

Douzième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2009

Adopté par la commission en sa séance du 25 janvier 2010

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

© Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2010.

ISBN : 978-2-11-007994-7

Sommaire

DOUZIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2009

INTRODUCTION	13
---------------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

1990 - 2009 : VINGT ANS DE CONTRÔLE DES FINANCEMENTS POLITIQUES	17
--	----

Chapitre I L'évolution du cadre législatif	20
--	----

Chapitre II L'évolution du contrôle des comptes de campagne par la commission	24
---	----

1. 1990 - 1995 : l'émergence de la nécessité de la transparence dans le financement des campagnes électorales	24
---	----

2. 1996 - 2002 : l'adaptation à la nouvelle législation interdisant le financement des campagnes électorales par les personnes morales.....	29
---	----

3. 2003 - 2009 : la mise en œuvre des propositions de la commission.....	31
---	----

Chapitre III L'évolution du rôle de la commission à l'égard des partis politiques	35
---	----

1. Une nécessaire définition des partis politiques pouvant financer une campagne électorale	36
--	----

a) Définition jurisprudentielle des partis politiques	36
---	----

b) Entités des partis politiques pouvant financer une campagne électorale	37
--	----

2. L'évolution des objectifs et des modalités du contrôle.....	38
a) Les précisions apportées au rôle des commissaires aux comptes	38
b) Le contrôle accru de la commission	39
c) Les limites aux pouvoirs de sanction de la commission.....	40
d) Les questions en suspens.....	41

Chapitre IV

L'évolution des relations extérieures de la commission43

1. Les relations institutionnelles de la CNCCFP.....	43
a) La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)	43
b) La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA).....	44
c) Le Forum des droits sur Internet (FDI).....	44
2. L'activité internationale de la CNCCFP	45
a) Les partenaires internationaux de la commission	45
b) Les relations bilatérales et les réunions internationales	46

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN (6 ET 7 JUIN 2009).....49

Chapitre I

Les comptes présentés.....51

1. Nombre et volume des comptes.....	51
Tableau 1	
Les comptes déposés	52

2. La ventilation des recettes et des dépenses	53
a) Répartition des recettes	53
Tableau 2	
Ventilation des recettes selon l'origine des fonds.....	54
Graphique 1	
Ventilation des recettes selon l'origine des fonds.....	55
b) Répartition des dépenses	56
Tableau 3	
Comparaison du montant des dépenses engagées par électeur inscrit et par votant lors de la campagne électorale des représentants au Parlement européen en 2004 et 2009 (hors campagne officielle)	57
c) Ventilation par nature des dépenses	58
Tableau 4	
Ventilation des dépenses totales	58
Graphique 2	
Ventilation des dépenses totales	59
Tableau 5	
Ventilation des dépenses des candidats susceptibles ou non d'obtenir le remboursement de l'État	61

Chapitre II

Les décisions de la commission

1. Bilan général.....	62
Tableau 6	
Décisions de la commission à la suite des élections des représentants au Parlement européen de 2004 et 2009	62
Graphique 3	
Décisions de la commission à la suite des élections des représentants au Parlement européen de 2004 et 2009	63

2. Les réformations.....	64
Tableau 7	
Montants globaux des réformations de dépenses et de recettes	64
3. Le remboursement forfaitaire de l'État et la dévolution	65
Tableau 8	
Proportion de l'apport personnel remboursée aux candidats	66
4. Les décisions de rejet.....	67
Tableau 9	
Analyse des décisions de rejet prononcées en 2004 et 2009	67
Tableau 10	
Montants globaux des comptes rejetés.....	68

Chapitre III

Les suites des décisions69

1. Les saisines du juge de l'élection	69
2. Recours gracieux et contentieux	69

TROISIÈME PARTIE

LES SUITES DONNÉES AUX DÉCISIONS DE LA COMMISSION PAR LES JURIDICTIONS COMPÉTENTES.....71

Chapitre I

Vue générale des suites juridictionnelles73

1. Les décisions en première instance du juge de l'élection	73
Tableau 11	
Élections municipales : 272 saisines.....	73
Tableau 12	
Élections cantonales : 342 saisines	74

2. Les décisions du Conseil d'État en appel.....	76
3. Les décisions du Conseil d'État en tant que juge du compte.....	78

Chapitre II

Analyse de certaines décisions juridictionnelles79

1. Décisions rendues suite à la saisine du juge de l'élection par la commission.....	80
a) Régularisation du visa de l'expert-comptable après le dépôt du compte de campagne	80
b) Déplacements de responsables de formations politiques	84
2. Décisions rendues par le juge du compte	86
a) Intérêts d'un emprunt accordé par un parti politique à un candidat	86
b) Frais de restauration de l'équipe de campagne (militants, sympathisants).....	88

Chapitre III

Les questions que pose la compétence particulière du juge de l'élection.....92

1. Compte rejeté à tort par la commission.....	92
2. Approbation du compte non suivie par le juge de l'élection.....	95

CONCLUSION97

ANNEXE103

Statistique relative aux élections provinciales générales en Nouvelle-Calédonie	105
Statistique relative aux élections partielles.....	106

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 25 janvier 2010, 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 honoraire(*).

