

**Rapport d'activité**  
**2004**

ISBN : 2-11-076021-4  
ISSN : 0767-4538

## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 3     |
| <b>PREMIÈRE PARTIE. – LE NOUVEAU CONTEXTE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL</b> .....  | 5     |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> . – <b>Les changements législatifs intervenus en 2003</b> .....  | 5     |
| 1.1. <i>Les modifications apportées par l’ordonnance du 8 décembre 2003</i> .....   | 5     |
| 1.2. <i>Les nouvelles dispositions législatives applicables aux élections</i> .....   | 7     |
| Chapitre 2. – <b>Un nouveau statut pour la commission</b> .....   | 8     |
| 2.1. <i>La reconnaissance législative du caractère d’autorité administrative indépendante</i> .....   | 8     |
| 2.2. <i>Les conséquences pratiques de cette transformation</i> .....  | 8     |
| Chapitre 3. – <b>Les conséquences de ce nouveau contexte sur la charge de travail</b> .....   | 11    |
| <b>DEUXIÈME PARTIE. – LES RÉSULTATS DES CONTRÔLES OPÉRÉS</b> .....  | 13    |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> . – <b>Les résultats financiers du contrôle</b> .....  | 13    |
| 1.1. <i>Le montant du remboursement forfaitaire de l’Etat</i> .....   | 13    |
| 1.2. <i>Le montant des dépenses</i> .....   | 14    |
| 1.2.1. <i>La synthèse des dépenses déclarées par les candidats et retenues par la commission</i> .....  | 14    |
| 1.2.1.1. <i>Comparaison des dépenses déclarées par rapport aux élections précédentes (élections cantonales, régionales et européennes)</i> .. | 14    |
| 1.2.1.2. <i>Analyses des dépenses retenues</i> .....  | 15    |
| 1.2.2. <i>La ventilation des dépenses de campagne retenues par la commission</i> ...  | 15    |
| 1.3. <i>Le montant des recettes</i> .....   | 16    |
| 1.3.1. <i>La synthèse des recettes déclarées par les candidats et retenues par la commission</i> .....  | 16    |
| 1.3.2. <i>La ventilation des recettes de campagne retenues par la commission</i> ....   | 17    |
| Chapitre 2. – <b>Le nombre de comptes contrôlés et l’évolution du nombre de candidats</b> .....   | 18    |
| 2.1. <i>Le nombre de comptes contrôlés</i> .....  | 18    |
| 2.2. <i>L’évolution du nombre de candidats pour les élections cantonales, régionales et européennes</i> .....                                 | 18    |
| Chapitre 3. – <b>Les décisions de la commission</b> .....   | 20    |
| 3.1. <i>Les tableaux récapitulatifs</i> .....   | 20    |
| 3.2. <i>Les principaux motifs de rejet</i> .....  | 21    |
| 3.3. <i>Les principaux motifs de réformation toutes élections confondues</i> .....  | 22    |

|   |    |
|---|----|
| Chapitre 4. – <b>Le suivi des décisions</b> .....                                 | 24 |
| 4.1. <i>Les recours gracieux</i> .....  | 24 |
| 4.2. <i>La saisine du juge de l'élection</i> .....                                | 24 |
| <b>TROISIÈME PARTIE. – LES PROBLÈMES RENCONTRÉS</b> .....                         | 27 |
| Chapitre 1 <sup>er</sup> . – <b>Les problèmes de procédure</b> .....              | 27 |
| 1.1. <i>Le visa par un expert comptable</i> .....                                 | 27 |
| 1.2. <i>L'obligation du mandataire financier</i> .....                            | 28 |
| 1.3. <i>Les dépenses de la campagne officielle (dites du R39)</i> .....           | 29 |
| 1.4. <i>Les possibilités de recours gracieux</i> .....                            | 29 |
| Chapitre 2. – <b>Les problèmes de fond</b> .....                                  | 31 |
| 2.1. <i>Le financement des partis politiques et les comptes de campagne</i> ..... | 31 |
| 2.2. <i>La notion de « dépenses électorales »</i> .....                           | 32 |
| 2.2.1. <i>Ratione materie</i> .....   | 32 |
| 2.2.2. <i>Ratione loci</i> .....  | 32 |
| 2.2.3. <i>Dépense électorale et dépense remboursable</i> .....                    | 33 |
| 2.3. <i>Le développement des contrats avec les sociétés de service</i> .....      | 33 |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 35 |
| <b>ANNEXE</b> .....   | 37 |

## INTRODUCTION

---

Ce huitième rapport de la commission se présente sous une forme inhabituelle.

Traditionnellement, en effet, ce document comprend deux parties.

La première relate les observations de la commission à l'occasion des élections générales ayant eu lieu dans l'année précédent la publication du rapport. La seconde rassemble les indications, le plus souvent statistiques, recueillies par la commission lors de la publication des comptes des partis.

S'agissant de cette deuxième partie, la commission était déjà parvenue depuis quelques années à la conclusion que le système mis en place au début de son fonctionnement, en 1990-91, avait atteint ses limites, nécessitant une importante révision pour permettre, en accord avec les partis intéressés, de répondre au souci du législateur d'une transparence réelle des comptes.

Faute d'avoir eu le temps de l'entreprendre en 2004 en raison du plan de charge résultant de la coexistence de trois élections générales dont deux occasionnant des dépenses élevées (élections régionales et européennes) dans un cadre législatif renouvelé, la commission a commencé ce travail dès le début de cette année. Elle espère aboutir à des résultats publiables dans le courant de 2006.

Le présent rapport se borne donc à la première partie. Il a paru, en effet, utile de consacrer des développements importants aux leçons tirées des élections dont la commission a eu à connaître durant les cinq dernières années de son fonctionnement et avant le renouvellement prochain de sa composition.

De plus, il était opportun de tirer un premier bilan des modifications législatives intervenues en 2003 et concernant tant la commission elle-même que les comptes de campagne.



## PREMIÈRE PARTIE

# LE NOUVEAU CONTEXTE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL

Depuis la dernière campagne nationale (élections législatives de 2002) un ensemble de mesures législatives et réglementaires dont certaines sollicitées par la commission (*cf.* son septième rapport d'activité) ont fait évoluer sensiblement l'environnement juridique et institutionnel du travail de cette instance pour l'examen des comptes des scrutins généraux de 2004. Au delà des nouvelles dispositions législatives relatives aux élections et aux modalités de contrôle des comptes, une réforme institutionnelle importante marque cette période avec la reconnaissance officielle du caractère d'autorité administrative indépendante de la commission. Ces changements législatifs et institutionnels n'ont pas été sans conséquence sur la charge de travail de la commission.

### Chapitre 1<sup>er</sup>

#### **Les changements législatifs intervenus en 2003**

##### *1.1. Les modifications apportées par l'ordonnance du 8 décembre 2003*

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, prise en application de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit (notamment ses articles 16 à 18), aménage dans son titre II les modalités de contrôle des comptes de campagne. Ces aménagements contribuent à clarifier les démarches à accomplir par les candidats.

- Le recours à un mandataire devient obligatoire, même si le candidat ne recueille pas de dons pour financer sa campagne. Cette extension répond à un souhait de la commission. En effet, dans l'ancienne législation, un candidat ne recueillant aucun don n'avait pas l'obligation d'utiliser un compte bancaire spécialement dédié à ses dépenses de campagne. La commission devait alors distinguer dans le compte personnel du candidat les dépenses imputables à sa campagne électorale, distinction qui s'avérait souvent délicate. Désormais tout candidat doit désigner un mandataire (personne physique ou association de financement) avant une date limite (celle de l'enregistrement de la candidature), conformément aux observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002.
- Le délai de recueil des fonds pour le financement de la campagne électorale court désormais jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne par le candidat et non plus jusqu'à la date où l'élection a été acquise. En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle du Conseil constitutionnel interprétaient de manière

libérale ces dispositions en autorisant les versements jusqu'à la date de dépôt du compte, à la condition que ces versements aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à l'élection. Dans la pratique, cet assouplissement est apparu comme une source de difficultés pour les candidats et la commission, la plupart des dons postérieurs au scrutin faisant l'objet de productions de promesses de dons dont la vérification de l'exactitude de la date se révélait impossible.

En outre, cette interdiction pouvait être aisément contournée grâce à la jurisprudence qui admettait que les fonds émanant des partis politiques et de l'apport personnel du candidat fussent versés jusqu'à la date du dépôt du compte, même sans engagement. Rien n'empêchait donc une personne physique de faire un don au parti du candidat en demandant le reversement de la somme à ce dernier.

