

N° 471

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 mai 2015

PROPOSITION DE LOI

relative à certaines recommandations de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Chaque année, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) publie un rapport d'activité qui comporte des propositions dont certaines sont réellement pertinentes. Le seizième rapport relatif à l'année 2014 formule ainsi diverses suggestions, la plupart figurant d'ailleurs déjà dans les précédents rapports.

Le plus souvent, le Gouvernement s'y est déclaré favorable (réponse à la question écrite n° 13017 de M. Jean-Louis MASSON, J.O Sénat du 16 avril 2015). Toutefois, il ne fait strictement rien pour les intégrer dans les projets de loi à caractère électoral ou pour soutenir les amendements présentés en ce sens par les parlementaires. La présente proposition de loi a pour but de remédier à cette attitude dilatoire.

➤ **Le visa des comptes de campagne par un expert-comptable**

Pour les petits candidats qui ont peu de moyens, le visa des comptes de campagne par un expert-comptable représente une dépense importante. Le coût en est parfois même supérieur aux dépenses de la campagne. De ce fait, l'omission du visa de l'expert-comptable est selon la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques « *une des principales causes* » de rejet des comptes de campagne.

D'où sa suggestion « *Compte tenu du coût que représentent les honoraires de l'expert-comptable pour certains candidats, la commission souhaiterait que le législateur rende cette obligation facultative pour les candidats n'ayant pas droit au remboursement forfaitaire de l'État* ».

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi tend à ce que les comptes de campagne des candidats n'ayant pas droit au remboursement

forfaitaire de l'État et ayant financé leur campagne sans recevoir de dons, soient dispensés du visa d'un expert-comptable.

➤ **La période de prise en compte des dépenses électorales**

Ainsi que l'avait déjà indiqué la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans un précédent avis, la période d'un an prévue pour la prise en compte des dépenses électorales est injustifiée car le bilan statistique des comptes de campagne montre que la quasi-totalité des dépenses est engagée au cours des six derniers mois (réponse à la question écrite n° 7104 de M. Jean-Louis MASSON, J.O Sénat du 19 septembre 2013). De plus, cette durée d'un an actuellement en vigueur est à l'origine de contentieux inextricables.

À ce sujet, le rapport de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques indique à juste titre : *« L'une des origines des mises en cause récurrentes d'élus, en particulier ceux des collectivités territoriales, portant sur l'utilisation de moyens publics par un candidat sortant, réside dans la longueur de la période de douze mois pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne. En effet, le caractère éventuellement électoral des dépenses exposées dans les douze mois avant l'élection est souvent difficile à contrôler, alors que l'essentiel de la campagne se déroule en fait dans les trois à six derniers mois. La commission suggère ainsi que soit étudiée la possibilité de raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales... Cette mesure pourrait également clarifier la question des primaires dites « ouvertes », ce qui répondrait à la préoccupation exprimée par le Conseil d'État ».*

L'**article 2** de la présente proposition de loi tend à ce que la période de prise en compte des dépenses électorales des candidats soit limitée aux six mois précédant le premier tour de l'élection.

➤ **Le périmètre des comptes d'ensemble des partis politiques**

Les grands partis sont organisés en fédérations, elles-mêmes divisées en sections. Or les sections ne sont pas toujours intégrées dans le compte d'ensemble des partis, alors même qu'elles participent au financement et à l'organisation des campagnes électorales.

Le rapport de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques indique : « *En pratique, les partis disposent d'une marge discrétionnaire importante pour déterminer quelles sont les diverses structures qui doivent être incluses dans leur périmètre comptable... Il serait souhaitable que le législateur se saisisse de la question de l'intégration des sections dans les comptes des partis pour ce qui est du périmètre de certification. En effet, celles-ci sont de fait des représentations des partis politiques mais dès lors qu'elles ne sont pas, contrairement aux fédérations, intégrées dans le périmètre de certification des comptes aucun contrôle sur leur financement n'est possible... Pour clarifier cette situation, il suffirait... que le code électoral prévoie expressément que seule une structure figurant dans le périmètre de certification des comptes d'un parti politique est habilitée à financer une campagne électorale... ».*

L'**article 3** de la présente proposition de loi prévoit que les seules structures habilitées à financer une campagne électorale sont celles qui figurent dans le périmètre de certification des comptes d'un parti politique.