- membres de la Cour de cassation :

- M. Bernard CHEMIN, conseiller doyen honoraire ;
- Mme Martine BETCH, conseiller honoraire(**) ;
- M. Roger GAUNET, avocat général honoraire.

- 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.

(*) Nommé par décret du 19 novembre 2008, en remplacement de M. Jacques BONNOT, décédé.

(**) Nommée par décret du 6 janvier 2010, en remplacement de Mme Claudette NICOLÉTIS, nommée conseiller à la Cour d'appel de Paris.

Introduction **Introduction**

Introduction

Le Code électoral, dans son article L. 52-18, prévoit que, dans l'année qui suit des élections générales auxquelles s'applique la législation relative au financement et au plafonnement des dépenses électorales, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques « dépose sur le bureau des assemblées un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations qu'elle juge utile de formuler ».

Vingt ans de contrôle des financements politiques, tel est le titre sous lequel la commission a choisi de traiter dans la première partie de son douzième rapport d'activité les évolutions du cadre législatif, du contrôle des comptes de campagne, de son rôle à l'égard des partis politiques et de ses relations extérieures pendant la période 1990 – 2009.

La deuxième partie du rapport décrit l'activité de contrôle des comptes de campagne des candidats têtes de listes pour l'élection des représentants au Parlement européen qui a eu lieu les 6 et 7 juin 2009 ; sont successivement traités les comptes présentés, les décisions de la commission et les suites des décisions.

La troisième partie expose les suites données aux décisions de la commission par les juridictions compétentes, suites qui, en 2009, ont concerné essentiellement les procédures consécutives aux élections générales municipales et cantonales de mars 2008. Après une vue générale des suites juridictionnelles, est présentée une analyse de certaines décisions et des conséquences que va devoir en tirer la commission. Enfin, les questions que pose la compétence particulière du juge de l'élection sont examinées.

*

La commission a statué également en 2009 sur les comptes de campagne des candidats aux élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, et sur ceux des candidats à 50 élections partielles ; les statistiques relatives à ces contrôles sont présentées dans une annexe au présent rapport.

Il est rappelé que la loi confie à la commission le soin de publier, sous une forme simplifiée, la totalité des comptes de campagne produits et des décisions correspondantes : tel a été l'objet de la publication au Journal officiel du 10 avril 2009 pour les élections municipales et cantonales de mars 2008.

De même, la commission assure la publication des comptes annuels des partis politiques répondant aux critères fixés par la loi du 11 mars 1988, comptes qui doivent lui être soumis avant le 30 juin de chaque année, accompagnés de leur certification par deux commissaires aux comptes. Pour les comptes de l'année 2008, cette publication a eu lieu au Journal officiel du 19 décembre 2009.

*

La commission a tenu 41 séances en 2009. Elle a bénéficié du concours de 33 collaborateurs permanents et a engagé des collaborateurs à titre temporaire, en période de contrôle des comptes de campagne et des comptes des partis, soit 14 agents vacataires affectés à des tâches administratives pour une durée moyenne de quatre mois, et 38 rapporteurs, pour des missions de durée variable selon leur disponibilité, qui sont pour la plupart des fonctionnaires ou magistrats retraités.

Le coût du fonctionnement de la commission pour l'exercice 2009 s'est élevé à 4,48 millions d'euros.

Partie **1** Première partie

**1990 - 2009 :
Vingt ans de contrôle des
financements politiques**

En cette année marquant le vingtième anniversaire de la création de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, il a semblé opportun de revenir dans ce rapport sur les deux décennies écoulées et sur l'évolution et les avancées marquantes de cette autorité administrative indépendante.

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, la commission a été mise en place le 19 juin 1990. Par cette institution, qualifiée par le Conseil constitutionnel¹ d'autorité administrative, le législateur français souhaitait créer un dispositif audacieux et novateur de contrôle des financements politiques dans un souci de clarification des ressources de l'action politique et de limitation des dépenses électorales, dans la lignée des premières lois encadrant les financements politiques en France². En effet, jusqu'en 1988, l'activité politique n'avait pour seul cadre juridique que l'article 4 de la Constitution qui dispose que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Ainsi, pour pallier l'absence de règles précises pouvant parfois entraîner le recours par les partis politiques et les candidats aux élections à des moyens occultes de financement, le législateur est intervenu et a clarifié les relations du monde politique et de l'argent en donnant une mission de contrôle à cette nouvelle autorité administrative et un pouvoir de sanction aux juridictions, afin d'assurer l'efficacité de cet ensemble de règles dont la finalité est la transparence des financements politiques.

