux opérations administratives de mise en œuvre des décisions d'utilisation de la réserve parlementaire. Ces derniers revêtent le caractère de documents administratifs, au sens de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public⁽¹⁾, et sont en principe communicables à toute personne qui en fait la demande, sous réserve qu'ils ne revêtent plus un caractère préparatoire⁽²⁾.

3. Les données désormais disponibles

L'Assemblée nationale⁽³⁾ et le Sénat⁽⁴⁾ publient sur leur site internet, en *open data*, des données relatives à l'emploi de la réserve parlementaire, depuis respectivement 2013 et 2014.

Les données annexées au projet de loi de règlement sont également disponibles en ligne. La dernière liste publiée est annexée au projet de loi de règlement du budget 2014⁽⁵⁾.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

A. UNE RÉPARTITION PLUS ÉQUITABLE

1. Les montants 2017 et 2016

Pour 2017, les crédits de la mission *Crédits non répartis* ont été majorés de 146 millions d'euros, avant d'être répartis entre les programmes concernés.

Pour 2017, la réserve parlementaire de l'Assemblée nationale a été fixée à 89,74 millions d'euros et la dotation d'action parlementaire du Sénat à 56,26 millions d'euros, montant inchangé depuis 2012.

(1) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

(2) Tribunal administratif de Paris, 23 avril 2013, n° 1120921/6-1.

(3) <http://data.assemblee-nationale.fr/autres/reserve-parlementaire>.

(4) <http://data.senat.fr/dotation-daction-parlementaire>.

(5) <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee/exercice-2014/projet-loi-reglement-rap-2014#.WWtaTGdA7-U>.

Les députés ont proposé d'attribuer 46,3 % de cette enveloppe, soit 41,5 millions d'euros, à la mission *RCT* et 53,7 % aux autres missions budgétaires, soit 48,2 millions d'euros.

Les sénateurs ont proposé d'attribuer 80,5 % de cette enveloppe soit 45,31 millions d'euros à la mission *RCT* et 19,5 % aux autres missions budgétaires (soit 10,95 millions d'euros). Hormis la mission *RCT*, les principales missions concernées par la dotation d'action parlementaire sont la mission *Action extérieure de l'État* (1,9 million d'euros), *Culture* (1,7 million d'euros), *Direction de l'action du Gouvernement* (1,5 million d'euros), *Sport, jeunesse et vie associative* (1,2 million d'euros).

Pour l'année 2016, l'attribution de la réserve parlementaire s'est élevée à 81,86 millions d'euros pour l'Assemblée nationale, dont 48,9 % pour la mission *RCT* (soit 39,6 millions d'euros) et 51,1 % pour les autres missions budgétaires, principalement les missions *Sport, jeunesse et vie associative* (12,2 millions d'euros), *Culture* (8,1 millions d'euros) et *Solidarité, insertion et égalité des chances* (4,1 millions d'euros), *Outre-mer* (2,1 millions d'euros), *Égalité des territoires et logement* (2 millions d'euros).

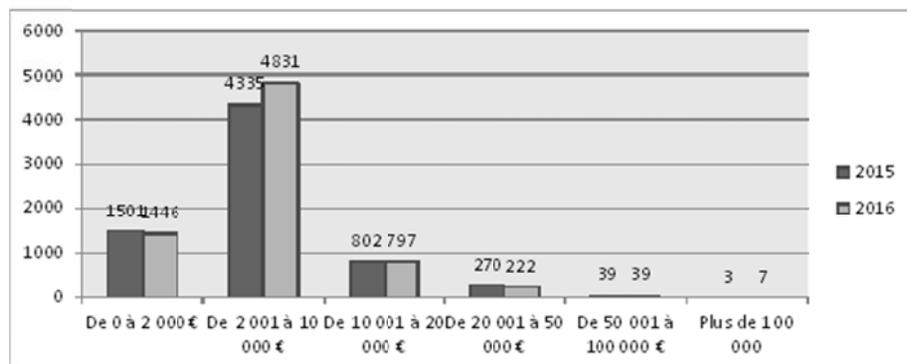
2. La répartition entre les parlementaires

Le Bureau de l'Assemblée nationale a décidé en 2013 que chaque député, de la majorité comme de l'opposition, peut proposer l'attribution de subventions à hauteur de 130 000 euros en moyenne. La modulation de la répartition entre les députés relève de chaque groupe politique. Les secrétaires du Bureau de l'Assemblée nationale disposent d'une réserve de 140 000 euros, les vice-présidents, les questeurs, les présidents de groupe et les présidents de commission disposent de 260 000 euros et le Président de l'Assemblée nationale de 520 000 euros. Ce montant comprend notamment ce qu'il est convenu d'appeler, au sein de la réserve parlementaire, la « réserve institutionnelle ».

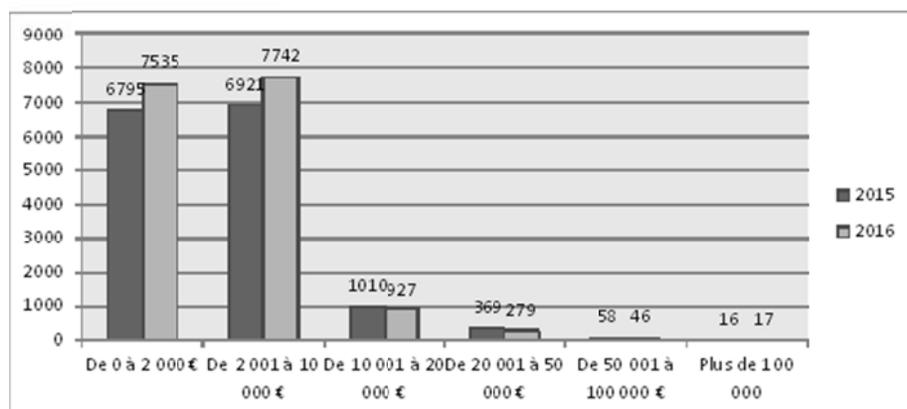
S'agissant du Sénat, le Bureau a décidé, en 2015, de modifier le cadre d'attribution de ces subventions : une « dotation institutionnelle », dotée de 3 millions d'euros, est gérée de façon collégiale par le Président et les vice-présidents du Sénat ; le reste de la dotation est affecté aux groupes politiques au prorata de leurs effectifs, soit 153 000 euros par sénateur, chaque groupe répartissant ensuite librement entre ses membres la somme qui lui a été attribuée.

Compte tenu des frais de gestion des dossiers, estimés à 385 euros par la Cour des comptes, des groupes politiques recommandent un montant minimal de mille euros par subvention.

Sénat



Assemblée nationale



Source : Sénat, données des sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

B. DES ENJEUX PARTICULIERS POUR LE MONDE ASSOCIATIF ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La réserve permet aux parlementaires de jouer un rôle dans la répartition et l'affectation d'une part très limitée des crédits budgétaires, soit 0,03 % des crédits sur un total de dépenses du budget général de l'État de 446 milliards d'euros prévus pour 2017, pour des opérations ciblées, en faveur de l'investissement local ou du secteur associatif.

RÉPARTITION PAR MISSIONS DE LA RÉSERVE 2016 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Missions	Nombre de subventions	Montant total (en euros)	Part des dépenses 2016 de la mission
Action extérieure de l'État	281	1 226 200	0,038 %
Administration générale et territoriale de l'État (Cultes)	47	287 500	0,011 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	226	731 036	0,023 %
Aide publique au développement	223	953 100	0,020 %
Conseil et contrôle de l'État	1	250 000	0,040 %
Culture	2 487	8 103 094	0,296 %
Défense	4	17 700	0,000 %
Économie	263	896 600	0,052 %
Direction de l'action du Gouvernement	47	1 363 000	0,109 %
Enseignement scolaire	693	1 827 460	0,003 %
Immigration, asile et intégration	8	30 600	0,003 %
Justice	106	432 000	0,005 %
Médias, livre et industries culturelles	143	606 907	0,115 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	278	713 592	0,028 %
Outre-mer	285	2 125 000	0,112 %
Politique des territoires	67	149 750	0,023 %
Recherche et enseignement supérieur	44	304 190	0,001 %
Relations avec les collectivités territoriales	4 854	39 639 317	1,409 %
Santé	323	1 181 290	0,090 %
Sécurité	123	330 600	0,002 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	1 107	4 181 414	0,022 %
Sport, jeunesse et vie associative	4 038	12 204 422	1,833 %
Écologie, développement et mobilité durables	342	962 100	0,009 %
Travail et emploi	125	522 850	0,004 %
Égalité des territoires et logement	430	2 012 924	0,011 %
Total général	16 546	81 053 646	0,032 %

Sources : Assemblée nationale, projet de loi de règlement du budget 2016.

1. Les associations

Les subventions proposées pour les associations et fondations sont extrêmement variées, dans leur objet comme dans leur montant. Elles représentent un apport non négligeable pour certains acteurs. Par exemple, le Secours populaire a bénéficié en 2016 de 67 subventions proposées par l'Assemblée nationale, pour un montant de 374 300 euros et les Restaurants du cœur de 40 subventions, à hauteur de 251 000 euros. Dans son avis sur le présent projet de loi organique, le Conseil d'État note que « *le Gouvernement devra cependant veiller à ne pas priver, à l'occasion de cette réallocation, un certain nombre d'organismes publics ou privés de ressources indispensables pour assurer les missions de service public qui leur sont confiées* ».

**RÉPARTITION DES SUBVENTIONS ATTRIBUÉES PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE ET LE SÉNAT AU TITRE DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE**

(en euros)

Indicateur	Assemblée nationale		Sénat	
	2015	2016	2015	2016
Année				
Moyenne	5 349	4 899	7 508	7 261
Médiane	3 000	3 000	5 000	5 000
Montant maximal	360 000	250 000	257 000	250 000
Montant minimal	276	300	214	245
Montant total des subventions pour travaux divers d'intérêt local	41 925 276	39 639 317	42 520 452	43 322 290
Montant total	81 145 449	81 053 646	52 183 066	53 312 552
Nombre total de subventions	15 169	16 546	6 950	7 342
Dont subventions pour travaux divers d'intérêt local	4 476	4 854	5 567	5 856
Dont autres subventions	10 693	11 692	1 383	1 489

Sources : sites internet de l'Assemblée nationale et du Sénat.

2. Les collectivités territoriales et leurs groupements

Selon les calculs de la commission des finances du Sénat, les subventions pour travaux d'intérêt local proposées par les sénateurs représentent l'équivalent d'une majoration de 9 % des subventions reçues au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il s'agit, la plupart du temps, d'un complément aux crédits attribués par l'État ce qui explique que les montants moyens soient relativement peu élevés.

En 2016, les députés ont proposé 4 674 subventions aux collectivités et à leurs groupements, réparties entre 4 538 communes. Les montants s'échelonnent de 326 à 200 000 euros, le montant moyen des subventions s'élève à 8 327 euros et la médiane à 5 400 euros.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. LE GOUVERNEMENT PROPOSE DE METTRE FIN À LA PRATIQUE DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE

1. Les objectifs du Gouvernement

Selon l'étude d'impact, le Gouvernement poursuit deux objectifs en proposant la suppression de la réserve parlementaire :

– une plus grande efficacité dans l'emploi des crédits, qui seraient largement devenus un mode de financement récurrent. La suppression de la réserve parlementaire permettrait au Gouvernement de privilégier les modes de financement classiques, en assurant un mode d'allocation et de gestion des crédits dans le respect du principe de spécialité et en préservant les prérogatives des

gestionnaires pour programmer les crédits mis à leur disposition en cohérence avec les objectifs de politique publique présentés dans les projets annuels de performances.

– une meilleure transparence des subventions allouées. La liberté totale des parlementaires dans les propositions qu’ils font alimenterait une suspicion de clientélisme.