- Les dépenses antérieures à la désignation du mandataire, payées directement par le candidat ou à son profit, doivent désormais faire l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurer dans le compte bancaire ou postal dédié.
- L'ordonnance prévoit que la dévolution de l'actif net du compte de campagne constatée par la commission ne concerne pas l'apport personnel du candidat. Cette disposition n'introduit pas réellement de modification mais inscrit dans le code électoral une pratique administrative fondée sur le souci de ne pas appauvrir le candidat.
- Une autre pratique jurisprudentielle, motivée par la volonté d'éviter que la campagne électorale n'aboutisse à l'enrichissement du candidat, est désormais inscrite dans le code électoral : le remboursement des dépenses ne peut excéder le montant de l'apport personnel du candidat.
- Les conditions de dépôt des comptes sont modifiées. L'heure limite de dépôt est avancée à 18 heures (au lieu de minuit) et le délai de deux mois est remplacé par l'indication plus précise et plus commode du neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise (ce qui n'a rien changé pour 2004...). Le choix d'un jour précis empêche que les formalités ne soient accomplies un samedi ou un dimanche. Enfin, le compte est désormais déposé à la commission et non plus dans les préfectures, ce qui permet un raccourcissement des délais d'acheminement particulièrement précieux pour les scrutins contentieux.
- Le visa de l'expert-comptable est supprimé pour les comptes ne présentant ni dépense ni recette. En effet, les candidats qui jusqu'alors se trouvaient dans cette situation étaient soumis à l'obligation de déposer un compte visé par un expert-comptable ou un comptable agréé. Ce dernier devant être rémunéré, cette rémunération constituait alors la seule dépense inscrite au compte, ce qui pouvait paraître assez absurde. Cette dispense de visa est assujettie à la production d'une attestation d'absence de dépense et de recette du mandataire du candidat.
- La référence au cautionnement est supprimée.

- Enfin, l'ordonnance transfère des préfets à la commission la compétence d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire. En l'absence de dispositions spécifiques, cette compétence était jusqu'ici exercée par le préfet du département. Or, ce partage des tâches n'était pas pertinent et se révélait source de confusions pour les candidats. En effet, dans la mesure où c'était la commission qui approuvait ou réformait les comptes de campagne, le préfet n'avait pas accès au compte, et se fondait toujours sur les éléments que lui fournissait la commission pour arrêter le montant du remboursement. En outre, c'était la décision du préfet, et non celle de l'instance de contrôle, qui pouvait être déférée devant le juge administratif, alors que le préfet se contentait de reprendre la somme résultant de la décision de la CNCCFP. Dans ces conditions, et conformément aux observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002, cette compétence est transférée à la CNCCFP, dont les décisions en la matière peuvent désormais être contestées devant le juge administratif (Conseil d'Etat).

### *1.2. Les nouvelles dispositions législatives applicables aux élections*

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 introduit plusieurs modifications pour les élections régionales et européennes qui ont eu un impact sur le nombre et le contenu des comptes de campagne relatifs à ces scrutins.

- Depuis la loi du 19 janvier 1999 l'élection des conseillers régionaux a lieu dans le cadre de la circonscription régionale et non plus du département. La loi du 11 avril 2003 précise ou modifie les modalités de ces élections (seuils de suffrage pour se maintenir au 2<sup>e</sup> tour ou pour fusionner, constitution de sections départementales sans conséquence toutefois sur le compte de campagne qui correspond à une liste régionale).
- Le mode de scrutin des représentants au Parlement européen est également modifié. Afin de renforcer l'ancrage de l' élu européen dans la vie politique régionale, le scrutin est désormais organisé dans le cadre de huit circonscriptions électorales composées de nombres entiers de régions en métropole (sept circonscriptions) et d'une circonscription regroupant l'ensemble de l'outre-mer.
- Par ailleurs, s'agissant toujours du scrutin des représentants au Parlement européen le seuil de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par l'Etat est abaissé de 5 à 3 % des suffrages exprimés.
- Enfin, le plafond des dépenses électorales a été fixé au même montant (1 150 000 €) pour chaque circonscription.

Par ailleurs, outre la loi du 11 avril 2003 doit être mentionnée parmi les textes législatifs pouvant avoir un impact sur le travail de la commission, la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, qui abaisse à 3 % des suffrages exprimés le seuil de voix permettant de bénéficier du remboursement des dépenses électorales.

## Chapitre 2 Un nouveau statut pour la commission

### *2.1. La reconnaissance législative du caractère d'autorité administrative indépendante*

Bien que reconnue de fait, notamment par le Conseil constitutionnel (décision 911/41 du 31 juillet 1991) et par le Conseil d'Etat dans son rapport de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes (AAI), comme appartenant à cette catégorie, la commission n'était pas expressément instituée comme telle par la loi qui l'a créée.

Il en résultait de nombreux inconvénients pour assurer son financement, régulièrement dénoncés par la commission, notamment dans son 6<sup>e</sup> rapport.

L'ordonnance du 8 décembre 2003 consacre explicitement le caractère d'autorité administrative indépendante de la commission et en tire les conséquences pour parachever le dispositif permettant une plus grande responsabilité et une plus grande souplesse de gestion.

Déjà, la qualité d'ordonnateur principal a été reconnue à son président par le décret n° 2002-1106 du 30 août 2002. L'ordonnance complète le dispositif en précisant que les dispositions de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables aux dépenses de la commission.

Par ailleurs, la possibilité de recruter des agents contractuels pour les besoins de son fonctionnement lui est accordée.

### *2.2. Les conséquences pratiques de cette transformation*

- Outre une souplesse de gestion qui s'est traduite notamment par un allègement relatif des procédures de traitement des dépenses par le système informatisé ACCORD, la réforme permet un fonctionnement de la commission conforme aux principes de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 qui a expressément posé les principes d'exhaustivité et de sincérité budgétaire.
- Ainsi, le budget de la commission sera à partir de l'exercice 2006 rattaché à celui du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, regroupé et identifié par une action du programme « vie politique, culturelle et associative » alors que jusqu'à cette date il se trouvait dispersé sur plusieurs chapitres du budget du ministère de la justice.
- Mais les conséquences les plus importantes concernent la gestion des personnels. Ainsi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 la commission dispose d'un tableau d'emplois budgétaires identifié composé de 33 emplois contractuels

n'ouvrant pas droit à pension civile ; les emplois budgétaires correspondant aux agents mis à disposition des trois ministères contributeurs (finances, intérieur, justice) ayant été transférés et transformés.

- Cette réforme a naturellement impliqué la fin des mises à disposition, une nouvelle organisation des services de la commission, la mise en place d'un pôle « ressources humaines », de nombreux entretiens avec les agents présents désireux de rester et avec les candidats au recrutement (fonctionnaires détachés ou non fonctionnaires) en fonction des profils des postes et des compétences recherchées, l'élaboration d'un véritable cadre de gestion des ressources humaines (mise en place d'un règlement intérieur, d'une instance de concertation avec les représentants élus des personnels, un suivi individualisé de la gestion de tous les agents, l'élaboration des documents préparatoires à la paye, la négociation d'une convention avec la paierie générale du Trésor pour la mise en paiement, etc.).
- Ainsi la commission a-t-elle connu un renouvellement important de ses collaborateurs (plus d'un tiers en un an) qui lui a permis de mieux faire correspondre les profils des agents avec les compétences requises, notamment en recrutant par contrat à durée déterminée plusieurs jeunes diplômés de troisième cycle de droit sur des emplois permanents afin de se doter d'une véritable expertise interne de bon niveau.



## Chapitre 3

### Les conséquences de ce nouveau contexte sur la charge de travail

Les modifications apportées par la loi du 11 avril 2003 ont eu une portée inégale selon les scrutins concernés.