Cette volonté s'est maintenue tout au long de ces vingt années qui ont permis à la commission de trouver sa place dans le paysage institutionnel français, d'asseoir sa position, de créer, développer et affiner sa doctrine et de devenir un acteur du contrôle du financement de la vie politique et des élections.

¹ Décision n° 89-271 du 11 janvier 1990.

² Loi organique n° 88-226 et loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique.

Chapitre I

L'évolution du cadre législatif

L'année 1988 marque, avec les deux lois, organique et ordinaire, du 11 mars 1988, la première étape de l'intervention du législateur dans le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

L'article 4 de la Constitution reconnaît aux partis et groupements politiques une liberté de création et d'exercice de leur activité dont le but est de concourir à l'expression du suffrage. L'organisation des campagnes électorales, quant à elle, était soumise aux seules dispositions du Code électoral régissant l'organisation du scrutin et le contentieux électoral relevant du juge de l'élection. L'intervention de l'État dans le financement des campagnes était limitée à la prise en charge des frais de la campagne officielle (selon les dispositions de l'article R. 39 du Code électoral, ces frais concernent les affiches réglementaires, les professions de foi et les bulletins de vote).

Les lois de 1988 avaient pour objet de fixer un ensemble de règles qui allaient s'appliquer pour la première fois à l'élection présidentielle et aux élections législatives : les dépenses électorales étaient plafonnées, ainsi que les dons de personnes physiques et morales. Parallèlement, les candidats étaient soumis à l'obligation de déposer un compte de campagne et l'État prenait à sa charge, en plus des frais de campagne officielle, un remboursement forfaitaire des dépenses des candidats, dans la limite des dépenses réelles exposées.

En ce qui concerne les partis politiques, le législateur leur conférait la personnalité morale, précisant ainsi les conditions d'exercice

de la liberté reconnue par la Constitution.

Il accordait aux seuls partis représentés au Parlement une aide financière de l'État répartie en fonction du nombre des parlementaires déclarant se rattacher à tel ou tel parti représenté. Cette aide financière était assortie d'une obligation de déposer des comptes annuels.

Cet encadrement du financement de la vie politique a été poursuivi 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 et par la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 étendant certaines dispositions au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés. Ce dispositif fondamental permettait d'encadrer les dons de personnes morales et d'instaurer une généralisation des règles de plafonnement des dépenses électorales dans toutes les circonscriptions d'au moins 9 000 habitants. Le législateur mettait également en place des sanctions électorales, financières et pénales, destinées à garantir le respect des conditions de transparence nouvellement posées et instituait une autorité administrative chargée du contrôle : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

La loi majorait et modifiait l'aide financière de l'État aux partis politiques et légalisait les dons de personnes morales. Ainsi, la répartition de l'aide étatique était fonction, non plus seulement de leur représentativité au Parlement, mais prenait en compte préalablement les résultats aux élections législatives les plus récentes. La transparence du financement étendue aux personnes morales était assurée par la désignation d'un mandataire financier ou d'une association de financement agréée par la commission et par le dépôt annuel des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes à la commission et publiés au Journal officiel.

En 1993, il est envisagé d'interdire le financement de la vie politique par les personnes morales. C'est le titre 1^{er} de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relatif au financement des campagnes électorales et des partis politiques qui va imposer une plus grande transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques par la publication des dons versés par des personnes morales à chaque candidat et à chaque parti. Cependant, ces dispositions sont considérées comme insuffisantes et la loi n° 95-65 du 15 janvier 1995 édicte l'interdiction absolue de l'intervention dans le financement de la vie politique de toute personne morale autre qu'un parti ou un groupement politique. En parallèle, le législateur a poursuivi le processus de réduction des plafonds de dépenses électorales et d'extension du remboursement forfaitaire de l'État aux élections soumises à plafonnement des dépenses électorales pour substituer un financement public au financement émanant des personnes morales. Ce dispositif a également été accompagné d'une politique d'incitation fiscale au financement de la vie politique par les personnes physiques. Ainsi, l'avantage fiscal attaché aux dons de personnes physiques, effectués auprès des mandataires des candidats et des partis politiques, est passé entre 1995 et 2005 de 40 % du montant du don dans la limite de 5 % du revenu imposable fixée pour l'ensemble des dons à divers organismes à 66 % du montant dans la limite de 20 % du revenu imposable. Par ailleurs, depuis 1995 cet avantage fiscal a été étendu aux cotisations aux partis politiques, dès lors qu'elles sont versées par l'intermédiaire de leur mandataire.

