

Onzième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2008

Adopté par la commission en sa séance du 2 mars 2009

En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française, Paris, 2009
ISBN : 978-2-11-007548-2

Sommaire

Sommaire

LES ÉLECTIONS MUNICIPALES ET CANTONALES DES 9 ET 16 MARS 2008

Sommaire	5
Introduction	9

PREMIÈRE PARTIE

LE COMPTE-RENDU DU CONTRÔLE 13 |

Chapitre I

Les comptes présentés 15 |

1. Nombre et volume des comptes

.....	15
-------	----

Graphique 1

Les comptes déposés

- Élections cantonales 2008
 - Élections municipales 2008
- | | |
|-------|----|
| | 16 |
| | 16 |

Graphique 2

Répartition des dépenses déclarées par rapport au plafond autorisé

- Élections cantonales générales 2008
 - Élections municipales générales 2008
- | | |
|-------|----|
| | 17 |
| | 18 |

2. La ventilation des recettes et des dépenses

.....	18
-------	----

Tableau 1

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds

.....	19
-------	----

Graphique 3

Ventilation des recettes déclarées

.....	22
-------	----

Tableau 2

Comptes déposés. Ventilation des dépenses totales

.....	23
-------	----

Tableau 3

Ventilation des dépenses des candidats selon qu'ils ont obtenu plus ou moins de 5 % des suffrages exprimés

.....	24
-------	----

Chapitre II

Les décisions de la commission 26 |

1. Bilan général

.....	26
-------	----

Tableau 4

Décisions de la commission à la suite des élections générales cantonales et municipales de 2001 et 2008

.....	26
-------	----

Graphique 4	
Les décisions de la commission	
• Élections cantonales 2008	27
• Élections municipales 2008	27
2. Les réformations	28
Tableau 5	
Montants globaux des réformations de dépenses et de recettes	28
3. Le remboursement forfaitaire de l'État; la dévolution	29
Tableau 6	
Montants globaux des remboursements	30
Tableau 7	
Proportion de l'apport personnel remboursée au candidat	31
4. Les décisions de rejet	32
Tableau 8	
Analyse des décisions de rejet prononcées en 2001 et 2008	32
Tableau 9	
Montants globaux des comptes rejetés	34
Chapitre III	
Les suites des décisions	35
1. Les saisines du juge de l'élection	35
2. Recours gracieux et contentieux	37

DEUXIÈME PARTIE

LES ENSEIGNEMENTS DU CONTRÔLE 39

Chapitre I

La gestion et la présentation

des comptes de campagne 41

- | | |
|--|----|
| 1. Les questions relatives au mandataire financier | 41 |
| a) La date de l'entrée en fonctions | 42 |
| b) Les clarifications souhaitables | 43 |
| 2. Les questions relatives à l'expert-comptable | 45 |
| a) L'obligation de la présentation du compte
par un expert-comptable | 45 |
| b) la « régularisation » du visa de l'expert-comptable
après le dépôt du compte de campagne | 47 |

Chapitre II	
Les questions de fond	49
1. Les contributions des conjoints, des colistiers et des suppléants au financement de la campagne	49
a) Les contributions des conjoints des candidats	49
b) Les contributions des colistiers	50
2. La définition de la dépense électorale	51
a) L'ambiguïté de la définition législative	51
b) La dépense engagée	52
c) La dépense payée	54
3. La définition de la dépense remboursable	55
4. Les paiements directs sans intervention du mandataire	58
a) Les règles posées par le Code électoral	58
b) La position et les recommandations de la CNCCFP	58
Conclusion	63

ANNEXES	67
----------------------	----

Annexe I

Décisions de la commission rendues en 2008	
Statistique relative aux élections territoriales générales ..	68
Décisions de la commission rendues en 2008	
Statistique relative aux élections partielles	68

Annexe II

Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2007 délibéré par la commission en sa séance du 13 novembre 2008.	69
I. Les obligations comptables des partis politiques	69
II. Des données générales sur les comptes des partis en 2007	71
III. Les problèmes rencontrés	80
IV. Les perspectives	84

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Elle a été mise en place le 19 juin 1990.

La loi du 15 janvier 1990 définit la commission comme un organisme collégial. Le Conseil constitutionnel a précisé que la commission est une « autorité administrative et non une juridiction » (décision 91-1141 du 31 juillet 1991). Le Conseil d'État dans son rapport public 2001 a classé la commission dans les autorités administratives indépendantes, statut qui a été juridiquement consacré par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

Les neuf membres de la commission sont nommés pour cinq ans (renouvelables) par décret du Premier ministre, sur propositions du Vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de cassation et du Premier président de la Cour des comptes.

La commission a été renouvelée par décret du 19 avril 2005. Sa composition, au 1^{er} mars 2009, est la suivante :

– membres du Conseil d'État :

- * M. François Bernard, conseiller d'État honoraire ;
- * M. Jacques Négrier, conseiller d'État honoraire ;
- * M. Herbert Maisl, conseiller d'État honoraire¹.

– membres de la Cour de cassation :

- * M. Bernard Chemin, conseiller doyen honoraire ;
- * M. Roger Gaunet, avocat général honoraire ;
- * Mme Claudette Nicolétis, conseillère référendaire².

– membres de la Cour des comptes :

- * M. François Logerot, Premier président honoraire ;
- * M. Roland Morin, président de chambre honoraire ;
- * M. Jean-Pierre Guillard, conseiller-maître honoraire.

Les membres de la commission ont élu le président, M. François Logerot. En application du décret du 18 mars 1997, celui-ci a nommé M. Roland Morin Vice-président.

Le secrétaire général de la commission est M. Régis Lambert, administrateur civil hors classe en service détaché.

1 Nommé par décret du 19 novembre 2008, en remplacement de M. Jacques Bonnot, décédé.

2 Nommée par décret du 16 juin 2008, en remplacement de M. Michel Raynaud, décédé.

Introduction

Introduction

APRÈS une année 2007 marquée par les élections présidentielles et législatives, l'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en 2008 a été essentiellement consacrée au *contrôle des comptes des candidats aux élections municipales et cantonales générales* des 9 et 16 mars. C'est donc au compte-rendu de ce contrôle (1^{re} partie) et aux enseignements qui peuvent en être tirés (2^e partie) que le présent rapport est dédié.

La commission a également traité en 2008 les comptes de campagne relatifs à *l'élection territoriale organisée en Polynésie française les 27 janvier et 10 février 2008, et à l'élection territoriale qui a eu lieu pour la première fois, les 1^{er} et 8 juillet 2007 dans la nouvelle collectivité de Saint-Martin¹, ainsi que ceux des candidats à 39 élections partielles, dont 5 élections législatives*. La statistique des décisions concernant ces élections figure en *annexe I du rapport*. Il est rappelé que les comptes simplifiés de tous les candidats à l'ensemble des élections générales ou partielles sont publiés par les soins de la commission au *Journal officiel*.

Enfin, au titre de sa seconde mission, *la commission a examiné les comptes annuels consolidés pour l'année 2007 que les partis politiques* répondant aux critères fixés par la loi du 11 mars 1988 *devaient lui adresser, accompagnés de leur certification par deux commissaires aux comptes, avant le 30 juin 2008*.

L'annexe II du rapport reproduit l'avis présentant la publication générale de ces comptes au Journal officiel du 17 décembre 2008.

La commission a tenu 79 séances en 2008.

¹ Les candidats têtes de liste à l'élection territoriale de Saint-Barthélemy n'étaient pas tenus au dépôt d'un compte de campagne, la circonscription comptant moins de 9000 habitants.

Pour mener à bien l'ensemble de ses tâches, elle a bénéficié du concours de 33 collaborateurs permanents, renforcés en période de contrôle des comptes de campagne par des collaborateurs occasionnels au nombre de 32 et recrutés pour une durée variable s'établissant en moyenne à trois mois. L'instruction initiale sur les comptes a été assurée par 187 rapporteurs, pour la plupart fonctionnaires ou magistrats retraités, reliés à la commission par un réseau intranet sécurisé.

Le budget de la commission pour l'exercice 2008 s'est élevé à 4,9 millions d'euros.

**LES ÉLECTIONS MUNICIPALES
ET CANTONALES
DES 9 ET 16 MARS 2008**

Partie **1** Première partie

Le compte-rendu du contrôle

Chapitre I

Les comptes présentés

1. Nombre et volume des comptes

a) Lors des élections générales qui se sont déroulées les 9 et 16 mars 2008, **5784 candidats présents aux cantonales dans 1221 cantons et 4 126 aux municipales dans 1 073 communes et secteurs de communes², soit 9910 candidats au total**, avaient l'obligation de déposer un compte de campagne retraçant l'ensemble de leurs dépenses et de leurs recettes, au plus tard le 9 mai ou le 16 mai 2008, selon le tour de scrutin auquel l'élection avait été acquise. Cette obligation n'a pas été respectée par 214 candidats (132 pour les cantonales soit 2,3 % et 82 pour les municipales soit 2 %) et 108 candidats (respectivement 72 soit 1,2 % et 36 soit 0,8 %) ont déposé leur compte postérieurement au délai prescrit par l'article L. 52-12 du Code électoral.

L'examen au fond par la commission a donc concerné 9 588 comptes (5 580 pour les cantonales et 4 008 pour les municipales) parmi lesquels 8 587 candidats (5 069 et 3 518) pouvaient prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et 777 candidats (693 pour les cantonales et 84 pour les municipales) n'avaient engagé aucune dépense et perçu aucune recette pour mener leur campagne.

Dans le cas général, la commission dispose d'un délai de six mois après le dépôt des comptes pour notifier ses décisions. Lorsque le scrutin fait l'objet d'une protestation électorale initiale, le délai est réduit à deux mois après la date limite de dépôt des comptes: en 2008, ce fut le cas pour 83 scrutins (417 candidats) aux élections cantonales, soit 6,8 % des circonscriptions, et pour 267 scrutins (1 215 candidats têtes de listes) aux élections municipales, soit 24,9 % des circonscriptions. Le juge de l'élection surseoit à statuer sur les recours jusqu'à réception des décisions de la commission.

L'évolution du nombre de candidats par rapport aux scrutins précédents est contrastée: il a fortement baissé pour les élections

² Paris, Lyon et Marseille sont divisées en secteurs qui constituent autant de circonscriptions électorales.

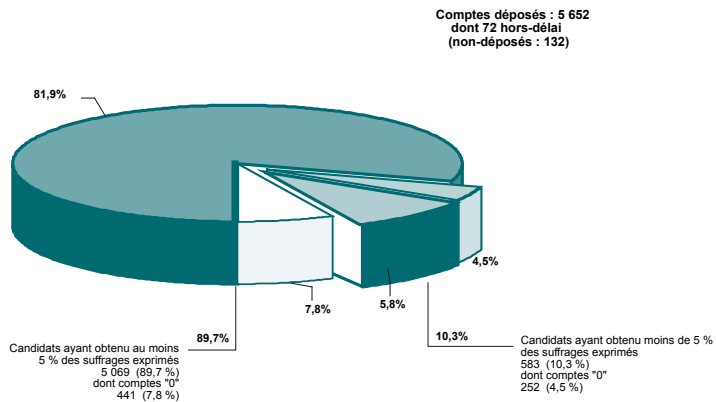
cantonales, aussi bien par comparaison avec 2001 (-24 %) dans la même série de cantons, qu'avec 2004 (-29 %) dans l'autre série qui comporte un nombre égal de circonscriptions; en revanche, il a légèrement augmenté pour les élections municipales (+4 %), mais avec un nombre de communes comptant plus de 9 000 habitants lui-même en hausse (+3 %). Le nombre moyen de candidats, en 2008, est inférieur à 5 pour les cantonales et le nombre moyen de listes inférieur à 4 pour les municipales.

Quant à la proportion des candidats n'ayant pas déposé leur compte, elle est stable, autour de 2 %, tandis que le nombre de dépôts hors délai a sensiblement augmenté (cantonales: de 0,4 % à 1,2 %; municipales: de 0,3 % à 0,8 %).

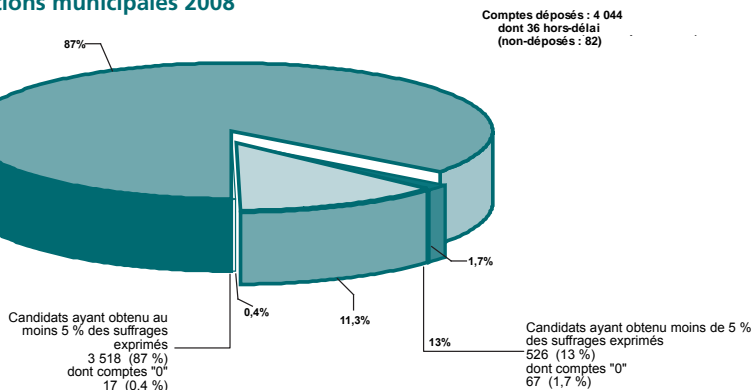
Graphique 1

Les comptes déposés

Élections cantonales 2008



Élections municipales 2008



b) Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement :

- pour les municipales, à 84,12 millions d'euros (M €) et à 82 M €;
- pour les cantonales, à 28,03 M € et 27,36 M €.

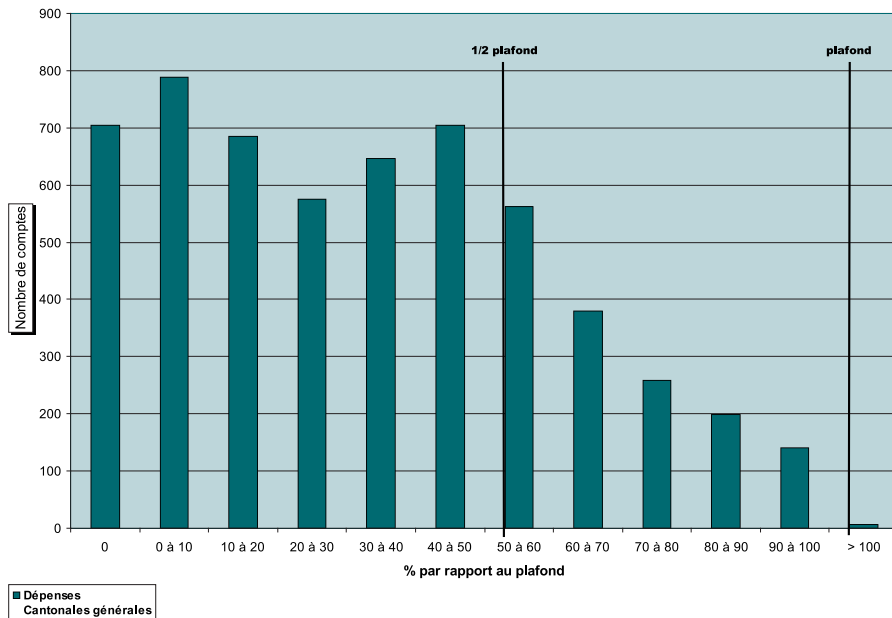
Rapportées au nombre de candidats, après soustraction de ceux qui n'ont pas déposé de comptes ainsi que de ceux qui ont présenté un compte «0» (sans dépense ni recette), la dépense moyenne ressort à 20 708 € pour les têtes de listes aux municipales et à 5 517 € pour les candidats aux cantonales: l'écart important entre les deux montants est à mettre en relation avec l'importance relative des circonscriptions, que reflètent d'ailleurs l'amplitude et le niveau des plafonds de dépenses définis par la Code électoral: de 12 975 € à 440 986 € pour les communes³, de 6 799 € à 37 088 € pour les cantons; il est également en corrélation avec le souci d'une grande majorité de candidats de modérer leurs dépenses électorales et en particulier de ne pas dépasser le demi-plafond, qui constitue la limite absolue du remboursement forfaitaire de l'État. Pour ces élections, respectivement 57 % des têtes de listes aux municipales et 69 % des candidats aux cantonales ont déclaré un montant de dépenses inférieur ou égal au demi-plafond qui leur était applicable.

Une comparaison avec les scrutins analogues de 2001 montre que le montant moyen des comptes a très faiblement augmenté en monnaie courante pour les têtes de listes aux municipales (+2 %), ce qui correspond à une diminution réelle, alors qu'il est en nette progression en ce qui concerne les candidats aux cantonales (+25 %), résultat qui est sans doute en rapport avec la moindre dispersion des candidatures déjà notée.