- S'agissant des élections régionales la réforme a eu pour première conséquence de réduire le nombre de comptes à examiner de 851 (1998) à 226. La taille des comptes, notamment pour les candidats des principaux partis, constitue parfois, un handicap (problème de manutention, classement des pièces justificatives plus difficile, notamment avec le découpage en secteurs départementaux). Toutefois, la diminution du nombre de comptes a plutôt été un avantage dans le contexte de développement des scrutins contestés (15 sur 26) à traiter dans un délai de deux mois.
- C'est sans doute pour les élections européennes que la réforme a eu le plus de conséquences. D'abord le nombre de comptes est passé de 20 en juin 1999 à 169 en juin 2004, l'abaissement du seuil à 3 % ayant provoqué le dépôt de listes de petits partis de groupements politiques locaux. Ensuite, le nombre de scrutins contentieux (7 sur 8) a conduit à examiner tous les comptes dans le délai de deux mois. En effet, il paraissait difficile pour des raisons d'harmonisation des décisions de traiter une partie des comptes plusieurs semaines après la très grande majorité d'entre eux. Enfin, la nature même des thèmes de campagne et le peu de temps pour les développer, après deux autres scrutins généraux, ont conduit les principaux partis à concevoir davantage d'initiatives nationales ou communes à plusieurs circonscriptions, impliquant des difficultés d'imputation des dépenses pour les candidats tête de liste et d'appréciation des justificatifs pour la commission ; ce qui s'est traduit par des échanges contradictoires nombreux et complexes.
- Le traitement, dans les délais imposés par la contestation de nombreux scrutins, de comptes volumineux et complexes (élections européennes et, dans une moindre mesure, régionales) a montré la nécessité de faire évoluer les modalités du contrôle de premier niveau effectué par les rapporteurs occasionnels nommés par le Président. Les rapporteurs exécutent des missions de contrôle des comptes de campagne des élections générales ou partielles, mais ont aussi vocation, sur demande du Président, à exécuter des travaux d'expertise, de rédaction de rapports et notes de synthèse ou d'actions de formation en dehors de la période de contrôle des comptes des scrutins contentieux. La sélection des rapporteurs privilégie de plus en plus des fonctionnaires ou des magistrats à la retraite ainsi que des jeunes diplômés de troisième cycle en droit public pour tenir compte, à la fois des contraintes de disponibilité qu'imposent les délais et de la nécessité de privilégier le travail dans les locaux de la commission

pour limiter les risques de perte de documents dans leur acheminement. Pour le contrôle des comptes des élections 2004, la commission a fait appel au service de 129 rapporteurs occasionnels.

- De manière plus générale, le dépôt des comptes à la commission a généré une charge de travail supplémentaire à laquelle il a été fait face grâce à l'emploi de personnels vacataires pour quelques mois ainsi qu'à la location temporaire de locaux supplémentaires dans le même ensemble immobilier que les locaux permanents.

Cette tâche a été également facilitée grâce à l'avancement à 18 heures de l'heure limite de dépôt des comptes de campagne, même si l'on a constaté que les jours de clôture n'ont pas connu d'affluence significative.

- Enfin, les décisions de la commission faisant désormais grief, des recours gracieux sont aujourd'hui instruits par les services de cette autorité (allégeant d'autant la charge des bureaux des élections des préfectures). Cette tâche s'ajoute à la rédaction des mémoires dans le cadre des recours contentieux.

## DEUXIÈME PARTIE

### LES RÉSULTATS DES CONTRÔLES OPÉRÉS

En application de l'article L. 52-4 du code électoral la commission contrôle les comptes de campagne des candidats qui se sont présentés dans des circonscriptions de plus de 9 000 habitants.

Préalablement à son action de contrôle, la commission s'est efforcée de contribuer à ce que les candidats connaissent mieux la législation applicable, afin de limiter les décisions de rejet et de réformation. Dans ce but, la commission a multiplié les moyens d'information (notice du candidat, guide du mandataire, site internet de la commission), elle a également eu des contacts répétés avec les représentants des partis politiques, notamment leur trésorier et a répondu à de nombreuses lettres l'interrogeant sur la réglementation.

En 2004 la commission a eu à examiner un total de 8 738 comptes de campagne dont les comptes relatifs aux élections partielles. Les développements ci-après ne concernent que les 8 598 comptes des élections générales.

#### Chapitre 1<sup>er</sup>

#### Les résultats financiers du contrôle

La commission étant devenue une autorité administrative indépendante, ses décisions font grief et peuvent faire l'objet de recours gracieux. La commission peut donc être amenée à modifier ses décisions et le montant des dépenses et recettes retenues. Les décisions et montants figurant dans le présent rapport sont arrêtés au 25 janvier 2005 et tiennent compte des décisions rectificatives prises à cette date.

##### 1.1. Le montant du remboursement forfaitaire de l'Etat

La commission arrête le montant forfaitaire des dépenses remboursables par l'Etat en dehors des dépenses de la campagne officielle qui n'ont pas à figurer au compte de campagne et sont remboursées par ailleurs par les préfetures.

Le montant total du remboursement arrêté par la commission pour les élections générales qui se sont déroulées en 2004 est de 83 925 317 euros.

|  | Cantoniales | Régionales | Européennes | Territoriales et provinciales |
|--|-------------|------------|-------------|-------------------------------|
| Montant du remboursement forfaitaire de l'Etat | 23 871 970  | 32 304 538 | 27 517 507  | 231 302<br>(27 601 692)*      |

\*Montant en francs CFP

Ce montant correspond au total des dépenses électorales retenues par la commission, réglées par des fonds personnels du candidat, dans la limite du demi-plafond.

## 1.2. Le montant des dépenses

### 1.2.1. La synthèse des dépenses déclarées par les candidats et retenues par la commission

|   | <b>Cantoniales</b> | <b>Régionales</b> | <b>Européennes</b> | <b>Territoriales et provinciales</b> |
|---|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------------------------|
| Montant des dépenses déclarées                          | 34 578 312         | 45 584 846        | 33 045 065         | 753 955<br>(89 970 784)*             |
| Montant des réformations                                | 763.407            | 625 151           | 765 289            | 234 397<br>(27 970 992)*             |
| Montant des dépenses déclarées dans les comptes rejetés | 749 592            | 106 292           | 146 487            | 41 925<br>(5 003 041)*               |
| Montant des dépenses retenues                           | 33 065 313         | 44 853 403        | 32 133 289         | 477 633<br>(56 996 751)*             |

*\*Montants en francs CFP*

#### 1.2.1.1. Comparaison des dépenses déclarées par rapport aux élections précédentes (élections cantonales, régionales et européennes)

| <b>MONTANT DES DÉPENSES DÉCLARÉES PAR LES CANDIDATS</b> |                  |                 |
|---|------------------|-----------------|
|   | <b>En francs</b> | <b>En euros</b> |
| Cantoniales 2004  |                  | 34 578 312      |
| Cantoniales 2001  | 190 437 584      | 29 032 023      |
| Cantoniales 1998  | 227 136 959      | 34 626 806      |
| Régionales 2004   |                  | 45 584 846      |
| Régionales 1998   | 265 834 069      | 40 526 143      |
| Régionales 1992   | 306 191 169      | 46 678 543      |
| Européennes 2004  |                  | 33 045 065      |
| Européennes 1999  | 259 256 798      | 39 523 444      |
| Européennes 1994  | 279 292 000      | 42 577 791      |

Pour les élections antérieures à l'application de la loi du 19 janvier 1995, les dépenses de la campagne officielle étaient incluses dans les dépenses déclarées. Aussi les chiffres mentionnés pour les élections régionales de 1992 et pour les élections européennes de 1994 ne peuvent faire l'objet de comparaison avec les montants déclarés pour les élections ultérieures.

Moyennant cette réserve, on peut remarquer un montant relativement constant des dépenses pour les élections cantonales avec une diminution en 2001, année d'élection pour les municipales. En revanche, pour les élections régionales on observe une augmentation des dépenses entre 1998 et 2004 et pour les élections européennes, à l'inverse, une diminution entre 1999 et 2004. Il est à rappeler que pour les élections régionales et européennes de 2004, le mode de scrutin a été modifié sans qu'il soit possible d'en tirer une conséquence claire sur le montant des dépenses exposées à l'occasion de ces élections.

#### 1.2.1.2. Analyse des dépenses retenues

##### Élections cantonales

25,95 % des candidats ont des dépenses supérieures au demi-plafond

74,05 % des candidats ont des dépenses inférieures ou égales au demi-plafond

21,18 % des candidats ont présenté des comptes avec aucune dépense et aucune recette

##### Élections régionales

31,42 % des candidats ont des dépenses supérieures au demi-plafond

68,58 % des candidats ont des dépenses inférieures ou égales au demi-plafond

8,85 % des candidats ont présenté des comptes avec aucune dépense et aucune recette

##### Élections européennes

18,34 % des candidats ont des dépenses supérieures au demi-plafond

81,66 % des candidats ont des dépenses inférieures ou égales au demi-plafond

37,28 % des candidats ont présenté des comptes avec aucune dépense et aucune recette

##### Élections territoriales et provinciales

18,18 % des candidats ont des dépenses supérieures au demi-plafond

81,82 % des candidats ont des dépenses inférieures ou égales au demi-plafond

34,09 % des candidats ont présenté des comptes avec aucune dépense et aucune recette

