

N° 463624

Association de financement du parti Reconquête !

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 16 novembre 2022

Décision du 8 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Alors que le paiement en ligne est devenu d'usage courant pour les transactions commerciales, on ne s'étonnera pas que la question se soit posée de son utilisation pour récolter des dons pour le financement d'une campagne électorale ou d'un parti politique. Elle a donné lieu à une intervention récente du législateur. Le recours dont vous saisissez l'association de financement du parti Reconquête ! est dirigé contre une des mesures réglementaires d'application des nouvelles dispositions législatives, dont il est utile de commencer par rappeler la genèse.

1.1. Si l'on s'en tient à l'aspect *technique* d'une opération de paiement en ligne, elle peut être mise en œuvre selon deux modalités, qui font chacune intervenir un prestataire de services de paiements (PSP) au sens de l'article L. 521-1 du code monétaire et financier. La banque qui tient le compte du mandataire financier ou de l'association de financement peut mettre à sa disposition une solution de type « *vente à distance* » pour recueillir directement sur ce compte des versements par carte bancaire ; c'est la banque qui est alors le PSP. Mais il semble que le coût de ces solutions et leur complexité de mise en place dissuadent beaucoup des intéressés, qui préfèrent se tourner vers d'autres PSP dits « indépendants », spécialisés dans ce type d'intermédiation : des plateformes de paiement (par exemple Stripe), où le versement par carte bancaire abonde un compte créé par le destinataire auprès de la plateforme ; des portefeuilles de paiement (par exemple PayPal), où tant le compte d'origine du versement que le compte destinataire doivent être créés auprès du prestataire. Les fonds reçus sont ensuite transférés au compte de dépôt du mandataire ou de l'association, mais ils ont dû transiter par ce compte « passerelle ».

C'est cette particularité qui a posé problème, car elle conduit à méconnaître le principe d'unicité du compte de dépôt ouvert par les mandataires ou associations de financement, résultant de l'article L. 52-6 du code électoral, pour le financement des campagnes, et des articles 11-1 et 11-2 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, pour le financement des partis. A l'occasion des élections législatives de 2017, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé irrégulier le recueil de dons par un mandataire par le biais du prestataire PayPal (décision n° 2018-5409-AN du 25 mai 2018) ; il a ensuite indiqué, dans ses observations générales sur le scrutin, que « *si le législateur entendait assouplir les dispositions en vigueur, afin de permettre le recours à de telles modalités de recueil de dons par les candidats, il lui reviendrait de définir un cadre garantissant la*

traçabilité des opérations financières et, notamment, la fiabilité de la justification de la qualité de personne physique des donateurs ».

1.2. Ce choix d'assouplir les règles pour permettre le recours à tout PSP a été fait peu de temps après, par le vote d'un amendement d'origine parlementaire lors de la discussion de ce qui est devenu la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral. Un alinéa rédigé de manière identique a été ajouté aux articles L. 52-6 du code électoral et 11-1 et 11-2 de la loi du 11 mars 1988, disposant que « *pour recueillir des fonds* », le mandataire financier ou l'association de financement « *peut avoir recours à des prestataires de services de paiement définis à l'article L. 521-1 du code monétaire et financier* ». Pour ce qui est des garanties dont le recueil de fonds doit être assorti, les nouvelles dispositions se bornent toutefois à les renvoyer à un DCE, qui doit déterminer « *les modalités de ces transferts financiers afin de garantir la traçabilité des opérations financières* » et le respect des règles figurant aux articles L. 52-8 du code et 11-4 de la loi de 1988 : pour les dons des personnes physiques, condition de nationalité ou de résidence et plafonnement à un certain montant par donataire ; interdiction du financement par les personnes morales, autres que les partis ou groupements politiques, et par les Etats et personnes morales étrangers.