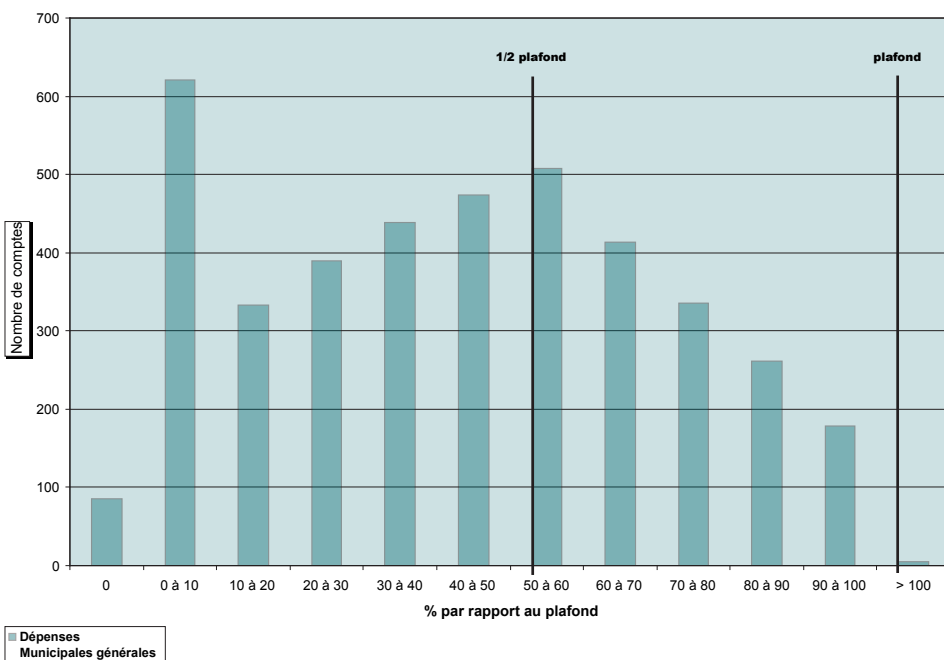
³ Plafond le plus bas pour une liste présente au 1^{er} tour et plafond le plus haut pour une liste présente au 2^d tour.

Graphique 2

Répartition des dépenses déclarées par rapport au plafond autorisé Élections cantonales générales 2008



Élections municipales générales 2008



2. La ventilation des recettes et des dépenses

Le tableau qui suit distingue les montants présentés dans leurs comptes, respectivement par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et donc éligibles au remboursement, et par les autres candidats.

Tableau 1
Ventilation des recettes selon l'origine des fonds

Cantonales générales	Total des comptes €	%	Comptes ≥ 5%	%	Comptes < 5 %	%
Dons	3 866 349	13,8	3 729 178	13,6	137 171	23,3
Versements personnels du candidat	12 780 537	45,6	12 572 105	45,8	208 432	35,4
Emprunt bancaire	6 187 013	22,1	6 166 056	22,5	20 957	3,5
Emprunt auprès d'une formation politique	2 783 229	9,9	2 721 998	9,9	61 231	10,4
Emprunt auprès d'une personne physique	520 032	1,9	515 829	1,9	4 203	0,7
Versements définitifs de formation politique	599 927	2,1	532 034	1,9	67 893	11,5
Dépenses payées directement par le parti	293 072	1,0	247 952	0,9	45 120	7,7
Concours en nature du candidat	251 331	0,9	249 405	0,9	1 926	0,3
Concours en nature de formation politique	227 994	0,8	216 047	0,8	11 947	2,0
Concours en nature de personne physique	176 204	0,6	170 366	0,6	5 838	1,0
Produits financiers	405	ε	405	ε	-	-
Frais financiers payés par le candidat	171 260	0,6	170 626	0,6	634	0,1
Menues dépenses payées par le candidat	139 871	0,5	117 070	0,4	22 801	3,9
Produits divers	33 628	0,1	33 041	0,1	587	0,1
TOTAL	28 030 852	100	27 442 112	100	588 740	100

Municipales générales	Total des comptes €	%	Comptes ≥ 5%	%	Comptes < 5 %	%
Dons	14 490 783	17,2	14 042 042	17,1	448 741	20,9
Versements personnels du candidat	33 678 996	40,3	32 667 065	39,8	1 011 931	47,1
Emprunt bancaire	23 310 715	27,7	23 034 135	28,1	276 580	12,9
Emprunt auprès d'une formation politique	3 772 012	4,5	3 679 178	4,5	92 834	4,3
Emprunt auprès de personnes physiques	784 760	0,9	773 139	0,9	11 621	0,5
Versements définitifs de formation politique	3 053 512	3,6	2 953 650	3,6	99 862	4,6
Dépenses payées directement par le parti	1 894 706	2,2	1 827 322	2,2	67 384	3,1
Concours en nature du candidat	682 229	0,8	656 681	0,8	25 548	1,2
Concours en nature de formation politique	940 868	1,1	886 927	1,1	53 941	2,5
Concours en nature de personne physique	524 500	0,6	502 571	0,6	21 929	1,0
Produits financiers	6 804	ε	6 804	ε	-	-
Frais financiers payés par le candidat	563 125	0,7	554 198	0,7	8 927	0,4
Menues dépenses payées par le candidat	202 569	0,2	181 301	0,2	21 268	1,0
Produits divers	213 241	0,2	206 258	0,3	6 983	0,3
TOTAL	84 118 820	100	81 971 271	100	2 147 549	100

Les recettes perçues par le mandataire financier en vue de financer la campagne électorale du candidat peuvent se répartir en 5 catégories :

- les dons de personnes physiques plafonnés à hauteur de 4600 € par donateur, par an et par élection;
- l'apport personnel du candidat (comprenant les versements directs, les emprunts et les frais financiers payés directement);
- la participation des partis politiques habilités au sens de la loi de 1988;
- les concours en nature (dont on rappellera qu'ils ne donnent lieu à aucun mouvement financier et n'entrent donc pas en ligne de compte pour le calcul du remboursement);
- les produits divers.

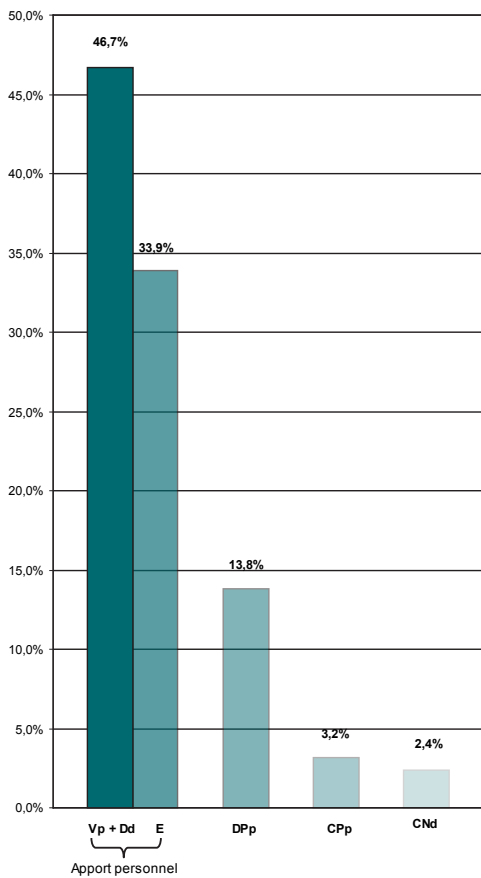
Comme c'est souvent le cas, il apparaît que les candidats ont essentiellement financé leur campagne grâce à leurs versements personnels, soit 12,78 M € (45,6 %) sur 28,03 M € de recettes totales pour les élections cantonales et 33,68 M € (40,3 %) sur 84,12 M € pour les élections municipales. Néanmoins, il convient d'ajouter à ces versements personnels les emprunts auprès d'un organisme bancaire, d'un parti politique ou d'une personne physique ainsi que les frais financiers et les menues dépenses payés directement par le candidat, ce qui représente au total un montant d'apport personnel de 22,58 M € (soit 80,6 % des recettes globales) pour les cantonales et un montant de 62,31 M € (soit 74,3 % des recettes globales) pour les municipales.

On notera également que la participation des formations politiques (versements définitifs et dépenses payées directement par le parti) dans le financement des campagnes municipales (4,95 M € soit 5,8 %) est plus importante que pour les cantonales (0,89 M € soit 3,2 %). Il faut cependant rappeler que ces montants ne comptabilisent pas les dépenses payées par les partis et refacturées aux candidats.

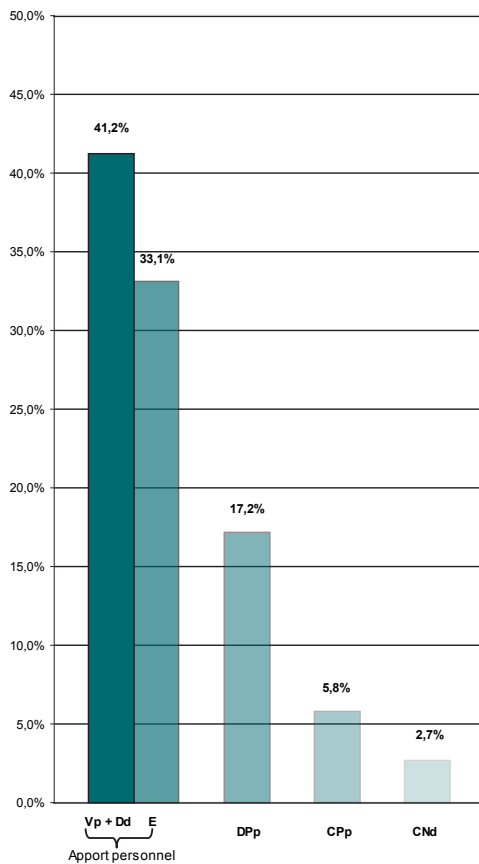
Quant aux candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés, on constatera que le mode de financement est sensiblement le même que pour la totalité des candidats, à deux différences près: les partis politiques apportent un soutien plus marqué à ces candidats (19,2 % aux cantonales contre 2,8 % aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages), la différence étant moins nette aux municipales, (7,7 % contre 5,8 %); le recours à l'emprunt bancaire pour les candidats présents aux cantonales est très limité (3,5 %).

Graphique 3
Comptes déposés:
Ventilation des recettes déclarées

Élections cantonales générales 2008



Élections municipales générales 2008



Vp + Dd = versements personnels du candidat (et des colistiers et suppléants) + dépenses payées directement
 E = emprunts bancaires, auprès des partis ou de personnes physiques
 DPp = dons de personnes physiques ouvrant droit à l'avantage fiscal
 CPp = contributions des partis politiques
 CNd = concours en nature et produits divers

Tableau 2

Comptes déposés. Ventilation des dépenses totales

Cantoniales générales		Montant €	% total
Propagande	réunions publiques	292 182	1,1
	propagande imprimée	16 363 222	59,8
	sites internet	672 289	2,5
	études communication	1 324 354	4,8
	Sous-total	18 652 047	68,2
Fonctionnement	frais de personnel	245 629	0,9
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	2 022 910	7,4
	frais postaux et de distribution	2 047 508	7,5
	déplacements-restauration-réceptions	1 941 957	7,1
	frais d'expert-comptable	1 688 410	6,1
	frais financiers-menues dépenses-divers	763 608	2,8
	Sous-total	8 710 022	31,8
TOTAL	27 362 069	100	

Municipales générales		Montant €	% total
Propagande	réunions publiques	2 974 843	3,6
	propagande imprimée	42 789 140	52,2
	sites internet	3 906 557	4,8
	études communication	6 072 440	7,4
	Sous-total	55 742 980	68,0
Fonctionnement	frais de personnel	1 424 931	1,7
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	10 632 291	13,0
	frais postaux et de distribution	4 850 525	6,0
	déplacements-restauration-réceptions	4 367 243	5,3
	frais d'expert-comptable	2 247 045	2,7
	frais financiers-menues dépenses-divers	2 739 913	3,3
	Sous-total	26 261 948	32,0
TOTAL	82 004 928	100	

Quel que soit le type d'élection, les dépenses de propagande imprimée, dont sont exclues les dépenses de propagande officielle (bulletins de vote, professions de foi et affiches) prises en charge directement par l'État pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, constituent le poste le plus important. De telles dépenses représentant 59,8 % des dépenses totales pour les cantonales et 52,2 % des dépenses totales pour les municipales. Les dépenses relatives aux sites internet, quoique non négligeables et relativement plus élevées dans le cas des élections municipales, ne constituent encore qu'une faible part du total, étant observé que de nombreux candidats n'y ont pas encore recours, ou que les conceptions et réalisations en la matière sont fréquemment assurées par des militants bénévoles, dont la contribution n'est pas valorisée dans les comptes. En outre, les frais de personnel sont presque inexistants puisqu'ils représentent moins de 1 % pour les cantonales et moins de 2 % pour les municipales.

Tableau 3

Ventilation des dépenses des candidats selon qu'ils ont obtenu plus ou moins de 5 % des suffrages exprimés

Cantonales générales		Montant € ≥ 5 %	% total	Montant € < 5 %	% total
Propagande	réunions publiques	291 172	1,1	1 010	0,2
	propagande imprimée	16 017 515	59,8	345 707	62,0
	sites internet	658 382	2,5	13 907	2,5
	études communication	1 317 627	4,9	6 727	1,2
	Sous-total	18 284 696	68,3	367 351	65,9
Fonctionnement	frais de personnel	239 514	0,9	6 115	1,1
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	1 986 275	7,4	36 635	6,6
	frais postaux et de distribution	2 005 639	7,5	41 869	7,5
	déplacements-restauration-réceptions	1 915 971	7,1	25 986	4,6
	frais d'expert-comptable	1 633 873	6,0	54 537	9,8
	frais financiers-menus dépenses-divers	738 532	2,8	25 076	4,5
	Sous-total	8 519 804	31,7	190 218	34,1
TOTAL	26 804 500	100	557 569	100	

Municipales générales		Montant € ≥ 5 %	% total	Montant € < 5 %	% total
Propagande	réunions publiques	2 936 787	3,7	38 056	1,9
	propagande imprimée	41 648 739	52,1	1 140 401	56,2
	sites internet	3 801 829	4,8	104 728	5,2
	études communication	5 978 888	7,5	93 552	4,6
	Sous-total	54 366 243	68,1	1 376 737	67,9
Fonctionnement	frais de personnel	1 418 688	1,8	6 243	0,3
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	10 336 235	12,9	296 056	14,6
	frais postaux et de distribution	4 733 490	5,9	117 035	5,7
	déplacements-restauration-réceptions	4 265 770	5,3	101 473	5,0
	frais d'expert-comptable	2 188 243	2,7	58 802	3,0
	frais financiers-menus dépenses-divers	2 668 983	3,3	70 930	3,5
	Sous-total	25 611 409	31,9	650 539	32,1
TOTAL	79 977 652	100	2 027 276	100	

Les comptes des deux catégories de candidats présentent des caractéristiques différentes: la moyenne des dépenses des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages est très inférieure à la moyenne générale (1684 € pour les cantonales, 4416 € pour les municipales); la structure de leurs comptes est également contrastée: la part des dépenses de propagande imprimée y est plus forte, alors que celle des études et des dépenses de communication et de déplacement y est plus faible. On note aussi la part relativement élevée des frais d'expert-comptable, qui atteint presque 10 % des dépenses des candidats aux cantonales de cette catégorie.

Chapitre II

Les décisions de la commission

1. Bilan général

a) On rappellera que, hormis la constatation de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte, la commission peut prendre trois types de décisions, en application de l'article L. 52-15 du Code électoral :

- l'approbation simple du compte ;
- l'approbation du compte après réformation, c'est-à-dire après avoir modifié le montant des dépenses et des recettes du compte tel qu'il était présenté ;
- le rejet du compte, en raison des irrégularités de forme ou de fond révélées par l'instruction contradictoire.

Dans les deux premiers cas, la commission fixe le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État.

b) Le tableau qui suit montre, pour chaque élection générale, la répartition des décisions de la commission, en comparaison avec les scrutins précédents de 2001.

Tableau 4

Décisions de la commission à la suite des élections générales cantonales et municipales de 2001 et 2008

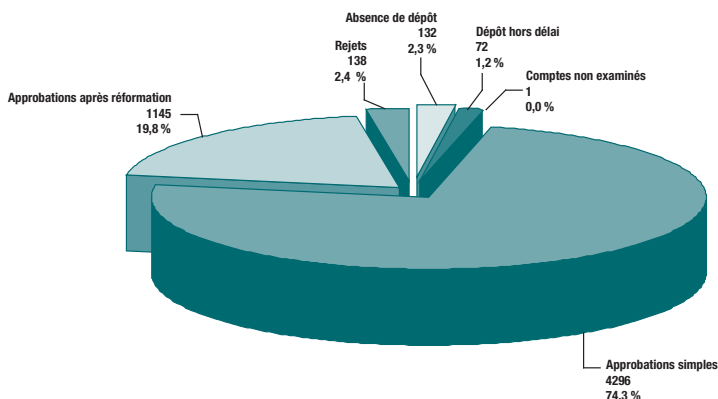
Cantonales générales	2001		2008	
Nombre de candidats	7 605		5 783	
Absence de dépôt	182	2,4%	132	2,3%
Dépôt hors délai	33	0,4%	72	1,2%
Comptes non examinés	36	0,5%	1*	0,0%
Approbations simples	6 085	80,0%	4 296	74,3%
Approbations après réformation	1 033	13,6%	1 145	19,8%
Rejets	236	3,1%	138	2,4%

* compte égaré après son dépôt, et réputé approuvé

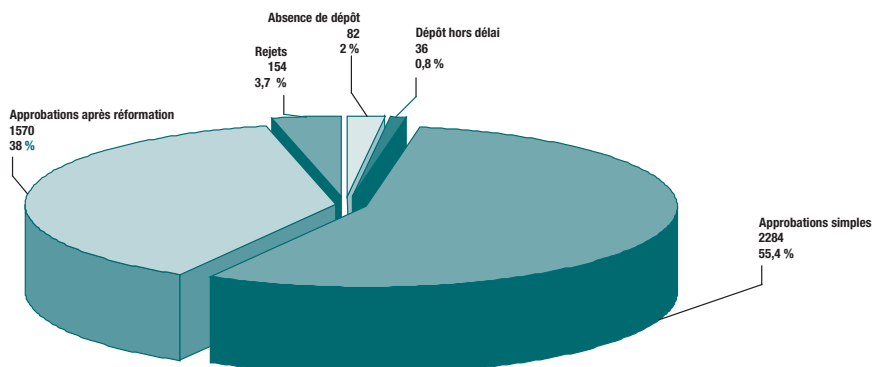
Municipales générales	2001		2008	
Nombre de candidats	3 963		4 126	
Absence de dépôt	76	1,9%	82	2,0%
Dépôt hors délai	12	0,3%	36	0,8%
Comptes non examinés	41	1,0%	-	-
Approbations simples	2 668	67,3%	2 284	55,4%
Approbations après réformation	1 026	25,9%	1 570	38,0%
Rejets	140	3,5%	154	3,7%

Le nombre d'approbations simples a diminué, en particulier pour les élections municipales, et parallèlement le nombre d'approbations après réformation a augmenté d'environ la moitié en pourcentage dans les deux types d'élections. Quant aux décisions de rejet, leur proportion reste faible (autour de 3%), avec toutefois une baisse sensible pour les candidats aux cantonales et une légère hausse pour les candidats têtes de listes aux municipales.