2. Le texte du projet de loi initial

Dans sa rédaction proposée par le Gouvernement, le I du présent article ne proposait pas de modification de la LOLF mais énonçait la suppression de la réserve parlementaire dans un texte autonome. Il prévoyait de mettre *« fin à la pratique de la " réserve parlementaire ", consistant en l’ouverture de crédits en loi de finances par l’adoption d’amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d’opérations déterminées »*.

Le II du présent article, proposé par le Gouvernement, abrogeait en conséquence l’obligation de transparence de l’exécution de la réserve parlementaire prévue par le 9° de l’article 54 de la LOLF.

Cette solution met en œuvre les recommandations du Conseil d’État dans son avis sur le présent projet de loi organique. Selon lui, *« une mention de l’interdiction de ce qui constitue juridiquement cette pratique »*, permettrait *« que le Parlement se prononce expressément sur la fin de cette pratique. Il s’agit en effet d’une des conditions dans lesquelles le Parlement vote les projets de loi de finances, conditions qui relèvent de la loi organique en vertu des articles 34 et 47 de la Constitution »*.

L’article 13 du projet de loi organique prévoit que le présent article 9 n’est pas applicable aux crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire » avant l’exercice 2018. En effet, les travaux faisant l’objet de subventions peuvent s’étaler sur plusieurs années. Des crédits de paiement devront encore être ouverts dans les lois de finances ultérieures, à l’initiative du Gouvernement, pour solder les décisions de subventionnement engagées jusqu’à la fin de l’exercice 2017. Il est donc important de garantir, pour les attributions déjà décidées, la transparence sur l’exécution des crédits.

3. Le Gouvernement propose de réaffecter les crédits dont bénéficient les collectivités territoriales

Selon l’exposé des motifs du projet de loi organique et l’étude d’impact, il est proposé *« la suppression de la réserve parlementaire au profit d’une éventuelle réallocation des crédits vers des dispositifs existants et normés, dont les règles d’allocation sont connues et publiques »*.

Devant la commission des lois du Sénat, Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, indiquait le 27 juin 2017 que *« des hésitations demeurent entre une affectation à un fonds territorialement orienté ou à des fonds transversaux autour de politiques plus transversales, par exemple la politique en faveur des handicapés. Les arbitrages ne sont pas encore rendus »*.

En séance publique au Sénat, la ministre a renouvelé le 12 juillet les engagements du Gouvernement, indiquant que *« le montant attribué aux collectivités locales, 86 millions d'euros, sera réorienté vers des instruments existants qui financent les territoires, comme la DETR »*.

On rappellera que les crédits de la DETR s'élèvent à un milliard d'euros en 2017, en hausse de 184 millions d'euros par rapport à 2016. Ils sont répartis entre les départements en prenant en compte la population et le potentiel fiscal des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre éligibles, la densité de population des départements et le potentiel financier des communes. L'article 141 de la loi de finances pour 2017 précitée a adapté les seuils d'éligibilité à la nouvelle carte intercommunale. Sont éligibles en métropole les communes de 2 000 habitants au plus et celles de 20 000 habitants au plus lorsque leur potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de 2 001 à 20 000 habitants. Sont éligibles en métropole les EPCI de 20 000 habitants au plus, ceux dont toutes les communes membres sont éligibles et ceux dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de même catégorie et dont toutes les communes ont une population inférieure à 15 000 habitants. Des seuils spécifiques sont prévus outre-mer.

Les crédits de la DETR sont attribués par le représentant de l'État dans le département, sous forme de subventions en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. La subvention ne doit pas avoir pour effet de faire prendre en charge tout ou partie des dépenses de fonctionnement courant regroupant principalement les frais de rémunération des personnels, les dépenses d'entretien et de fourniture et les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité, hormis celles accordées au titre d'une aide initiale et non renouvelable lors de la réalisation d'une opération.

Dans chaque département, il est institué auprès du représentant de l'État une commission composée de représentants des maires et des présidents des EPCI, désignés par l'association des maires du département et de quatre parlementaires ⁽¹⁾.

(1) Le Sénat a adopté un article 15, article additionnel au projet de loi ordinaire, visant à ce que l'ensemble des parlementaires d'un département soient membres de cette commission.

La commission fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et, dans des limites fixées par décret en Conseil d'État, les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles. Le préfet arrête chaque année la liste des opérations à subventionner ainsi que le montant de la subvention. La commission n'est saisie pour avis que des projets dont la subvention au titre de la DETR porte sur un montant supérieur à 150 000 euros.

B. LA NOUVELLE DOTATION PROPOSÉE PAR LE SÉNAT

Plutôt que de supprimer l'article 9 du projet de loi organique, le Sénat a jugé préférable de prévoir un dispositif alternatif. Toutefois, et c'est la condition de sa constitutionnalité, ce dispositif laisse au Gouvernement les mêmes marges de manœuvre que celles dont il dispose aujourd'hui au sujet de la réserve parlementaire, s'agissant de la fixation de son montant global et de l'ordonnancement des crédits.

La nouvelle rédaction de l'article 9 résulte d'amendements identiques de la commission des finances et de la commission des lois du Sénat, adoptés malgré l'avis défavorable du Gouvernement. En séance publique, le Sénat a rejeté un amendement du Gouvernement visant à rétablir le texte du projet de loi initial.

Le dispositif proposé par le Sénat s'applique à compter du 1^{er} septembre 2017 (**alinéa 20** du présent article).

1. Des dispositions visant à continuer à prendre en compte la connaissance des enjeux locaux par les parlementaires, dans le respect de la séparation des pouvoirs

Le I du présent article modifie le chapitre II du titre II de la LOLF, relatif à la nature et la portée des autorisations budgétaires.

a. L'inscription des crédits de la nouvelle dotation sur la mission Crédits non répartis

Le 1^o du I (**alinéas 2 à 5**) complète l'article 7 de la LOLF afin d'instituer une troisième dotation au sein de la mission *Crédits non répartis*. Cette mission regroupe déjà les crédits de deux dotations :

– une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles ;

– une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits.

La mission comporterait une troisième dotation, « *de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements* ».

b. Une répartition des crédits par programme par décret plutôt que par la loi de finances

Alors que les crédits de la réserve parlementaire étaient traditionnellement répartis par amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances, en première lecture en seconde délibération, ou en nouvelle lecture, le 2^o du I du présent article (**alinéa 6**) modifie l'article 11 de la LOLF afin de prévoir que les crédits de la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements sont répartis, « *en tant que de besoin* », « *par programme, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances* ».

c. Des propositions transmises par le bureau de chaque assemblée

Le 3^o du I du présent article (**alinéa 7**) insère un nouvel article 11-1 au sein de la LOLF. Cet article 11-1 prévoit que chaque année, le bureau de chaque assemblée adresse au Gouvernement la liste des projets que les députés et les sénateurs proposent pour soutenir l'investissement des communes et de leurs groupements pour l'exercice suivant. Cette rédaction n'établit toutefois aucun lien juridique formel avec la dotation mentionnée aux articles 7 et 11 de la LOLF.

Aucune date butoir n'est prévue pour la transmission de cette liste.

2. L'encouragement à des petits projets d'investissement du bloc communal

Pour figurer sur la liste transmise par le bureau de chaque assemblée, les projets doivent remplir six critères cumulatifs, prévus par le nouvel article 11-1 de la LOLF (**alinéas 9 à 15** du présent article). Peuvent être présentés des projets :

– d'investissement, matériel ou immatériel, des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ;

– sans caractère permanent ;

– permettant la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général.

Par ailleurs, un double plafond doit s'appliquer à la subvention proposée :

– son montant est plafonné à 20 000 euros ;

– le montant total du projet ne doit pas excéder 40 000 euros.

Enfin, le délai prévisionnel d'exécution doit être égal ou inférieur à sept ans. Cette condition s'éloigne de l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2017 précitée. Issu d'un amendement de notre collègue Christine Pires Beaune, cet article limite à quatre ans, sans possibilité de prolongation, le délai dans lequel les projets bénéficiant d'une subvention pour travaux divers d'intérêt local doivent être achevés. Ce délai était auparavant de sept ans, comme prévu par la circulaire du 11 avril 2016 précitée. Seule une trentaine d'opérations, sur 10 000 subventions

attribuées chaque année, font l'objet d'une prolongation. La Cour des comptes indiquait pour sa part, dans un référé du 27 novembre 2014, que moins de 1,5 % des projets avaient fait l'objet d'une prorogation du délai d'exécution entre 2006 et 2012. Le Sénat était défavorable à cette limitation des délais.

3. Le soutien de l'action culturelle à l'étranger et du développement économique de la France

Malgré l'avis défavorable du Gouvernement, le Sénat a adopté en séance publique un amendement présenté par M. Philippe Bas au nom de la commission des lois, visant à résoudre les difficultés qui naîtraient de la suppression de la réserve pour les actions scolaires, d'aide sociale, culturelles ou de développement économique de la France. Sont particulièrement concernés les établissements français d'enseignement et les chambres de commerce françaises à l'étranger. Le tableau ci-dessous indique la répartition des subventions souhaitées par l'Assemblée nationale pour 2016, au titre de la mission *Action extérieure de l'État*.

ATTRIBUTIONS DE CRÉDITS AU TITRE DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE 2016 DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Programmes de la Mission <i>Action extérieure de l'État</i>	Nombre de subventions	Montant total des subventions (en euros)
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	6	30 000
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	32	171 500
Animation du réseau	27	161 500
Attractivité et recherche	1	2 000
Coopération culturelle et promotion du français	192	789 200
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	23	72 000
Ensemble de la mission	281	1 226 200

Source : Assemblée nationale.

4. Des garanties de transparence

a. Sur l'attribution des crédits de la dotation de soutien

En amont (**alinéa 16**), le nouvel article 11-1 précité prévoit que la liste de propositions adressée par le Bureau de chaque assemblée au Gouvernement précise, pour chaque projet proposé, le nom du bénéficiaire, le montant proposé, la nature du projet.

Cette disposition constitue un progrès, alors qu'aucune publicité n'était prévue en amont pour la réserve.

La liste mentionne également le **nom du parlementaire** à l'origine de la proposition. Par comparaison avec les dispositions actuelles du 9° de l'article 54 de la LOLF, qui se réduisent à une publicité en aval (annexe à la loi de règlement), on peut comprendre que le dispositif proposé supprime la réserve des groupes et la réserve dite « institutionnelle ».

b. En aval, une transparence perfectible

En aval (**alinéa 17**), le présent article prévoit également que le Gouvernement publie avant le 31 mai de chaque année la liste des projets ayant bénéficié au cours du précédent exercice, de la dotation de soutien à l'investissement du bloc communal.

Cette disposition est plus restrictive que les dispositions actuelles du 9° de l'article 54 de la LOLF, qui prévoient la publication, en annexe à la loi de règlement, de la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée. Cette liste présente, pour chaque département, collectivité d'outre-mer et pour la Nouvelle-Calédonie :

a) l'ensemble des subventions pour travaux divers d'intérêt local versées à partir de programmes relevant du ministère de l'intérieur ;

b) l'ensemble des subventions versées à des associations.

Elle indique, pour chaque subvention, le nom du bénéficiaire, le montant versé, la nature du projet financé, le programme concerné et le nom du membre du Parlement, du groupe politique ou de la présidence de l'assemblée qui a proposé la subvention.

Le II du présent article (**alinéa 19**) abroge le 9° de l'article 54 de la LOLF.

c. L'open data

Dans les deux cas, l'article 11-1 prévoit que les données doivent être accessibles en *open data*, c'est-à-dire dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

d. Les dispositions transitoires

Le III du présent article (**alinéa 20**) du dispositif prévoit que le dispositif proposé s'applique à compter du 1^{er} septembre 2017.

Le II du présent article (**alinéa 19**), abroge, à compter de cette date, les dispositions actuelles de la LOLF qui rendent obligatoire la publication, en annexe à la loi de règlement, de la liste des subventions versées sur proposition du Parlement au moyen de crédits ouverts dans les lois de finances afférentes à l'année concernée.

