ASSEMBLÉE NATIONALE

17e LÉGISLATURE

Compte rendu

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

– Audition de M. Christian Charpy, dont la nomination en tant que président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Ugo Bernalicis, rapporteur)..... 2

– Informations relatives à la Commission 13

Mercredi
14 mai 2025

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 67

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Présidence de M. Florent Boudié, président

ASSEMBLÉE NATIONALE

La séance est ouverte à 11 heures.

Présidence de M. Florent Boudié, président.

La Commission auditionne M. Christian Charpy, dont la nomination en tant que président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est proposée par le Président de la République, et vote sur cette proposition de nomination dans les conditions prévues par l'article 29-1 du Règlement (M. Ugo Bernalicis, rapporteur).

M. le président Florent Boudié. Le président de la République propose de nommer M. Christian Charpy à la fonction de président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), en remplacement de M. Jean-Philippe Vachia.

Conformément à l'article 13 de la Constitution, cette nomination ne pourra pas avoir lieu si l'addition des votes négatifs des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat atteint trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Ainsi qu'en dispose l'article 29-1 du règlement de l'Assemblée, la commission a désigné un rapporteur appartenant à un groupe minoritaire ou d'opposition. Il s'agit de M. Ugo Bernalicis, du groupe LFI-NFP, qui a adressé un questionnaire à M. Charpy, auquel ce dernier a apporté des réponses écrites. Ces réponses ont été transmises hier aux commissaires, puis mises en ligne sur le site internet de l'Assemblée.

M. Ugo Bernalicis, rapporteur. Chacun d'entre nous connaît bien ici la CNCCFP à laquelle nous sommes régulièrement confrontés en tant que députés, comme le sont nos organisations politiques. Les questions qui vous ont été adressées, monsieur Charpy, portent avant tout sur votre capacité à exercer ce rôle en toute indépendance. Une telle institution s'expose en effet au soupçon de tentatives de déstabilisation à des fins politiques. Je vous ai notamment interrogé sur l'invalidation des comptes de campagne de Nicolas Sarkozy, mais je pense aussi au signalement – ou plutôt à la fuite dans la presse – dont mon mouvement politique a été l'objet en 2018, qui a conduit à des perquisitions dans le cadre d'une enquête dont nous n'avons plus aucune nouvelle. C'est dire l'impact que les décisions de la Commission peuvent avoir sur le fonctionnement politique, démocratique et électoral de notre pays.

Votre parcours se caractérise par une forme d'indépendance liée à vos fonctions à la Cour des comptes, mais vous avez aussi exercé des fonctions de conseil auprès de personnalités politiques, ce qui peut soulever des questions.

Je vous ai notamment interrogé sur le respect par la CNCCFP de l'égalité de traitement des différents candidats. Il arrive en effet parfois que ces derniers ne soient pas interrogés de la même façon par la Commission au sujet de dépenses pourtant identiques. Quelles sont vos intentions pour que dans son organisation future, la Commission évite cet écueil ? Qu'en est-il de sa capacité, en période électorale, à fournir des informations fiables et utiles aux candidats, étant précisé qu'il n'est pas rare qu'elle apporte, à des questions pourtant concrètes sur les dépenses électorales, des réponses plutôt évasives qui ne font qu'indiquer le cadre légal sans préjudice aucun de sa décision définitive.

J'en viens au risque d'ingérence dans les partis, en particulier aux prêts qui leur sont octroyés – un point de faiblesse de la CNCCFP, comme l'ont montré les travaux en cours de la commission d'enquête sur les élections. Les dons des personnes physiques sont plafonnés ; un prêt non remboursé s'apparente plutôt à un don et permet de s'affranchir du plafond en question. Or la CNCCFP ne semble pas en mesure de s'assurer que les prêts ne sont pas des dons dissimulés, d'où mes questions sur ses capacités de contrôle.

Enfin, d'une année à l'autre, le guide du candidat et du mandataire varie quant aux dépenses devant être imputées sur le compte de campagne – je pense par exemple au remboursement des autocollants affichés sur la devanture des locaux de campagne, qui obéit à des conditions très détaillées, selon que le nom ou le logo du parti y figure. Ce sont des règles contraignantes pour les candidats et difficiles à contrôler par la CNCCFP, avec un impact minime sur le résultat électoral ou sur le déroulement de la campagne. Prévoyez-vous de les harmoniser, en lien avec les organisations politiques qui pourront vous apporter leur regard pratique ?

M. Christian Charpy. Je suis très honoré de me trouver devant vous et que le président de la République ait proposé de me nommer à la présidence de la CNCCFP, si le Parlement ne s'y oppose pas.

Je connais le rôle éminent que joue la CNCCFP dans le fonctionnement de la vie démocratique du pays, aux côtés d'autres institutions avec lesquelles elle se trouve en forte interaction. Veiller à la régularité des financements de la vie politique, tant des campagnes électorales que des partis politiques, est primordial pour assurer la confiance des citoyens envers les élus, les partis et les institutions. Je suis très enthousiaste à l'idée d'assumer cette mission essentielle.