1.2.2. La ventilation des dépenses de campagne retenues par la commission

|  | Cantonales |       | Régionales |       | Européennes |       | Territoriales et provinciales |       |
|--|------------|-------|------------|-------|-------------|-------|-------------------------------|-------|
|  | montant    | %     | montant    | %     | montant     | %     | montant                       | %     |
| Achat ou location de matériels, fournitures et marchandises  | 1 346 823  | 4,07  | 3 636 984  | 8,11  | 2 551 872   | 7,94  | 83 671<br>(9 984 562)*        | 17,51 |
| Location ou mise à disposition immobilière                   | 1 078 914  | 3,26  | 2 515 240  | 5,61  | 1 575 341   | 4,90  | 273 164<br>(32 597 098)*      | 4,55  |
| Frais de personnel   | 276 769    | 0,84  | 2 258 804  | 5,03  | 3 359 629   | 10,45 | 4 646<br>(554 461)*           | 0,97  |
| Honoraires et conseils en communication                      | 1 881 230  | 5,69  | 2 345 257  | 5,23  | 1 423 261   | 4,43  | 10 841<br>(1 293 660)*        | 2,27  |
| Publicité multi-supports                                     | 691 800    | 2,09  | 1 127 159  | 2,51  | 548 385     | 1,71  | 24 427<br>(2 914 950)*        | 5,11  |
| Publications (Hors dépenses engagées au titre de l'art R 39) | 21 533 268 | 65,12 | 19 393 831 | 43,24 | 10 870 941  | 33,83 | 186 079<br>(22 205 088)*      | 38,95 |
| Enquêtes et sondages   | 35 742     | 0,11  | 617 627    | 1,38  | 698 856     | 2,17  |                               |       |
| Transport et déplacements                                    | 980 015    | 2,96  | 2 065 301  | 4,60  | 2 020 753   | 6,29  | 82 479<br>(9 842 305)*        | 17,26 |
| Frais de réception   | 1 871 213  | 5,66  | 2 114 688  | 4,71  | 1 724 065   | 5,36  | 43 544<br>(5 196 164)*        | 9,11  |
| Frais postaux, de distribution et de télécommunications      | 2 678 737  | 8,10  | 6 884 859  | 15,35 | 5 049 641   | 15,71 | 14 992<br>(1 789 046)*        | 3,13  |
| Frais divers   | 293 411    | 0,89  | 683 031    | 1,52  | 1 111 781   | 3,46  | 4 483<br>(535 006)*           | 0,93  |
| Frais financiers   | 397 391    | 1,20  | 1 210 622  | 2,70  | 1 198 764   | 3,73  | 707<br>(84 411)*              | 0,14  |
| Total général  | 33 065 313 |       | 44 853 403 |       | 32 133 289  |       | 477 633<br>(56 996 751)*      |       |

\*Montants en francs CFP

### 1.3. Le montant des recettes

#### 1.3.1. La synthèse des recettes déclarées par les candidats et retenues par la commission

|   | Cantoniales | Régionales | Européennes | Territoriales et Provinciales |
|---|-------------|------------|-------------|-------------------------------|
| Montant des recettes déclarées                          | 35 494 175  | 46 228 042 | 33 544 843  | 829 175<br>(98 946 903)*      |
| Montant des réformations                                | 726 997     | 649 348    | 752 047     | 204 290<br>(24 378 274)*      |
| Montant des recettes déclarées dans les comptes rejetés | 807 795     | 115 585    | 157 169     | 42 235<br>(5 039 939)*        |
| Montant des recettes retenues                           | 33 959 383  | 45 463 109 | 32 635 627  | 582 650<br>(69 528 690)*      |

\*Montants en francs CFP

#### 1.3.2. La ventilation des recettes de campagne retenues par la commission

|   | Cantoniales  |            | Régionales        |            | Européennes       |            | Territoriales et Provinciales*   |                          |       |
|---|--|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|----------------------------------|--------------------------|-------|
|   | montant  | %          | montant           | %          | montant           | %          | montant                          | %                        |       |
| Dons de personnes physiques                         | 5 235 980  | 15,42      | 2 483 879         | 5,46       | 246 145           | 0,75       | 77 239<br>(9 217 020)*           | 13,26                    |       |
| Apport personnel du candidat                        | - Versements du candidat sur ses derniers personnels | 14 039 050 | 41,34             | 6 509 186  | 14,32             | 2 628 563  | 8,05                             | 354 180<br>(42 264 969)* | 60,79 |
|   | - Dépenses payées directement par le candidat        | 264 798    | 0,78              | 46 335     | 0,10              | 174 789    | 0,54                             | 6 812<br>(812 872)*      | 1,17  |
|   | - Versements du candidat sur ressources d'emprunt    | 12 526 047 | 36,88             | 28 129 432 | 61,87             | 25 210 312 | 77,25                            | 9 047<br>(1 079 610)*    | 1,55  |
| Financement des campagnes par les partis politiques | 1 118 070  | 3,29       | 6 858 671         | 15,08      | 3 726 537         | 11,42      | 112 930<br>(13 467 081)*         | 19,37                    |       |
| Concours en nature                                  | 714 859  | 2,10       | 1 360 599         | 2,99       | 645 669           | 1,98       | 11 531<br>(1 375 983)*           | 1,98                     |       |
| Produits financiers                                 | 6 348  | 0,02       | 9 388             | 0,02       | 54                | 0,00       | 9 123<br>(1 088 655)*            | 1,56                     |       |
| Produits divers                                     | 54 231   | 0,16       | 65 619            | 0,14       | 3558              | 0,01       | 1 865<br>(222 500)*              | 0,32                     |       |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                                | <b>33 959 383</b>                                    |            | <b>45 463 109</b> |            | <b>32 635 627</b> |            | <b>582 650<br/>(69 528 690)*</b> |                          |       |

\*Montants en francs CFP

## Chapitre 2

### Le nombre de comptes contrôlés et l'évolution du nombre de candidats

#### 2.1. Le nombre de comptes contrôlés en 2004

##### Élections cantonales

- nombre de comptes examinés : 8159
- dont 806 concernés par un contentieux initial contre l'élection
- nombre de circonscriptions : 1224 dont 108 concernées par un contentieux

##### Élections régionales

- nombre de comptes examinés : 226
- dont 138 concernés par un contentieux initial contre l'élection
- nombre de circonscriptions : 26 dont 15 concernées par un contentieux

##### Élections européennes

- nombre de comptes examinés : 169
- dont 147 concernés par un contentieux initial contre l'élection
- nombre de circonscriptions : 8 dont 7 concernées par un contentieux

##### Élection provinciale générale (Nouvelle-Calédonie)

- nombre de comptes examinés : 31
- dont 31 concernés par un contentieux initial contre l'élection
- nombre de circonscriptions : 3 dont 3 concernées par un contentieux

##### Élection territoriale générale (Polynésie)

- nombre de comptes examinés : 13
- dont 13 concernés par un contentieux initial contre l'élection
- nombre de circonscriptions : 2 dont 2 concernées par un contentieux

#### 2.2. L'évolution du nombre de candidats pour les élections cantonales, régionales et européennes

|             |           |      |
|-------------|-----------|------|
| Cantonales  | mars-1992 | 7326 |
| Cantonales  | mars-1994 | 6762 |
| Cantonales  | mars-1998 | 7094 |
| Cantonales  | mars-2001 | 7605 |
| Cantonales  | mars-2004 | 8159 |
| Régionales  | mars-1992 | 867  |
| Régionales  | juin-1998 | 851  |
| Régionales  | mars-2004 | 226  |
| Européennes | juin-1994 | 20   |
| Européennes | juin-1999 | 20   |
| Européennes | juin-2004 | 169  |

On peut remarquer une augmentation du nombre des candidats aux élections cantonales de 7,2 % par rapport aux élections précédentes de 2001. L'évolution du nombre de candidats pour les élections européennes et régionales n'est par contre pas significative puisqu'elle résulte essentiellement de la modification de la législation concernant les modalités du vote.

Chapitre 3  
**Les décisions de la commission**

La commission prend des décisions d'acceptation (A) d'acceptation après réformation (AR) de rejet (R), constate le non-dépôt du compte (ND) ou le dépôt hors délai (HD).

Si la commission ne se prononce pas dans le délai imparti (deux mois après la date limite de dépôt du compte en cas de contentieux initial ou 6 mois après la date de dépôt du compte dans le cas général) le compte est tacitement approuvé (AT).