L'année 2003 va marquer la dernière évolution sensible de l'environnement juridique de l'examen des comptes de campagne. En effet, un ensemble de mesures législatives relatives aux élections et aux modalités de contrôle des comptes, dont certaines sollicitées par la commission, va être mis en place. L'ordonnance

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, va aménager les modalités de contrôle des comptes de campagne et contribuer à clarifier les démarches à accomplir par les candidats. Mais au-delà de ces nouvelles dispositions, une réforme institutionnelle importante marque cette période avec la reconnaissance officielle du caractère d'autorité administrative indépendante de la commission. En effet, bien que reconnue par le Conseil constitutionnel et par le Conseil d'État³ comme appartenant à la catégorie des AAI, la commission n'était pas expressément instituée comme telle par la loi qui l'a créée. Il en résultait de nombreux inconvénients et l'ordonnance du 8 décembre 2003 a parachevé le dispositif permettant une plus grande responsabilité et une plus grande souplesse de gestion.

En 2006, sans changement notable de la législation applicable aux comptes de campagne, la commission voit le champ de son contrôle augmenter. La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 lui transfère l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, examen auparavant assuré par le Conseil constitutionnel.

³ Rapport de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes.

Chapitre II

L'évolution du contrôle des comptes de campagne par la commission

Lors de ces vingt années, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a contrôlé, hors élections partielles, provinciales et territoriales, près de 85 000 comptes de campagne, assurant ainsi le rôle qui lui a été assigné par la loi et qui a évolué au fil des modifications et des apports législatifs. Au-delà de ce chiffre, c'est à la création, la mise en œuvre et la pérennisation d'un dispositif nouveau et complexe de contrôle des comptes de campagne que la commission a tout d'abord dû faire face, tout en affinant année après année son contrôle et sa doctrine.

1. 1990 - 1995 : l'émergence de la nécessité de la transparence dans le financement des campagnes électorales

Créée par la loi du 15 janvier 1990, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a commencé à fonctionner au cours du deuxième semestre de l'année 1990. Une montée en puissance progressive des moyens humains et matériels nécessaires à son activité s'est effectuée tout au long des deux années suivantes. La mission confiée à la commission présentait des difficultés exceptionnelles de mise en place : recrutement des rapporteurs et formation, création de procédures de travail informatisées et de base de données ainsi que du logiciel permettant les échanges avec les préfetures, établissement d'une documentation et d'un modèle de compte de campagne à l'usage des candidats... etc. Cet important travail était nécessaire afin que la commission puisse contrôler les élections générales (régionales, cantonales et législatives) de 1992 et 1993,

sous le régime de la nouvelle législation relative au financement des campagnes électorales. S'agissant d'une première pour des élections nationales et sans autre référence que les élections partielles vérifiées jusque là, la commission s'est trouvée confrontée à la difficulté prévisible de devoir contrôler dans des délais extrêmement brefs une masse considérable de comptes de campagne tout en commençant à dégager de ses décisions les éléments d'une doctrine.

En effet, concernant les scrutins de 1992, la commission a examiné les comptes de 8 193 candidats, tout en mesurant, pour la première fois, la contrainte du délai légal de deux mois pour les comptes faisant l'objet d'un contentieux et de six mois pour les autres. Cette première grande échéance, si elle a été l'occasion de mettre à l'épreuve le système mis en place, a permis aussi de poser les principes du contrôle et les premières relations avec le juge de l'élection. De façon pratique, les nouvelles dispositions destinées à assurer la transparence des campagnes électorales ont contraint les candidats à adopter certaines règles et modalités de forme ou de gestion pour le financement de leur campagne, le paiement de leurs dépenses et l'établissement de leurs comptes. La commission s'est, à cette époque, attachée à la vérification du plafond des dons des personnes morales, à la présentation du compte par un expert-comptable, au respect des règles relatives au mandataire financier, à la présentation des comptes sous une forme en permettant l'examen ou encore au respect du plafond des dépenses et c'est sur ces principaux motifs (outre l'absence de dépôt et le dépôt tardif de compte) qu'elle a prononcé ses premiers rejets et saisi le juge compétent. Ces mécanismes ont pu être affinés par la commission lors de ce premier contrôle.