J'ai passé la majeure partie de ma longue vie professionnelle au service de l'État, en alternant des fonctions de contrôle – à la Cour des comptes en début de carrière, puis depuis 2012 – et des fonctions de conseil – auprès de Simone Veil entre 1993 et 1995, puis de Jean-Pierre Raffarin à Matignon entre 2003 et 2005. J'ai également exercé des fonctions de direction et de management : j'ai été directeur général de Radio France internationale (RFI), président de l'Établissement français du sang, et directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) puis de Pôle emploi entre 2005 et 2011.

J'ai exercé dans des domaines variés : sur les questions sociales – santé, sécurité sociale et emploi – et sur les finances publiques à la Cour des comptes puisque j'étais, jusqu'en septembre dernier, membre du Haut Conseil des finances publiques. Depuis 2023, je me consacre essentiellement aux questions régaliennes, qui incluent la question des finances publiques locales. Dans le cadre des rapports qu'y consacre la Cour des comptes, j'ai souvent eu l'occasion de rencontrer les élus et leurs associations sur ces questions importantes.

Enfin, j'ai beaucoup travaillé sur les comptes : j'ai piloté la certification des comptes de la sécurité sociale puis la certification des comptes de l'État. Je fais également partie de l'équipe qui pilote la certification des comptes des assemblées parlementaires.

Sans doute mon expérience de président de chambre à la Cour des comptes – c'est-à-dire d'une instance collégiale composée d'hommes et de femmes d'origines, de convictions personnelles et de parcours professionnels diversifiés, qui s'efforce d'aboutir à des décisions consensuelles – sera-t-elle utile pour présider la CNCCFP.

Je n'ai aucun engagement incompatible avec la fonction de président de la CNCCFP. J'ai été président de chambre à la Cour des comptes pendant cinq ans : la neutralité et l'indépendance sont chevillées au corps de tout magistrat et je ne fais pas exception. Par ailleurs, je renoncerai à tout engagement qui poserait un problème de neutralité.

La jurisprudence des comptes de campagne est assez bien établie, même si elle peut évoluer en fonction du contexte dans lequel elle intervient : je pense aux questions relatives aux réseaux sociaux.

En 2024, se sont succédé l'examen des comptes du renouvellement partiel du Sénat au premier trimestre, des élections européennes puis des élections législatives imprévues. La Commission a achevé l'essentiel de ce travail et pris toutes les décisions correspondantes, à l'exception peut-être de quelques recours gracieux qui restent à instruire. J'ignore ce que nous

réserve l'année 2025 au-delà de quelques élections partielles – peut-être un référendum, nous verrons bien. Les échéances importantes pour moi sont les élections municipales et le renouvellement partiel du Sénat en 2026, puis l'élection présidentielle de 2027, peut-être suivie d'élections législatives.

J'ai pu constater la complexité des règles de financement des campagnes et des partis. La Commission doit être la plus proactive possible pour faire en sorte que les candidats et leurs mandataires les connaissent mieux : le guide du candidat et du mandataire, qui évolue chaque année, devra être le plus précis possible bien que les circonstances puissent donner lieu à des interprétations ou à des jugements différents, et nous apporterons les réponses aux questions posées pendant les périodes électorales – même si, je l'ai bien noté, la Commission ne fait pas de rescrit au sens du rescrit fiscal : je travaillerai sur ce point.

Je pense nécessaire d'entreprendre des actions de communication plus proactives. Le prochain congrès des maires de France devrait être l'occasion pour la Commission de présenter la manière dont nous travaillons.

Mon anté-prédécesseur a engagé un programme de dématérialisation de la remise des comptes, nommé Fin'pol. Il a fonctionné pour l'élection présidentielle de 2022 et pour les élections européennes, mais il ne supporte pas la charge d'un nombre élevé de comptes à traiter, raison pour laquelle il n'a pas été utilisé pour les élections législatives de 2024 et nous ne l'utiliserons pas, car le risque serait trop grand, pour les élections municipales de 2026. Nous le sécuriserons pour 2027 et ferons en sorte qu'il fonctionne mieux en vue des élections départementales et régionales de 2028.

Il faut aller plus loin dans l'examen des risques d'ingérences en matière de dons ou de prêts. La Commission travaille déjà à s'assurer que les prêts sont remboursés, mais elle souhaiterait avoir des pouvoirs supplémentaires pour contrôler l'origine des fonds, comme c'est le cas pour la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Il faudrait également qu'elle ait la possibilité de recevoir des signalements de Tracfin.

À propos des réseaux sociaux, certaines décisions peuvent paraître surprenantes, comme celle de ne pas imputer sur les dépenses électorales l'abonnement à un compte X *Premium*, considéré comme de la propagande donc n'étant pas une dépense légitime. Nous examinerons ce point. Sur un autre sujet, la Commission a proposé d'interdire le financement, par les candidats, des campagnes d'adhésion ou de dénigrement des influenceurs.

