

N° 117

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Jean-Pierre SUEUR et plusieurs de ses collègues visant à **pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale,***

Par M. Michel DELEBARRE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 492 (2014-2015) et 118 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	6
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
PERSONNE ENTENDUE.....	15
TABLEAU COMPARATIF .....	17
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION.....	19



## CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 28 octobre 2015, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Michel Delebarre, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 492 (2014-2015) visant à **pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale**.

Le rapporteur a rappelé l'origine et les conséquences d'une malfaçon législative intervenue lors de l'examen, dans des délais contraints, de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Depuis le 13 octobre 2013, le financement d'un parti politique par une personne morale est toujours illégal mais ne peut plus être sanctionné pénalement.

Pour combler cette lacune, la commission des lois a approuvé ce texte, après avoir adopté **deux amendements de son rapporteur** : l'un pour préciser la rédaction de l'infraction, l'autre pour assurer son application outre-mer.

**La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

Mesdames, Messieurs,

À la demande du Gouvernement, la proposition de loi, présentée par M. Jean-Pierre Sueur et ses collègues du groupe socialiste et républicain, sera examinée en séance publique le 5 novembre 2015.

Selon la volonté affichée par notre collègue dès l'exposé des motifs, ce texte vise à **corriger une malfaçon législative issue de l'article 16 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique**. Cette loi a été examinée dans des conditions d'urgence inédites puisque transmise, en première lecture, au Sénat le 26 juin 2013, elle a été adoptée, après modifications, le 15 juillet suivant. Après l'échec de la commission mixte paritaire, elle était examinée, en nouvelle lecture, par notre assemblée le 24 juillet 2015 en commission et le lendemain en séance publique, soit deux jours après l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale.

À l'initiative des députés, l'Assemblée nationale a introduit, au stade de la première lecture, des **dispositions relatives au financement de la vie politique** dont le Sénat s'est trouvé saisi. La section 3 du chapitre I<sup>er</sup> de la loi du 11 octobre 2013 modifie donc la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique dont le titre III fixe le cadre juridique des partis politiques et de leur financement.

Depuis 1988, **les partis politiques bénéficient en France d'une aide publique** constituée, depuis 1990, de deux fractions.

La première fraction, calculée pour la durée de la législature, revient aux partis politiques ayant réuni un électorat suffisant lors des précédentes élections législatives autour de leurs candidats : au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions en métropole ou à l'étranger ou au moins 1 % des suffrages exprimés pour chaque candidat présenté dans une ou plusieurs circonscriptions situées outre-mer. Ce montant est, en principe, proportionnel au nombre de suffrages obtenus par les partis politiques concernés au premier tour des élections législatives générales. Cependant, pour favoriser l'égal accès des femmes et des hommes

---

aux mandats électoraux, ce montant est d'autant plus réduit que l'écart entre candidats de chaque sexe est important<sup>1</sup>.

La seconde fraction repose sur le nombre de parlementaires qui déclarent s'inscrire ou se rattacher pour l'année au parti politique de leur choix bénéficiant de la première fraction. Avec l'article 14 de la loi du 11 octobre 2013, le choix d'une inscription ou d'un rattachement à un parti politique ultramarin est désormais réservé aux parlementaires qui sont élus dans une circonscription située outre-mer.

**Les partis politiques peuvent également bénéficier d'un financement privé.** Cependant, compte tenu du financement public, le juge constitutionnel a admis des limitations législatives à cette possibilité. Ainsi, sont interdits les dons financiers ou en nature provenant :

- d'une personne morale (État, collectivité territoriale, association, société, etc.), à l'exception des autres partis politiques<sup>2</sup> ;
- d'une personne physique si le montant des dons cumulés excède 7 500 euros par an, à l'exception des « cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux ».

L'article 15 de la loi du 11 octobre 2013 a modifié la prise en compte de ce plafond. Auparavant, chaque personne physique pouvait consentir un don maximal de 7 500 euros à chaque parti politique. Cette règle connaissait un contournement puisqu'un individu pouvait donner la somme maximale à plusieurs partis politiques chaque année, y compris des « micro-partis », qui pouvaient reverser à l'un d'entre eux ou à un parti tiers la somme ainsi collectée. Aussi le législateur a-t-il décidé que ce plafond ne s'appréciait plus par parti politique mais par donateur, quel que soit le nombre de partis bénéficiant d'un don de cette personne.