➤ **L'obligation pour les partis politiques d'avoir deux commissaires aux comptes**

Beaucoup de partis politiques enregistrés auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ont des activités très réduites. L'obligation pour eux de faire contrôler leur compte par deux commissaires aux comptes est alors à la fois disproportionnée et très coûteuse.

A ce sujet, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques indique : « *Cette obligation peut représenter une source de difficulté pour certains partis, souvent de faible surface financière... Afin d'éviter ces situations, la commission préconise de limiter l'exigence de certification par deux commissaires aux comptes aux partis dont les comptes sont de montants élevés ou dont la structure est complexe. Dans les autres cas, le visa d'un seul commissaire au compte apporterait des garanties suffisantes et permettrait d'alléger la charge financière qui pèse de fait sur ces partis... ».*

La somme de 230 000 € correspond au montant des ressources au-dessus duquel les comptes annuels des syndicats professionnels doivent être certifiés et publiés, et la Commission nationale des comptes de

campagne et des financements politiques suggère de retenir cette référence. Seuls les partis dont les ressources totales dépassent ce seuil seraient alors obligés d'avoir deux commissaires aux comptes. Elle ajoute : « *En retenant cette limite, 42 partis auraient eu l'obligation en 2013 de déposer à la commission des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes, les autres partis pouvant ne désigner qu'un seul commissaire aux comptes* ».

L'**article 4** de la présente proposition de loi reprend cette suggestion concernant les partis politiques dont les recettes annuelles totales sont inférieures à 230 000 €.

➤ **Les risques liés au paiement direct des dépenses par les candidats**

L'interdiction pour un candidat d'effectuer un paiement direct sans passer par son mandataire est à l'origine de nombreuses difficultés. Elles sont reconnues par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques elle-même.

- Ainsi, quand une personne se décide à être candidate et à désigner son mandataire financier au dernier moment, le mandataire est confronté aux délais pour ouvrir un compte bancaire, puis pour obtenir un carnet de chèques. Bien souvent, la campagne est déjà largement engagée sans qu'il lui soit possible de payer aucune dépense, d'où des difficultés inextricables avec les imprimeurs, les agences de distribution et les autres fournisseurs.

- La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques constate aussi qu'un candidat est souvent obligé de payer des dépenses sur place (cas des consommations dans un café lors d'une réunion électorale...). Or il ne peut pas toujours être accompagné par son mandataire financier, muni du carnet de chèques. Pour remédier à cette difficulté, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques suggère de procéder à des paiements par carte bancaire. C'est un peu curieux car si le candidat peut utiliser à sa guise la carte bancaire du mandataire, il n'y a alors aucune raison d'interdire les paiements directs par le candidat.

En fait, par le passé les candidats qui ne percevaient pas de dons (ils sont de plus en plus nombreux), étaient dispensés d'avoir un mandataire financier. C'est la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui a profité d'une modification de la loi par voie d'ordonnance pour faire inclure dans le texte, une disposition obligeant tous les candidats à avoir un mandataire. Cette contrainte inutile est la source de nombreuses difficultés.

L'**article 5** de la présente proposition de loi rétablit la législation en vigueur par le passé, laquelle n'imposait aux candidats le recours obligatoire à un mandataire que dans le cas où une partie du financement de la campagne provient de dons.

PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L 52-12 du code électoral, le pourcentage : « 1 % » est remplacé par le pourcentage : « 5 % ».

Article 2

Au deuxième alinéa de l'article L 52-4 du code électoral, les mots : « l'année » sont remplacés par les mots : « les six mois ».

Article 3

- ① Après le deuxième alinéa de l'article L 52-8 du code électoral, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les subdivisions des partis ou groupements politiques visés au premier alinéa de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ne peuvent participer au financement d'une campagne électorale que si elles entrent dans le périmètre des comptes devant être certifiés dans les conditions prévues au deuxième alinéa de ce même article ».

Article 4

Dans la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, après les mots : « deux commissaires aux comptes » sont insérés les mots : « ou, si les recettes annuelles totales du parti ou groupement sont inférieures à 230 000 euros, par un seul commissaire aux comptes, ».

Article 5

Au premier alinéa de l'article L 52-4 du code électoral, après le mot : « élection » sont insérés les mots : « recueillant des fonds en vue du financement de sa campagne ».