S'agissant des comptes des partis politiques, les compétences de la Commission sont plus restreintes. Elle ne contrôle pas leur gestion mais s'assure de leur dépôt, de leur certification par un ou deux commissaires aux comptes et de leur conformité avec le cadre comptable fixé. Mon prédécesseur a souhaité – à juste titre – intensifier le travail d'examen des annexes des comptes des partis : c'est là, en effet, que peuvent se cacher des informations permettant de mieux contrôler les prêts et dons.

En outre, la publication des comptes des partis politiques par la Commission et l'analyse globale qui en est faite ne sont pas inintéressantes pour la connaissance par le public des conditions dans lesquelles se finance notre démocratie.

M. Jonathan Gery (RN). La CNCCFP exerce des pouvoirs importants et prend des décisions aux conséquences parfois irréversibles : elle peut rejeter un compte de campagne, refuser un remboursement public voire entraîner l'inéligibilité d'un candidat, le tout sans être soumise à un quelconque contrôle parlementaire. Un juge administratif peut intervenir, mais uniquement à la suite d'un recours. Or les recours contre cette instance ne sont pas suspensifs et la procédure administrative est souvent longue. En attendant que le juge statue, la sanction s'applique et le mal est fait : remboursement perdu, réputation entachée, inéligibilité parfois effective. Ce déséquilibre entre la puissance de l'autorité administrative et les droits du citoyen

candidat est préoccupant. Au nom de la sécurité juridique et de l'équité électorale, ne faut-il pas prévoir que les recours contre les décisions les plus graves de la Commission puissent, à titre exceptionnel, être suspensifs ?

M. Guillaume Gouffier Valente (EPR). La CNCCFP exerce une mission cruciale pour le fonctionnement de notre démocratie, sa transparence, sa vitalité et sa capacité à assurer l'égal accès à toute personne à la possibilité de se porter candidat.

Il me semble nécessaire d'aller plus loin que les premières propositions évoquées sur la manière dont la CNCCFP assure que son action de contrôle ne porte pas atteinte aux principes démocratiques, notamment en matière de pluralisme et d'égalité d'accès aux élections. Les candidats, leurs mandataires mais aussi les experts-comptables doivent être mieux accompagnés dans la maîtrise de l'ensemble des règles qui sont parfois des freins à l'engagement politique, comme peuvent l'être également les délais de remboursement.

Par ailleurs, votre prédécesseur a soulevé la question du recours accru par certains partis politiques à des prêts contractés auprès de particuliers, qui peuvent être de toute nationalité, y compris extra-européenne, ce qui pose un problème de transparence. Comment la Commission peut-elle garantir l'origine de ces fonds ?

M. Jean-François Coulomme (LFI-NFP). Contrairement à notre collègue du Rassemblement national, nous ne remettons pas en cause la légitimité de la CNCCFP : il est important qu'un organisme contrôle la façon dont se déroulent et se financent les élections.

Le poste que vous briguez comporte une dimension morale et une dimension légale. Nous connaissons les règles du code électoral et la façon dont l'argent public est dépensé. Le remboursement a souvent lieu après de longs mois d'examen des comptes de campagne, ce qui est problématique puisque beaucoup de prêteurs et donateurs sont des particuliers modestes, mus par leurs seules convictions politiques.

En 2017, la presse a fait état d'un grand nombre de participations financières au parti d'Emmanuel Macron provenant d'Uccle, une petite commune belge qui accueille un grand nombre d'évadés fiscaux français. Ces dons de l'ordre de 7 500 euros par personne physique sont défiscalisés à hauteur de 5 000 euros. Ceci nous pose un problème d'ordre moral puisqu'il s'agit d'une réduction d'impôt. Or, nous préférerions un crédit d'impôt de manière à ce que les personnes qui ne sont pas imposables puissent aussi récupérer une partie de leurs dons.

La brutalité de la dissolution de l'Assemblée nationale a obligé de nombreux candidats à avancer les frais de campagne sur leurs fonds personnels à des montants supérieurs aux 10 % maximum des dépenses prévues par le règlement, du fait de la difficulté de trouver un établissement bancaire qui fournisse des moyens de paiement dans les délais les plus brefs. Dans mon cas, je n'ai reçu qu'un chéquier, qui plus est entre les deux tours des élections législatives seulement ; si j'avais voulu respecter les règles de la CNCCFP à la lettre, j'aurais commencé ma campagne électorale après le premier tour. Quelles solutions pourriez-vous mettre en place ?

M. Hervé Saulignac (SOC). La CNCCFP est une institution indispensable à laquelle les socialistes sont très attachés puisqu'elle a été créée par le gouvernement de Michel Rocard il y a trente-cinq ans. Mais c'est également une institution redoutée, notamment quelques semaines après les élections lorsque les candidats découvrent ses courriers et se demandent quelles nouvelles mesures jurisprudentielles elle fera valoir pour leur réclamer de l'argent, malgré toute la rigueur qu'ils apportent à la gestion de leurs comptes de campagne.