Cette abrogation ne porte pas atteinte à la transparence relative à l'utilisation des crédits ouverts au titre de la « réserve parlementaire » avant l'exercice budgétaire 2018 et dont l'exécution peut s'étaler sur quatre ans au maximum, conformément à l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2017 précitée. En effet, selon **l'article 13 du projet de loi organique**, le présent article 9 n'est pas applicable à ces crédits.

LA RÉSERVE MINISTÉRIELLE

- Le Gouvernement ne propose pas la suppression de la réserve ministérielle

La « réserve ministérielle » consiste en des subventions versées à partir de l'action 01 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales* du programme budgétaire 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. La ligne budgétaire « subventions pour travaux divers d'intérêt local » concerne à la fois les crédits de la réserve ministérielle et les crédits de la réserve parlementaire.

Les crédits de la réserve ministérielle sont engagés par le ministre de l'intérieur sur proposition de membres du Gouvernement, de parlementaires ou d'élus locaux.

De 2010 jusqu'à mai 2012, plus de 70 % des crédits ont été engagés à l'initiative des services de la présidence de la République, une partie des crédits restants l'étant à l'initiative des services du Premier ministre ou du ministre des finances. Depuis, la présidence de la République n'intervient plus, mais une partie des crédits a continué à être réservée aux ministres de l'économie et du budget en 2013.

Les subventions sont attribuées en application du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement et de la circulaire précitée du 11 avril 2016.

Les subventions accordées au titre de la réserve ministérielle sont publiées, depuis août 2013, et chaque année, sur le site internet du ministère de l'intérieur.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA RÉSERVE MINISTÉRIELLE (MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR)

(en euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (au 13/07/17)
Crédits inscrits en LFI	19 000 000	19 000 000	16 100 000	14 165 815	8 360 815	5 360 815
Total de subventions allouées	27 735 642	13 408 792	10 430 420	6 016 749	3 885 486	3 926 396
Nombre de dossiers subventionnés	890	233	226	200	202	163
Montant moyen de subvention	31 164	57 548	46 152	30 084	19 235	24 088
Montant médian de subvention	20 000	40 000	25 000	15 000	12 000	20 000

Source : ministère de l'intérieur

- Le Sénat a renforcé la transparence de cette réserve

L'article 9 bis du projet de loi organique, adopté par le Sénat à l'initiative de sa commission des lois prévoit que chaque année, avant le 31 mai, le Gouvernement publie les critères d'éligibilité et la liste de l'ensemble des subventions accordées, au cours du précédent exercice, par tout membre du Gouvernement, pour des travaux divers d'intérêt local au titre de la « réserve ministérielle ». Cette liste précise, notamment le nom du ministre, du membre du Parlement ou de l'élu local ayant proposé chaque subvention. Le Sénat a adopté un amendement complémentaire en séance publique pour viser tous les ministères et pas le seul ministère de l'intérieur.

IV. LES PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL POUR PLUS DE TRANSPARENCE, MOINS DE CLIENTÉLISME ET PLUS DE SOLIDARITÉ

La réserve ayant vocation à être supprimée, il importe de bâtir un dispositif ambitieux pour une réaffectation de ses crédits, au bénéfice notamment des petites communes à faibles ressources, et d'associations. S'agissant de l'élaboration d'une dotation budgétaire et non plus d'une mesure de régulation de la vie publique, la discussion doit être renvoyée à l'examen du prochain projet de loi de finances.

A. IL SERAIT POSSIBLE D'AMÉLIORER LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, DANS DEUX DIRECTIONS

Dans un rapport d'évaluation de décembre 2013 ⁽¹⁾ puis un rapport de conformité de mars 2016 ⁽²⁾, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a affirmé, pour la réserve parlementaire, la nécessité d'un « *cadre juridique qui assure notamment* :

« *a) une distribution transparente et équitable entre les parlementaires,*

« *b) des critères d'attribution objectifs aux bénéficiaires qui limitent les risques de conflits d'intérêt et de financement d'activités de structures liées à l'élu ou ses proches,*

« *c) de la publication complète de tous les bénéficiaires et des sommes versées depuis les divers ministères,*

« *d) un audit de l'usage de ces fonds en amont et en aval* ».

Ces exigences devraient *a fortiori* être prises en compte lors de la définition d'un dispositif alternatif à la réserve parlementaire.

Dans le référé n° 71261 du 27 novembre 2014, la Cour des comptes recommandait pour sa part notamment :

– de réorienter une part significative des crédits alloués aux subventions pour travaux divers d'intérêt local vers des programmes, actions et sous-actions budgétaires existants, comme la DETR, sous réserve des efforts attendus en matière de maîtrise de la dépense publique ;

– de définir des critères garantissant la nature exceptionnelle de la subvention ;

– d'encadrer l'attribution de ces subventions par la fixation de critères de taille et de capacité financière pour les collectivités bénéficiaires ;

(1) <https://rm.coe.int/16806c5dfa>.

(2) <https://rm.coe.int/16806c5dfc>.

- d’instaurer un seuil minimal en montant et en pourcentage du coût du projet ;

- d’interdire le cumul avec d’autres dispositifs d’aide d’État ;

- de raccourcir les délais de réalisation des projets.

Plusieurs de ces recommandations ont déjà été mises en œuvre ou sont prévues par le projet de loi, dans sa rédaction adoptée par le Sénat. Toutefois, la dotation de soutien à l’investissement local que le Sénat propose pourrait voir sa transparence renforcée et ses critères précisés.

1. Le renforcement de la transparence

Afin de renforcer la transparence sur les propositions d’attributions de subventions exprimées par les parlementaires en amont (assurer une publicité de la liste des subventions demandées avant sa transmission officielle au Gouvernement) comme en aval (meilleur contrôle de l’utilisation des crédits), le rapporteur général a proposé un amendement au projet de loi ordinaire prévoyant que :

- le Bureau de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles une liste des projets que les députés et sénateurs envisagent de proposer au Gouvernement, fait l’objet d’une publication avant sa transmission au Gouvernement. Cette liste est publiée, après consultation de l’organe chargé de la déontologie parlementaire, dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ;

- le Bureau de chaque assemblée détermine les conditions dans lesquelles il est rendu compte, chaque année, de l’exécution des projets proposés et que le Gouvernement a accepté de financer au titre de la nouvelle dotation de solidarité locale.

2. Des critères plus ciblés pour l’attribution des subventions

Le rapporteur général a proposé également les modifications suivantes à l’article 9 du projet de loi organique, dans sa rédaction issue du Sénat :

- renommer la dotation prévue par le Sénat en retenant l’intitulé de « dotation de solidarité locale » ;

- inclure les associations à but non lucratif d’une part, les fondations reconnues d’utilité publique d’autre part, dans la liste des bénéficiaires éventuels. Il s’agit de diversifier la liste des bénéficiaires potentiels, sans augmenter le montant global de la nouvelle dotation ;

- prévoir un plafond de population de 20 000 habitants pour les communes éligibles (seules 477 communes dépassent ce seuil aujourd’hui) ;

– prévoir un plafond de 20 000 euros par subvention, afin de cibler les subventions sur des projets qui ne rentrent pas dans le cadre de dispositifs existants ;

– limiter le délai d'exécution des travaux d'intérêt local à quatre ans au lieu de sept, conformément à l'article 140 de la loi de finances initiale pour 2017.

B. LA COMMISSION PRIVILÉGIE LE RENVOI DE LA DÉFINITION D'UNE NOUVELLE DOTATION À LA DISCUSSION BUDGÉTAIRE

Dans la perspective de la discussion budgétaire sur la réaffectation des crédits de la réserve parlementaire, réaffectation à laquelle s'est engagé le Gouvernement, le rapporteur général propose les axes de travail suivants :

– créer une dotation de solidarité locale pour les communes et associations, en ciblant les collectivités de moins de 20 000 habitants, comme c'est le cas pour la DETR ;

– prévoir une instance collective, à l'échelle départementale, chargée de la sélection des projets susceptibles de bénéficier des attributions de la dotation. Cette commission devrait être ouverte à tous les parlementaires.

– attribuer à la dotation de solidarité locale un montant équivalent à celui des crédits des réserves parlementaire et ministérielle.

*

* *

L'amendement CF4 du rapporteur général est retiré, de même que l'amendement CF1 de M. Olivier Gaillard.

M. Charles de Courson. Avant de passer au vote sur l'article 9, pourrions-nous connaître l'avis de notre rapporteur général sur celui-ci ?

M. le rapporteur général. Il est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption, sans modification, de l'article 9.

En conséquence, les amendements CF5 du rapporteur général et CF3 de M. Olivier Gaillard n'ont plus d'objet.

*

* *

TITRE IV DISPOSITIONS DIVERSES ET TRANSITOIRES

Article 13 **Poursuite de l'exécution des crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire**

Le présent article a pour objet de préciser les règles d'entrée en vigueur de l'article 9 du présent projet de loi organique, relatif à la suppression de la réserve parlementaire. Il concerne en particulier les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL).

I. L'ÉTAT DU DROIT

Les instructions du Gouvernement relatives aux modalités de gestion des subventions pour travaux divers d'intérêt local, ont été rassemblées dans une circulaire en date du 11 avril 2016 ⁽¹⁾.

Les crédits de ces subventions sont inscrits sur l'action 01 *Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales*, du programme 122 *Concours spécifiques et administration*, prévu au sein de la mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)*.

La circulaire précitée encadre les délais d'exécution des projets.

Si, à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la notification de la subvention, éventuellement prorogé d'une année, l'opération n'a connu aucun commencement d'exécution, la décision de subvention devient caduque et les services de l'État doivent procéder à la clôture comptable de l'opération.

À l'issue d'un délai de quatre ans, éventuellement prorogé de quatre ans au maximum, à compter de la date de début d'exécution, l'opération est considérée comme terminée. La subvention doit alors être liquidée en fonction de l'état d'avancement du projet, des demandes de paiement présentées et des justificatifs produits. Les avances ou acomptes trop perçus doivent être reversés. Aucune demande de paiement de la part du bénéficiaire ne peut intervenir après expiration de ce délai.

Cette circulaire n'a pas encore été modifiée pour prendre en compte l'article 140 de la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾. Issu d'un amendement de notre

(1) <https://www.interieur.gouv.fr/Demande-de-subvention-pour-les-collectivites-territoriales/Subventions-pour-travaux-divers-d-interet-local-Circulaire-du-11-avril-2016>.

collègue Christine Pires Beune, cet article limite à quatre ans, sans possibilité de prolongation, le délai dans lequel les projets bénéficiant d'une subvention pour travaux divers d'intérêt local doivent être achevés.

Par ailleurs la subvention n'est pas forfaitaire mais son montant final est calculé par application du taux fixé dans l'arrêté attributif à la dépense réelle, plafonnée à la dépense subventionnable prévisionnelle.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

La Cour des comptes indiquait pour sa part, dans un référé du 27 novembre 2014, que moins de 1,5 % des projets avaient fait l'objet d'une prorogation du délai d'exécution entre 2006 et 2012.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement indiquait que seule une trentaine d'opérations, sur environ 10 000 subventions attribuées chaque année, font l'objet d'une prolongation.

Selon le ministère de l'intérieur, 82 % des subventions sont versées dans les trois ans suivant l'année d'attribution de la subvention. Les montants des crédits de paiement restant à verser pour des subventions pour travaux divers d'intérêt local, par millésime, sont les suivants.

SUBVENTIONS POUR TDIL RESTANT À VERSER, PAR MILLÉSIME

(en millions d'euros)

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (au 13/07)	Total
5	8,2	7,6	21,8	39,7	70,9	50	203,2

Source : ministère de l'intérieur.

Ces montants comprennent les subventions attribuées au titre de la réserve parlementaire comme de la réserve ministérielle.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article prévoit que la suppression de la pratique de la réserve parlementaire et l'abrogation du 9° de l'article 54 de la LOLF ne s'appliquent pas aux crédits ouverts avant l'exercice 2018.