Graphique 4
Les décisions de la commission
Élections cantonales 2008



Élections municipales 2008



2. Les réformations

Pour les comptes ayant donné lieu à réformations, donc à l'exclusion des comptes approuvés sans modifications et des comptes rejetés ou déposés hors délai, le bilan des décisions apparaît dans le tableau suivant, qui distingue les comptes donnant lieu à remboursement (candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés). Lorsqu'elle exclut une dépense du compte, la commission diminue du même montant l'apport personnel, afin de ne pas modifier l'équilibre du compte et de ne pas comptabiliser dans le montant du remboursement une dépense exclue du compte; si l'apport personnel est inférieur à la réformation, la différence n'est pas retirée des autres recettes (dons, financement par le parti) qui ne peuvent par définition être retirées du compte et vient constituer (ou augmenter) un excédent qui devra faire l'objet d'une dévolution.

Tableau 5

Montants globaux des réformations de dépenses et de recettes

Cantoniales générales				
Comptes AR	1. Déclaré €	2. Réformation €	3. Retenu €	% 2/1
Dépenses totales	7 875 102	470 384	7 404 718	6,0
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	<i>7 770 199</i>	<i>435 187</i>	<i>7 335 012</i>	<i>5,6</i>
Recettes totales	8 078 023	464 757	7 613 266	5,8
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	<i>7 966 548</i>	<i>435 170</i>	<i>7 531 378</i>	<i>5,5</i>
Apport personnel total	6 449 295	444 100	6 005 195	6,9
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	<i>6 397 537</i>	<i>422 239</i>	<i>5 975 298</i>	<i>6,6</i>

Municipales générales				
Comptes AR	1. Déclaré €	2. Réformation €	3. Retenu €	% 2/1
Dépenses totales	43 590 488	1 164 235	42 426 253	2,7
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	<i>42 998 431</i>	<i>1 066 802</i>	<i>41 931 629</i>	<i>2,5</i>
Recettes totales	44 829 276	1 232 431	43 596 845	2,7
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	<i>44 189 424</i>	<i>1 137 134</i>	<i>43 052 290</i>	<i>2,6</i>
Apport personnel total	32 319 435	706 739	31 612 696	2,2
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	<i>31 878 944</i>	<i>648 154</i>	<i>31 230 790</i>	<i>2,0</i>

Sur 2715 décisions d'approbation après réformation (1145 en cantonales et 1570 en municipales) prononcées par la commission, les principaux motifs de réformation ont été les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral (non effectuées en vue de l'obtention du suffrage des électeurs);
- dépenses postérieures au scrutin;
- intérêts d'emprunt non payés à la date de dépôt du compte ou non calculés en fonction du montant de l'emprunt réellement utilisé;
- dépenses de campagne officielle intégrées à tort dans le compte;
- prise en compte de la valeur totale d'un matériel et non sa valeur d'utilisation;
- apports personnels du candidat (ou des colistiers) considérés à tort comme des dons.

Globalement, les réformations restent d'un montant peu élevé, mais leur proportion par rapport aux dépenses déclarées est deux fois plus forte pour les cantonales (6 % contre 2,7 % pour les municipales).

3. Le remboursement forfaitaire de l'État; la dévolution

a) Le remboursement forfaitaire de l'État auquel peut prétendre tout candidat ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés est égal au plus petit des trois montants suivants :

- le montant maximal prévu par la loi, qui est égal à la moitié du montant du plafond des dépenses autorisées;
- le montant des dépenses électorales arrêtées par la commission⁴;
- le montant de l'apport personnel ajusté au regard des réformations éventuellement opérées en dépenses.

4 Dans un certain nombre de cas (cantonales: 24; municipales: 68), la commission a déduit de ce montant, pour le calcul du remboursement, le montant des dépenses électorales « non remboursables » en raison de leur nature (achats d'objets promotionnels distribués aux électeurs) et de leur montant global élevé (cf. 2^e partie du rapport); les diminutions de remboursement à ce titre s'élèvent à 34029 € pour les cantonales et à 186181 € pour les municipales.

Tableau 6

Montants globaux des remboursements

Cantoniales générales	Montants €	Nombre de candidats
Comptes approuvés	14 068 881	3 280
Comptes approuvés après réformation	5 501 372	1 060
Total	19 570 253	4 340

Municipales générales	Montants €	Nombre de candidats
Comptes approuvés	24 815 665	1 849
Comptes approuvés après réformation	28 419 014	1 479
Total	53 234 679	3 328

Sur 27,36 M € de dépenses déclarées par les candidats dans le cadre des élections cantonales, le montant du remboursement forfaitaire s'élève à 19,57 M € ce qui représente 71,5 % du montant des dépenses totales.

Sur 82 M € de dépenses déclarées par les candidats dans le cadre des élections municipales, le montant du remboursement forfaitaire s'élève à 53,23 M € ce qui représente 64,9 % du montant des dépenses totales.

En 2001, le montant du remboursement forfaitaire, alors fixé par le préfet et au vu des décisions de la commission, avait atteint respectivement 20,53 M € et 51,52 M €; ces montants sont très proches de ceux arrêtés par la commission en 2008.

Il apparaît que, pour les élections cantonales, sur 5 069 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, ayant déposé leur compte et pouvant ainsi prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, 729 candidats n'ont perçu aucun remboursement, en absence de tout apport personnel (le cas échéant après réformation), ou par suite du rejet de leur compte. S'agissant des élections municipales, sur les 3 518 candidats têtes de listes éligibles au remboursement, 190 candidats n'en ont pas reçu.

Ainsi, il en résulte que sur 5 652 candidats ayant déposé leur compte dans le cadre des élections cantonales, 76,78 % d'entre eux ont eu un remboursement. Ce taux atteint 82,29 % pour les 4 044 candidats têtes de listes ayant déposé leur compte pour les élections municipales.

Enfin, 812 candidats aux cantonales et 756 candidats têtes de listes aux municipales ont vu leur remboursement limité au demi-plafond, alors que leur apport personnel lui était supérieur.

b) Afin d’avoir un aperçu plus détaillé des remboursements versés aux candidats, le tableau suivant indique la proportion de l’apport personnel remboursée, et le nombre de candidats correspondant.

Tableau 7

Proportion de l’apport personnel remboursée au candidat

Cantonales générales		
% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	2 580	59,4
≥ 90 % et < 100%	967	22,3
≥ 80 % et < 90%	291	6,7
≥ 50 % et < 80%	435	10,0
< 50%	67	1,5

Municipales générales		
% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	1 599	48,0
≥ 90 % et < 100%	936	28,1
≥ 80 % et < 90%	278	8,4
≥ 50 % et < 80%	459	13,8
< 50%	56	1,7

Aux élections cantonales, sur 4340 candidats ayant perçu un remboursement, 2580 ont été remboursés de la totalité de leur apport personnel (soit 59,4 %). Pour les élections municipales, 1599 candidats sur 3328 ont perçu un remboursement égal à la totalité de leur apport personnel (soit 48 %).

On notera également que moins de 2 % des candidats aux élections cantonales comme aux élections municipales ont eu un remboursement inférieur à 50 % de leur apport personnel.

c) La commission arrête, le cas échéant, le montant du solde positif du compte ne provenant pas de l’apport personnel du candidat et qui doit être versé à une association de financement d’un parti politique ou à un établissement reconnu d’utilité publique, tel que désigné par le candidat, afin d’éviter un enrichissement sans cause. Cette dévolution, effectuée sous la surveillance du préfet, a concerné 144 candidats aux cantonales (pour 126 623 €) et 88 candidats têtes de listes aux municipales (pour 198 712 €).

4. Les décisions de rejet

La commission prononce le rejet du compte de campagne lorsque, après instruction contradictoire, elle constate la violation par le candidat d'une formalité substantielle ou l'existence dans les opérations examinées d'une irrégularité particulièrement grave, par sa nature ou par son montant.

Il paraît intéressant de comparer la typologie des décisions de rejet relatives aux élections de 2008 avec celle des décisions concernant celles de 2001. Toutefois, entre les deux dates la législation a évolué (ordonnance du 8 décembre 2003) : d'une part elle a rendu obligatoire la désignation du mandataire financier qui s'imposait, auparavant, uniquement lorsque le candidat avait perçu des dons; d'autre part, elle a dispensé du visa de l'expert-comptable les comptes des candidats ne présentant ni dépense, ni recette, ce visa étant remplacé par une attestation du mandataire. Cette évolution explique que les lignes « absence de mandataire » et « absence d'attestation » n'apparaissent qu'en 2008.

Tableau 8

Analyse des décisions de rejet prononcées en 2001 et 2008

Cantoniales générales	2001	%	2008	%
Absence d'expert-comptable ou visa tardif	129	48,9	58	42,0
Absence de mandataire financier ou mandataire déclaré tardivement ou non déclaré	-	-	10	7,3
Absence d'attestation de compte 0 par le mandataire	-	-	1	0,7
Paiement direct	27	10,2	41	29,7
Absence de justificatifs	38	14,4	6	4,3
Don de personne morale (y compris partis politiques non agréés)	10	3,8	2	1,5
Don de personne physique irrégulier	-	-	2	1,5
Déficit à la date de dépôt du compte	47	17,8	4	2,9
Compte insincère - dépenses omises	-	-	6	4,3
Facture de montant important non payée	-	-	2	1,5
Appel aux dons illégal	-	-	1	0,7
Incompatibilité dans l'exercice des fonctions de mandataire	2	0,8	-	-
Irrégularité dans le compte mandataire ou absence d'ouverture de compte bancaire	-	-	5	3,6
Dépassement du plafond	3	1,1	-	-
Autre	8	3,0	-	-
TOTAL	264	100	138	100

Sur les 138 rejets prononcés par la commission, trois motivations représentent 79 % des décisions :

- l'absence de visa d'un expert-comptable ou le visa tardif (42 %) ;
- les paiements directs hors mandataire financier (29,7 %) ;
- l'absence de mandataire financier ou mandataire déclaré tardivement ou non déclaré (7,3 %).

Municipales générales	2001	%	2008	%
Absence d'expert-comptable ou visa tardif	41	26,1	42	27,2
Absence de mandataire financier ou mandataire déclaré tardivement ou non déclaré	-	-	6	3,9
Absence d'attestation de compte 0 par le mandataire	-	-	3	1,9
Paiement direct	32	20,4	49	31,8
Absence de justificatifs	35	22,3	4	2,6
Don de personne morale (y compris partis politiques non agréés)	12	7,6	14	9,1
Don de personne physique irréguliers	-	-	2	1,3
Déficit à la date de dépôt du compte	26	16,6	7	4,6
Compte insincère - dépenses omises	-	-	13	8,5
Facture de montant important non payé	-	-	-	-
Appel aux dons illégal	-	-	-	-
Incompatibilité dans l'exercice des fonctions de mandataire	5	3,2	6	3,9
Irrégularité dans le compte mandataire ou absence d'ouverture de compte bancaire	-	-	5	3,3
Dépassement du plafond	2	1,3	3	1,9
Autre	4	2,5	-	-
TOTAL	157	100	154	100

Sur les 154 rejets prononcés par la commission, trois motivations représentent 68,1 % des décisions :

- l'absence de visa d'un expert-comptable ou le visa tardif (27,2 %) ;
- les paiements directs hors mandataire financier (31,8 %) ;
- les dons de personne morale (9,1 %).

Quelle que soit l'élection, il convient de constater l'augmentation sensible du nombre de rejets pour paiement direct; une telle hausse peut s'expliquer par le fait qu'un mandataire financier doit désormais être déclaré par tout candidat et qu'il doit payer toutes les dépenses au moyen du compte bancaire ouvert pour la campagne. Dès lors, à l'exception des menues dépenses, le candidat ne peut plus, après la déclaration de son mandataire, régler lui-

même ses dépenses, même si elles lui sont remboursées par le mandataire avant le dépôt du compte.

En revanche, les cas de déficit à la date du dépôt du compte et d'absence de justificatifs ont considérablement diminué.

Tableau 9

Montants globaux des comptes rejetés

Cantoniales générales		Municipales générales	
Comptes rejetés	Montants €	Comptes rejetés	Montants €
Dépenses totales	577 764	Dépenses totales	2 009 646
<i>dont candidats ≥ 5%</i>	<i>500 681</i>	<i>dont candidats ≥ 5%</i>	<i>1 736 819</i>
Recettes totales	592 031	Recettes totales	1 991 565
<i>dont candidats ≥ 5%</i>	<i>510 448</i>	<i>dont candidats ≥ 5%</i>	<i>1 707 118</i>
Apport personnel total	462 951	Apport personnel total	1 456 405
<i>dont candidats ≥ 5%</i>	<i>411 724</i>	<i>dont candidats ≥ 5%</i>	<i>1 251 269</i>

La décision de rejet prononcée par la commission prive le candidat de son droit au remboursement et entraîne la saisine d'office du juge de l'élection (le tribunal administratif territorialement compétent), seul habilité à prononcer l'éventuelle inéligibilité pour un an dudit candidat et, s'il s'agit de l'élu, sa démission d'office.

Sur les 138 rejets prononcés dans le cadre des cantonales, les dépenses et les recettes totales représentaient respectivement 577 764 € et 592 031 €.

Sur les 154 rejets prononcés lors des municipales, les dépenses et les recettes totales représentaient respectivement 2 009 646 € et 1 991 565 €. Le fait que les recettes soient inférieures aux dépenses s'explique par l'incidence des déficits ayant entraîné le rejet de 7 comptes.

Chapitre III

Les suites des décisions

Lorsque la commission rejette un compte ou constate qu'il n'a pas été déposé dans le délai légal, elle doit saisir le juge de l'élection. En défense, le candidat peut contester devant le juge la décision prise par la commission, mais il ne peut intenter un recours gracieux, la commission n'ayant plus compétence pour se prononcer. Si le juge considère que la commission a statué à bon droit, il peut prononcer l'inéligibilité du candidat ou reconnaître sa bonne foi et ne pas le déclarer inéligible. Si le juge considère que la commission n'a pas statué à bon droit et rejette sa saisine, le candidat doit alors saisir la commission pour qu'elle arrête le montant du remboursement auquel il a droit.

1. Les saisines du juge de l'élection

À l'issue de l'instruction des comptes de campagne, la commission, d'une part, a prononcé 292 décisions de rejet (138 pour les cantonales et 154 pour les municipales), d'autre part, a constaté que 214 candidats n'avaient pas déposé leur compte (132 et 82 respectivement) et que 108 avaient dépassé le délai qui leur était imparti (72 et 36 respectivement). La commission a donc, en application de l'article L. 52-15 du Code électoral saisi le juge de l'élection du cas de 614 candidats; en 2001, il y avait eu au total 679 saisines.