Les prêts consentis par des particuliers sont interdits dans le cadre de l'élection présidentielle, mais ils sont autorisés pour les élections législatives, sans plafond pour les partis et avec un plafond élevé pour les candidats. La question de leur origine ainsi que la difficulté

de vérifier leur remboursement dans les délais légaux nous font penser que la CNCCFP manque d'outils de contrôle. Est-ce également votre sentiment ?

Concernant le suivi du financement des partis politiques, nous observons un décalage dans le temps entre les dépenses de campagne, l'instruction des comptes de campagne et le dépôt des comptes des partis qui peut être effectué jusqu'à un an après la fin de la campagne. Pourrait-il y avoir une instruction des comptes de campagne en miroir de celle des comptes des partis politiques, comme l'avait souhaitée votre prédécesseur ?

M. Patrick Hetzel (DR). Je ne tournerai pas autour du pot : pour les députés du groupe de la Droite républicaine, votre parcours professionnel fait de vous une personnalité incontestablement qualifiée pour occuper la fonction de président de la CNCCFP. Mais cette audition est aussi l'occasion, pour les usagers de cette Commission que nous sommes, de vous interpeller sur ce qui nous semble perfectible dans son fonctionnement.

Premier point : l'homogénéité des procédures de contrôle. En effet, la Commission ajuste ses effectifs chaque année en fonction des besoins et j'ai eu l'occasion de constater que la doctrine de contrôle n'est pas uniforme d'un agent à l'autre.

Deuxième point : l'assistance et le conseil aux candidats. Il est parfois difficile, pendant les campagnes, d'obtenir des réponses de la Commission dans des délais suffisamment courts. Le guide du mandataire est utile mais il n'est pas exhaustif, et si quelques décisions sont disponibles sur le site, elles ne sont pas toujours exploitables. De plus, la foire aux questions ne contient qu'une seule question.

Je suggère la mise en place d'un moteur de recherche plus performant sur les décisions, d'un service de conseil dédié aux questions complexes pendant les campagnes ou encore un guide du mandataire plus prospectif, pour ne pas avoir à attendre une jurisprudence formelle concernant certaines dépenses. Vous engagez-vous à améliorer le dispositif de conseil aux candidats ?

M. Pouria Amirshahi (EcoS). Dans son rapport de 2023, la CNCCFP a formulé plusieurs recommandations pour renforcer la protection des campagnes électorales et du financement de la vie politique contre toute tentative d'ingérence étrangère. Nous voulions nous mettre à l'abri des interventions russes, et nous pensons désormais à la stratégie américaine depuis que le vice-président des États-Unis s'est permis de prendre position pour tenter d'influencer le scrutin allemand.

En France, plusieurs affaires ont mis en lumière ce problème sensible : d'abord, le prêt contracté par le Front national auprès d'une banque russe en 2014 ; puis celui de 10,6 millions d'euros accordé en 2022 à la candidate du Rassemblement national par une banque hongroise proche du premier ministre Viktor Orbán, lui-même réputé proche du Kremlin ; et enfin les soupçons du financement d'un candidat par le régime libyen de Mouammar Kadhafi lors de la campagne présidentielle de 2007. Ces exemples démontrent que la France n'est pas à l'abri de tentatives d'ingérence financière de la part d'États tiers qui veulent influer sur nos choix démocratiques. Il ne s'agit pas simplement d'un contrôle de comptes de campagne mais du destin de nos démocraties qui basculent les unes après les autres dans l'illibéralisme.

Dans ce contexte, le rapport de la Commission recommandait d'interdire les prêts et les cotisations des personnes physiques étrangères ne résidant pas en France, de renforcer le pouvoir de la Commission pour vérifier l'origine des fonds prêtés et, enfin, d'interdire le recours à des influenceurs rémunérés à des fins électorales. Envisagez-vous des pistes complémentaires pour renforcer la protection de notre démocratie ?

Mme Agnès Firmin Le Bodo (HOR). Le groupe Horizons votera évidemment en faveur de votre nomination mais votre audition, monsieur Charpy, est en effet pour nous l'occasion de vous interroger en tant qu'usagers de la Commission.

Les moyens dont dispose la CNCCFP vous semblent-ils adaptés aux missions qui lui sont confiées, qu'il s'agisse des délais de remboursement ou des informations et réponses que la Commission adresse aux candidats et à leurs mandataires, enjeux majeurs pour faire vivre notre démocratie ?

Seules les communes de plus de 9 000 habitants sont concernées par les statuts des comptes de campagne, ce qui fait un peu moins de 1 200 communes. Elles ont l'interdiction de recevoir des dons de personnes morales mais aucun remboursement public n'est prévu en contrepartie. Dans un contexte crise de l'engagement local, faudrait-il envisager une évolution de ces règles pour encourager les candidatures ?