Il s'agit de permettre l'ouverture, dans les prochaines lois de finances, conformément au principe d'annualité budgétaire, des crédits nécessaires pour solder les décisions de subventionnement engagées jusqu'à la fin de l'exercice 2017, conformément aux souhaits exprimés par les membres du Parlement.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Il est également important de garantir, pour les attributions déjà décidées, l'information et la transparence sur l'exécution des crédits.

*

* *

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 13 **sans modification**.*

**PROJET DE LOI
POUR LA RÉGULATION DE LA VIE PUBLIQUE**

**TITRE I^{ER}
DISPOSITIONS RELATIVES À LA PEINE D'INÉLIGIBILITÉ EN CAS DE CRIMES
OU DE MANQUEMENTS À LA PROBITÉ**

Article 1^{er} ter

Assouplissement des conditions de poursuite de la fraude fiscale

Introduit au Sénat en séance publique à l'initiative de Mme Éliane Assassi (groupe communiste, républicain et citoyen), avec un avis défavorable de la commission des lois et du Gouvernement, le présent article vise à supprimer le monopole dont dispose l'administration fiscale, en application de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF), pour engager des poursuites judiciaires en matière de fraude fiscale.

I. L'ÉTAT DU DROIT

**A. L'ARTICULATION ENTRE SANCTIONS FISCALES ET SANCTIONS
PÉNALES EN MATIÈRE DE FRAUDE FISCALE**

Les infractions fiscales peuvent faire l'objet de sanctions fiscales, mais aussi de sanctions pénales, le cumul des deux étant pleinement admis par les deux ordres de juridictions – Conseil d'État et Cour de Cassation – au regard du principe *non bis in idem*.

1. Les sanctions fiscales

Toute infraction à l'établissement ou au recouvrement d'un impôt peut donner lieu à l'application de sanctions fiscales, qui sont des sanctions pécuniaires appliquées par l'administration, en vertu de la loi et sous le contrôle des tribunaux : elles sont principalement constituées par des majorations de droits et des amendes fiscales, auxquelles s'ajoute, le cas échéant, un intérêt de retard.

Les règles applicables en matière de sanctions fiscales sont principalement définies :

– par l'article 1728 du code général des impôts (CGI), s'agissant du défaut ou du retard de déclaration : le défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration ou d'un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt donne lieu à une majoration des droits mis à la charge du contribuable, d'un taux de 10 % (en cas de déclaration spontanée ou

dans les trente jours suivant une mise en demeure), de 40 % (lorsque la déclaration n'a pas été déposée dans les trente jours suivant mise en demeure) ou de 80 % (en cas de découverte d'une activité occulte) ;

– par l'article 1729 du même code, s'agissant des insuffisances déclaratives : les inexactitudes ou omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt entraînent l'application d'une majoration de 40 % (en cas de manquement délibéré) ou de 80 % (en cas d'abus de droit ⁽¹⁾ ou de manœuvre frauduleuse).

D'autres dispositions figurent aux articles 1729-0 A à 1740 B du CGI, par exemple pour les infractions commises par les tiers déclarants (article 1736) ou en cas de flagrance fiscale (article 1740 B).

Peuvent également s'appliquer des intérêts de retard de 0,4 % par mois, sur le fondement de l'article 1727 du CGI, en sus des majorations et amendes calculées sur la base des impositions éludées.

2. Les sanctions pénales

Aux pénalités fiscales appliquées par l'administration, peuvent s'ajouter des sanctions pénales prononcées par les tribunaux correctionnels. Seules les infractions les plus graves ont vocation à faire l'objet d'une plainte devant la justice.

• Le texte le plus couramment appliqué en la matière est l'article 1741 du CGI, qui définit en des termes très généraux le délit de fraude fiscale : il vise « *quiconque s'est frauduleusement soustrait ou a tenté de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel* » de ses impôts, et définit les quatre cas suivants :

- omission volontaire de faire sa déclaration dans les délais prescrits ;
- dissimulation volontaire d'une part des sommes sujettes à l'impôt ;
- organisation de son insolvabilité ou obstacles mis par d'autres manœuvres au recouvrement de l'impôt ;
- ou tout autre agissement de caractère frauduleux.

L'élément essentiel de la fraude réside donc dans son caractère intentionnel, dont l'article L. 227 du LPF précise qu'il appartient au ministère public et à l'administration d'apporter la preuve.

De plus, l'article 1743 du CGI dispose que les peines mentionnées à l'article 1741 sont également applicables :

(1) La majoration étant ramenée à 40 % lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire.

– aux personnes qui ont sciemment omis de passer ou de faire passer des écritures ou établi des écritures inexactes ou fictives dans le livre-journal ;

– aux personnes qui, en vue de faire échapper à l'impôt tout ou partie de la fortune d'autrui, s'entremettent soit en favorisant les dépôts de titres à l'étranger, soit en transférant ou faisant transférer des coupons à l'étranger pour y être encaissés ou négociés, soit en émettant ou en encaissant des chèques ou tous autres instruments créés pour le paiement des dividendes, intérêts, arrérages ou produit quelconques de valeurs mobilières ;

– aux personnes qui ont fourni sciemment des renseignements inexacts en vue du bénéfice de certains avantages fiscaux.

• Depuis la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière⁽¹⁾, qui a renforcé l'échelle des sanctions, la fraude fiscale et les infractions mentionnées à l'article 1743 sont passibles d'une amende de 500 000 euros et d'un emprisonnement de cinq ans – et ce, indépendamment des sanctions fiscales applicables.

Les peines sont portées à 2 millions d'euros et à sept ans d'emprisonnement en cas de circonstances aggravantes, c'est-à-dire lorsque les faits ont été commis en bande organisée, ou bien réalisés ou facilités au moyen de comptes ouverts à l'étranger, de l'usage de faux documents, d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger...

Outre ces peines, le juge peut prononcer à l'encontre de l'auteur du délit des peines complémentaires de privation des droits civiques, civils et de famille. À cet égard, l'article 1^{er} du présent projet de loi étend le champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité – introduite par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence de la vie économique⁽²⁾ – aux personnes coupables de délits de fraude fiscale et de blanchiment de ces délits, lorsque ces derniers sont commis en bande organisée ou lorsqu'ils résultent d'un des comportements mentionnés au 1^o à 5^o de l'article L. 228 du LPF.

3. Le cumul des sanctions fiscales et pénales, dont la conformité à la Constitution a été confirmée par le Conseil constitutionnel

• L'application de sanctions fiscales et pénales en cas de fraude fiscale soulève la question de la possibilité de leur cumul, dès lors que ces sanctions sont prononcées à raison des mêmes faits. Les principes généraux de la procédure pénale obéissent en effet à la règle *non bis in idem*, interdisant de poursuivre, sous une autre qualification, des faits déjà sanctionnés.

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

(2) Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Néanmoins, la jurisprudence, tant administrative que judiciaire, considère que cette règle n'interdit pas le prononcé de sanctions fiscales parallèlement aux sanctions infligées par le juge répressif. Cette position est justifiée par la finalité différente des deux catégories de sanctions, et s'inscrit dans le cadre des règles défini par le Conseil constitutionnel dans une décision du 30 décembre 1997⁽¹⁾ : « *En vertu de l'article 8 de la Déclaration de 1789, la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ; le principe de proportionnalité qui en découle implique que, lorsque plusieurs dispositions pénales sont susceptibles de fonder la condamnation d'un seul et même fait, les sanctions subies ne peuvent excéder le maximum légal le plus élevé* ». Le Conseil constitutionnel a ajouté ultérieurement qu'« *il appartiendra aux autorités juridictionnelles, ainsi, le cas échéant, qu'aux autorités chargées du recouvrement des amendes, de respecter, dans l'application de la loi déferée, le principe de proportionnalité des peines* »⁽²⁾.

• Saisi par la Cour de cassation de deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), le Conseil constitutionnel a été amené à préciser les conditions de ce cumul des sanctions, tout en confirmant sa constitutionnalité, dans sa décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016⁽³⁾.

Il a, tout d'abord, relevé que les dispositions de l'article 1729 du CGI, qui permettent à l'administration fiscale d'infliger des sanctions pécuniaires aux contribuables, « *visent à garantir la perception de la contribution commune et à préserver les intérêts financiers de l'État* ».

Quant aux sanctions pénales prévues par l'article 1741, elles visent « *à garantir l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs obligations fiscales* ». Les poursuites engagées sur ce fondement « *ont un caractère public qui leur confère une exemplarité et une portée dissuasive supplémentaire pour l'ensemble des personnes susceptibles de manquer frauduleusement à leurs obligations fiscales* ».

Il en résulte que « *ces dispositions permettent d'assurer ensemble la protection des intérêts financiers de l'État ainsi que l'égalité devant l'impôt, en poursuivant des finalités communes, à la fois dissuasive et répressive* ». Le Conseil constitutionnel précise que « *le recouvrement de la nécessaire contribution publique et l'objectif de lutte contre la fraude fiscale justifient l'engagement de procédures complémentaires dans les cas de fraudes les plus graves* ».

(1) Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, Loi de finances pour 1998, à l'occasion de l'examen de l'article 103 de cette loi prévoyant une pénalité spécifique de 80 % en cas de découverte d'une activité occulte.

(2) Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, Loi de modernisation sociale.

(3) Décision n° 2016-546 QPC du 24 juin 2016, M. Jérôme C. [Pénalités fiscales pour insuffisance de déclaration et sanctions pénales pour fraude fiscale].

De ce fait, le cumul des sanctions fiscales et pénales a été jugé conforme à la Constitution, avec néanmoins deux réserves d'interprétation :

– en premier lieu, le principe de nécessité des peines impose que les sanctions pénales ne s'appliquent qu'aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. Cette gravité peut résulter du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention ;

– en second lieu, et dans le prolongement d'une jurisprudence bien établie, évoquée *supra*, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne doit pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

Enfin, le Conseil constitutionnel a formulé une réserve d'interprétation supplémentaire, en jugeant qu'une sanction pénale pour fraude fiscale ne peut être appliquée à un contribuable qui, pour un motif de fond, a été définitivement jugé non redevable de l'impôt.

B. LE MONOPOLE DE L'ADMINISTRATION FISCALE POUR L'ENGAGEMENT DES POURSUITES JUDICIAIRES EN MATIÈRE DE FRAUDE FISCALE, VALIDÉ PAR LE JUGE CONSTITUTIONNEL

1. Le principe du monopole

En principe, sur le fondement de l'article 1^{er} du code de procédure pénale, c'est au procureur de la République qu'il revient de mettre en mouvement l'action publique.

Néanmoins, en ce qui concerne les infractions fiscales, cette mise en mouvement de l'action publique est subordonnée à une plainte de l'administration. D'origine jurisprudentielle, cette exception a été consacrée par le législateur par la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales : son article 112 a confié à l'administration fiscale le soin de demander l'engagement des poursuites, celles-ci étant alors exercées par le ministère public.

L'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1977 ⁽¹⁾ a précisé les modalités selon lesquelles l'administration fiscale pouvait déposer plainte : aux termes de l'article L. 228 du LPF, « *sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration, sur avis conforme de la commission des infractions fiscales* ».

(1) Loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière.

2. Les modalités d'engagement des poursuites judiciaires, subordonné à l'avis de la commission des infractions fiscales

a. La procédure de droit commun

i. Les critères d'appréciation de l'administration

L'administration fiscale procède tout d'abord à ses opérations de contrôle fiscal, puis propose une rectification au contribuable concerné. C'est à elle qu'il appartient ensuite de décider s'il y a lieu d'engager des poursuites pénales, sous le contrôle et avec l'avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF).