À la date du 1^{er} mars 2009 et sur les 614 saisines effectuées par la commission, (342 pour les cantonales et 272 pour les municipales), les tribunaux administratifs avaient rendu et notifié à la commission 523 jugements:

- dans 89,1 % des cas, les juges ont reconnu que la commission a statué à bon droit et ont prononcé l'inéligibilité pour un an de 466 candidats, entraînant la démission d'office de 46 élus;
- dans 6,3 % des cas, ils ont estimé que la commission a statué à bon droit mais ont reconnu la bonne foi de 33 candidats et n'ont donc pas prononcé leur inéligibilité;
- dans 4,4 % des cas, ils ont rejeté la saisine de la commission comme non fondée et par conséquent n'ont pas prononcé l'inéligibilité de 23 candidats;

– enfin dans un cas, ils ont décidé qu’il n’y avait pas lieu de prononcer l’inéligibilité d’un candidat qui avait dépassé le plafond de dépenses autorisé, vu la modicité du dépassement.

a) Pour les cas où sa saisine a été rejetée, la commission a interjeté appel de 13 jugements devant le Conseil d’État (contre 6 appels au total en 2001):

– 6 appels résultent du fait que le juge a accepté que les candidats régularisent le défaut de présentation du compte par un expert-comptable dès lors que cette régularisation était intervenue après le dépôt de leur compte de campagne, et avant que la commission ne prenne sa décision;

– 1 appel est dû à une contradiction apparaissant entre le considérant et le dispositif: dans le corps du jugement, le tribunal indique que c’est à bon droit que la commission a rejeté le compte pour dépassement du plafond autorisé des dons de personne physique, mais dans le dispositif, la saisine de la commission est rejetée;

– 3 appels ont été motivés par des jugements relatifs à des paiements directs, appréciés différemment par la commission et par le juge;

– 2 appels sont dus au fait que des dépenses importantes, dont l’une faite par une collectivité, ont été omises par les candidats, la commission maintenant son opinion sur leur nécessaire inclusion dans le compte de campagne;

– enfin, un appel a été formé contre un jugement qui ne retient pas l’irrégularité de dépenses exposées au profit du candidat par une collectivité territoriale, malgré les éléments réunis par la commission.

b) Dans les autres dossiers pour lesquels la saisine de la commission a été rejetée, on constatera que:

– deux candidats, l’un en cantonale, l’autre en municipale, ont fourni devant le juge administratif des pièces qui n’avaient pas été communiquées à la commission lors de l’instruction;

– dans deux cas, la procédure contradictoire était incomplète et ne permettait pas de prononcer le rejet du compte;

– pour un candidat, le juge a relevé que la commission avait commis une erreur au cours de l’instruction;

– dans un cas, le tribunal a considéré que le compte n’avait pas été déposé hors délai;

– pour 4 candidats enfin, le juge a porté une appréciation sur le fond différente de celle de la commission et considéré que le rejet du compte n'était pas justifié.

Lorsque le juge de l'élection s'est prononcé sur la saisine de la commission, et s'il s'y croit fondé, le candidat peut former une demande auprès de la commission, en vue d'obtenir une nouvelle décision sur son compte de campagne et le remboursement de ses dépenses électorales; il pourra éventuellement contester devant le Conseil d'État la décision prise sur cette demande.

c) Pour leur part, 42 candidats, à la connaissance de la commission, ont interjeté appel devant le Conseil d'État des décisions prises par les tribunaux administratifs et prononçant leur inéligibilité; parmi eux, 32 élus contestent la sanction de la démission d'office qui en est le corollaire.

2. Recours gracieux et contentieux

Les décisions prises par la commission et réformant un compte peuvent être contestées devant elle par les candidats par la voie du recours gracieux ou devant le Conseil d'État par le moyen du recours de plein contentieux.

Les candidats qui contestent le montant du remboursement forfaitaire arrêté par la commission peuvent tenter un recours gracieux devant la commission dans un délai de deux mois, à compter de la notification de la décision. La commission dispose de deux mois pour se prononcer. Il convient de préciser que dans l'hypothèse où un candidat formule un recours gracieux à la suite d'une décision de rejet, d'absence de dépôt ou de dépôt hors délai, la commission est dans l'obligation de prononcer un non-lieu à statuer dans la mesure où elle a déjà saisi le juge de l'élection.

a) S'agissant des élections cantonales, 35 recours gracieux ont été examinés par la commission. Ainsi, la commission a accepté 13 recours pour lesquels elle avait soit commis une erreur matérielle (3 cas), soit reçu de nouveaux éléments de la part du candidat (8 cas), soit fait une mauvaise appréciation des éléments du compte (2 cas).

En revanche, elle a rejeté 10 recours (le candidat n'apporte aucun élément nouveau au dossier), prononcé 9 non-lieux à statuer

(décisions de rejet transmises d'office au juge de l'élection) et déclaré irrecevables 3 recours (recours intenté hors délai, par un tiers ou sans intérêt pour agir).

b) S'agissant des élections municipales, 38 recours gracieux ont été formés devant la commission. Sur ce total, 12 recours ont été acceptés dont un partiellement (dans 3 cas des éléments nouveaux ont été fournis devant la commission, dans 7 cas la commission a commis une erreur matérielle, dans 1 cas, l'erreur matérielle relève du candidat et pour le dernier, il s'agit d'une mauvaise appréciation faite par la commission d'un document de propagande). Par ailleurs, 19 recours ont été rejetés, 1 recours a été déclaré irrecevable (recours d'un tiers) et 6 non-lieux à statuer ont été prononcés par la commission.

c) Il est intéressant de relever que les recours contre les décisions de réformation concernent environ 2 % des candidats. Ce pourcentage est sensiblement identique à celui établi en 2004 lors des dernières élections cantonales.

À la date du présent rapport, un seul candidat dont le recours gracieux a été rejeté par la commission a formé un recours de plein contentieux devant le Conseil d'État afin que ce dernier statue sur la décision de réformation prise initialement par la commission à la suite de l'instruction du compte de campagne. Un autre candidat a saisi directement le Conseil d'État sans effectuer de recours gracieux préalable devant la commission.

Partie **2** **Deuxième partie**

**Les enseignements
du contrôle**

Le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections locales de mars 2008 a mis en évidence un certain nombre de difficultés d'interprétation ou d'application des règles posées par le Code électoral, que la commission avait déjà, pour la plupart, mentionnées dans ses rapports d'activité précédents. Ces difficultés sont à l'origine de certaines décisions de rejet ou de réformation parfois mal comprises par les candidats. C'est pourquoi la commission estime devoir expliquer sa position, et formuler ses suggestions pour clarifier ou améliorer les règles dont le respect s'impose aux candidats.

Les problèmes rencontrés concernent d'une part, la gestion et la présentation des comptes de campagne (questions relatives au mandataire financier et à l'expert-comptable), d'autre part, certaines questions de fond (les contributions des candidats, colistiers et suppléants, la définition de la dépense électorale, celle de la dépense remboursable, et les paiements directs sans intervention du mandataire).

Chapitre I

La gestion et la présentation des comptes de campagne

1. Les questions relatives au mandataire financier

Depuis l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, le recours à un mandataire financier, personne physique ou association de financement, est devenu obligatoire pour tous les candidats aux élections soumises au plafonnement des dépenses électorales. Le mandataire doit ouvrir un compte bancaire unique par lequel doit transiter l'ensemble des dépenses et des recettes de la campagne électorale. Cette obligation est très largement respectée, puisque les récents contrôles des comptes de campagne ont conduit la commission à ne prendre une décision de rejet, pour absence de déclaration d'un mandataire, que dans 16 cas (5,5 % des rejets); cependant, la commission a pu constater, lors de ses contrôles, que les dispositions du Code électoral relatives au mandataire sont ambiguës. Elle propose une clarification sur plusieurs points.

Le rôle du mandataire est important du point de vue de la régularité du compte de campagne; en effet, l'article L. 52-4 alinéa

3 du Code électoral dispose expressément que le candidat ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par l'intermédiaire de son association de financement ou de son mandataire financier. Ainsi, dès que le mandataire financier entre en fonctions le candidat ne peut plus, hormis des menues dépenses dans une faible proportion, payer directement les dépenses de sa campagne. Il est donc indispensable de connaître la date certaine de cette prise de fonctions, le Code électoral distinguant deux notions : la désignation du mandataire et sa déclaration en préfecture.

a) La date de l'entrée en fonctions

Si la cessation de fonctions du mandataire financier est clairement indiquée par le Code électoral⁵, il n'en va pas de même pour son entrée en fonctions qui est beaucoup moins précise. En effet, l'article L. 52-4 énonce que « tout candidat à une élection **désigne** un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée « le mandataire financier ». L'article L. 52-5 édicte que l'association de financement électoral doit être déclarée selon les modalités prévues par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. L'article L. 52-6, enfin, dispose que « le candidat **déclare** par écrit à la préfecture de son domicile le nom du mandataire financier qu'il choisit. [...]. Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. [...] ».

Comme la « désignation » et la « déclaration » ne sont pas nécessairement faites concomitamment, il y a lieu de connaître avec certitude la date à laquelle le candidat ne peut plus payer directement les dépenses.

La commission a retenu, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État⁶, certes antérieure à l'ordonnance du 8 décembre 2003 mais que l'on peut considérer comme demeurant applicable, que la personne désignée n'acquiert la qualité de mandataire financier

5 Article L. 52-6 alinéa 4 du Code électoral : « les fonctions du mandataire financier cessent de plein droit trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qui l'a mandaté [...] ».

6 CE 29 juillet 2002, Tallot, n° 232402.

qu'à compter de sa **déclaration** en préfecture; ce n'est d'ailleurs qu'à partir de cette date que les reçus-dons peuvent lui être remis. La date de déclaration en préfecture constitue donc le point de départ de l'existence légale du mandataire financier personne physique et la date à laquelle il peut ouvrir un compte bancaire et disposer de moyens de paiement lui permettant d'effectuer les dépenses liées à la campagne. Pour éviter toute ambiguïté, **il serait nécessaire que la rédaction du Code électoral soit revue et retienne uniquement la notion de la déclaration en préfecture, puisqu'aussi bien le mandataire ne peut-être déclaré que s'il a été préalablement désigné et a accepté cette nomination.**

En revanche, le problème semble plus délicat si le candidat a fait le choix d'une association de financement. En effet, cette dernière n'acquiert la personnalité juridique et donc la possibilité d'ouvrir un compte bancaire que lorsque son existence a été rendue publique, c'est-à-dire à la publication de sa déclaration au Journal officiel, sur production du récépissé délivré par la préfecture. Il conviendrait que par une mesure dérogatoire au droit commun, **l'association de financement électoral ait la possibilité d'ouvrir un compte bancaire dès sa déclaration en préfecture**, afin d'éviter les délais parfois assez longs de publication au Journal officiel.

b) Les clarifications souhaitables

L'ambiguïté qui tient à l'emploi successif des termes « désignation » et « déclaration » a engendré quelques difficultés lors du contrôle des comptes, surtout dans le cas des mandataires personnes physiques. Des banques ont ouvert un compte au mandataire uniquement désigné par le candidat mais non encore déclaré en préfecture. Le mandataire, dans ces conditions a pu payer des dépenses électorales dès lors que le candidat a effectué des versements au compte bancaire. Cependant, en l'absence de déclaration en préfecture, il ne pouvait légalement être considéré que comme un tiers. Ses paiements auraient alors dû être assimilés à des paiements directs du candidat, lesquels sont prohibés par l'article L. 52-4 alinéa 3 du Code électoral: une modification législative précisant explicitement qu'**une banque ne peut ouvrir un compte bancaire au mandataire que sur production du justificatif de sa déclaration en préfecture**, serait utile.

À l'inverse, la commission a remarqué que certains mandataires, bien que déclarés en préfecture, ont eu des difficultés pour obtenir des banques l'ouverture d'un compte, et cette difficulté avait été signalée dans le précédent rapport d'activité. Devant un tel refus, la procédure consistant à saisir la Banque de France pour qu'elle impose à un établissement bancaire l'ouverture d'un compte, paraît trop lourde et surtout impose un délai pénalisant pour le candidat. **La commission renouvelle le souhait que les autorités de tutelle des banques se saisissent de cette question afin que des mesures soient prises pour garantir le «droit au compte» des mandataires des candidats aux élections** : les difficultés actuelles sont à l'origine d'assez nombreux cas de rejets pour paiements directs.

En ce qui concerne les reçus-dons délivrés au mandataire pour qu'ils soient remis aux donateurs, la commission a déjà soulevé dans ses rapports d'activité le problème des candidats potentiels n'allant pas au terme de leur candidature. Ils ont pu percevoir des dons et remettre aux donateurs un reçu leur permettant de bénéficier d'une réduction d'impôt, alors que le Code général des impôts (article 200 § 2 bis) réserve explicitement cet avantage aux sommes effectivement enregistrées dans un compte de campagne. Pour éviter ce risque, **il serait souhaitable que les reçus-dons ne puissent être délivrés par la préfecture au mandataire qu'après enregistrement de la déclaration de candidature**. Rien n'empêcherait pour autant le mandataire d'adresser des reçus provisoires aux donateurs.

Enfin, il semble opportun que la déclaration du mandataire constitue une condition de recevabilité de la candidature. Dès lors, et pour simplifier les formalités de déclaration et favoriser la centralisation des données en un même lieu, la commission suggère **que la préfecture compétente pour recevoir les déclarations de mandataire ne soit pas celle du domicile du candidat, comme le prévoit actuellement le Code électoral, mais celle dont dépend la circonscription électorale**. En ce qui concerne les associations de financement, il serait nécessaire que le Code électoral impose que le siège social soit fixé dans la circonscription électorale, afin d'aboutir au même résultat.

2. Les questions relatives à l'expert-comptable

a) L'obligation de la présentation du compte par un expert-comptable

Aux termes de l'article L. 52-12 alinéa 2 du Code électoral, « [...], chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes, présentés par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés [...]. ».

La présentation par un expert-comptable de tous les comptes de campagne revêt, en l'état des textes, un caractère impératif sauf dans le cas où le compte ne comporte aucune dépense ou recette et à condition que le mandataire établisse une attestation en ce sens. Le respect de cette formalité substantielle échappe à toute appréciation du candidat ou de la commission, appréciation qui au demeurant irait à l'encontre du principe d'égalité de traitement des candidats.

Les manquements à cette obligation substantielle, qui n'impose qu'une mission purement formelle à l'expert-comptable choisi par le candidat (c'est-à-dire limitée à la mise en forme du compte avec la vérification de la présence matérielle des pièces justificatives nécessaires), ont encore été nombreux lors des dernières élections locales. En effet, sur les 292 rejets prononcés par la commission (élections cantonales et municipales confondues), 100 (soit 34,2 %) sont motivés par le défaut de présentation du compte par un expert-comptable. Ce pourcentage évolue peu d'une élection à l'autre et peut être mis en relation avec le coût de la présentation du compte par l'expert. En effet, la commission a constaté que pour de petits comptes, les honoraires d'expert-comptable représentaient parfois plus de 50 % du total des dépenses⁷. Une telle proportion ne paraît pas justifiée au regard des dispositions de l'article 24 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, modifiée par l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004, qui prévoient des

⁷ Ce fut le cas pour 52 candidats têtes de listes aux municipales et 107 candidats aux cantonales de mars 2008; respectivement 79 % et 34 % de ces candidats n'avaient droit à aucun remboursement (moins de 5 % des suffrages exprimés).

honoraires «équitables», constituant «la juste rémunération du travail fourni comme service rendu». Les procédures contradictoires engagées avec des candidats qui ont fait une campagne minimale et n'ont effectué par conséquent que peu de dépenses, ont souvent fait ressortir qu'ils n'avaient pas fait viser leur compte de campagne **par souci d'économie et en toute connaissance de cause**; c'est notamment le cas des candidats qui, n'ayant pas obtenu 5 % des suffrages exprimés, ne peuvent prétendre à aucun remboursement de leurs dépenses.

La question de la sanction du rejet du compte de campagne pour absence d'expert-comptable se pose encore plus dans les cas de comptes sans aucun mouvement financier. En effet, si le candidat n'a bénéficié que de concours en nature de personnes physiques ou de partis politiques ayant financé directement des dépenses électorales, le compte de campagne n'est pas considéré comme ne présentant ni dépense, ni recette: il doit donc être visé par un expert-comptable. Cependant, la sanction du rejet conduisant à l'inéligibilité peut paraître sévère dans ce cas puisque, dès lors qu'aucune opération n'a été effectuée sur le compte bancaire du mandataire, l'utilité de l'intervention de l'expert-comptable est des plus limitées; **dans ce cas, la loi pourrait autoriser le candidat à se dispenser du recours à un expert-comptable.**

Par ailleurs, la commission a constaté que **la portée et les limites de l'intervention de l'expert-comptable ne sont pas toujours interprétées de façon homogène**; s'il est clair que la mission de « présentation » exclut la vérification au fond de la bonne application des règles du droit électoral et l'expression d'une opinion sur le compte, en revanche les diligences minimales de contrôle de l'existence des pièces justifiant les recettes et les dépenses figurant au compte et de la régularité formelle du compte lui-même doivent apporter au candidat l'assurance que le compte de campagne transmis à la commission est « en état d'examen ». Il serait nécessaire que les autorités de contrôle de la profession comptable rappellent à ses membres que ces vérifications de base doivent être conduites effectivement, et au coût le plus juste pour le candidat.

Il convient de souligner qu'aux termes de l'article L. 52-12 alinéa 2, le candidat est seul responsable du dépôt de son compte de campagne

et cela même s'il a demandé à son expert-comptable de l'effectuer. La commission a d'ailleurs constaté dans un certain nombre de cas une méconnaissance des règles applicables en ce qui concerne le dépôt des comptes de campagne. Le Code électoral précise que le compte doit être déposé le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise; or, des candidats à une élection acquise au premier tour, soit le 9 mars, ont cru pouvoir déposer leur compte dans le délai maximum prévu par la loi, c'est-à-dire le 16 mai, alors que la date limite était pour eux le 9 mai.