Les candidats qui se présentent pour la première fois à une élection ont souvent des difficultés à appréhender les contrôles de la Commission : les pièces à fournir sont nombreuses et les retours parfois assez tardifs. On parle certes de dématérialisation, mais ce n'est pas pour tout de suite. Quelles solutions envisageriez-vous pour faciliter les contrôles et favoriser l'engagement local ?

M. Paul Molac (LIOT). Certaines demandes de la CNCCFP paraissent curieuses. Par exemple, j'ai dû solliciter une mairie pour refaire une attestation à propos d'une réunion effectuée dans une salle à titre gratuit parce qu'il y manquait la mention légale indiquant qu'elle devait respecter strictement le principe d'égalité entre les candidats en offrant à chacun les mêmes possibilités aux mêmes conditions.

Je reprends à mon compte les propos de Patrick Hetzel sur l'assistance aux candidats. Lorsqu'ils appartiennent à un parti politique, ils sont conseillés. Mais pour les candidats seuls ou sans étiquette, c'est compliqué. Un accompagnement supplémentaire pour les simples citoyens qui se présentent pourrait-il être prévu ?

La proportionnelle revient régulièrement dans le débat. Or le financement public dépend pour moitié des résultats des candidats dans chaque circonscription. Sans ces circonscriptions, comment financera-t-on les partis politiques ?

Le Rassemblement national a suggéré le contrôle parlementaire de la Commission, mais il me semblerait assez baroque que la Commission chargée de surveiller les députés soit contrôlée par ces mêmes députés : nous serions juge et partie. Quant à sa proposition de rendre les recours suspensifs, cela signifierait que la personne ayant commis une faute manifeste resterait en place – ce qui pose problème. Je suggère donc l'application du programme du Rassemblement national : la tolérance zéro.

Mme Sophie Ricourt Vaginay (UDR). L'équilibre entre la nécessaire transparence de la vie publique et le respect des droits fondamentaux des élus est au fondement de la démocratie.

La CNCCFP joue un rôle essentiel dans la préservation de l'intégrité du débat démocratique : elle veille à ce que les financements publics ne compromettent ni l'égalité entre les candidats, ni la sincérité des suffrages. Cette mission est indispensable à la confiance des citoyens dans nos institutions, mais cette exigence de transparence ne saurait s'appliquer au détriment de la présomption d'innocence, de la dignité des élus ou du respect de la vie privée.

Le président de cette Commission doit faire preuve de rigueur et d'impartialité en garantissant les droits fondamentaux des candidats et des élus, en particulier en faisant évoluer le respect des droits de la défense et du principe du contradictoire dans les procédures engagées contre les élus. Comment envisagez-vous d'y parvenir ?

Mme Monique Griseti (RN). En cas de soupçon à l'égard d'un candidat ou d'un parti politique, la CNCCFP a la possibilité de recourir au procureur de la République qui missionne alors des services de police dans le cadre d'une enquête préliminaire. De telles procédures initiées par la Commission ont entraîné de graves conséquences, notamment en

termes de réputation des candidats ou des formations politiques concernées, alors même qu'elles se sont soldées par des relaxes. Ne croyez-vous pas qu'une personne physique ou morale mise en cause devrait être informée de la procédure engagée à son encontre dès son commencement, avec la possibilité d'être assistée par un avocat qui pourrait par exception avoir accès à l'enquête préliminaire ?

D'autre part, la CNCCFP s'est rendue coupable de fuites régulières de documents ou d'informations sur des comptes de campagne ou de formations politiques, alors que certaines données devaient rester confidentielles ou que les procédures contradictoires n'étaient pas terminées. Comment jugez-vous cette pratique ? Votre présidence sera-t-elle intransigeante sur la confidentialité des informations, hormis celles devant être rendues publiques ?

Mme Béatrice Roullaud (RN). La CNCCFP, autorité administrative indépendante, a été créée par la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Quelques mois plus tard, le Conseil constitutionnel a précisé que la Commission était une autorité administrative, et non une juridiction : elle a pour mission de contrôler la régularité des comptes de campagne et des financements politiques mais ne se substitue pas aux juridictions – elle en a néanmoins adopté une posture proche en établissant une jurisprudence administrative.

Par exemple, dans l'affaire d'un compte rejeté par la Commission au motif d'une différence entre deux comptes, l'un présenté avec le visa d'un expert-comptable et l'autre non, le Conseil d'État a jugé le 14 octobre 2022 qu'il n'avait pas été rejeté à bon droit.

Cette interprétation des textes peut être perçue comme une manière d'adapter les règles aux situations concrètes mais elle en crée aussi de nouvelles, ce qui pose question. Considérez-vous qu'il s'agisse d'une bonne pratique ? Comptez-vous poursuivre dans cette voie sous votre présidence ?