La commission a ainsi noté que le recours obligatoire à un mandataire financier n'apparaissait pas nécessaire si le candidat finançait personnellement l'intégralité de ses dépenses ou si lesdites dépenses étaient prises en charge directement par un parti politique. Elle a aussi estimé que la loi excluait toute confusion entre le candidat et le mandataire ou le mandataire et l'expert-comptable chargé de la présentation du compte. Elle a encore été amenée à constater que l'obligation de désigner un

mandataire lorsque le candidat recevait des dons ou percevait une contribution financière de son parti imposait que l'ensemble des moyens de financement soit affecté au compte du mandataire, y compris l'apport personnel. Cependant, la commission a admis la possibilité pour le candidat de s'acquitter directement, sur ses fonds propres, de certaines dépenses : ainsi a été dégagée dès le premier contrôle, la notion de « menues dépenses », seules à ne pas transiter par le compte du mandataire, notion qui sera par la suite explicitée par le juge.

La commission, en faisant usage de son pouvoir d'appréciation, a aussi rappelé que l'obligation de dépôt d'un compte de campagne avait un caractère général et s'imposait à tous les candidats et s'est réservé la possibilité d'apprécier si le dépôt tardif pouvait être exceptionnellement justifié par une circonstance de force majeure.

Elle a admis de façon libérale toutes les présentations de comptes dès lors que ceux-ci comportaient les éléments et pièces permettant d'en vérifier l'exactitude. Cependant, afin de permettre aux candidats de prendre la mesure de leurs nouvelles obligations, elle a rapidement prescrit un certain formalisme pour la présentation des comptes : originaux des pièces et factures, traçabilité des dons, engagements et attestations du versement des contributions des partis politiques ou encore justificatifs du caractère personnel des fonds apportés par le candidat.

En revanche, la commission a estimé que l'économie de la loi excluait la présentation du compte de campagne en déficit. Ce principe sera repris dans l'article 7 de la loi du 19 janvier 1995.

Au-delà du respect des dispositions destinées à assurer la transparence des opérations financières, la commission s'est attachée à vérifier la limitation des dépenses électorales en contrôlant le respect du plafond imposé par la loi et s'est par ailleurs interrogée sur la notion de « dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection ». Elle a ainsi dès 1992 fixé une interprétation des dépenses qui devaient figurer dans le compte et celles qui n'avaient pas à y être intégrées et a décidé d'exclure du compte les dépenses postérieures à l'élection.

Concernant la réglementation des recettes, c'est sur le plafonnement et l'origine des dons de personnes physiques et morales que la commission s'est concentrée. Bien qu'autorisés, les dons de personnes morales faisaient l'objet d'importantes restrictions (exclusion des dons de personnes de droit public, de personnes de droit privé dont la majorité du capital appartenait à une personne de droit public, d'États étrangers ou de personnes morales étrangères). La commission a de plus été très attentive à la frontière entre « avantages directs ou indirects » et dons. Elle a assimilé l'avantage à un don et l'a alors soumis aux obligations édictées par le Code électoral.

La commission a signalé la difficulté d'interprétation concernant la notion de « parti » ou de « groupement politique, seuls habilités à financer une campagne électorale sans être soumis à la réglementation applicable aux dons de personnes morales. Elle a ainsi pu s'interroger sur la notion de « comité de soutien » ou « d'association d'élus », créés en vue de soutenir la campagne d'un candidat et a regardé leurs apports comme des dons de personnes morales soumis au plafonnement légal.

Les élections législatives de mars 1993, cantonales de mars 1994 ainsi que l'élection des représentants au Parlement européen de juin 1994 ont été marquées par la modification du dispositif législatif adopté au cours des deux mois précédant l'élection législative. La mission de la commission s'est adaptée à ce nouveau cadre législatif qui a eu des incidences immédiates sur le financement de ces campagnes électorales. La complexification du dispositif (publicité des dons consentis par une personne morale et réduction du plafond des dépenses électorales) a imposé de nouvelles contraintes que la commission a prises en compte lors de ce deuxième contrôle, qui restait soumis à l'application des dispositions des lois de 1988 et 1990 mais relevait aussi pour la première fois de celles de la loi du 29 janvier 1993.

Rappelant, lors de ce contrôle, les principes auxquels elle s'attachait (unicité du compte du mandataire, incompatibilité entre la qualité de candidat et de mandataire et dépôt obligatoire d'un

compte de campagne sincère et exhaustif), la commission a travaillé sur les dépenses qui pouvaient être omises par les candidats ainsi que sur les dépenses engagées par les suppléants ou colistiers. Elle, a de plus, poursuivi l'importante réflexion sur la notion même de « dépense électorale ». En effet, cette qualification conditionnant l'octroi du remboursement forfaitaire était parfois entendue par les candidats de façon large : dépenses de « bouche », dépenses personnelles (coiffeur, vêtements, réparation de véhicule...). Enfin, soucieuse de respecter les principes fondamentaux du suffrage universel qui interdisent de conditionner l'acte de candidature à une fortune personnelle, la commission a admis qu'un parti politique accorde à ses candidats une avance ou un prêt sans intérêt.