Pour éviter cet écueil et dans un souci de simplification, la **commission propose d'uniformiser la date limite de dépôt des comptes au neuvième vendredi suivant le 2nd tour, quelle que soit la date d'acquisition de l'élection.**

b) la « régularisation » du visa de l'expert-comptable après le dépôt du compte de campagne

L'article L. 52-15 du Code électoral dispose que « la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. [...]. Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission saisit le juge de l'élection. ». Parmi les causes de rejet figure la méconnaissance des formalités substantielles, appréciée à la date de dépôt du compte. Ainsi, lorsque la commission constate l'absence de visa par un expert-comptable, elle engage une procédure contradictoire avec le candidat l'informant que son compte encourt le rejet. Cette exigence nécessaire à la régularité de la procédure contradictoire devant la commission ne peut être interprétée comme une demande de régularisation.

Il est donc par principe impossible pour un candidat de régulariser son compte postérieurement à son dépôt, en produisant devant la commission et ce, avant sa décision, un nouveau compte visé par un expert-comptable. Jusqu'à une date récente, cette possibilité de régularisation avait toujours été rejetée par le juge de l'élection, qu'elle intervienne devant la commission ou devant lui.

Certaines décisions intervenues lors du jugement des recours contentieux relatifs aux élections de mars 2008 semblent remettre en question cette position. En effet, plusieurs tribunaux administratifs ont considéré que la seule information donnée au candidat de l'irrégularité susceptible d'entraîner le rejet du compte équivalait à une demande de régularisation qui pouvait être admise tant que la commission ne s'était pas prononcée; ils ont considéré que le motif de rejet du compte avait disparu du fait que le candidat avait produit un compte visé par un expert-comptable avant la décision de la commission, dont la saisine devait donc être rejetée.

La commission souligne qu'une telle position, si elle devait être maintenue, entraînerait une rupture d'égalité entre les candidats, selon qu'ils auraient ou non respecté les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral qui fixe une date limite pour déposer le compte présenté par un expert-comptable. Il est difficilement concevable que les candidats s'octroient ainsi un délai supplémentaire, dont la durée variable dépendrait de celle de la procédure contradictoire depuis son ouverture par le rapporteur jusqu'à la décision sur le compte de campagne, voire jusqu'à celle du juge de l'élection saisi par la commission.

En outre, il est à noter que l'examen du dossier postérieurement au dépôt du compte implique que l'expert-comptable se prononce en se fondant au mieux, sur des copies de pièces, les originaux étant, en principe, déjà joints au compte de campagne déposé à la commission; à ce titre également, la possibilité d'une régularisation tardive paraît devoir être exclue.

C'est pourquoi la commission a fait appel de ces jugements devant le Conseil d'État.

Chapitre II

Les questions de fond

1. Les contributions des conjoints, des colistiers et des suppléants au financement de la campagne

Selon les dispositions de l'article L. 52-8 du Code électoral, les personnes physiques peuvent contribuer au financement d'une campagne électorale. En contrepartie du don consenti, il est remis à chaque donateur, par le mandataire financier, un reçu-don qui lui permet d'obtenir un avantage fiscal, en application de l'article 200 du Code général des impôts, à condition que le versement n'ait pas été effectué en espèces.

Pour l'application de ces dispositions, les conjoints des candidats sont en principe considérés comme pouvant apporter des dons, à l'instar de toute autre personne physique. En revanche, le suppléant d'un candidat et les colistiers d'un candidat tête de liste sont assimilés au candidat du fait qu'ils participent à la campagne. Ainsi, les sommes qu'ils versent sur le compte bancaire du mandataire constituent un supplément à l'apport personnel du candidat ou de la tête de liste, et non des dons de personnes physiques, et ont donc vocation à être remboursées en proportion de cette contribution; toutefois, la répartition du remboursement obtenu demeure une affaire privée, la commission ne prenant en considération que l'apport global du candidat ou de la tête de liste.

Au cours de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections cantonales et municipales des 9 et 16 mars 2008, la question du traitement et de la comptabilisation des dons dans les recettes inscrites au compte de campagne s'est posée avec une certaine acuité et la commission a dû considérer deux situations différentes.

a) Les contributions des conjoints des candidats

La commission a tout d'abord relevé l'existence de contributions financières consenties par des conjoints de candidats, soit à partir d'un compte joint, soit à partir d'un compte bancaire personnel.

Dans le premier cas de figure, la commission a considéré, en se référant à la volonté de l'intéressé, qu'il s'agissait de l'argent du ménage et que chacun des titulaires pouvait être considéré comme agissant au nom et avec le consentement de l'autre. Par conséquent, la somme prélevée sur un compte joint – au moyen d'un virement ou d'un chèque – pouvait être comptabilisée au titre de l'apport personnel du candidat.

Dans le second cas de figure, la commission a estimé que la contribution provenant d'un compte bancaire personnel du conjoint d'un candidat correspondait à un don ouvrant droit à un avantage fiscal et devant être comptabilisé dans les dons de personnes physiques.

b) Les contributions des colistiers

La commission a également constaté un usage courant lors des élections municipales: de nombreuses contributions financières de colistiers, souvent apportées préalablement au dépôt de la liste, ont été comptabilisées à tort dans les dons de personnes physiques et des reçus-dons leur ont été délivrés par le mandataire. Il convient de souligner la difficulté pour une personne non initialement colistière mais le devenant par la suite de qualifier le versement qu'elle effectue à la campagne en fonction de la date dudit versement, la date de désignation d'un colistier pouvant être incertaine, sauf à retenir la date de déclaration de candidature de la liste.

Afin d'assurer le respect du Code électoral, **la commission a été conduite à requalifier ces dons de colistiers en apport personnel du candidat**: 283 décisions ont été prises en ce sens, pour un montant total de 585 500 euros.

En contrepartie de cette requalification, la commission a demandé au candidat tête de liste, au cours de la procédure contradictoire, de restituer les reçus-dons correspondants. Toutefois, pour des motifs variés (perte, destruction, transmission à l'administration fiscale), les candidats n'ont pas toujours été en mesure de retourner les reçus-dons à la commission; celle-ci a donc informé les directeurs des services fiscaux concernés, afin d'éviter que les colistiers bénéficient d'un avantage fiscal indu s'ajoutant au remboursement de l'apport personnel, qui se trouvait majoré du montant de leur contribution.

Toutefois, la relative fréquence de cette situation pose à la commission la question même de la qualification comptable des dons. La commission propose ainsi pour l'avenir de retenir la solution suivante :

- **jusqu'à la déclaration officielle de candidature**, les colistiers ou suppléants peuvent choisir de considérer que le versement qu'ils effectuent à la campagne électorale est un don ; en conséquence, s'ils ne renvoient pas à la commission le reçu émis par le mandataire, l'inscription de leur versement en don ne fera pas l'objet d'une réformation et la somme correspondante ne sera pas prise en compte pour le remboursement ;
- en revanche, à **compter de la date de dépôt de candidature**, toute contribution des colistiers ou suppléants doit être considérée exclusivement comme de l'apport personnel, et toute inscription contraire au compte donnera lieu à réformation avec restitution obligatoire du reçu-don correspondant.

L'article 52-8 du Code électoral pourrait être précisé en ce sens.

2. La définition de la dépense électorale

a) L'ambiguïté de la définition législative

Le Code électoral ne se réfère pas à une définition précise de la dépense électorale. Il utilise indistinctement dans des articles différents, les termes de dépenses « *engagées* », « *effectuées* », « *exposées* » ou « *payées* ». En l'absence d'une définition légale précise, le Conseil d'État a été amené à préciser la notion de dépense électorale comme étant celle « *dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs*⁸ ».

Néanmoins, la rédaction actuelle de l'alinéa 2 de l'article L. 52-12 présente une ambiguïté, car les termes « dépenses payées ou engagées » laissent entendre qu'à la date de dépôt du compte, certaines dépenses pourraient avoir à figurer au compte, sans pour autant avoir été effectivement payées, en contradiction avec l'obligation de présenter un compte équilibré ou excédentaire et

8 Arrêt Gourlot (CE 27 juin 2005, n° 272551).

avec la notion de remboursement puisque, par définition, il ne peut être remboursé que ce qui a été payé.

La commission a donc été amenée à préciser, tout en se fondant sur la définition jurisprudentielle établie par le Conseil d'État, que la dépense engagée pour l'élection devait avoir été payée à la date de dépôt du compte.

b) La dépense engagée

La dépense électorale est celle qui a été engagée en vue d'obtenir le suffrage des électeurs. Cependant, cette définition jurisprudentielle visant l'objet de la dépense ne suffit pas. Pour être considérée comme électorale, une dépense doit également :

- avoir été engagée par le candidat ou pour son compte, et avec son accord ;
- avoir été engagée pendant la période électorale, qui s'entend de l'année précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du scrutin où l'élection est acquise ;
- avoir été engagée dans la circonscription concernée, sauf exceptions liées à la nature de la dépense (par exemple, une commande d'imprimés à un fournisseur domicilié à l'extérieur de la circonscription).

La dépense électorale est appréciée par la commission à la lumière de ces critères. Ainsi, **une dépense non engagée en vue de l'obtention des suffrages, même si elle a été occasionnée par l'élection, ne constitue pas une dépense électorale.** Entrent notamment dans cette catégorie les dépenses présentant un caractère personnel (frais d'habillement, de coiffeur, de restauration du candidat...), les frais d'huissier ou de procédure, les dépenses de formation, les dépenses de sécurité à l'exception de celles concernant la sécurité des salles de réunions, les dépenses de réparation automobile ainsi que les dépenses internes à l'équipe de campagne ou de rénovation d'un local immobilier, sauf les charges d'entretien incombant au locataire.

Les deux dernières catégories de dépenses méritent un commentaire particulier.

S'agissant des dépenses internes à l'équipe de campagne, la commission estime que celles-ci ne peuvent être admises au

remboursement dans la mesure où elles ont pour objet d'organiser la campagne électorale, voire de remercier les militants, et non d'obtenir le suffrage des électeurs. La prise en compte de dépenses internes à une équipe de campagne engendrerait ainsi le remboursement sur fonds publics de dépenses d'ordre privé qui doivent rester à la charge du candidat ou de son parti politique.

S'agissant des dépenses de rénovation d'un local immobilier, la commission a eu à connaître, lors du contrôle des dernières élections municipales et cantonales de mars 2008, quelques cas de dépenses dépassant le simple cadre des charges locatives admissibles et néanmoins inscrites dans le compte de campagne.

La commission admet que, lors de la location d'un local de permanence pour la durée de la campagne électorale, les frais d'entretien courant puissent être pris en compte, s'ils correspondent à des charges incombant normalement au locataire ainsi que les dépenses minimales permettant l'usage normal des lieux; en revanche, les frais de réfection complète des locaux ne peuvent être pris en compte que s'ils ont été expressément prévus au contrat de bail moyennant une diminution correspondante du loyer et pour une valeur n'excédant pas la valeur d'utilisation des aménagements effectués; dans le cas contraire, en effet, il en résulterait, au bénéfice du propriétaire des locaux, un enrichissement sans cause pris en charge par la collectivité grâce au remboursement des dépenses électorales.

Lors des dernières élections, certains candidats ont effectué d'importants travaux de remise en état de leur local de campagne, travaux dont ils ont demandé le remboursement en les intégrant à leur compte⁹. La commission a estimé que ces travaux de grande ampleur qui valorisent le patrimoine du propriétaire ne sont pas des charges locatives afférentes au local mais bien des charges incombant au propriétaire. L'appréciation des travaux admis au remboursement sur fonds publics est confortée par l'examen du bail fourni par le candidat: en l'absence de clause expresse justifiant

9 Il a été relevé, par exemple, le remplacement de vitres pour 1 298 euros, ou la pose d'un faux-plafond pour 1 499 euros, la réalisation d'une installation électrique et téléphonique pour 3 734 euros ou la remise en service complète d'un chauffage pour 1 153 euros ou encore, la pose de cloisons de placoplâtre, de dalles et de peinture pour 28 834 euros.

la réalisation de tels investissements et si le coût du loyer est fixé en fonction du prix du marché locatif, de tels travaux ne peuvent ni figurer au compte de campagne ni par conséquent faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de l'État.

c) La dépense payée

La dépense engagée pour l'obtention des suffrages doit être payée à la date de dépôt du compte de campagne et justifiée par la preuve de son paiement effectif sur le compte bancaire du mandataire pour être considérée comme électorale et prise en considération pour le remboursement. L'absence de justificatif du paiement d'une dépense entraîne, selon son importance, sa réformation ou le rejet du compte par la commission. Il en est ainsi, par exemple, des intérêts d'un emprunt bancaire dont la preuve du paiement par anticipation à la date de dépôt du compte n'est pas apportée. Si la dépense est d'un montant significatif par rapport à la totalité des dépenses, et a fortiori si l'absence de justificatifs concerne l'ensemble des dépenses engagées, le compte est rejeté (cf. Conseil constitutionnel, décision du 12 février 2009, A.N. Rhône 11^e circonscription).

Toutefois, si à la date de dépôt du compte, certains règlements n'ont pas encore été encaissés par les fournisseurs, il appartient au candidat de fournir à la commission la preuve qu'il a entrepris les diligences nécessaires relatives à la régularisation de l'encaissement afin que ces dépenses puissent être admises au compte.

Afin de clarifier l'ambiguïté due à l'utilisation de quatre termes différents servant à qualifier la dépense électorale, **la commission souhaite que le Code électoral adopte une définition précise en utilisant uniquement et de façon cumulative la notion de dépense engagée en vue de l'obtention des suffrages aux élections et payée avant la date de dépôt du compte de campagne.**

3. La définition de la dépense remboursable

La notion de dépense remboursable est actuellement absente du Code électoral. Aucune disposition législative ne précise quelles sommes ou quelles prestations pourraient être exclues du remboursement prévu à l'article L. 52-11-1 du Code électoral.

Cette absence de définition des critères entraînant le caractère remboursable ou non d'une dépense a conduit la commission à exercer son pouvoir d'appréciation, sous le contrôle du juge administratif. Elle a été amenée, dès 2006, à affiner son analyse et à envisager que certaines dépenses électorales puissent être considérées comme non remboursables. Elle a ainsi distingué parmi les dépenses électorales, celles qui n'étaient pas remboursables soit du fait de leur mode de financement (concours en nature, dépenses payées directement par un parti politique), soit du fait de leur irrégularité au regard des dispositions du Code électoral, notamment les cadeaux aux électeurs. Si la première catégorie n'a pas posé de problème du fait qu'elle est facilement individualisée dans le compte et n'est pas incluse dans le remboursement puisque ne donnant pas lieu à mouvement financier, la seconde a vu l'émergence et le développement d'une nouvelle nature de dépenses, qui présentent des analogies avec les cadeaux aux électeurs : les objets promotionnels distribués au cours de la campagne.

Le Code électoral prévoit, en deux articles, les sanctions liées à la distribution de cadeaux et d'avantages divers aux électeurs.

L'article L. 106 dispose que « quiconque, par des dons ou des libéralités en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs ou d'emplois publics ou privés ou d'autres avantages particuliers, faits en vue d'influencer le vote d'un ou plusieurs électeurs aura obtenu ou tenté d'obtenir leur suffrage, soit directement, soit par l'entremise d'un tiers, [...], sera puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros. Seront punis des mêmes peines ceux qui auront agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses ».

L'article L. 108 énonce que « quiconque, en vue d'influencer le vote d'un collègue électoral ou d'une fraction de ce collège, aura

fait des dons ou libéralités, des promesses de libéralités ou de faveurs administratives, soit à une commune, soit à une collectivité quelconque de citoyens, sera puni d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 15 000 euros».

Le juge de l'élection a quant à lui jugé que les cadeaux faits aux électeurs, lorsqu'ils constituent une manœuvre, sont susceptibles d'entraîner l'annulation de l'élection¹⁰.

Lors du contrôle des dernières élections locales, la **commission a constaté une augmentation notable de la fréquence et du montant global des dépenses consacrées à l'achat de «gadgets électoraux»**. En effet, nombre de candidats ont effectué d'importants achats d'objets promotionnels en tout genre (stylos, jetons de chariots, sachets de graines de fleurs, tee-shirts, écharpes, lampes de poche, etc.). Ces objets ne pouvaient *a priori* être assimilés à des cadeaux en raison de leur faible coût unitaire et de leur distribution anonyme et aléatoire. Toutefois le montant global de l'achat représentait souvent une part élevée des dépenses électorales, ce qui a retenu l'attention de la commission, qui a utilisé son pouvoir d'appréciation au cas par cas pour définir ce qui pouvait être admis au titre des dépenses électorales remboursables.

La commission a donc estimé que les dépenses correspondant au coût des objets offerts aux électeurs devaient être exclues du montant du remboursement dès lors que leur montant global était élevé en soi ou important par rapport au total des dépenses, mais maintenues dans le compte pour vérifier le respect du plafond des dépenses.

Elle a ainsi considéré que, que si l'article L. 106 du Code électoral prohibe le recours à toute forme de libéralités ou de dons, en argent ou en nature, en vue d'influencer le vote des électeurs, la distribution gratuite d'objets promotionnels de faible valeur ne pouvait pas entrer dans le champ d'application de ces dispositions. **Néanmoins, la commission estime qu'il n'est pas dans l'esprit de la loi que la distribution importante par son coût global de tels objets puisse faire l'objet d'un remboursement sur fonds publics**. En effet, cette distribution n'a ni pour finalité ni pour effet de contribuer

10 CE, 13 novembre 2002, n° 239873, élection municipale de Saint-Avold.

au débat électoral et est donc assimilable à une libéralité. Elle a donc décidé que ces dépenses, à caractère évidemment électoral, devaient figurer au compte pour le calcul du plafond, mais devaient être retranchées du montant du remboursement forfaitaire de l'État auquel les candidats concernés pouvaient prétendre¹¹.