M. Ugo Bernalicis, rapporteur. J'aimerais avoir votre avis, monsieur Charpy, sur la possibilité d'avoir recours aux services de Tracfin, qui me semble être une idée à double tranchant. Je vois l'intérêt d'avoir des informations auxquelles la Commission n'a pas accès pour procéder aux contrôles, mais Tracfin n'est pas une autorité administrative indépendante, ni un service judiciaire sous le contrôle d'un magistrat : il s'agit d'un service de renseignement administratif à la main du pouvoir exécutif.

La presse spécialisée a soulevé le cas d'un précédent directeur de Tracfin qui aurait utilisé la structure non pas à des fins de recherche d'informations, mais à des fins politiciennes : un collègue député en a fait les frais au début de son mandat par le biais d'une dénonciation calomnieuse sur ses anciennes activités professionnelles. Une procédure judiciaire est en cours.

Des signalements effectués par des préfectures auprès de la Commission ont été suivis de demandes d'annulation de comptes de campagne, alors même que le Conseil constitutionnel n'a pas donné suite après enquête, ni après une phase contradictoire identique à celle de la CNCCFP. Comment se prémunir de toute forme d'ingérence, y compris du pouvoir exécutif, sur le résultat des scrutins et sur les suites données aux élections ?

M. le président Florent Boudié. L'Assemblée nationale a voté une proposition de loi concernant la réforme du mode de scrutin à Paris, Lyon et Marseille. À cette occasion, de nombreuses questions ont été posées sur l'organisation des comptes de campagne dans ce nouveau contexte. Avez-vous des éclairages à apporter sur ce sujet ?

M. Christian Charpy. Monsieur le président, je n'ai pas la réponse à votre question. Contrôler les comptes de campagne dans une ville qui en possédera un pour chaque mairie d'arrondissement et un autre pour la mairie globale sera très compliqué – sans même

parler de la situation de Lyon avec les comptes de la communauté de communes. J'attends avec impatience que le texte soit voté et approuvé par le Conseil constitutionnel pour pouvoir travailler sur ce sujet.

Madame Roullaud, vous avez raison, la CNCCFP n'est pas une juridiction : c'est une autorité administrative indépendante placée sous le contrôle du juge de l'élection – Conseil constitutionnel, Conseil d'État ou juge administratif. Elle prend des positions pouvant être infirmées par un juge indépendant dont les décisions sont définitives. La Commission doit ensuite adapter sa pratique : des textes précis confrontés aux réalités peuvent poser des problèmes d'application.

Monsieur Gery, un contrôle parlementaire des décisions de la Commission n'est pas envisageable : il semble compliqué que celui qui est contrôlé contrôle celui qui contrôle. En revanche, le juge de l'élection doit exercer un contrôle plein et entier. Par ailleurs, la CNCCFP peut approuver ou rejeter un compte de campagne, mais elle ne prend pas de décision définitive sur l'éligibilité ou l'inéligibilité : c'est le rôle du juge constitutionnel ou du conseil d'État.

Monsieur Gouffier Valente, l'accompagnement des mandataires et des candidats doit effectivement être renforcé, ainsi que celui des experts-comptables qui sont des relais importants.

Madame Firmin Le Bodo, la CNCCFP est composée de quarante-sept personnes permanentes pour une charge de travail très lourde : pour une élection municipale par exemple, 5 000 comptes sont contrôlés dans un délai de quatre mois – seulement deux mois si l'élection est contestée. Les effectifs sont renforcés pendant les années électorales, et ils mériteraient de l'être pour la surveillance des réseaux sociaux ainsi que pour l'accompagnement des candidats en période de campagne. Le site internet devra également être amélioré.

Connaître l'origine des prêts est essentiel pour s'assurer de l'absence de risque d'ingérence étrangère. Je souscris d'ailleurs à la proposition de mon prédécesseur d'interdire les dons de personnes étrangères ne résidant pas en France. Il faut également renforcer les moyens de la Commission pour veiller à ce que les prêts soient remboursés : dans le cas contraire, il s'agit d'un don, donc d'une escroquerie. Des procédures ont déjà été lancées, il faut poursuivre dans cette voie.

Tracfin est un service de l'État, mais il doit nous transmettre des renseignements sans aucun tri en amont dès lors qu'un financement de compte de campagne est concerné. Par ailleurs, la Commission souhaite, et j'y souscris, avoir accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés (Ficoba) pour procéder à des investigations sans passer par un intermédiaire au sein du pouvoir exécutif.

Monsieur Coulomme, je comprends que vous vous demandiez si la Commission fait du moral ou du légal, mais elle doit appliquer des textes à des situations concrètes, ce qui peut laisser penser, d'un point de vue extérieur, que ses décisions ne sont pas harmonisées. Pour y parvenir, le guide du mandataire et les guides de contrôle des rapporteurs qui instruisent les comptes doivent être les plus précis possible. Du reste, pour mieux maîtriser les risques, je souhaite multiplier les audits en identifiant les domaines où le contrôle est prioritaire, notamment la fraude et le financement irrégulier. L'objectif est d'harmoniser les positions de la Commission concernant les décisions définitives et les échanges entre les rapporteurs et les candidats.