En application du principe de proportionnalité, seules les fraudes les plus graves ont vocation à faire l'objet d'une plainte devant la justice. Pour retenir les dossiers relatifs aux comportements les plus répréhensibles, l'administration fiscale prend en compte divers critères d'ordre fiscal (montant des droits éludés), pénal (nature et gravité de la fraude) mais aussi personnel (volonté de s'amender du contribuable, infractions fiscales déjà constatées par le passé...).

ii. Le rôle de la commission des infractions fiscales

Afin d'apporter des garanties de procédure supplémentaires aux contribuables, la CIF, créée en 1977, est chargée d'émettre un avis sur les dossiers retenus par l'administration fiscale pour être renvoyés devant les tribunaux correctionnels. Cette commission présente la particularité de donner un avis qui lie l'administration fiscale : celle-ci ne peut déposer de plainte pour fraude fiscale que si la CIF formule un avis conforme.

Présidée par un conseiller d'État, la CIF est composée de huit conseillers d'État, de huit conseillers maîtres à la Cour des comptes, de huit magistrats honoraires à la Cour de cassation, élus par leurs pairs, ainsi que de quatre personnalités qualifiées désignées par les présidents des deux Assemblées. Pour chaque affaire, le président de la commission désigne un rapporteur parmi les fonctionnaires et magistrats figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé du budget. Ce rapporteur, qui n'a que voix consultative, formule des propositions devant la commission en formation plénière ou en section.

Le contribuable est avisé que son dossier est soumis à la CIF et dispose de trente jours pour faire valoir ses observations. Une fois l'avis conforme de la CIF rendu, l'administration fiscale dépose plainte devant la juridiction dans le ressort duquel l'un des impôts en cause dans le délit de fraude fiscale aurait dû être établi ou acquitté.

b. La procédure spécifique introduite en 2009

La dernière loi de finances rectificative pour 2009⁽¹⁾ a créé une procédure judiciaire d'enquête fiscale, permettant à l'administration fiscale de déposer

(1) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, article 23.

plainte, avant le début des opérations de contrôle fiscal, en vue de faire rechercher, avec des prérogatives de police judiciaire, des éléments de nature à caractériser et à sanctionner les fraudes les plus complexes et difficiles à appréhender. A été ainsi créée une « police fiscale », la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale⁽¹⁾ (BNRDF), comprenant des agents des services fiscaux ainsi que des officiers de police judiciaire.

L'articulation dans le temps des procédures fiscale et judiciaire est différente selon que la plainte pour fraude fiscale fait état d'une fraude caractérisée à l'issue d'un contrôle de l'administration (plainte « classique »), ou que la plainte fait seulement état de présomptions caractérisées (plainte dite de « police fiscale »), en application de la procédure spécifique.

Dans ce second cas, l'administration fiscale ne débute pas nécessairement ses opérations de contrôle fiscal, ou du moins ne les mène pas à leur terme, mais saisit la CIF, dès lors qu'elle a des présomptions et qu'il existe un risque de dépérissement des preuves, pour les fraudes complexes correspondant à certaines conditions énumérées aux 1° à 5° de l'article L. 228 du LPF. Une procédure spécifique devant la CIF est alors mise en œuvre, le contribuable n'étant ni avisé de la saisine de la commission ni informé de son avis. Ensuite, une fois l'avis conforme de la CIF obtenu, l'administration fiscale dépose plainte devant la justice, laquelle peut alors confier l'enquête à la BNRDF, service d'enquête spécialisée.

Dans ce cas, administration fiscale et justice mènent leurs travaux en même temps. La BNRDF travaille sous l'autorité du magistrat qui l'a saisie, et lui rend compte de ses travaux, mais la direction générale des finances publiques (DGFIP) a également accès aux résultats de l'enquête, par l'exercice du droit de communication dont bénéficie l'administration en application de l'article L. 101 du LPF.

3. Une exception jurisprudentielle au principe du monopole

Par l'arrêt dit « *Talmon* » de février 2008⁽²⁾, la Cour de cassation a admis qu'un contribuable puisse être judiciairement poursuivi et condamné du chef de blanchiment de fraude fiscale alors même qu'aucune poursuite administrative n'a été engagée pour fraude fiscale. La Cour de cassation a consacré cette autonomie juridique en considérant que « *la poursuite du délit de blanchiment, infraction générale, distincte et autonome, n'est pas soumise aux dispositions de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales* ».

Il résulte de cet arrêt que, par le biais de l'infraction de blanchiment, le juge n'est pas tributaire de l'initiative de la DGFIP, après filtre de la CIF, et qu'il peut s'« autosaisir » d'un dossier de fraude fiscale, ainsi qu'il a eu l'occasion de le

(1) La BNRDF relève de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF) institué dans le cadre de la loi précitée du 6 décembre 2013.

(2) Cour de cassation, chambre criminelle, 20 février 2008, n° 07-82977.

faire par exemple pour un ancien ministre du budget, ou encore dans le cadre de l'affaire des *Panama papers*. Le monopole de l'administration fiscale dans le déclenchement des poursuites pénales est par là même quelque peu ébréché.

4. Un monopole jugé conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel

De même que pour le cumul des sanctions fiscales et pénales, le Conseil constitutionnel a été amené à se prononcer sur la constitutionnalité du monopole de l'administration fiscale pour l'engagement des poursuites judiciaires, dans sa décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016 portant sur une QPC transmise par la Cour de cassation ⁽¹⁾.

Le requérant soutenait que la subordination de la mise en mouvement de l'action publique au dépôt d'une plainte par l'administration méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs, dans des conditions affectant l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Le Conseil constitutionnel a toutefois jugé que les dispositions de l'article L. 228 prévoyant une plainte préalable de l'administration fiscale ne portaient pas une atteinte disproportionnée au principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publique devant les juridictions pénales, et donc qu'elles étaient conformes à la Constitution. Pour ce faire, il s'est fondé sur trois éléments :

– une fois la plainte déposée par l'administration, le procureur de la République dispose de la faculté de décider librement de l'opportunité d'engager des poursuites ;

– les infractions concernées portent atteinte aux intérêts financiers de l'État et causent un préjudice principalement au Trésor public. Ainsi, dans l'hypothèse où l'administration, qui est à même d'apprécier la gravité des atteintes portées à ces intérêts collectifs, ne dépose pas de plainte, l'absence de mise en mouvement de l'action publique qui en résulte ne constitue pas un trouble substantiel à l'ordre public ;

– la compétence pour déposer la plainte préalable obligatoire relève de l'administration qui l'exerce dans le respect d'une politique pénale déterminée par le Gouvernement, conformément à l'article 20 de la Constitution et dans le respect du principe d'égalité.

(1) *Décision n° 2016-555 QPC du 22 juillet 2016*, M. Karim B. [Subordination de la mise en mouvement de l'action publique en matière d'infractions fiscales à une plainte de l'administration].

C. LA VOLONTÉ DE RENDRE LES MODALITÉS D'ENGAGEMENT DES POURSUITES PLUS TRANSPARENTES

Si le principe du monopole de l'administration fiscale pour l'engagement des poursuites judiciaires a été maintenu lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale mentionné *supra*, le législateur a souhaité encadrer davantage son exercice, tout en introduisant plusieurs dispositions renforçant sa transparence et améliorant la coordination de l'action de l'administration fiscale et de l'autorité judiciaire. Toutes n'ont pas encore été suivies d'effets néanmoins.

- En premier lieu, l'article 13 de la loi du 6 décembre 2013 précitée a procédé à la modification de la composition de la CIF, qui réunissait auparavant des conseillers d'État et des conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés par le Gouvernement. Ces membres sont désormais désignés par leurs pairs, tandis que font également désormais partie de la CIF, depuis le 1^{er} avril 2015, des magistrats honoraires à la Cour de cassation, eux aussi élus par leurs pairs, ainsi que des personnalités qualifiées désignées par les présidents des deux Assemblées, comme vu *supra*. L'élargissement et la diversification de la composition de la CIF doit permettre de mieux garantir son indépendance.

- L'article 16 de la loi précitée prévoit également la publication par la CIF d'un rapport annuel d'activité à l'attention du Gouvernement et du Parlement ; ce rapport détaille les dossiers transmis à son examen, notamment par impôt et par catégorie socioprofessionnelle des contribuables fraudeurs. Des rapports d'activité ont d'ores et déjà ainsi été publiés au titre des années 2013, 2014 et 2015.

- Par ailleurs, l'article 15 de cette même loi vise à encadrer et préciser davantage la politique transactionnelle de l'administration fiscale, en complétant l'article L. 247 du LPF pour prévoir que l'administration ne peut transiger dès lors qu'elle envisage de mettre en mouvement l'action publique pour les infractions fiscales ou lorsque le contribuable met en œuvre des manœuvres dilatoires visant à nuire au bon déroulement du contrôle.

Ce même article 15 a également prévu la publication d'un rapport annuel sur « *l'application de la politique de remises et de transactions à titre gracieux par l'administration* » (article L. 251 A du LPF). Néanmoins, ainsi que le relève le rapport d'application de la loi du 6 décembre 2013 de Mme Sandrine Mazetier et de M. Jean-Luc Warsmann publié en février dernier ⁽¹⁾, aucun rapport n'a été publié à ce jour. Seul le rapport annuel du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes apporte quelques informations statistiques sur le sujet, lesquelles ne permettent pas de saisir la politique d'ensemble conduite en la matière.

(1) Sandrine Mazetier et Jean-Luc Warsmann, Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et de la loi organique n° 2013-1115 du 6 décembre 2013 relative au procureur de la République financier, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 4457, 8 février 2017 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4457.asp>.

• L'article L 101 du LPF dispose que l'autorité judiciaire doit transmettre à l'administration fiscale toute information qu'elle recueille et laissant présumer une fraude fiscale, tandis que l'article L. 82 C dispose que le ministère public peut communiquer des dossiers à l'administration fiscale à l'occasion de toute procédure judiciaire. L'article 17 de la loi précitée a complété ces deux articles pour prévoir que l'administration fiscale informe dans les six mois l'autorité judiciaire sur l'état d'avancement des recherches fiscales qu'elle a diligentées sur la base des informations transmises, et ce afin d'améliorer la circulation de l'information entre autorité judiciaire et administration fiscale. Un rapport annuel doit retracer le traitement des dossiers transmis sur ces fondements.

Le rapport d'information susmentionné précise que la DGFIP a indiqué que ce rapport sera « *communiqué prochainement au Parlement [et qu'il] recensera les informations transmises et leur traitement au titre des années 2014 et 2015. Il permettra, ainsi, de mieux mesurer la mise en place du dispositif en offrant une perspective sur les deux premières années de suivi* ».

• Enfin, comme le relève le rapport public annuel de 2016 de la Cour des comptes dans son chapitre consacré à la lutte contre la fraude fiscale, la création du procureur de la République financier par la loi précitée de lutte contre la fraude fiscale, qui fait de ce dernier l'interlocuteur privilégié des services de police judiciaire et de la DGFIP pour les affaires fiscales, est également de nature à améliorer leur coordination, de même que la publication d'une circulaire commune chancellerie-DGFIP le 22 mai 2014, visant à renforcer les échanges d'information et à encourager des sanctions sévères et exemplaires en matière de fraude fiscale.

D. ENVIRON UN MILLIER DE PLAINTES DÉPOSÉES CHAQUE ANNÉE PAR L'ADMINISTRATION FISCALE

• Le nombre de dossiers transmis à la CIF par l'administration fiscale chaque année est relativement stable, supérieur à un millier. Au regard de ces chiffres, il apparaît que le recours par l'administration à la procédure pénale pour sanctionner la fraude fiscale reste limité ; en moyenne le nombre de dossiers transmis représente environ 2 % du total des contrôles fiscaux externes réalisés (au nombre de 50 000) – lesquels ne conduisent toutefois pas tous à découvrir des comportements frauduleux.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS TRANSMIS À LA CIF DEPUIS 2010

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de dossiers transmis à la CIF	1 046	1 043	1 125	1 182	1 139	1 061

Source : documents annexés aux projets de loi de finances successifs.