L'absence de définition législative de critères déterminant le caractère remboursable d'une dépense a donc conduit la commission à dégager la notion nouvelle de dépense électorale non remboursable. À l'issue de son contrôle, elle a pris au total 92 décisions requalifiant des dépenses d'objets promotionnels en dépenses électorales non remboursables, pour un montant total (élections municipales et cantonales confondues) de 220 210 euros; ces décisions ont été peu contestées puisque sur les 73 recours gracieux enregistrés par la commission, 7 seulement portaient sur cette catégorie de décisions. Les candidats, à l'appui de leur réponse à la procédure contradictoire engagée pour les informer de la possible exclusion des dites dépenses du remboursement, ou à l'appui de leur recours gracieux, ont notamment fait valoir l'impact attendu de ces menus objets sur les futurs électeurs; soulignant le plus souvent que leur nom et leur appartenance politique figurent sur les objets, ils ont argué que leur distribution constituait une action de communication équivalente à celle d'un tract.

Considérant que les recours gracieux n'apportaient pas d'éléments nouveaux au débat, la commission les a rejetés. La question a été portée devant le Conseil d'État qui aura donc à se prononcer sur la possibilité de rembourser, sur fonds publics, des achats massifs d'objets promotionnels.

11 6 exemples de dépenses exclues du calcul du remboursement : 4 905 € (graines de fleurs) soit 20 % des dépenses; 3 875 € (écharpes, gilets) soit 4 % des dépenses; 2 351 € (tee-shirts et stylo) soit 10 % des dépenses; 2 296 € (graines de fleurs) soit 27 % des dépenses; 1 323 € (tee-shirts) soit 10 % des dépenses; 1 121 € (jetons de chariots) soit 16 % des dépenses.

4. Les paiements directs sans intervention du mandataire

a) Les règles posées par le Code électoral

L'article L. 52-4 alinéa 3 du Code électoral dispose que le candidat ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par l'intermédiaire de son association de financement ou de son mandataire. Les dépenses antérieures à la désignation du mandataire financier, payées directement par le candidat ou à son profit, font l'objet d'un remboursement par le mandataire. Il n'est pas prévu par ces dispositions que le candidat puisse payer directement des dépenses après la désignation de son mandataire, même s'il se fait rembourser par celui-ci: en conséquence, les dépenses payées sans passer par l'intermédiaire du mandataire et comptabilisées comme dépenses directes comprennent le montant éventuellement remboursé.

Cependant, selon la jurisprudence, il peut être admis que le candidat puisse, pour des raisons pratiques, régler directement certaines dépenses. Cet usage ne peut être toléré que si ces dépenses restent d'un montant faible par rapport au montant total des dépenses engagées et négligeable par rapport au plafond autorisé, d'où le terme de «menues dépenses» couramment utilisé pour les caractériser.

b) La position et les recommandations de la CNCCFP

À l'occasion du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections municipales et cantonales de 2008, la commission a prononcé 90 rejets pour paiements directs hors compte bancaire du mandataire (49 aux élections municipales et 41 aux élections cantonales), sur un total de 292 décisions de rejet; ce motif a donc concerné moins de 1 % du nombre des candidats ayant déposé leur compte de campagne.

La commission a précisé dans son 10^e rapport d'activité¹² les seuils de paiement direct qu'elle tolère, sous réserve de son pouvoir d'appréciation: 10 % du montant total des dépenses et 3 % du

12 pp. 46/47.

plafond; cependant, dans le cas où seul l'un de ces deux seuils a été dépassé, la commission tient compte également du montant unitaire des dépenses en cause :

- s'il s'agit d'une addition de menues dépenses, elle peut ne pas prononcer le rejet du compte;
- en revanche, s'il s'agit d'une (ou plusieurs) dépenses de montant élevé, elle peut considérer que rien ne justifiait que le règlement n'ait pas été effectué par le mandataire, et prononcer le rejet du compte.

Pour comptabiliser les paiements directs irréguliers et en déterminer le pourcentage, la commission ne tient pas compte :

- des dépenses payées directement avant la déclaration du mandataire et remboursées par celui-ci après cette déclaration;
- des dépenses payées directement dont le caractère électoral n'est pas établi et qui sont retranchées du compte (réformation);
- des dépenses dont le paiement direct est admis à titre exceptionnel, en raison de leur mode de paiement usuel: frais de location de véhicules nécessitant le paiement par carte bancaire; frais de téléphone, gaz ou électricité relatifs à l'utilisation pour la campagne du logement personnel du candidat et prélevés directement sur son compte bancaire personnel; frais liés à des achats par internet; frais financiers et intérêts sur emprunt prélevés sur le compte bancaire personnel du candidat; honoraires d'expert-comptable, dont l'inclusion au compte est d'ailleurs facultative.

La commission rappelle que **les paiements directs irréguliers, susceptibles d'entraîner le rejet du compte de campagne, ne sont pas exclusivement le fait du candidat mais également le fait des colistiers en cas de scrutin de liste, du suppléant ou remplaçant en cas de scrutin uninominal, et aussi des tiers** (notamment les militants).

En effet, l'article L. 52-12 du Code électoral dispose que le compte de campagne doit retracer l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat (ou candidat tête de liste) **ou pour son compte**, hors celles de la campagne officielle. Sont notamment réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat, et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien. Toutes les

dépenses électorales réglées après la déclaration du mandataire, au profit du candidat et avec son accord, par les colistiers, le suppléant ou remplaçant ou des tiers, sont susceptibles de constituer des dépenses directes irrégulières, au même titre que celles réglées par le candidat lui-même, qu'elles aient ou non été remboursées par le mandataire.

Il importe donc que le candidat veille attentivement aux actions électorales engagées pour son compte par ses colistiers, son suppléant ou remplaçant, ou par des tiers, et que les dépenses correspondantes soient réglées par le mandataire.

Les paiements directs irréguliers concernent aussi bien ceux effectués avant la désignation du mandataire et qui n'auraient pas fait l'objet d'un remboursement par celui-ci, que ceux postérieurs à la désignation du mandataire, qu'ils aient ou non été remboursés par celui-ci.

La commission rappelle qu'il **relève de la responsabilité du candidat de désigner son mandataire et d'en faire la déclaration en préfecture en temps utile** pour permettre l'ouverture du compte bancaire spécifique à la campagne et l'obtention de moyens de paiements (chéquier, carte bancaire); dès cette déclaration, il lui faudra en revanche éviter les paiements directs. Le candidat qui choisit au contraire de repousser à plus tard, jusqu'à sa déclaration de candidature, la désignation et la déclaration de son mandataire prend le risque que ce dernier ne dispose pas en temps voulu du compte bancaire et de moyens de paiement opérationnels. Dans ce cas, il ne pourra invoquer devant le juge de l'élection les difficultés pratiques rencontrées par le mandataire et les délais imputables à la banque: la jurisprudence écarte de façon constante ces arguments, même si dans de rares espèces, la bonne foi du candidat a pu être reconnue et lui éviter la sanction de l'inéligibilité.

La question demeure posée de savoir si la loi pourrait, sans revenir sur l'obligation du recours au mandataire financier, fixer elle-même un seuil ou d'autres critères permettant d'autoriser une proportion ou des catégories de dépenses directes. Il appartient au législateur d'y répondre.

Pour sa part, au regard des difficultés invoquées de manière récurrente par les candidats et aussi du nombre de décisions de

rejet pour cause de paiement direct, la commission ne peut que renouveler la suggestion faite dans son 10^e rapport d'activité¹³ et tendant à lui reconnaître **le pouvoir de moduler le cas échéant le montant du remboursement forfaitaire dû au candidat pour sanctionner une irrégularité telle que le paiement direct des dépenses**. Elle disposerait ainsi d'une solution alternative au rejet du compte, lui permettant de prendre en considération l'ensemble des circonstances et pas seulement le montant et la nature des dépenses payées directement.

13 Cf. p. 69

Conclusion

AINSI que la commission l'avait déjà indiqué dans ses deux précédents rapports d'activité publiés en 2007 et 2008, les dispositions du Code électoral relatives aux comptes de campagne des candidats aux élections politiques mériteraient d'être revues; une telle constatation, confirmée par les enseignements des contrôles conduits à la suite des élections municipales et cantonales de mars 2008, ne saurait surprendre dès lors que de nombreux textes sont venus modifier ou compléter les lois initiales de 1988 et 1990 qui avaient posé les bases du financement de la vie politique en France.

La commission estime qu'une réécriture d'un certain nombre de dispositions du Code électoral devrait être conduite sans retard, parallèlement à la codification des dispositions législatives et réglementaires non encore incorporées au code actuel, d'ores et déjà entreprise. Certes, le grand nombre de consultations électorales générales et leur étalement dans le temps font que les périodes propices à une révision des textes sont *a priori* difficiles à déterminer. Ainsi, en 2009 auront lieu les élections au Parlement européen et en 2010 les élections régionales, lesquelles ne pourront que se dérouler selon les règles actuelles, puisque la période d'un an, au cours de laquelle peuvent être comptabilisées les opérations financières des campagnes électorales, est déjà ouverte. Au moins est-il raisonnable de souhaiter que les modifications qui apparaîtront opportunes soient adoptées en temps utile pour les échéances majeures des élections présidentielles et législatives prévues en 2012.

Parmi les propositions, certaines ont pour objet de **rendre plus claires, sans les modifier, les dispositions du Code électoral parfois mal comprises par les candidats**, malgré les rappels et les précisions contenus dans le « guide du mandataire et du candidat », mis en ligne sur le site de la commission ainsi que dans la notice explicative jointe au formulaire du compte de campagne et

systématiquement remise par les préfetures. Il s'agit notamment de mieux rédiger les dispositions relatives à *la déclaration du mandataire financier en préfecture*, condition nécessaire à l'entrée en fonctions dudit mandataire, mais qui devrait être aussi une condition suffisante à l'ouverture d'un compte bancaire, même dans le cas d'une association de financement électoral. Il s'agit aussi de revoir *la définition de la dépense électorale*, qui doit avoir été engagée en vue de l'obtention des suffrages des électeurs et doit être payée avant le dépôt du compte de campagne pour être éligible au remboursement. Va dans le même sens la proposition visant à *préciser la qualification à donner aux contributions des colistiers et suppléants*, qui pourraient être considérées, au choix des intéressés, comme des dons de personnes physiques donnant droit à l'avantage fiscal ou des compléments à l'apport personnel du candidat jusqu'au dépôt officiel des candidatures, mais ne peuvent constituer que des éléments de l'apport personnel dès lors que ces contributions sont versées au mandataire postérieurement au dépôt des candidatures.

D'autres propositions visent à **simplifier ou alléger les règles applicables, sans pour autant remettre en cause les principes sur lesquels sont fondées les contraintes imposées aux candidats**. Ainsi devrait-on prévoir que la déclaration du mandataire financier est faite obligatoirement à *la préfecture où est déposée la candidature*, et non à celle du domicile du candidat, assez souvent différente ; que la formalité substantielle de *présentation du compte de campagne par un expert-comptable* ne soit pas imposée lorsque le compte ne comprend aucun mouvement financier réalisé par le mandataire mais retrace seulement des concours en nature du parti, du candidat lui-même ou de sympathisants ; *que les dates limites de dépôt du compte de campagne* soient unifiées, dans le cas des scrutins à deux tours, le délai étant fixé au 9^e vendredi suivant le deuxième tour même si l'élection a été acquise au premier ; que cette date unique soit *le point de départ du délai de six mois imparti à la commission* pour statuer sur l'ensemble des comptes, alors qu'actuellement ce délai court séparément à compter du dépôt de chacun des comptes d'une même circonscription (sauf dans le cas des élections faisant l'objet d'un contentieux, où le délai est globalement de deux mois à compter de la date limite du dépôt).

Des modifications plus substantielles ont été préconisées à diverses reprises par le Conseil constitutionnel ou par la commission elle-même, mais n'ont pu aboutir jusqu'à présent. Elles visent aussi bien l'intégration au compte de campagne des dépenses de propagande officielle (article R. 39 du Code électoral), que la définition des règles de publication d'ouvrages à caractère politique par les candidats ou la révision des dispositions relatives à la propagande électorale à l'étranger. Ces questions avaient paru nécessiter des décisions lors des élections présidentielles et législatives de 2007, et demeurent d'actualité.

Mais il est une réforme à laquelle la commission est particulièrement attachée et qui serait sans doute de nature, dans l'avenir, à diminuer le nombre de cas de rejet du compte de campagne, et par voie de conséquence, celui des décisions du juge de l'élection déclarant inéligibles les candidats dont le compte a été rejeté, et donc démissionnaires d'office ceux qui ont été élus. Elle consisterait à **donner à la commission, à l'instar de ce qui a été voulu par le législateur pour l'élection présidentielle, le pouvoir de moduler le remboursement en considération de la nature et de la gravité des irrégularités constatées**; elle pourrait ainsi, sous le contrôle du juge, substituer au rejet du compte qui prive le candidat de tout remboursement, une sanction financière adaptée, moins radicale et moins lourde en elle-même comme par ses conséquences. En particulier, la question des paiements directs en dehors du mandataire, qui reste délicate à trancher malgré une jurisprudence stabilisée et désormais bien connue, pourrait trouver dans d'assez nombreux cas une solution moins sévère et mieux comprise.

Il reste que les améliorations de textes ne suffiront pas à résoudre toutes les difficultés auxquelles sont confrontés les candidats. Des progrès seraient nécessaires en particulier pour faciliter aux mandataires financiers l'accès au compte bancaire et réduire les délais de mise à disposition des chèquiers; de même la délimitation exacte de la mission de présentation du compte de campagne par l'expert-comptable et sa réalisation à un coût raisonnable demeurent des objectifs auxquels la profession devrait s'attacher, en mettant à profit l'expérience acquise par la commission en ce domaine.

Annexes

Annexes

Annexe I: Statistiques relatives aux élections territoriales générales et aux élections partielles
Décisions de la commission rendues en 2008.

Annexe II: Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2007.

Annexe I

Décisions de la commission rendues en 2008 Statistique relative aux élections territoriales générales

Collectivité	Circonscription	Décisions				Total des décisions
		A	AR	AD + HD	R	
Saint-Martin	Saint-Martin	0	2	1	2	5
Polynésie française	Îles du Vent	1	5	0	1	7
	Îles sous le Vent	2	2	0	1	5
	Tuamotu Gambier	3	0	0	1	4
TOTAL	4	6	9	1	5	21

sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors-délai

R : rejet

Décisions de la commission rendues en 2008 Statistique relative aux élections partielles

Type de scrutin	Nombre de circonscriptions			Total des scrutins	Décisions				Total des décisions
	Municipales	Cantoniales	Législatives		A	AR	AD + HD	R	
Municipales	2	-	-	2	61	-	-	1	7
Cantoniales	-	32	-	32	118	43	2	4	167
Législatives	-	-	5	5	18	12	3	1	34
TOTAL	2	32	5	39	142	55	5	6	208

sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors-délai

R : rejet

¹ dont une décision modificative suite à un recours gracieux

Annexe II

Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2007

Délibéré par la commission en sa séance du 13 novembre 2008.

[NB: pour la version complète de cet avis et des comptes publiés, se reporter à l'édition papier ou à la publication sous forme électronique du Journal officiel n° 0293 du 17 décembre 2008]

La commission a présenté dans ses précédents rapports d'activité les conclusions de ses analyses sur le financement des partis politiques. Elle a ainsi rappelé et précisé son rôle en la matière. Le présent avis s'inscrit dans la continuité de ces réflexions.

I. LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES

A) La définition du parti politique

Ni la Constitution, ni la loi n'ont défini de façon précise la notion de parti politique. L'article 4 de la Constitution dispose qu'ils « concourent à l'expression du suffrage » et qu'ils se forment et exercent leur activité librement ». La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 se limite à reconnaître que: « [les partis politiques] jouissent de la personnalité morale¹⁴ ».

L'absence de définition pose problème dès lors qu'il s'agit de fixer des principes et des règles de financement des partis politiques, et en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer le champ d'application d'une loi sur le financement.

C'est pourquoi le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sont venus, par leur jurisprudence respective et concordante, apporter des critères de définition de la notion de parti politique comme il suit. Au sens de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, est considérée comme parti politique, la personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique:

14 Article 7.

- si elle a bénéficié de l'aide publique (articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988) ou si elle a régulièrement désigné un mandataire financier (articles 11 à 11-7);
- et si elle a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la CNCCFP (article 11-7).

Ainsi toute personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique doit, si elle a perçu l'aide publique ou si elle a désigné pour recueillir des fonds un mandataire qui peut être soit une personne physique dont le nom est déclaré à la préfecture soit une association de financement agréée par la CNCCFP, déposer des comptes certifiés.

B) Les obligations comptables du parti politique et ses conséquences

L'obligation de dépôt de comptes certifiés constitue l'aboutissement d'obligations comptables plus larges.