J'ai conscience de la difficulté à laquelle se sont heurtés les mandataires pour ouvrir un compte de campagne. Il me semble que cette démarche a été plus simple lors de la dernière élection car la Banque de France a fait respecter efficacement le droit au compte. En l'absence d'une banque de la démocratie, qui est en projet, je travaillerai avec la Banque de

France, puis avec les organismes de la Fédération bancaire française, et enfin avec le médiateur du crédit pour les campagnes électorales quand il sera nommé, pour veiller à ce que le droit au compte soit respecté et qu'un regard attentif soit porté aux personnes politiquement exposées. S'agissant de la tolérance des 10 % de l'avancement des frais de campagne sur des fonds personnels, aller au-delà serait une mauvaise solution : le risque est qu'une partie des dépenses échappe au compte du mandataire.

Monsieur Saulignac, je suis ravi d'apprendre que la CNCCFP est une institution redoutée ; elle doit simplement faire respecter la loi. Cependant, je souhaite qu'elle devienne plutôt une institution d'écoute et d'explication.

Le prochain guide du mandataire sortira pour la campagne municipale et je souhaite l'accompagner par des actions de communication en direction des partis, des mandataires, des experts-comptables ainsi que des maires dans mon intervention au prochain congrès des maires de France.

Madame Firmin Le Bodo, il n'est pas possible d'imposer les mêmes contraintes aux communes de moins de 9 000 habitants qu'à celles qui sont plus peuplées. Se pose néanmoins la question de la cohérence entre le remboursement des comptes de la campagne officielle et le remboursement des comptes de campagne : elle demandera une intervention législative, car l'avis du conseil d'État a complexifié la situation en mettant fin à l'étanchéité qui existait entre les deux.

D'autre part, et cela concerne l'intégralité des communes, une loi sur les dépenses de sécurité des candidats menacés a été votée en 2024 mais son décret d'application n'a pas encore été publié. Le ministère de l'intérieur devra régler cette question le plus vite possible.

Monsieur Molac, en effet les rapporteurs font parfois du zèle mais ils ont aussi la liberté de pousser plus loin leurs investigations s'ils l'estiment nécessaire. Cependant, je ferai attention à ce qu'ils restent dans les limites du raisonnable. Vous avez raison également sur l'aide à apporter aux candidats sans parti, dans le respect de l'égalité d'accès des personnes aux élections.

La CNCCFP fait régulièrement des signalements au procureur, comme elle en a l'obligation au titre de l'article 40 du code de procédure pénale. La présomption d'innocence s'applique mais je comprends que ce soit désagréable – c'est la raison pour laquelle je veillerai à ce que ces signalements soient effectués à bon escient.

Dans mes fonctions à la quatrième chambre de la Cour des comptes, je contrôlais les services de renseignement : je suis donc habitué à des procédures strictes de respect du secret. J'appliquerai ces mêmes procédures à la CNCCFP pour empêcher les fuites de documents confidentiels. Mon prédécesseur a veillé à la sécurité des systèmes d'information. La confidentialité des données et des décisions sera un point essentiel de mon mandat si le Parlement accepte ma nomination.

M. Ugo Bernalicis, rapporteur. Votre prédécesseur et vous-mêmes faites état de la faiblesse des moyens dédiés à la CNCCFP, qui a des conséquences sur les délais dans lesquels les décisions sont rendues : entre la première validation de compte et la dernière, il peut s'écouler un temps substantiel.

Par ailleurs, les nouvelles modalités de prise en compte des intérêts des prêts impliquent que certains candidats doivent les prendre en charge eux-mêmes. Or, l'esprit d'un compte de campagne, surtout quand le plafond remboursable n'est pas dépassé, est certes qu'on ne s'enrichisse pas, mais qu'on n'y soit pas non plus de sa poche : cela peut mener à une discrimination des candidats. Comment ferez-vous usage de votre indépendance pour réclamer les moyens nécessaires aux missions de la Commission ?

M. le président Florent Boudié. En effet, il est très juste d'indiquer qu'à cause des délais parfois trop longs, certains candidats doivent prendre à leur charge plusieurs centaines d'euros d'intérêts dus aux emprunts réalisés.

M. Christian Charpy. La possibilité existe de payer neuf mois d'intérêts par anticipation, bien que j'ignore si c'est suffisant.

Les limites de l'indépendance d'une autorité indépendante sont les moyens dont elle dispose pour faire son travail. Il y a d'une part les moyens humains : j'ai pu constater lors de ma rencontre avec les services de la Commission que les personnes qui y travaillent sont certes peu nombreuses mais objectivement compétentes et surtout extrêmement motivées. À preuve, la CNCCFP doit notamment anonymiser toutes ses décisions et ses documents préparatoires relatifs aux personnes physiques. Ce travail est nécessaire à la transparence mais chronophage : trois personnes s'en occupent quasiment à temps plein, c'est considérable. De même, une seule personne est dédiée à la surveillance des réseaux sociaux ; il en faudra davantage.