L'année 1995 connaît une nouvelle modification du contexte législatif applicable et impose à nouveau à la commission une adaptation dans un délai restreint, afin de pouvoir faire face au contrôle des comptes de campagne des élections municipales de juin. Comme lors des élections de 1993, la commission a rencontré des difficultés d'interprétation des textes dans la mesure où les nouvelles dispositions législatives venaient modifier les règles de financement des campagnes électorales en cours. Les évolutions sont majeures : la suppression des dons versés par les personnes morales, l'abaissement du plafond des dépenses et l'augmentation du financement d'origine publique dans le financement des campagnes.

Après une expérience de cinq élections générales examinées, la commission a, à l'époque, aussi opéré une synthèse des acquis doctrinaux relatifs au financement des campagnes électorales, qu'ils proviennent de son pouvoir d'interprétation ou de celui du juge de l'élection. Cependant, ne disposant d'aucune référence jurisprudentielle sur les nouvelles conditions du financement des campagnes édictées par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, la commission a défini, comme lors de chaque apport législatif, ses propres normes de contrôle, soumises par la suite à l'appréciation du juge, seul chargé de prononcer les sanctions électorales éventuelles.

2. 1996 - 2002 : l'adaptation à la nouvelle législation interdisant le financement des campagnes électorales par les personnes morales

La réforme issue de la loi de 1995 a tout d'abord conduit à une nouvelle définition du contrôle face à l'exigence de moralisation et de transparence de la vie politique. La commission s'est trouvée face à cette exigence et a dû conduire, afin de permettre à son contrôle de conserver toute son efficacité, une réflexion sur les limites de son appréciation des faits. Cette réflexion a été soutenue par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel qui ont tous deux reconnu à la commission un pouvoir d'appréciation élargi, s'agissant de l'interprétation des dispositions issues de la loi du 19 janvier 1995 interdisant le financement de la vie politique par des personnes morales.

Il est à noter que jusqu'à cette interdiction, le contrôle du financement des campagnes électorales était pour une large part orienté vers la transparence des recettes et le respect de la réglementation du plafonnement des dons de personnes morales. À la faveur des dispositions de la loi de 1995, l'examen des recettes a changé de nature pour se porter surtout sur les dons de personnes physiques et la vérification qu'aucune campagne électorale n'a été financée par une personne morale.

Mais cette seconde période va aussi être propice à l'interprétation des textes par le juge de l'élection et par la commission ainsi qu'à un affinement des sanctions électorales prises par le juge. En effet, dès 1996, alors que la commission achevait le contrôle des élections municipales, le législateur a, par la loi n° 96-300 du 10 avril 1996, autorisé le juge administratif à relever le candidat de la sanction d'inéligibilité dès lors que sa bonne foi était établie.

Afin de tenir compte de ces interprétations et de l'application intégrale des dispositions de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, la commission a revu les documents qu'elle éditait et a renforcé ses actions pédagogiques à destination des différents intervenants.

Elle a ainsi créé un nouveau modèle de compte de campagne, complété par une notice pratique, réécrit le « mémento à l'usage des mandataires financiers et des associations de financement électoral » et a repensé entièrement l'organisation administrative de son contrôle. Enfin, pour prendre en compte l'incontestable influence du remboursement forfaitaire des dépenses sur l'organisation du financement des campagnes, la commission, tout en poursuivant son effort d'organisation et d'information, a accordé une vigilance accrue, lors des différents scrutins, au contrôle des dépenses et à la structure de l'apport personnel des candidats, base du calcul du remboursement des dépenses. Elle a notamment émis d'importantes réserves concernant le paiement par lettres de change ou billets à ordre, permettant aux candidats de faire figurer dans leurs dépenses éligibles au remboursement forfaitaire des sommes non payées à la date de dépôt du compte. Cette pratique a d'ailleurs été sanctionnée par la suite lors des élections législatives de 1997 et des élections cantonales de 1998 par la commission, suivie en cela par le Conseil constitutionnel puis par le Conseil d'État⁴ ; les dépenses désormais, ne sont remboursables que déclarées payées par le candidat ou le mandataire financier et à la condition que soient produites les factures acquittées et les relevés bancaires attestant du paiement.