3.1. *Les tableaux récapitulatifs*

**Élections cantonales**

| (Rejet) | (Non-dépôt) | (Hors délai) | (Approbation après réformation) | (Approbation) | (Approbation tacite) | TOTAL |
|---------|-------------|--------------|---------------------------------|---------------|----------------------|-------|
| R       | ND          | HD           | AR                              | A             | AT                   |       |
| 215     | 192         | 67           | 1401                            | 6273          | 11                   | 8159  |

**Élections régionales**

| (Rejet) | (Non-dépôt) | (Hors délai) | (Approbation après réformation) | (Approbation) | TOTAL |
|---------|-------------|--------------|---------------------------------|---------------|-------|
| R       | ND          | HD           | AR                              | A             |       |
| 9       | 5           | 3            | 109                             | 100           | 226   |

**Élections européennes**

| (Rejet) | (Non-dépôt) | (Hors délai) | (Approbation après réformation) | (Approbation) | TOTAL |
|---------|-------------|--------------|---------------------------------|---------------|-------|
| R       | ND          | HD           | AR                              | A             |       |
| 13      | 15          | 2            | 57                              | 82            | 169   |

**Élections provinciales**

| (Rejet) | (Non-dépôt) | (Hors délai) | (Approbation après réformation) | (Approbation) | TOTAL |
|---------|-------------|--------------|---------------------------------|---------------|-------|
| R       | ND          | HD           | AR                              | A             |       |
| 1       | 6           | 1            | 10                              | 13            | 31    |

**Élections territoriales**

| (Rejet) | (Non-dépôt) | (Hors délai) | (Approbation après réformation) | (Approbation) | TOTAL |
|---------|-------------|--------------|---------------------------------|---------------|-------|
| R       | ND          | HD           | AR                              | A             |       |
| 2       | 3           |              | 8                               |               | 13    |

### 3.2 Les principaux motifs de rejet

Les motifs de rejet de compte retenus par la commission sont récapitulés dans les tableaux ci-après :

Élections cantonales : 215 décisions de rejet

| Motif principal du rejet  | Nombre     | %    |
|---|------------|------|
| Absence d'expert comptable  | 86         | 40   |
| Paiements directs trop importants par le candidat   | 60         | 27,9 |
| Absence de pièces justificatives ou justificatifs insuffisants ne permettant pas à la commission d'exercer son contrôle | 23         | 10,7 |
| Absence de mandataire, mandataire non déclaré ou n'ayant pas ouvert un compte bancaire ou postal spécifique             | 22         | 10,2 |
| Dons de personnes morales   | 7          | 3,2  |
| Partis politiques non agréés ayant financé la campagne électorale   | 6          | 2,8  |
| Comptes présentés en déficit  | 4          | 1,9  |
| Dépassement du plafond  | 2          | 0,9  |
| Dépenses omises : compte insincère  | 2          | 0,9  |
| Incompatibilité expert comptable/mandataire   | 1          | 0,5  |
| Dépenses non payées à la date du dépôt du compte  | 1          | 0,5  |
| Don anonyme important ne permettant pas à la commission de connaître l'origine des fonds                                | 1          | 0,5  |
| <b>TOTAL</b>  | <b>215</b> |      |

Élections régionales : 9 rejets

| Motif principal du rejet  | Nombre   | %    |
|---|----------|------|
| Partis politiques non agréés ayant financé la campagne électorale             | 2        | 22,2 |
| Absence d'expert comptable  | 2        | 22,2 |
| Absence de mandataire   | 2        | 22,2 |
| Paiements directs trop importants par le candidat                             | 2        | 22,2 |
| Don de personne morale (mise à disposition gratuite d'une salle de spectacle) | 1        | 11,1 |
| <b>TOTAL</b>  | <b>9</b> |      |

Élections européennes : 13 rejets

| Motif principal du rejet                        | Nombre    | %    |
|---|-----------|------|
| Absence d'expert comptable                      | 7         | 53,8 |
| Absence de mandataire ou mandataire non déclaré | 6         | 46,1 |
| <b>TOTAL</b>                                    | <b>13</b> |      |

### Élections territoriales et provinciales : 3 rejets

| Motif principal du rejet                    | Nombre   | %    |
|---|----------|------|
| Dépenses omises : compte insincère          | 1        | 33,3 |
| Absence d'expert comptable                  | 1        | 33,3 |
| Incompatibilité expert comptable/mandataire | 1        | 33,3 |
| <b>TOTAL</b>                                | <b>3</b> |      |

#### 3.3. Les principaux motifs de réformation toutes élections confondues

Une décision peut être motivée par plusieurs causes de réformation. Les données ci-après recensent globalement les principales irrégularités rencontrées ayant amené la commission à réformer un compte.

a) Dépenses relatives à la campagne officielle (bulletins de vote, affiches réglementaires, profession de foi) qui sont remboursées directement par la préfecture dans la limite du tarif arrêté par le préfet et qui sont exclues des dépenses à faire figurer dans le compte de campagne.

b) Dépenses engagées en dehors de la période électorale définie comme « l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise ». Dans ce sens les dépenses de remerciements des électeurs sont exclues des dépenses électorales.

c) Prestations exécutées en dehors de la circonscription. La réformation ne concerne que les dépenses de transport, d'hébergement, de tenue de réunion et de restauration étant entendu que des règles spécifiques ont pu être appliquées selon l'élection concernée. Ainsi pour les élections régionales et européennes, il a été admis la tenue de réunions communes à plusieurs listes, le coût global de la manifestation étant alors réparti selon une clé de répartition objective communiquée par les candidats. De même, pour les élections européennes les candidats n'ayant pas l'obligation d'avoir un domicile ou une résidence dans la circonscription, les frais de transport de leur domicile à la circonscription où ils se présentaient ont été acceptés comme dépense électorale.

d) Dépenses simplement occasionnées par l'élection mais qui n'ont pas été engagées spécifiquement pour l'obtention du suffrage des électeurs lors d'un scrutin déterminé. Il en est ainsi par exemple des dépenses de restauration des membres de l'équipe de campagne. On peut en effet considérer que leur vote est acquis et que les frais de repas ne peuvent être justifiés par le désir de les convaincre de voter pour tel ou tel candidat. Dans le même sens, les dépenses permettant à un candidat d'améliorer son apparence (achat de vêtements, frais de coiffure, de maquillage...) ou de parfaire ses connaissances (frais de formation, achat personnel de journaux ou d'ouvrages...) ne peuvent être admises comme dépenses remboursables, car le bénéfice lié à l'exécution de la prestation dépasse le cadre strict de l'élection. On peut également classer dans cette catégorie des dépenses simplement occasionnées par l'élection, les frais d'avocat et d'huissiers, les gratifications de militants non liés par un contrat de travail avec un candidat ainsi que les dépenses importantes de rénovation de la permanence électorale. Si les travaux réalisés dans ce but, ne sont pas la contrepartie d'un loyer fixé à un prix inférieur à celui du marché, ils

profiteront au propriétaire lors de la récupération de son bien et leur coût n'a pas à être remboursé par l'Etat. D'une manière générale les frais de réparations de matériels y compris de véhicules ne sont pas des dépenses électorales remboursables. Il en va de même des dépenses de sécurité non liées à la bonne tenue d'une réunion mais ayant pour finalité la protection personnelle du candidat. Il incombe en effet à l'Etat d'assurer en toute égalité la sécurité de tous les citoyens.

*e)* Achat de matériels. Seule leur valeur d'usage doit être comptabilisée comme dépense électorale remboursable.

*f)* Dépenses ayant le caractère électoral mais ne pouvant donner lieu au remboursement par l'Etat. Il s'agit des dépenses qui, incontestablement engagées pour l'obtention des suffrages, ne peuvent par nature faire l'objet d'un remboursement de l'Etat. Il en est notamment des cadeaux autres que symboliques fait aux électeurs qui peuvent être assimilés à des pressions exercées sur ceux-ci ou du salaire de candidats qui ne peuvent être rémunérés pour faire acte de candidature.

*g)* Prestations insuffisamment justifiées quant à leur réalisation et à leur paiement. Pour donner lieu au remboursement par l'Etat, les candidats doivent apporter la preuve de l'exécution de la prestation à des fins électorales. Dans ce sens les candidats doivent notamment détailler les trajets qu'ils ont effectués et expliciter leur but électoral. En outre il ne peut y avoir remboursement que s'il y a eu paiement. Pour que la commission soit en mesure de contrôler la réalité du règlement il est nécessaire que celui-ci ait lieu avant le dépôt du compte et que les candidats en apportent les justificatifs par la fourniture de relevés bancaires ou éventuellement du grand livre comptable certifié par l'expert. En application de ces dispositions la commission réforme les intérêts d'emprunt non payés à la date de dépôt du compte.

*h)* Requalification de dépenses ou recettes dans l'exacte rubrique comptable du compte. Ces réformations visent à corriger des erreurs d'imputation comptable. Ainsi, le matériel que le candidat possédait et qu'il a utilisé pour l'élection doit figurer en concours en nature donc en dépenses non remboursables puisqu'il n'y a pas eu en l'espèce mouvement de fonds. Il en va de même du matériel mis gracieusement à disposition d'un candidat par une personne physique. Les requalifications ont également porté sur des dons qui en réalité étaient des apports personnels de candidats ou inversement. En outre des apports effectués par des partis politiques ont pu être déclarés à tort comme emprunts alors qu'aucun contrat souscrit antérieurement au scrutin ne justifiait une telle qualification.