Je n'hésiterai pas à demander des moyens supplémentaires pour mieux accompagner les candidats pendant la période de contrôle. Pendant les périodes de campagne, nous recourons à des rapporteurs occasionnels et recrutons au moyen de contrats de six mois pour renforcer les effectifs de la Commission pendant les campagnes. Là encore, je n'hésiterai pas à demander davantage de moyens.

À cela doit s'ajouter la capacité juridique à ne pas dépendre d'autres administrations pour obtenir les renseignements dont nous avons besoin.

Mme Brigitte Barèges (UDR). Qu'un débat s'instaure entre le contrôleur et le candidat pendant l'analyse des comptes de campagne est tout à fait normal. Mais pour l'avoir vécu, des interventions extérieures peuvent advenir sans que le candidat en soit informé, comme des délations, des plaintes ou des envois de documents, parfois diffamatoires. Il faudrait peut-être qu'il soit interrogé sur ces éléments pour pouvoir apporter des réponses au plus vite : se défendre plus tard est compliqué.

M. Christian Charpy. La question du contradictoire faisait partie de l'ADN de la Cour des comptes : j'y suis culturellement habitué. Je sais que le dialogue se fait entre le rapporteur et le candidat ou son mandataire et que nous prenons en compte les délations ou les signalements, mais ce que vous dites m'étonne. Il me semblait que, dans le cadre de cet échange, les signalements reçus étaient mentionnés, sans toutefois en citer la provenance. Cependant, je ne sais pas encore comment fonctionne la Commission dans le détail.

M. le président Florent Boudié. Je vous remercie. Je vous invite, ainsi que le public, à quitter la salle afin que la commission puisse statuer.

La réunion est suspendue de 12 heures 10 à 12 heures 20.

Puis la commission, délibérant à huis clos, procède au vote par scrutin secret, en application de l'article 29-1 du règlement, sur la proposition de nomination.

Les résultats du scrutin ont été annoncés, simultanément à ceux de la commission des lois du Sénat, à 12 heures 20 :

Nombre de votants : 37

Blancs, nuls : 4

Suffrages exprimés : 33

Avis favorables : 30

Avis défavorables : 3

La séance est levée à 12 heures 25.

Informations relatives à la Commission

La Commission a *désigné* :

– Mme Emeline K/Bidi, rapporteure sur la proposition de nomination de M. Alain Espinasse comme directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) par le Président de la République ;

– M. Roland Lescure, rapporteur sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin de simplifier l'organisation de certains scrutins et l'examen des lois organiques (n° 1286) ;

– M. Jean Moulliere, rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative au droit de vote par correspondance des personnes détenues (n° 1163) ;

– M. Davy Rimane, rapporteur sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins (n° 1050) ;

– Mme Sophie Ricourt Vaginay, Mme Anne Bergantz et M. Éric Pauget, rapporteurs en vue du débat thématique de contrôle en séance publique du 12 juin 2025 sur le thème « Les résultats de la politique d'éloignement des personnes sous OQTF ».

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Xavier Albertini, Mme Marie-José Allemand, M. Pouria Amirshahi, Mme Brigitte Barèges, Mme Anne Bergantz, M. Ugo Bernalicis, Mme Sophie Blanc, Mme Émilie Bonnivard, Mme Pascale Bordes, M. Florent Boudié, Mme Maud Bregeon, Mme Blandine Brocard, Mme Colette Capdevielle, Mme Gabrielle Cathala, M. Vincent Caure, M. Pierre Cazeneuve, M. Paul Christophle, M. Jean-François Coulomme, Mme Nicole Dubré-Chirat, M. Emmanuel Duplessy, Mme Agnès Firmin Le Bodo, Mme Martine Froger, M. Jonathan Gery, M. Yoann Gillet, M. Guillaume Gouffier Valente, M. Patrick Hetzel, M. Sébastien Huyghe, Mme Marietta Karamanli, M. Philippe Latombe, M. Roland Lescure, M. Christophe Marion, M. Olivier Marleix, M. Stéphane Mazars, M. Ludovic Mendes, Mme Laure Miller, M. Paul Molac, M. Jean Moulliere, Mme Danièle Obono, Mme Sandra Regol, Mme Sophie Ricourt Vaginay, Mme Béatrice Roullaud, M. Hervé Saulignac, Mme Andrée Taurinya, Mme Céline Thiébault-Martinez, M. Roger Vicot

Excusés. - M. Jordan Guitton, M. Jérémie Iordanoff, Mme Karine Lebon, M. Aurélien Lopez-Liguori, Mme Marie-France Lorho, Mme Élisa Martin, Mme Naïma Moutchou, M. Éric Pauget, M. Julien Rancoule, M. Davy Rimane, M. Michaël Taverne, M. Antoine Villedieu, M. Jean-Luc Warsmann, M. Jiovanny William

Assistait également à la réunion. - Mme Elsa Faucillon