Aussi le décret n° 2020-1397 du 10 novembre 2020, pris pour l'application de la loi du 2 décembre 2019, a-t-il créé un article R. 39-1-1 du code électoral et un article 11-3 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 (pris pour l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques). Les nouvelles dispositions réglementaires imposent notamment au mandataire ou à l'association de financement de s'assurer que le PSP « *met en place des procédures permettant de s'assurer du respect* » des règles que nous avons mentionnées et qu'il lui fournit « *pour chaque donateur ou cotisant, toutes les informations requises* » pour l'établissement du reçu, « *concomitamment au versement des fonds sur le compte de dépôt ouvert par le mandataire* » ou l'association, « *ainsi qu'une attestation sur l'origine des fonds et la qualité de personne physique du donateur, cotisant ou prêteur* ». Elles exigent aussi que le montant perçu soit « *versé intégralement et sans délai sur le compte de dépôt* » du mandataire ou de l'association, et précisent à ce propos : « *la perception éventuelle de frais par le prestataire ne peut intervenir qu'après ce versement* ».

1.3. C'est autour de cette seule dernière précision que se noue le présent litige – et, en outre, seulement dans le champ du financement des partis politiques (5° de l'article 11-3 du décret du 9 juillet 1990) ; aucune contestation n'est formulée (à ce stade) à l'encontre de la disposition correspondante du code électoral.

L'association de financement du parti Reconquête ! a eu recours pour le recueil de financements en ligne au PSP Stripe mais s'est vu alerter, par la CNCCFP, sur la non-conformité de cette pratique aux dispositions que nous venons de présenter, le prestataire prélevant une commission sur chaque montant perçu avant son reversement. L'association a alors demandé au Premier ministre, en mars 2022, l'abrogation du 5° de l'article 11-3, en faisant valoir que la perception immédiate d'une commission sur chaque versement est l'usage de la quasi-totalité des PSP « indépendants », correspondant à leur modèle économique : seules les banques offrant des solutions de « vente à distance » facturent des

frais par période et donc postérieurement à chaque transaction. L'exigence posée par le décret reviendrait ainsi à vider de sa portée le choix fait le législateur d'ouvrir la possibilité de recueillir des financements par le biais de tout PSP, et ce, d'après l'association, sans que cette exigence soit justifiée par la nécessité d'assurer la traçabilité du financement et le respect des règles résultant de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988. Les dispositions en cause seraient dès lors contraires à la loi qu'elles sont censées appliquer, entachées d'incompétence car excédant l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire, et révéleraient un détournement de pouvoir.

La demande d'abrogation étant restée sans réponse, l'association de financement vous demande l'annulation du refus qui lui a été opposé, en développant le même argumentaire.

2.1. Il n'est pas contesté que la règle litigieuse rend en pratique impossible le recours à la quasi-totalité des PSP « indépendants », sauf à ce que ces derniers accordent aux mandataires ou associations de financement des conditions, en matière de rémunération des transactions, différentes de celles qu'ils appliquent à tous leurs autres clients – une éventualité qui paraît peu réaliste. Il s'agit bien d'une restriction importante à la faculté que la modification apportée dans la loi de 2019 a précisément pour objet d'ouvrir. Une telle restriction n'est donc légale que si elle est nécessaire pour assurer les garanties que le législateur a demandé au pouvoir réglementaire de mettre en place.

2.2. En défense, le ministère de l'intérieur justifie la règle par le besoin d'éviter que ne se crée une « *caisse de compensation* » entre le compte du mandataire ou de l'association et le PSP. En d'autres termes, qu'il ne soit pas possible de connaître le montant initial, brut, du versement ni celui des frais supportés, dès lors qu'au final seul un montant net sera visible sur le compte de dépôt. L'enjeu, on le voit, est d'assurer la traçabilité exhaustive des recettes et des dépenses gérées par le mandataire ou l'association de financement : ces recettes doivent être constituées des dons et cotisations bruts, et c'est en particulier au regard des montants bruts que sera apprécié le respect du plafond de dons par personne ; les frais des transactions sont quant à eux des dépenses du parti politique qui doivent pouvoir être identifiées en tant que telles.