## Chapitre 4 Le suivi des décisions

Les décisions prises par la commission peuvent être contestées devant la commission par le moyen du recours gracieux ou devant le juge. En cas de rejet de compte le juge de l'élection est obligatoirement saisi par la commission (tribunal administratif pour les élections cantonales, Conseil d'Etat pour les élections régionales, européennes, territoriales et provinciales). Ce juge peut également avoir été saisi précédemment par un requérant contestant l'élection, dans ce cas il doit surseoir à statuer en attendant la décision de la commission.

### 4.1. Les recours gracieux

|                       | <b>Cantonales</b> | <b>Régionales</b> | <b>Européennes</b> | <b>Territoriales et Provinciales</b> |
|-----------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------------------------|
| Nombre de recours     | 73                | 10                | 2                  | 0                                    |
| Acceptation           | 35                | 3                 | 1                  |                                      |
| Acceptation partielle | 4                 | 1                 |                    |                                      |
| Rejet                 | 26                | 3                 | 1                  |                                      |
| En instance           | 8                 | 3                 |                    |                                      |

La commission a admis le bien fondé des recours lorsqu'il s'agissait de corriger une erreur matérielle, principalement quant à la date de dépôt du compte. Elle a également accepté de reprendre sa décision lorsque le candidat apportait après coup les justificatifs initialement demandés. Sur ce point la commission s'est conformée à la jurisprudence constante du juge de l'élection qui accepte que le candidat fournisse pour la première fois devant lui les documents qu'il n'avait pas communiqués à la commission lors de la procédure contradictoire. Elle rappelle toutefois que l'article L.52-12 du code électoral impose au candidat de fournir tous les justificatifs de ses dépenses et recettes avant la date limite de dépôt du compte.

Sur les questions de fond, la commission a admis, à l'occasion de recours gracieux, que des documents de politique générale sans lien direct avec le scrutin local concerné pouvaient néanmoins influencer l'électeur et servir à l'obtention des suffrages. De ce fait elle a accepté comme électORALES les dépenses correspondantes et a modifié les décisions initiales prises dans un sens contraire.

### 4.2. La saisine du juge de l'élection

Selon les dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral : « 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* ». Cette saisine a été effectuée pour 534 comptes répartis de la manière suivante :

- 474 pour les élections cantonales ;
- 17 pour les élections régionales ;
- 30 pour les élections européennes ;
- 13 pour les élections territoriales et provinciales.

A la date de rédaction du présent rapport, la commission n'a eu connaissance d'un nombre de décisions significatives du juge de l'élection que pour les élections cantonales, à savoir 284 jugements sur 474 saisines.

Ainsi le juge :

- a retenu que la commission a statué à bon droit et a prononcé l'inéligibilité de 223 candidats, dont 4 élus, (soit 78,5 % des jugements notifiés à la commission) ;
- a retenu que la commission a statué à bon droit mais admet la bonne foi de 53 candidats et ne prononce donc pas leur inéligibilité, (soit 18,6 % des jugements notifiés à la commission) ;
- a estimé que la commission n'a pas statué à bon droit et a rejeté sa saisine pour 7 candidats (soit 0,2 % des jugements notifiés à la commission).

En outre, un jugement prend uniquement acte du retrait de la saisine de la commission suite à une décision rectificative.

Les 7 jugements sur 284 qui s'opposent sur le fond à la décision de la commission sont motivés comme suit :

- le juge accepte pour deux décisions que les justificatifs soient produits pour la première fois devant lui ;
- le juge estime que les dons d'une section d'un parti politique constituent des dons autorisés, bien que les comptes de ladite section ne figurent pas, par agrégation, dans les comptes du parti et donc n'ont pas permis de vérifier qu'ils ne proviennent pas de personne morale. La commission a fait appel de ce jugement ;
- le rejet pour dépense impayée n'est pas fondé car le retard mis à l'encaissement est uniquement du fait du fournisseur (ce dont il n'avait pas été justifié devant la commission) ;
  - la commission avait retiré des dépenses électorales des recettes obtenues par des spots publicitaires à la radio ; cette réformation avait abouti à un déficit du compte. Le juge rejette cette décision considérant qu'il y a absence de preuve que les recettes ont été perçues en intégralité grâce aux émissions radiophoniques ;
  - deux décisions de la commission non suivies par le juge étaient fondées sur l'illégalité de dons de personne morale. Pour une décision le juge reconnaît que l'association ayant financé en partie la campagne électorale du candidat était alimentée uniquement par des fonds provenant de ce dernier et donc que l'apport financier réel provenait d'une personne physique. Pour la deuxième décision le rejet de la saisine de la commission était fondé sur le faible montant du concours en nature d'une association. Ce dernier jugement a fait l'objet d'un appel de la

commission. Celle-ci estime en effet que si le juge peut reconnaître la bonne foi du candidat et ne pas prononcer son inéligibilité, il ne peut pour autant rejeter la saisine de la commission qui est de droit lorsqu'une formalité substantielle n'a pas été respectée.

## TROISIÈME PARTIE

### LES PROBLÈMES RENCONTRÉS

L'ordonnance du 8 décembre 2003 modifiant certaines règles applicables aux campagnes électorales est intervenue alors que les campagnes de 2004 étaient déjà engagées. Les campagnes avaient des objets sensiblement différents allant du choix des conseillers généraux dans le cadre des cantons, au choix de députés européens dans le cadre d'inter-régions où la campagne avait de fait un caractère national. Les problèmes rencontrés par la commission ont été pour elle l'occasion de confronter sa jurisprudence antérieure à cette nouvelle réalité, et de constater la nécessité de l'adapter ou de la réviser.

#### Chapitre 1<sup>er</sup>

#### Les problèmes de procédure

##### 1.1. *Le visa par un expert comptable*

L'article L. 52-12 du code électoral modifié par l'ordonnance de 2003 dispose que « *Au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise, 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 (...). Cette présentation n'est pas nécessaire lorsqu'aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette* ».

Cette disposition confirme l'obligation du visa par un expert-comptable de tout compte de campagne. Mais elle supprime cette obligation pour les comptes ne présentant aucune recette ni aucune dépense (dits « comptes zéro »).

Pour ces comptes, l'ordonnance a prévu que l'attestation du mandataire financier pouvait remplacer le visa de l'expert comptable, et la commission a considéré que cette attestation pouvait dispenser de l'envoi formel d'un compte qui n'apporterait aucune information complémentaire. Cet allègement a été bien accueilli et largement utilisé par les candidats puisque, toutes élections confondues, sur les 8 598 comptes contrôlés par la commission en 2004, 1 637 d'entre eux étaient des comptes zéro.

Toutefois, les candidats n'ont pas toujours convenablement tiré partie de la portée de cet allègement. Certains ont considéré comme des comptes zéro, des comptes ne comportant aucun mouvement financier sur le compte bancaire ouvert au nom du mandataire financier, mais comportant des concours en nature ou des dépenses directement payées par le parti politique et ont dispensé ces comptes

du visa de l'expert comptable. Or l'existence de concours en nature ou d'apports du parti politique n'ayant pas transité par le compte bancaire ouvert au nom du mandataire constituent des recettes et des dépenses électorales et enlève ainsi au compte la qualification de compte zéro imposant de ce fait le visa de l'expert comptable. Cette erreur d'interprétation a conduit à certains rejets pour défaut d'expert comptable.

La commission a noté qu'un nombre non négligeable de candidats ayant obtenu un pourcentage de voix nettement supérieur au seuil de remboursement a seulement engagé des frais pour la campagne officielle et déposé des comptes ne présentant ni recette ni dépense.

Le problème du coût de l'expertise comptable s'est aussi posé pour les comptes modestes, où ce coût est souvent disproportionné par rapport au montant des dépenses du compte et au travail d'expertise qu'elles ont entraîné. De nombreux candidats dont les dépenses de campagne sont peu élevées, et qui n'ont pas atteint le pourcentage de voix leur permettant d'accéder au remboursement, sont ainsi conduits à renoncer au visa de l'expert comptable et voient donc leur compte rejeté. Il serait souhaitable que les barèmes des expertises comptables soient établis de telle manière que ces regrettables conséquences soient évitées. La commission a décidé de saisir l'ordre des experts-comptables de ce problème.

### 1.2. *L'obligation du mandataire financier*

La nouveauté importante instituée par l'ordonnance de 2003 précitée et codifiée à l'article L. 52-4 du code électoral est d'avoir rendu obligatoire la désignation d'un mandataire financier. Jusqu'alors cette obligation ne s'imposait qu'aux candidats ayant reçu des dons. Désormais, l'article L. 52-4 du code électoral, dans sa version modifiée, prévoit que « Tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée ».