Cette modification introduite par l'Assemblée nationale en première lecture a été approuvée par le Sénat. En séance publique, par le dépôt d'un amendement, notre collègue Jean-Yves Leconte a soulevé la question de l'inadaptation de la sanction pénale attachée à la violation de cette règle du fait de sa modification. En effet, auparavant, était puni de 3 750 euros d'amende et d'un an d'emprisonnement, au même titre que le donateur, tout parti politique qui acceptait un don d'une personne physique en méconnaissance du plafond fixé par la loi. Cette infraction n'était plus envisageable en l'état car autant un parti politique savait qu'il méconnaissait la loi en acceptant un don supérieur à 7 500 euros, autant il n'était désormais

---

<sup>1</sup> En application de l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988, le montant de la première fraction est réduit à hauteur d'un pourcentage égal aux trois quarts de l'écart constaté entre candidats masculins et féminins rapporté au nombre total de ces candidats, dès lors que cet écart est supérieur à 2 % du nombre total de ces candidats.

<sup>2</sup> En 1988, la loi n'a pas interdit les dons des personnes morales aux partis politiques mais en a plafonné le montant puis les a assortis d'un avantage fiscal dès 1990 et a obligé leur publicité à partir de 1993 avant qu'en 1995, le principe d'interdiction soit finalement retenu par le Parlement.

plus capable de savoir si la personne physique avait déjà versé des dons, au cours de l'année, à d'autres partis politiques, la conduisant à dépasser le plafond légal. Par exemple, un parti politique aurait pu accepter en toute bonne foi le don de 2 000 euros d'une personne physique alors qu'il était illégal en raison d'un don concomitant de la même personne à un autre parti politique de 6 000 euros, don dont le second parti politique n'a pas les moyens d'avoir connaissance afin de le refuser. Seul pouvait donc rester sanctionné le fait de bénéficier du don d'une même personne physique au-delà du montant maximal car le parti politique ne pouvait alors ignorer que l'infraction était constituée.

En conséquence, l'article 16 de la loi du 11 octobre 2013 a été inséré par le Sénat, en première lecture, par un amendement défendu par notre collègue Jean-Pierre Sueur, alors rapporteur au nom de votre commission des lois, qui avait repris en séance publique cet amendement non défendu par son auteur. Adoptée par le Sénat avec l'avis favorable du Gouvernement, cette disposition a été maintenue, sous réserve de simples précisions rédactionnelles de son rapporteur, notre collègue député Jean-Jacques Urvoas, par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. La nouvelle rédaction de l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 est entrée en vigueur le 13 octobre 2013.

Cette rédaction malencontreuse de l'amendement et de la disposition qui en est issue en 2013 a permis un raisonnement *a contrario* qui empêche toute poursuite pénale en cas de violation de cette règle. Lorsque les dirigeants d'un parti politique ont été poursuivis en juin 2015 au chef de financement illégal de ce parti par une personne morale, sur le fondement de l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988, ces derniers ont relevé que la nouvelle rédaction de la disposition ne pénalisait pas le financement d'un parti politique par une personne morale puisqu'entraînait dans les prévisions de cet article le seul financement illégal par une personne physique.

**Si le financement d'un parti politique par une personne morale reste illégal en application de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, l'interprétation stricte de la loi pénale empêche d'incriminer ceux qui effectuent ou reçoivent un tel don.**

Avec son article unique, la proposition de loi dont est saisie votre commission propose justement de **redéfinir l'infraction, sans modifier les peines encourues** de telle sorte que soit passible de ces sanctions le don d'une personne morale au même titre que le don d'une personne physique au-delà du plafond légal.

Toutefois, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, affirmé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, fait obstacle à l'engagement de poursuites pénales pour des faits commis entre le 13 octobre 2013 et la date d'entrée en vigueur de la présente proposition de loi.

---

Votre commission a estimé que cette disposition visait à rétablir le périmètre de l'infraction que le législateur n'avait pas voulu modifier sur ce point en 2013 mais que la rédaction qu'il avait adoptée avait eu pour effet de restreindre. Sur proposition de son rapporteur, votre commission a néanmoins adopté un **amendement COM-2** proposant une rédaction alternative de l'**article unique** mais poursuivant la même finalité. Cette rédaction s'inspire fortement de celle de l'article 36 de la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne que le Conseil constitutionnel a censuré au motif qu'elle n'avait pas de lien avec le texte en discussion<sup>1</sup>.

D'une part, cette rédaction lève toute ambiguïté en précisant que la sanction pénale s'attache au financement par une personne morale d'un ou plusieurs partis politiques. D'autre part, elle distingue spécifiquement le don par une personne morale et celui par un État étranger ou une personne morale de droit étranger, interdit respectivement par le troisième alinéa et le sixième alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988. Enfin, elle supprime une mention superfétatoire selon laquelle peut être encourue de manière cumulative ou alternative la peine d'amende ou la peine d'emprisonnement, sachant que cette faculté relève, en tout état de cause, du pouvoir d'appréciation du juge pénal.