S'appuyant sur de son expérience, la commission a saisi l'occasion du contrôle des élections législatives de 2002 pour réfléchir à l'adéquation des règles en vigueur et a formulé de nombreuses suggestions de modifications du Code électoral : des réformes de procédure (dépôt direct des comptes à la commission, désignation désormais obligatoire d'un mandataire financier pour tous les candidats, abandon du visa de l'expert-comptable pour les comptes dits zéro...), et des modifications concernant le contrôle des recettes des comptes (modification de la date limite de perception des dons de personnes physiques, obligation pour les structures des partis politiques finançant des campagnes électorales de figurer dans le périmètre comptable soumis à la certification des commissaires aux comptes...). Elle a de plus essayé d'établir une distinction entre la notion de dépense électorale et celle de dépense

⁴ Décision n° 98-2258 du 22 septembre 1998 et décision n° 202324 du 26 mai 1999.

remboursable.

Dans le souci de garantir un traitement rapide et égalitaire des comptes de campagne, la commission a dès cette époque tenté de systématiser sa doctrine, clarifié et amendé ses pratiques. Le constat de ces obligations l'a très vite amenée à relever l'inadaptation de ses moyens et à appeler à une transformation de son statut en autorité administrative indépendante. Cette mesure apparaissait seule de nature à lui permettre de disposer de la souplesse nécessaire pour faire face à l'ampleur des variations d'activité tout en adaptant ses effectifs selon ses besoins réels.

3. 2003 - 2009 : la mise en œuvre des propositions de la commission

La reconnaissance législative du caractère d'autorité administrative indépendante de la commission est intervenue avec l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003. Cette consécration explicite parachevait un dispositif permettant une plus grande responsabilité ainsi qu'une souplesse de gestion tant financière que de personnels. De plus, les décisions de la commission, faisant désormais grief, pouvaient faire l'objet de recours gracieux des candidats. En outre, l'ordonnance transférait des préfets à la commission la compétence pour arrêter le montant du remboursement forfaitaire de l'État. Dans ces conditions, les décisions de la commission pouvaient alors être contestées sur le fondement du recours en plein contentieux devant le Conseil d'État.

Parallèlement, l'ordonnance revenait à nouveau sur les modalités de contrôle, suivant ainsi les propositions de la commission, en imposant de nouvelles obligations aux candidats (recours à un mandataire financier même si le candidat ne recueille pas de dons par exemple) ou en modifiant les formalités substantielles (modification des conditions de dépôt ou visa de l'expert-comptable supprimé pour les comptes ne présentant ni recette ni dépense). Le législateur imposait, en outre, que les dépenses antérieures à la

désignation du mandataire et payées directement par le candidat ou à son profit, fassent l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans le compte de campagne.

À partir de 2004, les campagnes électorales ont été l'occasion pour la commission de confronter sa doctrine antérieure à cette nouvelle réalité législative et de constater ainsi la nécessité d'adaptation ou de révision, tant sur les problèmes de procédure que sur des problèmes de fond. Elle a ainsi pu développer une réflexion sur les paiements directs du candidat dont elle a affiné les critères et les plafonds dans une analyse qui n'a pas été démentie par le juge de l'élection. Elle a aussi souhaité approfondir la notion de « dépense remboursable », estimant que certaines dépenses, tout en étant électorales, n'avaient pas pour autant de caractère remboursable (cas des dépenses consacrées à l'achat de « gadgets » électoraux distribués par les candidats)⁵.

La commission a été amenée en 2005 à contrôler, en vue du remboursement par l'État, les dépenses exposées par les partis politiques dans le cadre de la campagne référendaire relative au « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », alors que le Code électoral n'avait rien prévu à cet égard, et bien que les principes de transparence et d'interdiction de financement par une personne morale soient d'application générale. Le décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum définissait dans son article 3 les partis et groupements politiques pouvant être, à leur demande, habilités à participer à la campagne : ceux qui bénéficiaient de l'aide publique prévue par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, mais aussi les partis ou groupements politiques ayant obtenu au plan national au moins 5 % des suffrages exprimés à l'élection des représentants au Parlement européen de 2004. Par conséquent, une personne morale de droit privé ne relevant pas des articles 8 et 9 de la loi et ne pouvant donc pas être regardée comme un parti habilité à financer une campagne électorale, pouvait cependant prendre part à la campagne référendaire, et ce, malgré l'intervention de la commission dont le rôle était limité à arrêter le remboursement forfaitaire de l'État accordé aux partis politiques.

⁵ 11^e rapport d'activité de la CNCCFP, page 57.