Il s'agit bien, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée du 24 juin 2016, de réserver l'application des sanctions pénales aux cas les plus graves de dissimulation frauduleuse de sommes soumises à l'impôt. À cet égard, le montant moyen des droits fraudés par dossier s'élevait à

338 140 euros en 2015 et à 318 743 euros en 2014, selon les données figurant dans le rapport d'activité de la CIF de 2015.

Le nombre de propositions relevant de la procédure judiciaire d'enquête fiscale connaît une progression constante, en atteignant 100 en 2015, au lieu de 44 en 2010.

• Plus de 90 % des dossiers transmis donnent lieu à un avis favorable de la CIF, ce taux étant d'ailleurs en augmentation au cours des dernières années : le taux de rejet s'est ainsi limité à 5,4 % en 2015, en retrait sensible par rapport à celui constaté les années précédentes.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS EXAMINÉS PAR LA CIF ET DU TAUX DE REJET DES DOSSIERS DEPUIS 2010

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de dossiers examinés par la CIF	1 074	1 069	1 081	1 113	1 155	1 086
Nombre d'avis favorables	981	966	987	1 018	1 069	1 027
Taux de rejet des dossiers examinés	9,1 %	9,6 %	8,7 %	8,5 %	7,4 %	5,4 %

Source : documents annexés aux projets de loi de finances successifs.

• La répartition des plaintes autorisées par la CIF par secteur d'activité figure dans le tableau ci-après :

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Agriculture	7	5	7	8	5
Industrie	26	26	18	23	27
Bâtiment et travaux publics	270	239	222	246	261
Commerce	213	231	289	271	222
Services	270	224	182	232	225
Professions libérales	62	77	76	94	115
Dirigeants de sociétés salariés	118	185	224	195	172
Total	966	987	1 018	1 069	1 027

Note : les plaintes autorisées en vue d'une saisine de la BNRDF sont recensées sous la rubrique « dirigeants de sociétés salariés ».

Source : documents annexés aux projets de loi de finances successifs.

Ces chiffres témoignent de l'importance du secteur du BTP dans les dossiers faisant l'objet de poursuites judiciaires, laquelle a souvent été reprochée à l'administration fiscale au motif que les fraudes constatées étaient peu complexes donc plus faciles à identifier et à poursuivre. Néanmoins, on peut observer une réelle diversification des poursuites judiciaires, notamment en direction des professions libérales ainsi que des dirigeants de sociétés salariés, ce qui manifeste l'inflexion de la politique pénale de l'administration fiscale.

À cet égard, le rapport d'activité de la CIF portant sur l'année 2015 relève que les dossiers transmis à la commission dans le cadre de la procédure judiciaire

d'enquête fiscale ont pour l'essentiel concerné des personnes physiques, principalement des dirigeants ou d'anciens dirigeants de sociétés ainsi que des membres de professions libérales, soupçonnés de disposer de comptes ou d'avoirs non déclarés à l'administration fiscale, ou d'exercer une activité non déclarée à l'étranger ou de prétendre y être faussement domicilié.

II. LE DROIT PROPOSÉ : LA POSSIBILITÉ D'ENGAGER DES POURSUITES SANS PLAINTÉ PRÉALABLE DE L'ADMINISTRATION DANS CERTAINS CAS

• Le présent article vise à supprimer le monopole d'engagement des poursuites en matière de fraude fiscale de l'administration, en permettant à l'autorité judiciaire de mettre en mouvement l'action publique dans le cas où :

– l'infraction fiscale serait connexe avec d'autres infractions faisant l'objet d'une procédure judiciaire ;

– l'infraction fiscale serait découverte de façon incidente dans le cadre d'une procédure pénale.

Le principe de l'engagement des poursuites à l'initiative de l'administration est maintenu, mais avec deux exceptions visant à permettre au juge de poursuivre des infractions fiscales lorsqu'elles sont associées à d'autres activités criminelles ou délictuelles.

• Cette disposition a été adoptée à plusieurs reprises par le Sénat, lors de l'examen du projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement ⁽¹⁾, en mars 2016, puis lors de l'examen du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ⁽²⁾, en juillet 2016, et supprimée avec la même constance par l'Assemblée nationale.

• Ce monopole de l'administration fiscale, souvent qualifié de façon imagée, si ce n'est caricaturale, de « verrou de Bercy », a fait l'objet de longs débats à l'occasion de l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude fiscale en 2013, à l'issue desquels sa suppression a été écartée ; en contrepartie, comme vu *supra*, plusieurs mesures ont été adoptées afin de mieux encadrer son exercice et de renforcer les relations et les échanges d'informations entre l'administration et la justice.

Lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 18 mai 2016, Mme Éliane Houlette, procureur de la République financier près le tribunal de grande instance de Paris, a d'ailleurs estimé que, « *s'agissant du " verrou de Bercy ", depuis 2013, nous avons constaté une diversification des plaintes, et si j'en juge par la dimension de certaines des personnes morales ou la qualité de*

(1) Article 16 bis AA du texte adopté par le Sénat.

(2) Article 12 quater A du texte adopté par le Sénat.

certaines des personnes physiques concernées, je puis dire que rien n'est caché. Les types d'impôts visés se diversifient également : tant la fiscalité personnelle que la fiscalité professionnelle sont concernées, puisque nous avons aussi à connaître de questions touchant aux prix de transfert ou à la notion d'établissement physique stable en France. Le rôle de "filtre" assuré par la commission des infractions fiscales (CIF) est une bonne chose, dans la mesure où il faut être pragmatique : nous serions dans l'incapacité de traiter l'ensemble des plaintes ».

Pour autant, la mesure proposée par le présent article, qui vise à introduire davantage de souplesse dans l'engagement des poursuites en donnant plus de liberté d'action au juge, mérite d'être examinée avec soin : il s'agit d'apprécier si elle permettrait de mieux réprimer les fraudes fiscales les plus graves et d'accroître le caractère dissuasif de ces sanctions pénales, pour toutes les catégories de contribuables – soit un objectif auquel on ne peut bien évidemment que souscrire.

Dans le même temps, il convient d'évaluer si une telle mesure aurait une incidence sur le recouvrement des droits éludés, des pénalités et des amendes par l'administration fiscale ; il serait en effet dommageable que l'engagement par le juge de poursuites pénales ne conduise à retarder ou perturber la mise en œuvre des sanctions fiscales – lesquelles représentent un enjeu budgétaire important. La question de l'égalité de traitement des contribuables, – alors que certains d'entre eux relèveraient de la procédure faisant intervenir la CIF, et bénéficieraient de ce regard supplémentaire sur leur dossier, et d'autres n'en relèveraient pas – nécessite également d'être étudiée.

Il serait donc utile d'approfondir plus avant le sujet, en abordant ses différents aspects, au-delà des postures de principe, par exemple dans le cadre d'un rapport d'information de la commission des finances.

*

* *

La commission examine l'amendement CF1 de M. Éric Coquerel.

M. Éric Coquerel. Notre amendement propose de supprimer le passage par la commission des infractions fiscales, ce qui permettrait de renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale et de mettre fin à un système qui appartient au passé.

M. le rapporteur général. Je vous renvoie au rapport d'information que j'appelle de mes vœux avant de statuer définitivement. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CF1.

Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} ter sans modification.

TITRE V DISPOSITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

CHAPITRE III Accès au financement et pluralisme

Article 12

Habilitation à créer un mécanisme de financement des campagnes électorales et de la vie politique

Le présent article vise à habiliter le Gouvernement à créer par ordonnance, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, une structure chargée de consentir des prêts, avances ou garanties aux partis et groupements politiques et aux candidats aux élections. Parfois qualifiée de « banque de la démocratie », cette structure s'inscrirait dans l'ensemble de mesures proposées par le présent projet de loi ordinaire pour favoriser le financement de la vie politique, dans le respect du pluralisme. Le Sénat a supprimé cet article.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LE CADRE GÉNÉRAL

Le cadre juridique applicable au financement des partis politiques et des campagnes électorales date de la loi organique du 11 mars 1988⁽¹⁾ et de la loi du même jour⁽²⁾ relatives à la transparence financière de la vie politique. Ces lois visent à permettre aux partis et aux candidats aux élections de participer à la vie démocratique, tout en garantissant leur indépendance et la transparence de leur financement.

Elles ont été complétées à plusieurs reprises. La loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques⁽³⁾ a ainsi modifié en profondeur la législation applicable aux partis et groupements politiques, en réglementant leurs sources de financement privé. Elle a également créé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), autorité administrative indépendante chargée de contrôler les comptes de campagne et de vérifier le respect des obligations comptables des partis et groupements politiques. Elle prévoit le recours obligatoire à un mandataire, qui est soit une association de financement soit une personne physique, chargé de recueillir les fonds et, s'agissant des candidats aux élections, de régler leurs dépenses. D'autres lois ont encore été adoptées par la suite, notamment pour encadrer les dons.

(1) Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

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

(3) Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Plusieurs principes communs s'appliquent au financement des partis politiques et celui des campagnes électorales :

– la limitation des sources de financements à travers l'encadrement de la collecte de fonds ;

– le droit à un financement public ;

– un double système de contrôle, administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses, se traduisant par le dépôt des comptes des candidats et des partis politiques auprès de la CNCCFP.

1. Le financement des partis politiques

La loi du 11 mars 1988 précitée ne donne aucune définition des partis et groupements politiques mais s'applique aux partis qui en relèvent soit parce qu'ils bénéficient du financement public prévu par ses articles 8 à 9-1, soit parce qu'ils se soumettent volontairement aux règles prévues aux articles 11 à 11-7.

Les articles 8 à 9-1 prévoient un mécanisme de financement public fonction, d'une part, des résultats obtenus aux élections législatives, d'autre part, de la représentation des partis au Parlement. Les articles 11 à 11-7 reposent principalement sur le recours à un mandataire pour recueillir les dons, le plafonnement des dons des personnes physiques, l'encadrement du financement par les personnes morales, des obligations comptables et le contrôle du respect de ces obligations par la CNCCFP.

En contrepartie, les partis et groupements politiques peuvent participer au financement des campagnes électorales par des dons ou des avantages en nature et bénéficier d'une aide publique indirecte puisque les dons perçus par le mandataire financier, ainsi que les contributions des adhérents et élus, ouvrent droit à réduction d'impôt en application de l'article 200 du code général des impôts (CGI).

Le nombre de partis politiques soumis à la loi du 11 mars 1988 est croissant. Il était de 28 en 1995. La CNCCFP en a recensé 255 en 2004 et 451 en 2015, dont 328 seulement ont déposé un compte certifié exploitable et peuvent être considérés comme actifs. En 2017, le montant des aides attribuées aux partis s'est élevé à 63,1 millions d'euros.

2. Le financement des campagnes électorales

L'article L. 52-12 du code électoral impose à chaque candidat soumis au plafonnement des dépenses électorales et ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues selon leur origine et l'ensemble des dépenses engagées.

Le candidat doit recourir à un mandataire financier, tenu d'ouvrir un compte bancaire retraçant la totalité des opérations financières de la campagne. Depuis la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique ⁽¹⁾, le droit au compte est ouvert au mandataire, sur le modèle de la procédure applicable à toute personne physique ou morale domiciliée en France.

La CNCCFP assure le contrôle des comptes de campagne, qu'elle peut approuver, modifier, ou rejeter. Le droit au remboursement forfaitaire des frais de campagne est conditionné par l'obtention d'au moins 5 % des suffrages exprimés et par l'approbation du compte de campagne par la CNCCFP. Les dépenses de campagnes doivent par ailleurs respecter des plafonds.

B. LA RÉGLEMENTATION DES EMPRUNTS

Dans un avis du 9 février 2017 ⁽²⁾ sur le financement des campagnes électorales, le Conseil d'État a récemment rappelé les limites du recours aux prêts, résultant de l'interdiction faite à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel.

Aucun plafonnement du montant ou de la durée du prêt ne peut *a priori* être imposé aujourd'hui, en l'absence de toutes dispositions en ce sens.