L'objectif recherché est l'identification d'une comptabilité spécifique à l'élection, qui pourrait d'ailleurs être aussi atteint par l'ouverture par le candidat lui-même d'un compte réservé à l'élection.

Mais l'ordonnance prévoit que le mandataire peut prendre en charge et rembourser au candidat, à condition de les justifier, les dépenses payées directement par le candidat avant la désignation d'un mandataire financier. Cette mesure réaliste tient compte du fait que souvent le candidat commence sa campagne avant la désignation d'un mandataire financier. C'est ainsi que l'article L. 52-4 du code électoral modifié dispose que « *[Le mandataire] règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise (...). Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figure dans son compte bancaire ou postal* ».

Cette possibilité de remboursement par le mandataire a parfois été mal comprise et mal appliquée. De sorte que de nombreux candidats ont continué à faire figurer sur leur compte un pourcentage non négligeable de dépenses directes. Beaucoup d'entre eux n'ont pas non plus compris la portée impérative de cette disposition et ont ainsi continué à payer certaines dépenses eux-mêmes une fois leur mandataire désigné.

A titre purement transitoire et compte tenu du caractère très récent de la législation, la commission a continué d'appliquer à ces dépenses, pour ces élections « transitoires » entre l'ancien et le nouveau système, sa jurisprudence antérieure (dépenses acceptées à condition qu'elles soient constituées de « menues dépenses », représentant un faible pourcentage des dépenses du compte, et un très faible pourcentage du plafond).

### 1.3. *Les dépenses de la campagne officielle (dites « du R39 »)*

En l'état actuel des textes, toutes les dépenses doivent figurer aux comptes de campagne, à l'exception des dépenses du R39. De sorte que lorsque le candidat a, par erreur (mais cette erreur est très fréquente) fait figurer à son compte des dépenses du R39, celles-ci en sont retirées sans qu'il puisse être touché aux recettes affectées à l'élection dans le compte de campagne autres que les apports personnels du candidat (par exemple les dons). En effet, il n'est pas possible de toucher aux dons et à l'apport parti (versement définitif) dans la mesure où les dons donnent lieu à des reçus dons pouvant éventuellement aboutir à déductions fiscales, quant aux apports partis ceux-ci sont retracés dans la comptabilité annuelle du parti en question. De ce fait ni le montant des dons ni le montant de l'apport parti ne peut être diminué.

Aussi, un compte présentant des dépenses de R39 et financé essentiellement par des dons se trouve dans ces circonstances en excédent, et donc avec une obligation de dévolution.

Afin d'atténuer les conséquences financières ressenties comme inéquitables par les candidats, la commission a accepté de retirer les recettes provenant de paiements directs par le parti spécifiquement affectées aux dépenses du R39 et qui n'ont pas transité par le compte du mandataire.

Il est clair que le seul moyen de supprimer ce problème serait d'intégrer les dépenses du R39 dans les comptes de campagne. A condition de bien voir que la conséquence de cette intégration serait que les dépenses du R39 devraient alors être traitées comme le sont toutes les autres dépenses du compte de campagne : pour être remboursées, elles devraient être effectivement payées à la date du dépôt du compte, alors que dans le système actuel l'imprimeur est souvent subrogé dans les droits du candidat, et payé seulement à la date du remboursement par l'Etat.

### 1.4. *Les possibilités de recours gracieux*

En devenant autorité administrative indépendante, la commission prend des décisions qui font désormais grief. Plus précisément, ces décisions peuvent affecter les droits du destinataire, en l'occurrence, le droit au remboursement du candidat lorsque la commission prononce une décision de rejet ou de réformation.

De ce fait, le candidat à l'encontre duquel la commission a pris une décision de rejet ou de réformation et qui souhaite la contester, a la possibilité d'introduire un recours gracieux devant la commission avant de former (pour les cas de réformation) un recours contentieux ou de faire valoir ses conclusions en défense (pour les cas de rejet puisque la saisine du juge de l'élection est automatique dans ce cas).

Des procédures devront être mises au point entre la commission, le juge de l'élection et le juge administratif, qui ne présentent pas de difficultés particulières. Le juge de l'élection, saisi obligatoirement par la commission d'une décision de rejet initiale, devra surseoir à statuer si un recours gracieux a été présenté à la commission. Et le juge administratif ne pourra être saisi d'un recours contentieux que contre une décision définitive de la commission.

Mais la commission a constaté que certains candidats qui n'ont pas répondu aux questions ou demandes formulées lors de la procédure contradictoire fournissent les informations demandées après avoir reçu notification de la décision de la commission dans le cadre d'un recours gracieux. Cette manière de procéder, qui ne respecte pas les délais normalement impartis à la procédure contradictoire, a pour conséquence de retarder d'autant l'approbation des comptes et le remboursement auquel peut éventuellement prétendre le candidat.

## Chapitre 2 Les problèmes de fond

### 2.1. *Le financement des partis politiques et les comptes de campagne*

En principe la vie politique est financée par les deniers publics selon deux canaux différents. D'une part, les partis politiques reçoivent une aide publique pour alimenter leur fonctionnement. D'autre part les candidats aux diverses élections sont remboursés par l'Etat des dépenses électorales qu'ils ont exposées sur leur apport personnel dans la limite du demi-plafond fixé pour l'élection en cause s'ils ont obtenu le score requis pour accéder au remboursement.

Dans sa jurisprudence traditionnelle la commission considérait que si les partis intervenaient pour soutenir les campagnes de leurs candidats ils ne pouvaient le faire que par des concours en nature ou des apports directs non facturés aux candidats.

Mais le Conseil d'Etat dans un avis Beuret, rendu le 30 juin 2000, a estimé qu'un parti politique pouvait, au même titre qu'une personne privée, se comporter en prestataire de services et assurer des prestations à titre onéreux à des candidats.

Il semble par conséquent acquis que les partis politiques, même s'ils reçoivent une aide publique importante pour exercer leur activité, peuvent facturer aux candidats qu'ils soutiennent, les services qu'ils leur rendent et que leur coût peut être inscrit dans les comptes de campagne en dépenses remboursables dès lors que les prestations en question ont une finalité électorale et contribuent à l'obtention des suffrages.

Dans ces conditions il semble que les comptes de campagne peuvent devenir une source de financement des partis politiques qui s'ajoute, pour les partis qui la reçoivent, à la subvention directe qui leur est allouée.

La commission s'est efforcée de concilier le principe posé par l'avis Beuret avec le respect des règles qui lui paraissent nécessaires pour vérifier le caractère de dépense remboursable d'une facturation effectuée par un parti politique.

S'agissant de fournitures de documents, elles doivent être accompagnées de factures spécifiques ou de quotes-parts justifiées. La commission a admis que des documents à portée politique générale pouvaient être facturés quelle que soit l'élection concernée.

S'agissant des dépenses de personnel elles doivent être accompagnées de contrat de mise à disposition spécifique. Il en est de même pour les mises à disposition immobilière.

Le lien avec l'élection concernée doit pouvoir être établi. La commission n'a pas été convaincue par certains partis qui ont affecté l'intégralité de leurs frais de fonctionnement locaux aux comptes de campagne de leurs candidats, ou pis encore, qui les ont affectés aux seuls candidats dont les comptes étaient remboursables.

Elle a en revanche considéré comme justifiées les facturations établissant un lien assuré avec la campagne du candidat soit par l'identification d'un service spécifique, soit par l'indication d'un surcoût dû à l'élection.

## 2.2. La notion de « dépense électorale »

Seules les « dépenses électorales » doivent figurer dans les comptes de campagne. Et c'est à la commission d'apprécier le caractère électoral d'une dépense.

Or le législateur n'a pas donné de définition claire de la dépense électorale. L'article L.52-4 du code électoral modifié par l'ordonnance de 2003 parle de « dépenses engagées en vue de l'élection » alors que dans son ancienne version il parlait de « dépenses occasionnées ». L'article L. 52-12 du code électoral parle à la fois de « dépenses engagées ou effectuées » ce qui renvoie à deux notions différentes en termes comptables.

Pour suppléer à cette incertitude, la commission a tenté de dégager des critères d'appréciation : le critère *ratione materie* ; le critère *ratione loci* et le critère de la dépense payée.

### 2.2.1. Ratione materie

En application de ce critère, il convient de définir le caractère électoral d'une dépense par sa finalité électorale, à savoir l'obtention directe des suffrages. C'est la matérialisation de la distinction entre « dépense engagée en vue de » et « dépense occasionnée par », seule la première définition étant retenue pour caractériser une dépense électorale.