Votre commission a également adopté un **amendement COM-3** présenté par son rapporteur, introduisant un **article 2**, pour assurer l'application de cette modification sur l'ensemble du territoire national, comme l'avait été la modification précédente de l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 par l'article 35 de la loi du 11 octobre 2013.

\*

\*      \*

**Votre commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 13 août 2015, n° 2015-719 DC.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 28 OCTOBRE 2015

**M. Michel Delebarre.** - « Le Parlement est appelé à délibérer d'un ensemble de dispositions qui, à un titre ou à un autre, se présentent comme relatives aux rapports entre l'argent et la politique. [...] Or, à chaque fois, en 1988 comme en 1990 ou en 1992 - et aujourd'hui encore - le Parlement se voit contraint de légiférer en fin de session, à chaud et sous la pression des médias. »

Ces mots de notre ancien collègue Christian Bonnet, lorsqu'il rapportait la loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, décrivent parfaitement la situation du Parlement lors de l'examen de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, dont le projet a été transmis fin juin 2013 au Sénat en première lecture et adopté moins d'un mois après. Les députés avaient introduit des dispositions relatives au financement de la vie politique dans ce texte qui en était dépourvu. Le Sénat s'en saisit pour les améliorer. En séance publique, à la faveur d'un amendement, notre collègue Jean-Yves Leconte a soulevé une difficulté d'ordre constitutionnel : l'Assemblée nationale avait modifié les règles de plafonnement des dons des personnes physiques aux partis politiques. Ce plafond annuel de 7 500 euros était apprécié auparavant par parti politique, ce qui permettait à une même personne de donner cette somme la même année à plusieurs partis, y compris à des « micro-partis » qui collectaient au profit d'un seul parti. L'Assemblée nationale proposait d'apprécier dorénavant ce plafond par donateur et non par parti bénéficiaire, ce qu'approuva le Sénat. Cependant, les sanctions pénales prévues par la loi du 11 mars 1988 n'étaient plus adaptées car, lorsque ce don excédait ce plafond, était puni de 3 750 euros d'amende et d'un an d'emprisonnement autant la personne donatrice que le parti bénéficiaire. Or, le parti politique pouvait ignorer que le donateur avait effectué d'autres dons et qu'il acceptait un don au-delà du plafond légal. Cet amendement, repris en séance publique par le président Jean-Pierre Sueur, rapporteur du texte au nom de la commission des lois, reçut l'avis favorable du Gouvernement puis fut approuvé par l'Assemblée nationale.

Par ce biais, une malfaçon législative s'était insérée au sein de l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988. Elle se révéla quand des juges d'instruction voulurent au printemps 2015 poursuivre un parti politique pour financement par une personne morale : le périmètre de l'infraction ne le

permettait plus. La presse s'en fit l'écho. La loi pénale est d'interprétation stricte et par un raisonnement *a contrario*, seul le financement d'un parti politique par une personne physique au-delà du plafond légal est, en l'état nouveau du droit, sanctionné pénalement mais plus le don d'une personne morale.

Le financement d'un parti politique par une personne morale, à l'exception d'un autre parti politique, reste illicite mais ne peut plus être sanctionné pénalement pour les faits commis depuis le 13 octobre 2013. La proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur répare cette lacune pour l'avenir – selon le principe constitutionnel de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère. Je vous demanderai donc d'approuver ce texte, après vous avoir soumis un amendement rédactionnel et un autre pour en assurer l'application outre-mer.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de ce rapport très éclairant.

**Mme Esther Benbassa.** – Et bref !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Merci, Monsieur le rapporteur, de vous être penché avec sagacité sur ce texte. Lorsque la malfaçon – euphémisme ! – nous est apparue, j'ai derechef rédigé cette proposition de loi. Nos collègues députés ont préféré une solution qui leur semblait plus rapide et plus pratique – un amendement au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne – malgré le risque de censure que je leur signalais, la loi ayant un objet différent. Ce qui devait arriver arriva : le Conseil constitutionnel, au cœur du mois d'août, n'a pas manqué de censurer cet amendement déposé par facilité par les députés. Il a fallu revenir à la proposition de loi, qui eût pu être adoptée dès le mois de juillet sans cette mésaventure.

La disposition au cœur de cette proposition de loi a été présentée à la suite de l'affaire Cahuzac. Lors de plusieurs quinquennats, il était fréquemment nécessaire que le Parlement votât dans les délais le plus brefs. J'appartiens à ceux qui sont profondément attachés à la procédure parlementaire et à la double lecture, afin de bien écrire la loi. La généralisation de la procédure accélérée, dénoncée ces deux derniers jours, mais qui ne date pas d'hier, n'est pas une bonne chose pour l'écriture de la loi. Dans ces circonstances, aucun sénateur ni député, aucun de nos administrateurs ni ceux de l'Assemblée nationale, aucun ministre, aucun membre de cabinet ministériel, aucun service ministériel, aucun des journalistes qui nous font parfois la leçon n'a vu cette erreur – c'est la réalité ! Le seul qui l'ait découverte – et j'en suis désolé – c'est M. Wallerand de Saint-Just, que je ne connais guère. Je le redirai en séance publique à l'attention de tous ceux qui veulent réformer précipitamment : adoptons moins de lois, mais prenons davantage le temps de les faire !