Pour autant, les conditions d'octroi d'un prêt peuvent révéler un contournement des règles de plafonnement des dons, notamment en l'absence de remboursement. Les règles prévues pour les personnes morales, à l'exception des partis politiques, sont plus strictes puisque est clairement exclue la fourniture de biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Le Conseil d'État a estimé, sur la base de ces dispositions, que les prêts à des conditions avantageuses, en particulier sans intérêt, étaient en principe proscrits. Il a toutefois rappelé qu'en application de la jurisprudence, l'octroi de tels prêts pouvait être regardé comme autorisé en présence d'un contrat écrit comportant un échéancier de remboursement et en considération du montant du prêt et de sa durée.

Plusieurs dispositions récentes ont été prises afin de renforcer l'information sur les emprunts.

La loi du 11 octobre 2013 ⁽³⁾ relative à la transparence de la vie publique a complété les informations transmises à la CNCCFP dans le cadre du contrôle des comptes des partis politiques afin qu'elle dispose de l'identité des prêteurs et des modalités de remboursement prévues. L'objectif est d'éviter le contournement des dispositions relatives aux dons.

(1) Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Avis n°392602 du 9 février 2017.

(3) Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

La loi du 6 mars 2017 ⁽¹⁾ tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats a prévu de rendre publiques, à compter de 2018, les informations relatives aux emprunts souscrits par les candidats à une élection pour financer leur campagne ainsi qu'aux emprunts souscrits ou consentis par les partis politiques. Les flux financiers entre partis politiques sont toutefois exclus.

Des exigences particulières de vigilance s'imposent aux banques lorsqu'elles entrent en relation d'affaires avec des personnalités politiquement exposées (telles que l'obtention d'un accord émanant d'un membre élevé de la hiérarchie, l'établissement de l'origine du patrimoine et des fonds impliqués dans la relation d'affaires ou encore la réalisation de contrôles renforcés sur une base continue). Alors que ces mesures n'étaient auparavant exigées que pour les personnalités politiquement exposées résidant dans un autre État membre ou dans un pays tiers, cette distinction a été supprimée par la directive du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme ⁽²⁾. Cette disposition, qui devait être transposée avant le 26 juin 2017, alourdira la charge des banques.

II. LE CONTEXTE FINANCIER

Le financement de la vie politique et des campagnes électorales est confronté à deux évolutions contraires : les dépenses électorales augmentent, tandis que les sources de financement ont été progressivement restreintes.

A. LA BAISSÉ PROBABLE DES FINANCEMENTS PAR L'EMPRUNT

Depuis son quatorzième rapport d'activité, pour l'année 2011, la CNCCFP souligne régulièrement les difficultés rencontrées par les candidats aux fonctions électives dans leur accès à l'emprunt, qui représente pourtant une part significative du financement des campagnes électorales. Selon la Commission, pour l'année 2012, marquée par des élections présidentielle et législatives, le volume d'emprunt était le suivant :

– pour l'élection présidentielle : l'emprunt bancaire représentait 35 % du financement des candidats (soit 26,3 millions d'euros), et était complété par 29,4 % d'emprunt aux partis (soit 22,1 millions d'euros). Ces chiffres sont à comparer avec un total de recettes de campagne déclarées de 75 millions d'euros (et des remboursements publics pour les comptes approuvés de 36 millions d'euros) ;

(1) *Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.*

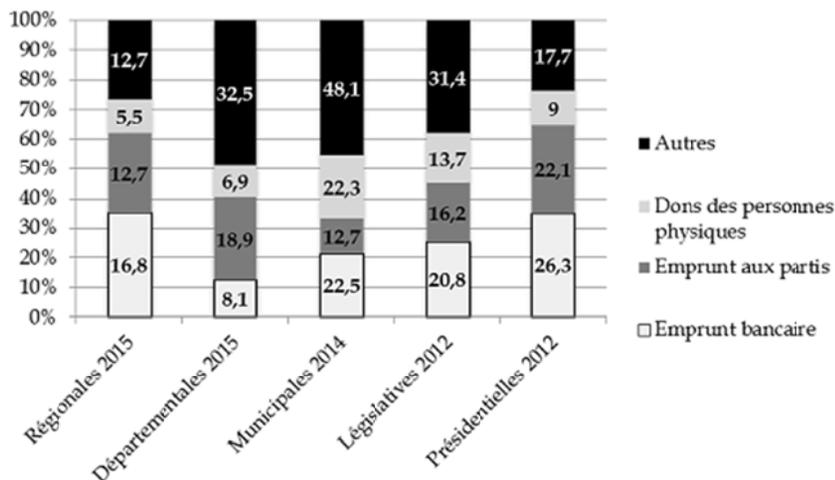
(2) *Directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.*

– pour les élections législatives : l'emprunt représentait 25 % du financement des candidats (soit un total de 20,8 millions d'euros), complété par 16,2 millions d'euros d'emprunts aux formations politiques et 1,6 million d'euros d'autres emprunts. Ces chiffres sont à comparer avec un total de recettes de campagne déclarées de 82 millions d'euros et des remboursements publics de 49,3 millions d'euros.

Selon la CNCCFP, qui ne dispose toutefois pas de statistiques précises, la difficulté d'accès au crédit bancaire, qui se nourrit notamment du manque d'effectivité du droit à l'ouverture d'un compte, s'est amplifiée au cours des dernières années. Elle transparait partiellement à travers le recul de l'emprunt bancaire relevé par la CNCCFP pour les dernières élections régionales (2015) et municipales (2014). Lors des élections régionales de 2016, le financement *via* l'emprunt bancaire a représenté 35,20 % du financement des candidats, contre 52 % en 2010. Le recours à l'emprunt pour les élections municipales, moins important que pour les élections régionales, est également en recul : il représentait 27,7 % du financement des candidats en 2008, part ramenée à 21,28 % en 2014.

MONTANTS ET PARTS DES DIFFÉRENTES SOURCES DE FINANCEMENT DÉCLARÉES POUR LES CAMPAGNES ÉLECTORALES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données publiées par la CNCCFP.

L'endettement auprès des formations politiques témoigne de la porosité du financement de la vie politique et des campagnes électorales.

Selon l'étude d'impact, trois risques spécifiques de la vie politique peuvent entraîner une restriction d'accès au crédit :

– un risque de crédit, en raison de la difficulté d’apprécier la solvabilité du candidat ou du parti. Leurs ressources dépendent en effet principalement des résultats électoraux et du respect d’obligations juridiques conditionnant l’approbation du compte de campagne des candidats ;

– un risque juridique au titre de la conformité, pour des opérations réalisées par des personnalités politiques exposées au sens de la quatrième directive anti-blanchiment ;

– un risque d’image, les établissements bancaires pouvant préférer maintenir une neutralité politique. La publication des emprunts et prêteurs résultant de la loi du 6 mars 2017 précitée renforce ce risque.

B. L'ENDETTEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Les données communiquées par la CNCCFP traduisent la forte hétérogénéité des conditions d’accès à l’emprunt selon les candidats et les partis politiques.

DETTES DES PARTIS POLITIQUES (COMPTES 2015)

(en euros)

Indicateur	Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit	Emprunts et dettes financières diverses	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	Dettes fiscales et sociales	Autres dettes	Total des emprunts et dettes
Total	96 814 208	21 613 875	24 423 768	11 313 092	26 947 012	181 111 954
Moyenne	2 547 742	635 702	100 097	171 410	224 558	663 414
Médiane	8 605	26 053	4 502	10 742	3 261	5 041
Maximum	67 718 381	8 294 489	8 330 465	5 161 585	7 267 885	77 067 365
Minimum	4	10	59	2	40	10
Nombre de partis concernés ⁽¹⁾	38	34	244	66	120	273

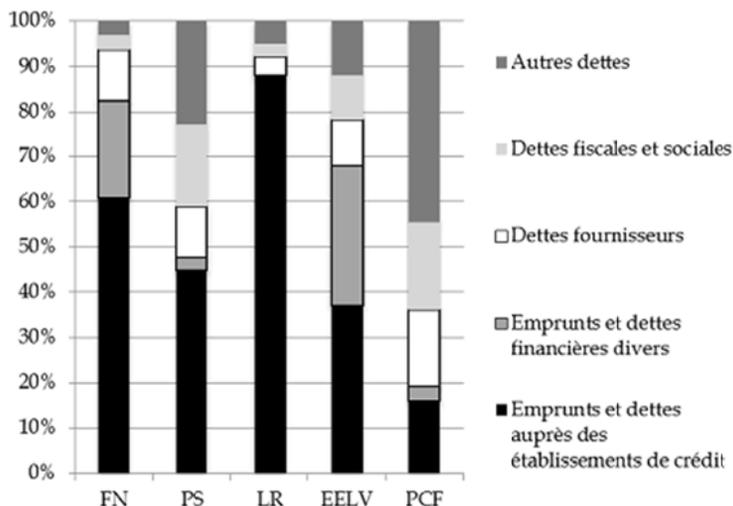
(1) 328 partis étaient considérés comme actifs en 2015.

Source : commission des finances de l’Assemblée nationale, à partir des données publiées par la CNCCFP

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques/>.

Les comptes des formations politiques font également état d’une structure d’endettement différente.

RÉPARTITION DES DETTES DES CINQ PARTIS POLITIQUES AYANT LES RESSOURCES LES PLUS IMPORTANTES EN 2015



Source : commission des finances du Sénat à partir des données publiques communiquées par la CNCCFP.

III. LE DISPOSITIF D'ENSEMBLE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR AMÉLIORER LES RÈGLES DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

A. UN DISPOSITIF LARGE ET COHÉRENT

Le titre IV du projet de loi ordinaire est consacré au financement de la vie politique. Il comporte des dispositions relatives au financement des partis et groupements politiques et à celui des campagnes électorales, à la création d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, ainsi qu'une habilitation à créer une « banque de la démocratie ».

1. L'amélioration de la transparence du financement politique

Le Gouvernement justifie la nécessité d'améliorer la transparence et la qualité de la gestion financière et comptable des partis par le fait que leurs ressources reposent en grande partie sur des aides publiques directes ou indirectes, grâce aux avantages fiscaux accordés aux donateurs.

- Renforcement du rôle du mandataire financier des partis ou groupements politiques

L'article 8 prévoit que le mandataire financier du parti ou du groupement politique recueille l'ensemble des ressources reçues par ce dernier, y compris les

prêts. Actuellement, le mandataire recueille obligatoirement les dons et les cotisations des adhérents et élus lorsqu'elles ouvrent droit au bénéfice de la réduction d'impôt prévue par l'article 200 du CGI.

Le Sénat a adopté un article 9 *bis* (nouveau) renforçant le droit au compte bancaire du mandataire financier.

- Renforcement des obligations comptables et de transparence des partis

L'article 8 du projet de loi ordinaire prévoit que la comptabilité des partis doit intégrer les comptes de toutes leurs organisations territoriales et être tenue selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables.

L'information de la CNCCFP est renforcée puisque la liste des personnes ayant consenti des dons ou versé des cotisations à chaque parti ou groupement devra désormais être accompagnée du montant des dons ou cotisations. Ces informations ne seront pas publiques mais permettront à la CNCCFP d'être à même d'exercer les contrôles que la loi lui confie.

L'article 9 procède aux mêmes modifications s'agissant du financement des campagnes électorales.

La publication sommaire des comptes au *Journal officiel* de la République française est remplacée par une publication détaillée.

L'article 8 du projet de loi, qui regroupe l'ensemble des dispositions pénales applicables en cas de méconnaissance des règles en matière de financement des partis ou groupements politiques et harmonise également le quantum applicable à l'ensemble des peines encourues (trois ans d'emprisonnement et amende de 45 000 euros), à l'exception de certaines infractions moins graves qui demeurent punissables d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. L'article 9 procède aux mêmes modifications s'agissant du financement des campagnes électorales.