La commission s'est traditionnellement tenue à cette définition en lui donnant une interprétation rigoureuse (sont ainsi exclus des dépenses électorales, les frais d'habillement ou de coiffure, les repas pris avec les personnes de l'équipe de campagne, les frais de réparation des voitures personnelles utilisées pendant la campagne etc.). De telles dépenses, en effet, ont certes été engagées pendant la période électorale et ont un lien avec l'élection mais leur utilité première n'est pas l'obtention directe des suffrages.

Mais ce critère doit à l'évidence être nuancé. Ainsi des dépenses manifestement destinées à l'obtention des voix seront rejetées si elles consistent en des dons qui pourraient se rapprocher des libéralités sanctionnées par l'article L. 106 du code électoral. Ainsi, en sens inverse certaines dépenses « occasionnées » par l'élection mais dont au cas d'espèce on pourra démontrer qu'elles étaient directement liées à la recherche de voix pourront être acceptées.

### 2.2.2. Ratione loci

La question est de savoir si la circonscription électorale détermine les limites géographiques au sein desquelles s'apprécie le caractère électoral d'une dépense.

Là aussi, dans le silence des textes, la commission avait opté traditionnellement pour une interprétation rigoureuse. Les déplacements, les réunions, les repas hors circonscription, les visites de personnalités extérieures étaient considérées comme non électorales.

Mais une telle interprétation est source de difficultés que les élections de 2004 ont soulignées : que signifie le refus de remboursement des déplacements extérieurs quand il n'y a pas pour le candidat d'obligation de résidence ? Que signifie le refus de remboursement des manifestations extérieures quand l'élection a de fait une portée nationale ?

S'agissant des élections cantonales et régionales, la commission a maintenu sa jurisprudence initiale en acceptant toutefois les réunions communes dès lors qu'existait une clé de répartition préalablement et équitablement déterminée. Dans le même sens, elle a aussi assoupli sa position en acceptant les déplacements hors circonscription du candidat pour se rendre chez l'imprimeur et à la préfecture.

Pour les élections européennes, la commission a clairement donné la priorité à la définition «matérielle» de la dépense électorale sur sa définition géographique, considérant que, dans les faits, les campagnes ont eu un caractère national. L'exigence d'un intérêt «inter-régional» spécifique n'a donc pas été exigé pour l'acceptation d'une dépense.

Les élections de 2004 ont ainsi été l'occasion pour la commission de préciser la hiérarchie de ses critères d'appréciation. Le caractère électoral de la dépense est véritablement apparu comme la notion centrale et le critère géographique plutôt comme un sous-critère applicable seulement dans les scrutins strictement locaux.

### 2.2.3. Dépense électorale et dépense remboursable

Un certain nombre de candidats font l'amalgame entre dépenses électorales et dépenses remboursables alors que dans les faits ce sont deux notions distinctes.

En premier lieu, seules sont éligibles au remboursement forfaitaire de l'Etat les dépenses payées sur les apports personnels du candidat. En second lieu, et afin d'éviter un enrichissement sans cause aux dépens des deniers publics, ne peut figurer sur un compte de campagne comme dépense remboursable qu'une dépense effectivement payée. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la commission a toujours considéré que les intérêts d'emprunt non payés à la date du dépôt du compte ne pouvaient pas être remboursés.

Par conséquent, une dépense peut effectivement avoir un caractère électoral et être pourtant exclue du remboursement forfaitaire de l'Etat si son paiement n'est pas intervenu avant la date limite de dépôt du compte. Une dépense électorale ne peut être remboursée que si elle a été « payée » (et pas seulement « engagée » ou « effectuée »).

Il conviendrait donc de distinguer parmi les dépenses électorales celles qui sont des dépenses remboursables (à savoir celles qui ont fait l'objet d'un paiement effectif par le mandataire financier sur les ressources propres du candidat) de celles qui sont des dépenses non remboursables (soit parce qu'elles ont été payées directement par des partis politiques, soit parce qu'elles n'ont fait l'objet d'aucun mouvement de fonds, comme les concours en nature par exemple).

### *2.3. Le développement des contrats avec les sociétés de service*

Alors que les comptes de campagne détaillent un certain nombre de rubriques permettant un contrôle relativement fin des dépenses électorales, les candidats ont de plus en plus tendance à passer avec des sociétés de service, des contrats globaux pour la conduite de leur campagne. Ces contrats, souvent très coûteux, se résument parfois en quelques lignes très agrégées assorties de coûts totaux dont il est difficile, voire impossible, d'apprécier le bien-fondé.

Dès lors la commission s'est interrogée sur les exigences qu'elle peut requérir des factures que ce type de sociétés établit afin de pouvoir exercer un contrôle utile. Il serait aussi intéressant de déterminer leur influence sur le montant des dépenses électorales.

Pour ce faire, la commission a décidé de lancer dans ce domaine une étude technique lui permettant d'assurer sa mission de contrôle dans des conditions mieux informées.

## CONCLUSION

---

À l'issue du septième rapport d'activité, trois réformes étaient nécessaires :

La première, qui était la condition des deux autres, est faite : donner à la commission le statut d'autorité administrative indépendante et la structure en personnel dont elle avait besoin.

La seconde est en cours : il s'agit, à partir de l'expérience acquise par le contrôle de ces trois élections, de revoir, de redéfinir et de rendre publique la nouvelle jurisprudence de la commission. Cette tâche sera menée à bien au cours de l'année 2005.

La troisième vient à peine de démarrer : il s'agit, grâce à une restructuration des services de la commission et en coopération avec les trésoriers des partis politiques et la compagnie des commissaires aux comptes, d'examiner comment peuvent être améliorées l'élaboration et la présentation des comptes des partis politiques. Cette tâche devra être achevée à la fin de l'année 2006.



## ANNEXE

### Historique des décisions prises par la commission depuis 1992

| Type d'élection | Année     | Nombre de comptes examinés | Nombre d'approbations simples | Approbations tacites | Approbations après réformation | Non-dépôts de compte | Dépôts hors délai | Rejets | Saisines du juge de l'élection | % des saisines par rapport au nombre de candidats |
|-----------------|-----------|----------------------------|-------------------------------|----------------------|--------------------------------|----------------------|-------------------|--------|--------------------------------|---|
| Cantonales      | mars-1992 | 7326                       | 6225                          | 3                    | 539                            | 277                  | 137               | 145    | 559                            | 7,63 %  |
| Cantonales      | mars-1994 | 6762                       | 5746                          | 0                    | 717                            | 85                   | 40                | 174    | 299                            | 4,42 %  |
| Cantonales      | mars-1998 | 7094                       | 4303                          | 0                    | 2 418                          | 173                  | 25                | 175    | 373                            | 5,26 %  |
| Cantonales      | mars-2001 | 7605                       | 6085                          | 36                   | 1 033                          | 182                  | 33                | 236    | 451                            | 5,93 %  |
| Cantonales      | mars-2004 | 8159                       | 6273                          | 11                   | 1 401                          | 192                  | 67                | 215    | 474                            | 5,81 %  |
| Européennes     | juin-1994 | 20                         | 6                             | 0                    | 10                             | 0                    | 0                 | 4      | 4                              | 20,00 %   |
| Européennes     | juin-1999 | 20                         | 5                             | 0                    | 12                             | 0                    | 0                 | 3      | 3                              | 15,00 %   |
| Européennes     | juin-2004 | 169                        | 82                            | 0                    | 57                             | 15                   | 2                 | 13     | 30                             | 17,75 %   |
| Législatives    | mars-1993 | 5254                       | 4018                          | 0                    | 582                            | 141                  | 403               | 110    | 654                            | 12,45 %   |
| Législatives    | juin-1997 | 6359                       | 4791                          | 0                    | 1 294                          | 89                   | 49                | 136    | 274                            | 4,31 %  |
| Législatives    | juin-2002 | 8444                       | 6495                          | 4                    | 1 346                          | 254                  | 37                | 308    | 599                            | 7,09 %  |
| Municipales     | juin-1995 | 4110                       | 2794                          | 0                    | 1 001                          | 53                   | 17                | 245    | 315                            | 7,66 %  |
| Municipales     | mars-2001 | 3963                       | 2668                          | 0                    | 1 026                          | 76                   | 12                | 140    | 228                            | 5,75 %  |
| Régionales      | mars-1992 | 867                        | 672                           | 1                    | 145                            | 17                   | 7                 | 25     | 49                             | 5,65 %  |
| Régionales      | juin-1998 | 851                        | 406                           | 0                    | 399                            | 17                   | 1                 | 28     | 46                             | 5,41 %  |
| Régionales      | mars-2004 | 226                        | 100                           | 0                    | 109                            | 5                    | 3                 | 9      | 17                             | 7,52 %  |