**Mme Esther Benbassa.** – Quelle sagesse !

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Lors de la préparation de mon rapport, le président Sueur m’a fait part de l’histoire de ce texte et de la liste des personnalités qui l’avaient examiné sans voir la malfaçon.

**M. Philippe Bas, président.** – Monsieur Sueur, à qui pensiez-vous lorsque vous vous plaigniez de la procédure accélérée ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – À de nombreuses personnes ! J’ai évoqué plusieurs quinquennats...

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Vous êtes habile !

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article unique*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – L’amendement COM-2 poursuit le même objectif que le texte initial, dans une rédaction plus précise, fortement inspirée de travaux parlementaires sur la loi du 17 août 2015 portant adaptation de la procédure pénale au droit de l’Union européenne.

*L’amendement COM-2 est adopté.*

##### *Article additionnel après l’article unique*

**M. Hugues Portelli.** – Je retire l’amendement COM-1 : j’y tiens beaucoup mais le sujet pourra être mieux traité dans une proposition de loi à venir.

*L’amendement COM-1 est retiré.*

**M. Michel Delebarre, rapporteur.** – Nous comprenons ce retrait. L’amendement COM-3 assure l’application de la loi outre-mer.

*L’amendement COM-3 est adopté.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
<b>Article unique</b>			
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	2	Précision et harmonisation rédactionnelles	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l’article unique</b>			
M. PORTELLI	1	Suppression de la possibilité de dons entre partis politiques	<b>Retiré</b>
<b>M. DELEBARRE, rapporteur</b>	3	Application dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative	<b>Adopté</b>



## **PERSONNE ENTENDUE**

**M. Jean-Pierre Sueur**, sénateur, auteur de la proposition de loi

## TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique</p>	<p>Proposition de loi visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale</p>	<p>Proposition de loi visant à pénaliser l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale</p>
	<p>Article <del>unique</del></p>	<p>Article 1<sup>er</sup></p>
<p>Art. 11-5. – Ceux qui ont versé des dons à plusieurs partis politiques en violation de l'article 11-4 sont punis d'une amende de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement.</p>	<p><del>At</del> second alinéa de l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, après le mot : « consentis », sont insérés les mots : « par une personne morale ou ».</p>	<p><u>L'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est ainsi modifié :</u></p>
<p>Quand des dons sont consentis par une même personne physique à un seul parti politique en violation du même article 11-4, le bénéficiaire des dons est également soumis aux sanctions prévues au premier alinéa du présent article.</p>		<p><u>1° (nouveau) Le premier alinéa est ainsi modifié :</u></p>
		<p><u>a) Après le mot : « à », sont insérés les mots : « un ou » ;</u></p>
		<p><u>b) Après le mot « emprisonnement », la fin de l'alinéa est supprimée ;</u></p>
		<p><u>2° Le second alinéa est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</u></p>
		<p><u>« Les mêmes peines sont applicables au bénéficiaire de dons consentis ;</u></p>
		<p><u>« 1° Par une même personne physique à un seul parti politique en violation du même article 11-4 ;</u></p>
		<p><u>« 2° Par une personne morale en violation dudit article 11-4 ;</u></p>
		<p><u>« 3° Par un État étranger ou une personne morale de droit étranger en violation du même article 11-4. »</u></p>
		<p><b>Amdt COM-1</b></p>
		<p>Article 2 (nouveau)</p>
		<p><u>La présente loi s'applique en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna.</u></p>
		<p><b>Amdt COM-2</b></p>

**AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**



N°	COM-1
----	-------

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. PORTELLI

**ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE UNIQUE**

Après l'article unique, insérer un article ainsi rédigé :

Au troisième alinéa de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, après les mots : « personnes morales », les mots : « à l'exception des partis ou groupements politiques » sont supprimés.

**OBJET**

En modifiant l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, cet amendement met fin à l'exception permettant aux partis politiques d'effectuer un don à un autre parti politique alors que cette possibilité est strictement interdite pour toutes les autres personnes morales. Cette possibilité suscite des difficultés dans le suivi des flux financiers que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) soulève régulièrement dans ses rapports. Si, en 1988, 28 partis politiques avaient déposé leurs comptes devant la CNCCFP, en 2012 ce nombre atteignait 381 dont certains n'avaient aucune activité militante mais servaient uniquement de "micro-partis".