Mais cette traçabilité nous semble déjà assurée par ailleurs au moyen d'autres dispositions du même décret. Nous avons cité l'obligation pour le PSP de transmettre, dès le versement des fonds, les informations nécessaires à l'établissement du reçu (3° du même article 11-3), soit le nom de chaque donateur ou cotisant ainsi que le montant de sa contribution : c'est à ce stade que le montant brut, nécessairement connu du prestataire, devra être indiqué ; et le mandataire ou l'association sera ainsi à même de suivre les versements reçus pour leur montant brut, ainsi que par déduction le montant des frais supportés, donc de les faire apparaître comme tels dans les comptes qu'il doit établir.

2.3. Ainsi qu'il ressort plus clairement du mémoire en duplique de l'administration, le problème rencontré est moins celui d'une impossibilité d'assurer la traçabilité que celle d'une moins grande commodité des opérations de contrôle par la CNCCFP des montants déclarés. Lorsque le montant brut est déclaré aussi celui qui est versé sur le compte de dépôt, il est certes plus facile de procéder à un contrôle de cohérence avec les flux d'opérations sur ce compte. Avec des versements nets de commissions, la même opération suppose de prendre en

compte le montant de ces dernières, qui n'est pas aisé à reconstituer dès lors que les PSP en font varier le mode de calcul (selon le cas, forfaitaire, proportionnel ou dégressif) selon des paramètres contingents comme le volume des transactions. Mais malaisé ne veut pas dire impossible : le mandataire, ou l'association de financement, qui est client du PSP, doit être en mesure d'en obtenir les modalités de calcul des commissions et de les faire connaître à la CNCCFP.

Enfin, il est clair que le versement de montants bruts sur le compte de dépôt est une commodité pour le mandataire lui-même : il a pour ainsi dire sous les yeux à chaque instant le niveau de consommation des plafonds qu'il doit respecter, celui des dons par personne pour le financement d'un parti et le plafond d'ensemble applicable aux campagnes électorales – ces dernières n'étant pas en cause dans le présent litige, nous l'avons dit, mais ce que vous jugerez sera difficilement sans répercussion sur leur réglementation, et il est certain que l'enjeu du suivi des plafonds est ici plus lourd encore. Mais c'est alors au mandataire de prendre la mesure des responsabilités qu'impliquera pour lui le recours à un PSP, à savoir de s'astreindre à une forme de « double suivi » portant à la fois sur l'état de son compte et sur les informations transmises par le prestataire en application du 3° de l'article 11-3 du décret. Nous ne pensons pas en revanche qu'il appartenait au pouvoir réglementaire de le protéger des risques inhérents à ce mode de recueil des fonds en l'empêchant, en pratique, d'y recourir.

3. Au final, notre avis est qu'en interdisant le reversement des dons après prélèvement des frais par le PSP, les dispositions critiquées méconnaissent les articles 11-1 et 11-2 de la loi du 11 mars 1988.

Si vous nous suivez, vous annulerez donc le refus d'abroger le 5° de l'article 11-3 du décret du 9 juillet 1990, en tant que ses dispositions ont cet effet, et ferez droit aux conclusions à fin d'injonction de les modifier en ce sens, dans un délai que vous pourrez raisonnablement fixer à six mois à compter de la notification de votre décision. Le refus d'abroger illégal se limite à ce champ et ne s'étend pas à l'ensemble des dispositions du 5° : rien dans ce qui a été discuté ne justifie de remettre en cause l'exigence d'un reversement « *immédiat* » sur le compte de dépôt, ni celui d'un reversement « *intégral* » une fois clarifiée la portée de ce terme au regard de la problématique du prélèvement de commission.

Nous ne vous proposons en revanche pas, dans les circonstances de l'espèce et sachant que la requête a été présentée sans ministère d'avocat, d'accueillir les conclusions présentées par l'association requérante au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.