Selon l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 doivent :

- tenir une comptabilité retraçant tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux des organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement politique détient la moitié du capital social ou la moitié des sièges de l'organe d'administration, ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, cette comptabilité doit respecter les prescriptions de l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques;
- arrêter leurs comptes chaque année au 31 décembre;
- les faire certifier par deux commissaires aux comptes indépendants qui appliquent leur norme professionnelle 7-103 sur la certification des comptes des formations politiques;
- les déposer au plus tard le 30 juin de l'année suivante à la CNCCFP qui assure leur « publication sommaire » au Journal officiel.

Au-delà de la publication, la commission s'assure du respect par les partis politiques de leurs obligations comptables et détermine pour l'année suivante, ceux qui sont susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi du 11 mars 1988 à savoir :

- l'aide publique directe;

- la dispense du contrôle de la Cour des comptes et du droit régissant les associations subventionnées;
- le droit de financer une campagne électorale ainsi qu'un autre parti politique.

Perdent ces avantages, les partis politiques qui n'auraient pas déposé leurs comptes, qui auraient déposé des comptes non certifiés, ou qui auraient fait l'objet d'un refus de certification par les commissaires aux comptes, ou qui auraient commis des irrégularités non relevées par les commissaires aux comptes mais d'une importance telle que la commission considère qu'elles constituent des manquements aux obligations comptables. En revanche, la jurisprudence du Conseil d'État considère que ces partis défaillants conservent la possibilité de recevoir des dons par l'intermédiaire de leur mandataire¹⁵ et donc de faire bénéficier leurs donateurs de l'avantage fiscal lié au don.

Il convient toutefois de noter que l'essentiel du contrôle est exercé par les commissaires aux comptes, et que la commission s'assure *a posteriori* de la validité de la certification apposée par ceux-ci et en examine la portée.

Le Conseil d'État a confirmé qu'il n'appartient pas à la commission de prolonger le délai légal de dépôt des comptes ou de dispenser les partis concernés de la certification de leurs comptes, en fonction de leur taille ou de leur capacité financière (CE N° 301198 du 6 juillet 2007, Mouvement clérocratique de France).

II. DES DONNÉES GÉNÉRALES SUR LES COMPTES DES PARTIS EN 2007

A) *Le nombre de formations politiques concernées*

296 formations au total étaient juridiquement tenues de déposer des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes au plus

15 Cf. CE N° 300606 du 6 juillet 2007, Association de financement du parti politique FREE DOM, annulant la décision de retrait de l'agrément de l'association de financement du parti politique FREE DOM prise le 27 novembre 2006 après constat du dépôt hors-délai des comptes de l'exercice 2005 de ce parti, considérant que si la commission était tenue de constater le manquement par le parti politique à ses obligations comptables, elle ne pouvait en revanche se fonder sur les dispositions de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 pour retirer l'agrément de l'association de financement du parti en cause dès lors qu'il n'est pas allégué que celle-ci n'aurait pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de cette loi.

tard le 30 juin 2008 pour l'exercice 2007, parmi lesquelles 51 ont bénéficié de l'aide budgétaire publique en 2007¹⁶, 19 qui ne l'ont pas perçue au titre de cette année car n'ayant pas déposé des comptes conformes pour l'exercice précédent, 25 formations nouvellement entrées dans le champ de la loi à la suite des élections législatives de 2007¹⁷ et 201 non bénéficiaires de l'aide budgétaire publique directe mais ayant disposé pour l'année 2007 d'au moins un mandataire chargé de recueillir les fonds.

B) La synthèse de la conformité des dépôts

Les partis concernés par l'obligation de dépôt et pour lesquels la commission disposait de coordonnées ont été invités, par circulaire, à produire leurs comptes au plus tard le 30 juin 2008. Sont publiés¹⁸ les 232 comptes (soit 78 % au regard du nombre de partis tenus de déposer des comptes) qui ont été adressés à la CNCCFP.

– **dépôts conformes**: (218 soit 94 % des comptes déposés et 74 % des partis tenus de déposer) dont :

- **216** comptes certifiés **sans réserve**.

Au demeurant, certains de ces comptes ont fait l'objet d'observations de la part des commissaires aux comptes ou de la part de la commission après interrogation de la formation politique et de ses commissaires aux comptes.

Par ailleurs, lorsque la commission observe que les commissaires aux comptes n'ont pas respecté les formalités de présentation et d'établissement du rapport de certification, elle informe le parti qu'il est nécessaire que les commissaires aux comptes appliquent

16 Cf. décret n° 2007-100 du 26 janvier 2007 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

17 La commission, après communication par le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales de la liste des partis éligibles à l'aide publique à la suite du résultat des élections législatives de juin 2007, a informé les partis qui entraient ou revenaient dans le champ de la loi sur la transparence financière de la naissance de leurs obligations comptables.

18 Rappel des statistiques de l'année 2007 au titre de l'exercice 2006: **218** comptes sur 276 ont été publiés (soit 80 %) **201** dépôts conformes; **8** dépôts conformes mais assortis de réserves; **9** dépôts non conformes (**7** comptes pour dépôt hors-délai; **1** pour certification non conforme et **1** pour lequel la commission a considéré que le parti avait manqué à ses obligations comptables); **56** comptes n'ont pas été déposés (soit 20 %).

strictement leur norme professionnelle; un rapport corrigé est généralement produit devant la commission.

Les interrogations ont porté principalement:

- sur le comportement de certains mandataires qui parfois exécutent des dépenses pour le compte de la formation politique, ce qui n'est pas leur rôle;
- sur la clarification du périmètre de certification;
- sur les financements entre formations politiques.

- **2 comptes certifiés avec réserve.**

L'émission de réserves par les commissaires aux comptes est un élément important de la transparence financière voulue par le législateur.

Il appartient au parti de prendre les mesures nécessaires pour que les réserves puissent être levées. En cas de réserves réitérées sur des points similaires, à l'issue d'une procédure contradictoire, la commission peut être conduite à constater, malgré l'absence de refus de certification des commissaires aux comptes, que le parti n'a pas respecté ses obligations comptables et le sanctionner, s'il s'avère qu'il n'a pas cherché à remédier aux causes ou problèmes à l'origine des réserves. Pour la première fois, elle a été amenée à mettre en œuvre cet élément de sa doctrine et le compte considéré figure donc dans les dépôts non conformes.

- **dépôts non conformes**: (14 soit 6 % des comptes déposés);

- **8 comptes déposés hors-délai.**

Ces comptes, certifiés par deux commissaires aux comptes, ont été déposés postérieurement au 30 juin 2008.

- 5 comptes non certifiés par deux commissaires aux comptes;
- 1 compte certifié par deux commissaires aux comptes avec des réserves similaires pour la troisième année consécutive et pour lequel la commission a considéré que le parti avait manqué à ses obligations légales;

- **comptes non déposés**: (64, soit 22 % des formations tenues de déposer)¹⁹.

¹⁹ Une formation politique a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes postérieurement à la séance du 23 octobre 2008 au cours de laquelle la commission s'est prononcée sur le respect de leurs obligations comptables par les partis politiques.

La commission rappelle qu'un parti politique qui a désigné un mandataire demeure soumis aux dispositions de la loi sur la transparence financière et que s'il ne veut pas déposer de comptes il lui appartient de mettre fin aux fonctions du mandataire et d'en informer la commission: demande de retrait d'agrément et dissolution de l'association de financement ou déclaration de cessation de fonctions du mandataire financier personne physique.

Les comptes publiés sont accompagnés des précisions apportées par chacun des partis politiques intéressés, des réserves des commissaires aux comptes ainsi que de leurs observations non constitutives de réserves. À chaque fois qu'elle l'a estimé nécessaire, la commission a également formulé des observations tendant à préciser une information ou une correction, voire à attirer l'attention sur une anomalie constatée.

La commission constate que trop souvent il existe des discordances d'enregistrement comptable entre le ou les mandataires de la formation politique et celle-ci, elle invite donc les partis politiques concernés à mettre en œuvre les mesures nécessaires.

C) Les données chiffrées brutes concernant les 227 formations ayant déposé des comptes certifiés exploitables (y compris ceux déposés hors-délai).

- **117** formations ont eu un exercice déficitaire;
- **109** formations ont eu un exercice excédentaire;
- **1** formation présente un exercice sans recettes ni dépenses.

Le déficit cumulé des partis déficitaires s'élève à 30 931 878 € tandis que le solde cumulé des partis excédentaires s'élève à 5 359 155 € soit un solde global déficitaire de 25 572 723 €. Pour l'exercice 2006, le solde global était déficitaire pour 741 871 €.

Les montants totaux de recettes et de dépenses sont en forte hausse par rapport à l'exercice précédent, puisque les recettes augmentent de 15,5 % et les dépenses de 27,6 %. En valeur ces montants sont les plus hauts constatés sur les cinq dernières années.

Le nombre de formations politiques pris en considération légèrement plus important (227 pour 216 en 2006) est un premier élément d'explication, mais surtout 2007 a vu se dérouler à la

fois l'élection présidentielle et les élections législatives qui sont déterminantes pour les partis politiques :

	2007	2006
Dépenses totales	259 753 264 €	203 495 817 €
Recettes totales	234 180 541 €	202 753 947 €
Moyenne des dépenses	1 144 288 €	942 110 €
Médiane des dépenses	25 590 €	19 179 €

L'enjeu des élections législatives et présidentielles a accru le phénomène de concentration des dépenses souligné par la commission. En effet, en 2007, plus de 90 % des dépenses ont été réalisées par 6 partis politiques, 5 si l'on retranche l'Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés qui ne fait que percevoir et redistribuer l'aide publique à ses composantes. Si la moyenne des dépenses est de 1 144 288 €, seulement 14 formations (hors l'Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés précitée) atteignent ce niveau de dépenses.

Néanmoins l'évolution de la médiane²⁰ des dépenses montre que la majorité des formations politiques ont sensiblement accru leur niveau de dépense en 2007 : si 81 % des partis (soit 183 formations politiques) ont dépensé moins de 150 000 €, en 2006 ce chiffre était de 86 % et surtout, la médiane augmente fortement puisqu'elle s'établit à 25 590 €, soit plus de 33 % d'augmentation par rapport à l'exercice 2006.

Par ailleurs, l'exercice 2007 correspond également en partie à la période de financement des élections municipales et cantonales qui se sont déroulées en 2008. S'il est certain qu'une grande partie des dépenses effectuées dans le cadre de ces élections locales se concentre sur le premier trimestre 2008, la période de financement étant d'un an, une part de ces dépenses sont rattachées à l'exercice 2007.

Le tableau suivant présente l'évolution des charges des formations politiques financièrement les plus importantes :

²⁰ C'est à dire que 50 % des partis ont eu en 2007 des dépenses inférieures à 25 590 euros.

	charges 2006	charges 2007	évolution	évolution en %
Parti Socialiste	49 354 506 €	65 233 978 €	15 879 472 €	32 %
Union pour un Mouvement Populaire	56 411 681 €	68 513 189 €	12 101 508 €	21 %
Front National	7 473 703 €	16 065 370 €	8 591 667 €	115 %
Lutte Ouvrière	2 230 952 €	5 259 156 €	3 028 204 €	136 %
Les Verts	5 379 338 €	8 162 052 €	2 782 714 €	52 %
Ligue Communiste Révolutionnaire	1 539 985 €	3 402 113 €	1 862 128 €	121 %
Parti Communiste Français	33 107 510 €	34 814 557 €	1 707 047 €	5 %
Mouvement Pour la France	3 283 327 €	3 932 754 €	649 427 €	20 %
Parti des Travailleurs	1 135 662 €	1 559 893 €	424 231 €	37 %
Parti Radical de Gauche	1 780 089 €	2 076 459 €	296 370 €	17 %
Parti Radical	1 248 066 €	1 330 839 €	82 773 €	7 %
Union pour la Démocratie Française	7 996 519 €	7 369 312 €	-627 207 €	-8 %
TOTAL	170 941 338 €	217 719 672 €	46 778 334 €	27 %

La diminution qui apparaît en ce qui concerne l'Union pour la Démocratie Française, tient à un transfert de charges vers le Mouvement Démocrate; il convient de souligner que si les charges de ces deux formations étaient cumulées, un pourcentage d'augmentation correspondant à la moyenne, soit 27 %, serait obtenu.

La commission rappelle que le plan comptable et les modèles de compte de résultat d'ensemble et de bilan prévus par l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité utilisés par les partis politiques ont pour objectif de permettre de rendre compte de l'activité politique du parti en général et en particulier de retracer leurs interventions dans le financement des campagnes électorales. Afin de mieux informer le citoyen, la commission a demandé aux formations politiques de distinguer les financements versés aux mandataires des candidats dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants et ceux versés directement aux candidats dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants. Cela devrait, à terme, permettre de mieux mettre en lumière l'activité politique de certaines formations, en particulier en ce qui concerne le financement des élections municipales et cantonales.

Pour l'exercice 2007, tous les partis n'ayant pas procédé à la distinction, il convient de se limiter aux chiffres globaux :

– pour 159 formations, aucun financement direct de campagne électorale n'apparaît ;

– 71 formations ont :

- versé 17 255 269 euros aux mandataires des candidats ou, dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants, aux candidats eux-mêmes,

- pris en charge directement des dépenses pour un montant de 22 076 823 euros.

En définitive, selon les comptes déposés, les partis auraient financé directement les candidats aux élections pour plus de 39 millions d'euros (soit 15 % de leurs dépenses totales).

Toutefois, certaines dépenses faites par les partis à l'occasion des élections (par exemple des formations nationales de candidats ou des dépenses d'investissement ou de campagne interne au sein du parti) se retrouvent dans les comptes du parti par nature sans avoir à figurer dans les comptes de campagne des candidats qui ne retracent que les dépenses électorales des candidats – le cas échéant prises en charge par les partis qui les soutiennent – mais non les dépenses seulement occasionnées par l'élection.

Par ailleurs, en recettes, 17 formations ont indiqué les montants de prestations refacturées à des candidats, pour un total de 1838631 euros.

La commission souligne qu'un effort a été fait par les partis politiques pour que l'objectif minimal de transparence voulu par le législateur soit atteint par la publication des comptes sommaires. En effet, contrairement aux années précédentes, elle n'est plus en présence de comptes pour lesquels la totalité des charges figure au poste « autres charges externes » (près du quart des comptes en 2006). Elle rappelle néanmoins qu'en matière de dépenses, elle ne dispose d'aucun moyen de vérifier la précision des ventilations effectuées. Elle n'a pas en tout état de cause, compétence à cet égard, contrairement aux commissaires aux comptes dont la certification est destinée à garantir la sincérité et la régularité des comptes.

La commission s'est intéressée à la structure des recettes des 10 formations politiques dont les produits sont les plus élevés (après ventilation de l'aide publique reçue par l'Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés, entre les deux formations politiques qui la constituent.):

Formation	Cotisations des adhérents	Contributions des élus	Dons de personnes physiques	Financement public, 2007	Autres recettes	Total des recettes
Union pour un Mouvement Populaire	7 893 621 €	1 986 194 €	9 125 105 €	32 207 036 €	7 373 042 €	58 584 998 €
Parti Socialiste	11 413 742 €	12 164 800 €	743 432 €	18 792 483 €	20 346 867 €	63 461 324 €
Parti communiste français	3 024 917 €	16 555 046 €	6 138 798 €	3 746 705 €	8 016 769 €	37 482 235 €
Front National	757 591 €	2 973 €	1 218 503 €	4 579 546 €	2 269 775 €	8 828 388 €
Union Pour la Démocratie Française	477 145 €	144 241 €	157 731 €	4 612 929 €	646 049 €	6 038 095 €
Les Verts	906 652 €	1 494 734 €	115 289 €	2 194 485 €	3 017 876 €	7 729 036 €
Lutte Ouvrière	1 049 360 €	13 117 €	462 704 €	495 169 €	1 048 825 €	3 069 175 €
Mouvement pour la France	340 471 €	0 €	570 570 €	604 563 €	1 793 898 €	3 309 502 €
Ligue Communiste Révolutionnaire	732 218 €	0 €	201 711 €	525 707 €	832 669 €	2 292 305 €
Parti Radical de Gauche	138 470 €	93 153 €	137 578 €	1 295 850 €	263 358 €	1 928 409 €
Ensemble	26 734 187 €	32 454 258 €	18 871 421 €	69 054 473 €	45 609 128 €	192 723 467 €

Au-delà de l'aide publique budgétaire, l'État finance indirectement la vie politique en accordant aux donateurs et cotisants un avantage fiscal de 66 % pour les versements qu'ils effectuent au mandataire d'un parti (y compris les cotisations d'élus sous certaines conditions). La commission ne dispose pas de chiffres précis quant au montant exact de cette dépense fiscale, elle en estime néanmoins l'importance entre la moitié et les deux tiers de l'aide publique directe.

La colonne « autres recettes » correspond à la totalisation des autres postes du compte de résultat, soit : dévolution de l'excédent des comptes de campagne, contributions reçues d'autres formations politiques, produits des manifestations et colloques, produits d'exploitation (y compris les refacturations de prestations aux candidats), autres produits, produits financiers, produits exceptionnels et reprises sur provisions et amortissements. Par définition, cet agrégat est sujet à des variations importantes.