2. L'emprunt est à la fois encadré et facilité

a. Un meilleur encadrement de l'emprunt pour éviter le contournement de la législation sur les dons

- Encadrement des prêts des personnes physiques

L'article 8 pour le financement des partis et l'article 9 pour celui des campagnes électorales limitent la durée des prêts consentis par les personnes physiques à cinq ans et renforce les garanties pour le prêteur.

Le Sénat a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des lois et du Gouvernement, un amendement prévoyant qu'une personne physique ne peut verser un don à un parti ou groupement politique ou contribuer au financement

d'une campagne électorale que si elle est de nationalité française ou si elle réside en France. Il s'agit d'exclure du champ de financement de la vie politique française les personnes qui ne sont pas citoyens français ou dont l'administration française n'a pas la capacité de s'assurer de l'origine des revenus qui leur permettent de financer un ou plusieurs partis politiques.

- Interdiction des prêts accordés par les personnes morales

Prévue par les articles 8 et 9 du projet de loi, cette interdiction s'applique aux prêts consentis y compris par les personnes morales de droit étranger, et par les États étrangers à l'exception des partis politiques ainsi que des établissements de crédit ou société de financement ayant leur siège social au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

b. La création d'un médiateur pour offrir un meilleur accès au crédit aux candidats et aux partis politiques

La création d'un médiateur (article 10 du projet de loi ordinaire) vise à répondre aux difficultés de financement spécifiques aux partis politiques, propres aux risques liés à la réputation des partis ou aux scores électoraux.

Le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques serait nommé par décret du Président de la République pour une durée de six ans non renouvelable, après avis des commissions compétentes en matière de lois électorales.

Tout candidat, groupement ou parti politique ayant essuyé deux refus de demandes de prêts formulés auprès d'établissements de crédit différents pourrait le saisir.

Le médiateur ne disposerait pas de pouvoir de contrainte. Il s'engagerait à fonder ses recommandations sur une analyse de la solvabilité du parti ou du candidat qui le saisirait, et à ne jamais demander aux partenaires financiers d'interventions qui leur feraient manifestement courir un risque anormal. Les constatations du médiateur et les éléments recueillis au cours de la médiation ne pourraient être divulgués ni produits dans le cadre d'une instance juridictionnelle opposant les parties, sauf accord de celles-ci. Cette disposition a pour objectif de permettre un dialogue ouvert entre les parties.

Le Sénat a étendu ses missions aux difficultés rencontrées par un mandataire financier ou une association de financement en matière d'ouverture ou de fonctionnement de compte bancaire ou postal et a, en conséquence, modifié sa dénomination en « médiateur du financement des candidats et des partis politiques ».

B. LE PROJET DE BANQUE DE LA DÉMOCRATIE PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT SE CARACTÉRISE PAR SA PRUDENCE

1. Le caractère volontairement large du champ proposé

L'article 12 du projet de loi ordinaire, dans sa rédaction initiale, habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour que les candidats, partis et groupements politiques puissent assurer le financement de campagnes électorales et celui de la vie politique par l'obtention de prêts, avances ou garanties. Ce dispositif a été qualifié de « banque de la démocratie », intitulé ne figure pas dans l'article 12.

Le Gouvernement devait disposer d'un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi pour prendre l'ordonnance, puis d'un délai de trois mois, à compter de sa publication, pour déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification.

Lors de son audition au Sénat, Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice, a précisé qu'une mission serait confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA) et à l'Inspection générale des finances (IGF), pour étudier dans un délai de trois mois les conditions de mise en place de cette structure. Cette mission permettra d'identifier les causes des difficultés du financement, d'estimer les montants en jeu et d'évaluer l'impact éventuel des règles de financement sur l'ensemble des crédits qui seraient nécessaires. Elle sera également chargée d'examiner les modalités de création de la banque de la démocratie. La ministre a pris l'engagement de venir présenter aux parlementaires les conclusions de cette mission.

2. La forme et les missions de la nouvelle structure

L'habilitation laisse ouverte la question de la forme juridique de ce dispositif. Sont ainsi envisagées la possibilité d'une structure dédiée, éventuellement adossée à un opérateur existant, ainsi que l'intervention d'un mécanisme spécifique de financement. Afin de respecter la liberté d'entreprendre, le Conseil d'État a évoqué la possibilité de confier par voie d'appel d'offres un droit exclusif à un établissement de crédit chargé d'un service d'intérêt économique général. Pourrait également être créé un fonds de garantie ayant vocation à apporter sa garantie partielle aux prêts bancaires légalement octroyés aux candidats, groupements et partis politiques.

3. L'indépendance et le pluralisme politique

Selon l'article 12 proposé par le Gouvernement, l'ordonnance devait préciser les règles de fonctionnement de la nouvelle structure, dans des conditions garantissant à la fois l'impartialité des décisions prises, en vue d'assurer le pluralisme de la vie politique et la viabilité financière de la structure.

Les décisions d'octroi ou de refus d'octroi seraient prises par une autorité collégiale ne recevant aucune instruction du gouvernement, ni d'aucune autre autorité, afin de préserver l'indépendance de la banque de la démocratie vis-à-vis d'une intervention politique du gouvernement. Ce principe d'indépendance vis-à-vis du pouvoir politique a vocation à préserver le pluralisme de la vie politique. Elle n'a toutefois pas vocation à contrevenir aux règles de bonne gouvernance des établissements de crédit, les décisions restant fondées sur l'appréciation de la solvabilité de l'emprunteur, et devant être prises par des personnes qualifiées pour apprécier le risque de crédit.

4. Les critères de décision

Le Gouvernement considère que la banque de la démocratie n'a pas vocation à octroyer un prêt, une avance ou une garantie à un candidat non solvable, par cohérence avec la volonté d'éviter des subventions déguisées, prenant la forme de prêts non remboursés en violation des règles sur le plafonnement des dons.

Selon l'étude d'impact, l'octroi de crédits devra être fondé sur des critères transparents permettant d'apprécier la solvabilité du parti (tels que le patrimoine détenu par le parti ou un mécanisme de caution par des particuliers sympathisants) ou du candidat.

5. L'articulation avec le médiateur du financement aux candidats et aux partis politiques

Cette articulation est difficile à définir à ce stade. Lorsque les délais le permettent, la banque de la démocratie pourrait intervenir de manière subsidiaire, en cas d'échec d'une tentative de médiation par le médiateur du financement aux candidats et aux partis politiques. En cas d'urgence avérée liée à une échéance électorale et sur la base du refus de prêt, d'avance ou de garantie d'un ou plusieurs établissements de crédit, un candidat, un parti ou un groupement politique pourrait saisir directement la banque de la démocratie, le cas échéant en tenant le médiateur informé de sa situation. Il en irait de même si l'intervention du médiateur n'a pas permis d'obtenir le prêt, l'avance ou la garantie dans un délai compatible avec les échéances électorales.

6. Les enjeux financiers

Le volume des prêts ou des garanties accordées par la banque de la démocratie devrait être variable selon les années et les élections couvertes par son offre de prêt. Selon les premières estimations du Gouvernement, une année d'élections présidentielle et législatives, ce montant ne devrait pas représenter plus de 70 à 100 millions d'euros, dans l'hypothèse où la banque de la démocratie a vocation à accompagner des candidatures rendues solvables par les mécanismes de remboursement publics des dépenses de campagne. En 2012, selon le rapport de la CNCCFP, les candidats aux élections législatives et présidentielle ont emprunté

47 millions d'euros auprès des établissements bancaires, 38,3 millions d'euros aux partis et 1,6 million d'euros à d'autres entités, soit un total de 86,9 millions d'euros d'emprunts ; ils ont bénéficié de 85,3 millions d'euros de remboursements publics pour les comptes approuvés. L'intervention de la nouvelle structure se concentrerait sur des prêts ou des garanties dont la maturité n'est pas très élevée, notamment s'agissant des candidats aux élections.

IV. LA SUPPRESSION DE L'HABILITATION PAR LE SÉNAT

La suppression de l'article 12 par le Sénat se fonde sur plusieurs arguments.

A. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT DÉJÀ DES MESURES DESTINÉES À FACILITER L'ACCÈS AU CRÉDIT DES CANDIDATS ET DES PARTIS POLITIQUES.

La création du médiateur du financement aux candidats et aux partis politiques, prévue par l'article 10 du présent projet de loi, devrait déjà permettre d'atténuer certaines asymétries d'information entre les établissements de crédit et les candidats ou partis et de réduire le risque de réputation pour les banques.

En outre, le Sénat a considéré que le rationnement de l'offre de crédit lié à des défaillances de marché n'était pas avéré, l'analyse des données communiquées par la CNCCFP relatives à l'emprunt des candidats aux élections régionales de 2015 reflétant la grande disparité des emprunts contractés.

B. L'HABILITATION POURRAIT ÊTRE MIEUX ENCADRÉE

Le Sénat a estimé que plusieurs points de l'article 12 proposé par le Gouvernement pourraient être précisés :

- les objectifs et les conditions d'intervention du dispositif ;
- les garanties sur le mode de gouvernance et le respect du pluralisme politique ;
- la notion de « défaillance avérée du marché » ;
- les conditions de conciliation des objectifs de d'impartialité et de viabilité financière.

C. LES RISQUES FINANCIERS INHÉRENTS AU DISPOSITIF

Le Sénat a estimé que le mécanisme pourrait entraîner un risque de sélection adverse, où seules les demandes non satisfaites par le marché et donc *a priori* plus risquées lui seraient adressées, ou un risque de déport progressif, le

marché rationnant progressivement son offre de crédit pour le financement de la vie politique, alors que le volume des prêts ou garanties accordés pourrait atteindre 100 millions d'euros en année d'élection présidentielle.

D. LE DISPOSITIF POURRAIT ÊTRE RÉEXAMINÉ AU VU DES CONCLUSIONS DE LA MISSION DES INSPECTIONS

Enfin, le Sénat a souscrit aux observations du Conseil d'État sur les lacunes de l'étude d'impact du projet du Gouvernement.

Dans son avis sur le présent projet de loi ordinaire, le Conseil d'État, a souligné que le Gouvernement « *demande au Parlement une habilitation à légiférer avant même d'avoir fait procéder à une étude préalable de faisabilité* ». Précisant qu'il ne lui est « *pas possible d'apprécier l'adéquation de la mesure envisagée au regard des objectifs annoncés par le Gouvernement* », il a relevé que « *le Gouvernement ne justifie pas en quoi la création d'un dispositif spécifique chargé de consentir des prêts, avances ou garanties à des candidats et partis ou groupement politiques, serait nécessaire afin de garantir la transparence de la vie politique, alors que le présent projet de loi crée déjà directement, aux mêmes fins, un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques* ».

V. LA POSITION DE LA COMMISSION

Le rapporteur général propose de maintenir cette suppression, pour deux raisons.

Premièrement, le projet de loi ordinaire comprend déjà un ensemble très complet de mesures visant à la fois à mieux encadrer et à faciliter le financement de la vie politique et des campagnes électorales. L'article 10 prévoit notamment la création d'un médiateur du financement politique. Il y a donc un risque de doublon avec une banque de la démocratie.

Deuxièmement, la garde des Sceaux a annoncé qu'elle confierait une mission à l'IGF et à l'IGA pour préciser les contours que pourrait prendre la nouvelle structure et qu'elle présenterait ses conclusions aux parlementaires. Le Parlement pourra se saisir à nouveau de cette question au vu des conclusions de la mission des inspections.

*

* *

M. le rapporteur général. Le Sénat a supprimé cette disposition relative à l'institution d'une « banque de la démocratie ». Il s'agit de savoir si nous voulons la rétablir. Je n'y suis pas favorable.

M. Charles de Courson. Je suis le Sénat dans son approche. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un système de garanties, non d'une institution séparée.

M. Jean-Louis Bourlanges. Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est pour sa part assez attaché à cette initiative prise par l'ancien garde des Sceaux.

La commission émet un avis favorable au maintien la suppression de l'article 12.

*

* *