Sous réserve de l'observation précédente, une présentation sous forme de pourcentage fait mieux ressortir les différences de structure en termes de mode de financement de ces différentes formations :

Formation	Cotisations des adhérents	Contributions des élus	Dons de personnes physiques	Financement public : 2007	Autres recettes	Total des recettes
Union pour un Mouvement Populaire	13,5 %	3,4 %	15,6 %	55,0 %	12,6 %	100,0 %
Parti Socialiste	18,0 %	19,2 %	1,2 %	29,6 %	32,1 %	100,0 %
Parti communiste français	8,1 %	44,2 %	16,4 %	10,0 %	21,4 %	100,0 %
Front National	8,6 %	0,0 %	13,8 %	51,9 %	25,7 %	100,0 %
Union Pour la Démocratie Française	7,9 %	2,4 %	2,6 %	76,4 %	10,7 %	100,0 %
Les Verts	11,7 %	19,3 %	1,5 %	28,4 %	39,0 %	100,0 %
Lutte Ouvrière	34,2 %	0,4 %	15,1 %	16,1 %	34,2 %	100,0 %
Mouvement pour la France	10,3 %	0,0 %	17,2 %	18,3 %	54,2 %	100,0 %
Ligue Communiste Révolutionnaire	31,9 %	0,0 %	8,8 %	22,9 %	36,3 %	100,0 %
Parti Radical de Gauche	7,2 %	4,8 %	7,1 %	67,2 %	13,7 %	100,0 %
Ensemble	13,9 %	16,8 %	9,8 %	35,8 %	23,7 %	100,0 %

Ces éléments, élaborés à parti des données des comptes d'ensemble, mériteraient d'être affinés en tenant compte des différences de pratiques des formations politiques en matière de perception des cotisations et cotisations d'élus ainsi que des liens politiques et financiers entre les différentes formations politiques, un grand nombre de parlementaires disposant par ailleurs de leur propre formation.

III. LES PROBLÈMES RENCONTRÉS

A) La définition et la précision du périmètre des comptes d'ensemble

En l'état des textes, la commission demande lors du dépôt des comptes les informations nécessaires à l'exercice de sa mission de contrôle du financement des campagnes électorales, et donc que les structures politiques locales des partis politiques soient identifiées dans le périmètre de certification et que ce périmètre soit explicitement repris dans le détail, au sein du rapport de certification des commissaires aux comptes.

Cette question est particulièrement importante pour l'exercice par la commission de sa mission de contrôle des comptes de campagne. En effet, seules les structures locales ayant leurs comptes agrégés aux comptes du parti peuvent selon la commission financer une campagne électorale. En cas de retour d'une structure dans les comptes d'ensemble d'un parti – ce qui ne peut se concevoir qu'à titre exceptionnel – il appartient alors aux commissaires aux comptes de mener leurs diligences sur les exercices qui n'avaient pas initialement été soumis à leur contrôle. L'annexe des comptes comporte des précisions sur les variations de périmètre.

La commission a par ailleurs rappelé aux partis politiques que la comptabilité des mandataires devait obligatoirement être reprise pour l'élaboration des comptes d'ensemble.

Ainsi qu'il a été précisé précédemment, dans le cadre de l'instruction des comptes, des régularisations sont effectuées, notamment en procédant au retrait formel de l'agrément d'associations de financement dont la dissolution est portée à la connaissance de la commission ou sur demande du parti politique lorsqu'il s'avère que des associations de financement ont, de fait, cessé toute activité

financière. La situation d'un certain nombre de mandataires financiers personnes physiques a également été clarifiée.

B) Le rôle des commissaires aux comptes

Dans ses relations avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, la commission a souligné l'importance d'une stricte application de la norme de certification des comptes des partis politiques. De ce point de vue, une amélioration très sensible est à souligner, en particulier en ce qui concerne la précision du périmètre de certification dont l'importance a été rappelée précédemment. Les comptes sont annexés au rapport, aussi, afin de lever toute ambiguïté sur certains documents déposés, la commission avait recommandé dans sa circulaire que les commissaires aux comptes paraphent les documents qu'ils doivent annexer à leur rapport en application de la norme. La commission constate que cette recommandation, faite en accord avec la compagnie nationale des commissaires aux comptes, tend à devenir la pratique habituelle.

Par ailleurs, la commission avait souligné qu'un certain nombre de comptes n'étaient pas présentés conformément à l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité. Or cette obligation est rappelée par la norme 7-103 relative à la certification des comptes des formations politiques.

En la matière, la commission note une évolution très positive. Le respect par l'ensemble des formations politiques d'un référentiel comptable identique est indispensable pour la transparence financière de la vie politique. Au demeurant, la commission est favorable à une réflexion sur ce référentiel.

En ce qui concerne les observations et réserves émises par les commissaires aux comptes, la poursuite des travaux engagés avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et les opérations de communication engagées par celle-ci en direction de ses membres conduit à une plus grande homogénéité. Toutefois, certaines formulations demeurent imprécises voire et présentent des ambiguïtés que seule pourrait clarifier la publication intégrale du rapport, qui n'est pas prévue par la loi ni matériellement possible compte tenu du nombre de partis politiques déposant des comptes.

La commission rappelle que la Compagnie nationale des commissaires aux comptes met à la disposition de ceux-ci sur son site intranet tous les éléments d'information nécessaires à la mise en œuvre de leur certification dans le respect de leurs normes professionnelles.

Ainsi qu'il a été précisé précédemment, dans un cas, malgré une certification sans réserve la commission a été conduite à considérer qu'un parti n'avait pas respecté ses obligations. En effet, le parti considéré a fait l'objet de réserves similaires pour la troisième année consécutive sans qu'il apparaisse qu'il ait mis en œuvre des mesures adaptées pour y remédier. En l'occurrence du point de vue des commissaires aux comptes un refus de certification a pu apparaître excessif compte tenu des montants en cause. En revanche, en confirmant leurs réserves, ils permettent à la commission de disposer des éléments lui permettant d'apprécier plus généralement le respect de ses obligations par le parti politique.

Les commissaires aux comptes d'une autre formation politique ne pouvant lever une réserve émise les années précédentes ont demandé au parti d'exclure des comptes les structures concernées (qui ne peuvent donc plus contribuer au financement d'une campagne électorale ou d'un parti politique) et de mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la situation.

La commission rappelle en outre que le législateur n'a pas souhaité délier du secret professionnel à son égard les commissaires aux comptes et qu'en conséquence elle ne peut apprécier le respect de ses obligations légales par une formation politique qu'à l'examen des documents déposés qui doivent donc être cohérents.

C) Les relations entre la commission et les partis politiques

Parallèlement à la poursuite du travail d'information des partis politiques et de leurs mandataires et des travaux menés avec le groupe de travail de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, la commission a mis en œuvre pour les comptes 2007, dans le souci de faire respecter la transparence souhaitée par le législateur, une procédure contradictoire stricte à l'égard des partis politiques qui avaient insuffisamment renseigné le formulaire destiné à la publication, et à l'égard des commissaires aux comptes dont les rapports n'étaient pas présentés conformément à leur norme professionnelle.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, un rappel des sanctions prévues par les lois et règlements a été fait, notamment en matière de perception des dons et de délivrance des reçus-dons, dont le contrôle est renforcé. La commission complète sa circulaire d'une annexe personnalisée précisant les mandataires en activité du parti et le cas échéant l'utilisation qu'ils ont faite des formules numérotées de reçus-dons. En apportant ces informations, la commission facilite le contrôle interne des partis sur leurs structures de financement et celui des commissaires aux comptes. En effet, la circulaire doit être transmise par le parti à ses commissaires aux comptes; à défaut ces derniers doivent la réclamer.

Toutefois, sur le système des reçus-dons, la commission ne peut que renouveler les observations dont elle a fait part dans son 9^e rapport d'activité sur les limites de son contrôle. Elle tient tout particulièrement à signaler les difficultés rencontrées pour s'assurer que les donateurs sont bien des personnes physiques dûment identifiées en cas de la mise en place d'un système de perception en ligne.

Par ailleurs, la commission a expérimenté sur l'exercice 2007 une dématérialisation partielle de l'édition des reçus-dons à cadre juridique constant. Trois formations politiques, dont les modes d'organisation diffèrent, ont participé à cette démarche expérimentale de modernisation et de simplification dont l'objectif est d'alléger sensiblement les tâches matérielles de chacun tout en améliorant la transparence financière de la vie politique voulue par le législateur.

Cette expérimentation, compte tenu de ses résultats satisfaisants, sera étendue et poursuivie en 2008. Elle a confirmé cependant qu'une telle possibilité n'était envisageable que sous la condition que les procédures d'enregistrement des fonds perçus par les mandataires soient normalisées au sein de la formation politique, complétées de procédures de contrôle interne et s'inscrivent dans un système comptable homogène au niveau du parti. Ces conditions sont donc indépendantes de la taille du parti mais nécessitent la mise en œuvre par celui-ci de procédures organisationnelles minimales, parfois contradictoires avec la culture interne de certaines formations politiques.

Enfin, la commission a été amenée dans le cadre des procédures contradictoires d’instruction des dépôts des comptes à porter à la connaissance de quelques formations politiques et de leurs commissaires aux comptes – ainsi qu’aux préfets concernés qui vérifient la réalité des dévolutions – la perception à tort par des mandataires financiers personnes physiques de ces partis de dévolutions d’excédents de comptes de campagne de candidats. Or, cette faculté est réservée par le code électoral (articles L. 52-5 et L. 52-6) aux mandataires déclarés sous la forme d’une association de financement pour laquelle la commission délivre un agrément.

La commission a souligné à de nombreuses reprises l’intérêt d’un alignement de la situation du mandataire financier personne physique et du mandataire financier personne morale.

IV. LES PERSPECTIVES

A) La définition du périmètre des comptes d’ensemble

La commission ayant joint au formulaire de dépôt des comptes la liste des mandataires en activité, ainsi qu’il a été indiqué précédemment, certaines formations politiques ont clarifié la situation de leurs structures de financement dont l’activité n’était que théorique ou très sporadique.

Le parti est d’ailleurs tenu de communiquer ces informations aux commissaires aux comptes, ce qui constitue un outil de contrôle supplémentaire pour leur certification.

En revanche, la commission a estimé qu’il n’était pas utile que les partis politiques précisent la liste des structures habilitées à financer une campagne électorale, dès lors :

- que les mandataires, ayant pour fonction exclusive de percevoir des fonds, ne peuvent intervenir directement dans le financement des campagnes électorales mais doivent reverser les fonds au parti dont ils sont mandataires ;
- que les structures centrales ou locales des partis politiques, que ceux-ci ont intégrées dans le périmètre des comptes d’ensemble soumis au contrôle des commissaires aux comptes, sont de plein droit habilitées à intervenir dans le financement des campagnes électorales ;

– que les sociétés ou associations dans lesquelles le parti détient un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ne peuvent financer une campagne électorale même si les comptes de cette entité sont consolidés avec ceux du parti.

La commission rappelle que les mandataires des candidats à une élection, ou bien l'expert-comptable en charge du visa du compte de campagne peuvent interroger la commission sur la régularité des contributions obtenues d'une formation politique ou d'une de ses structures locales.

B) La concertation avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes

La commission poursuit ses travaux avec le groupe de travail spécifique constitué par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Il s'agit tant de préciser les exigences relatives au contrôle que d'en obtenir une application uniforme, en définissant notamment le rôle de chacune des instances en présence et en améliorant l'information mutuelle et sa diffusion.

Les premiers résultats de cette concertation ont été évoqués précédemment.

Ainsi qu'elle l'avait annoncé, la commission a fait évoluer le formulaire qu'elle adresse aux formations politiques afin qu'une partie de celui-ci puisse plus aisément être intégrée dans les annexes du rapport de certification.

Par ailleurs, la mise à disposition de certains documents sous forme électronique a été engagée (ainsi, la circulaire de la commission sur le dépôt des comptes est consultable par les commissaires aux comptes sur leur intranet) et a été admise la possibilité pour les commissaires aux comptes d'une certification électronique, reconnue par la commission et promue par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, comme présentant les garanties nécessaires de sécurité informatique et juridique.

C) L'évolution du référentiel comptable

Afin de prendre en compte les possibilités ouvertes par l'avis du Conseil d'État permettant aux partis de facturer à leurs candidats certaines prestations (CE. 30/06/2000, N° 218461) la commission a demandé l'identification au sein du poste « produits

d'exploitation » des « facturations de services aux candidats pour les campagnes électorales ».

Pour atteindre l'objectif de transparence du système général de financement de la vie politique et rendre compte de l'activité des partis politiques au sein de ce système, il est important que cette source de financement soit correctement imputée dans les comptes et identifiée au niveau du compte de résultat d'ensemble publié.

La commission avait souhaité que les comptes 2007 soient précisément renseignés sur ce poste et avait attiré l'attention sur ce point dans sa circulaire annuelle sur le dépôt des comptes. Ainsi qu'il a été précisé précédemment, cette rubrique n'a été renseignée que par 17 formations politiques.

Au demeurant, ces renseignements ne suffisent pas en eux-mêmes à avoir une connaissance exacte du montant qu'apportent les partis aux campagnes électorales dans la mesure où le montant des concours en nature n'a pas à figurer dans la comptabilité des partis.

Par ailleurs, dans le cadre des travaux avec les commissaires aux comptes, d'autres évolutions sont envisagées, toujours dans l'objectif d'obtenir une plus grande précision dans la transparence du financement de la vie politique.

D) La formulation par la commission de ses réflexions sur le financement des partis politiques

Dans son 9^e rapport d'activité²¹, auquel il convient de se référer, la commission a fait le point sur l'étendue du contrôle que la législation lui permet d'exercer et sur la cohérence générale du système de contrôle du financement des partis politiques, à la fois du point de vue théorique et du point de vue pratique.

En l'absence d'une évolution de la législation, la commission ne peut que reprendre les principales conclusions résumées précédemment émises :

1. Les textes législatifs et réglementaires qui organisent la transparence des financements politiques mériteraient d'être modifiés ou complétés sur certains points, sans mettre en cause leur architecture générale.

21 Ce rapport a été publié en septembre 2006 par la Documentation française.

Il serait souhaitable de :

a) Prévoir des formalités d'agrément et de retrait d'agrément du mandataire financier personne physique, analogues à celles en vigueur pour une association de financement.

b) Limiter l'exigence du visa de deux commissaires aux comptes aux partis dont les comptes sont de montants élevés ou la structure complexe. Le visa d'un seul commissaire aux comptes pourrait être considéré comme apportant des garanties suffisantes et allègerait la charge financière qui pèse de ce fait sur les partis de faible surface financière ou de structure simple (par exemple une entité politique unique dotée d'un mandataire).

c) Préciser que les comptes des structures locales doivent être intégrés dans les comptes d'ensemble de la formation politique ou faire l'objet de dépôts distincts.

d) Clarifier le statut des cotisations par rapport aux dons et aux cotisations d'élus. En tout état de cause, sans porter atteinte à la liberté des partis dans la fixation des cotisations, dès lors que les cotisations ouvrent droit à avantage fiscal lorsqu'elles sont versées entre les mains du mandataire, il conviendrait d'instaurer un plafond unique de versement par personne physique, quelle que soit la nature du versement. Ce plafonnement réel des avantages consentis, qui est normalement de règle en matière d'exonérations fiscales, faciliterait au demeurant la fonction du mandataire.

2. N'ayant pas d'accès direct aux comptes des partis ni aux pièces justificatives qui les accompagnent, la commission ne peut être considérée comme le « juge des comptes » des partis politiques. C'est aux commissaires aux comptes que la loi a confié la charge d'examiner et de viser ces comptes selon les règles et les méthodes professionnelles en vigueur.

Toutefois, de par son rôle de contrôle sur les mandataires et celui de dépositaire unique de l'ensemble des comptes des formations politiques, elle dispose de fait sur une part importante des recettes des partis d'une capacité de contrôle que n'ont pas matériellement les commissaires aux comptes. C'est donc nécessairement d'une action coordonnée entre la commission et les commissaires aux

comptes que peut résulter une amélioration de la transparence financière des comptes des partis politiques.

La commission doit s'assurer que les vérifications les plus importantes ont bien été effectuées, notamment celles concernant le périmètre des comptes d'ensemble et l'absence de financement par des personnes morales. Elle doit aussi soumettre à sa propre appréciation critique les conséquences qui sont tirées par les commissaires aux comptes de leur examen. Elle peut considérer qu'une observation ou une réserve, bien que n'ayant pas entraîné un refus de visa, n'en altère pas moins la régularité du compte : il lui appartient alors d'en tirer les conséquences prévues par la loi.

3. Si la réglementation mise en place à partir de 1988 a fait progresser de façon très appréciable la transparence du financement des partis politiques, le législateur a entendu concilier l'objectif de transparence avec les principes constitutionnels qui garantissent aux partis le droit de se former et d'agir librement. En conséquence aucun encadrement n'a été prévu pour leurs dépenses.

Enfin, dans le cadre des réflexions actuelles sur la fiscalité, il pourrait être envisagé de mener une étude concertée avec les acteurs concernés, à la fois sur la question générale de l'incitation fiscale au financement de la vie politique tant dans son principe que dans ses modalités de mise en œuvre et de contrôle.