En l'absence de texte général qui donnerait à la commission compétence pour contrôler les campagnes référendaires, les consultations organisées en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution relèvent de la même problématique. Ainsi, les 10 et 24 janvier 2010, les populations de Martinique et de Guyane ont été consultées sur leur évolution institutionnelle. Les décrets n° 2009-1434 et 2009-1435 du 20 novembre 2009 portant organisation de la consultation des électeurs de la Guyane et des électeurs de la Martinique se sont fondés sur le livre septième du Code électoral. Ce livre précisant les dispositions applicables aux consultations organisées outre-mer ne prévoit pas l'application des dispositions du chapitre V bis du livre I traitant du financement et du plafonnement des dépenses électorales. Le remboursement de l'État a été limité à la campagne officielle et la commission n'est donc pas intervenue dans le contrôle des dépenses engagées par les partis politiques pour ces consultations.

L'article L. 52-8 du Code électoral interdisant aux personnes morales de financer une campagne électorale ne s'applique donc pas à ces consultations. Il s'ensuit que les commissions de contrôle instituées pour ces deux consultations ont pu, en arrêtant la liste des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne électorale (article L. 564 du Code électoral), inclure dans cette liste des partis n'ayant pas, pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, respecté leurs obligations comptables et ne pouvant pas, de ce fait, financer une campagne électorale.

En 2007, pour la première fois, la commission a examiné les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, examen auparavant assuré par le Conseil constitutionnel. Ce contrôle qui a demandé un travail préparatoire important a immédiatement été suivi par celui des élections législatives, puis en 2008 par l'examen des comptes des candidats aux élections cantonales et municipales. Ce calendrier électoral chargé en événements politiques majeurs a permis à la commission, dans son rapport d'activité 2008, de poser les problèmes de fond, souvent récurrents, qu'elle a pu rencontrer dans l'exercice de sa mission et de présenter sa doctrine.

Au cours de ces vingt années, la commission a remis onze rapports d'activité. Elle s'est à chaque fois attachée à présenter un panorama complet de son contrôle tant par la présentation de données chiffrées détaillées que par l'explication de ses décisions. Dépassant son rôle de contrôleur, elle a mis en évidence, à chaque modification législative, un certain nombre de difficultés d'interprétation ou d'application des règles posées par le Code électoral et a, dans la plupart des cas, souhaité formuler des suggestions pour clarifier ou améliorer les règles dont le respect s'impose aux candidats, prenant ainsi pleinement la mesure de la mission que lui a impartie le législateur.

Chapitre III

L'évolution du rôle de la commission à l'égard des partis politiques

Comme cela a été rappelé précédemment, parmi les principes démocratiques fondamentaux figure la liberté pour les partis politiques de se former et d'exercer leur activité, liberté affirmée à l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958. Le respect de la souveraineté nationale et de la démocratie constituent les seules limites à cette liberté.

Cependant, le législateur a ajouté à la charge des partis et groupements politiques l'obligation d'assurer une certaine transparence financière. En effet, en contrepartie d'un financement d'origine publique, les partis doivent tenir une comptabilité certifiée par deux commissaires aux comptes. Dans ce cadre, ils sont alors autorisés à contribuer financièrement à la vie politique et disposent ainsi des moyens de participer au débat démocratique.

Toute la difficulté consiste alors à concilier ce principe constitutionnel de liberté et l'obligation d'assurer la transparence financière. La mise en œuvre de cette transparence repose en partie sur la commission qui a pour mission de vérifier le respect de leurs obligations comptables par les partis politiques, les commissaires aux comptes assumant le contrôle effectif des comptes matérialisé par leur certification. La commission assure également une mission spécifique de contrôle des mandataires et des fonds qu'ils perçoivent. Enfin, à travers la publication sommaire des comptes au Journal officiel, elle donne la publicité nécessaire à cette transparence.

L'ensemble de ces obligations porte sur des formations politiques dont l'organisation et les structures sont substantiellement différentes et dont le nombre n'a cessé de croître depuis 20 ans.

Le contrôle de la commission a donc été marqué par plusieurs étapes tenant compte de l'évolution de sa doctrine, de la jurisprudence du juge, des rapports entre la commission et les commissaires aux comptes enfin des nouvelles technologies permettant la dématérialisation des reçus-dons.

1. Une nécessaire définition des partis politiques pouvant financer une campagne électorale

a) Définition jurisprudentielle des partis politiques

Dès son premier rapport, la commission s'interrogeait sur la nature même des partis politiques, dont il n'existait ni définition, ni statut spécifique, l'article 7 de la loi du 11 mars 1988 réaffirmant uniquement le principe contenu dans l'article 4 de la Constitution et se bornant à leur conférer la personnalité morale.

Les conditions précises d'identification d'un parti seront posées par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel (décision n° 97-2303 du 13 février 1998 ; CE, 30 octobre 1996, Fos-sur-Mer). Ainsi, sont soumises à la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière, les personnes morales de droit privé qui ont, soit bénéficié de l'aide publique directe au regard du résultat des élections législatives, soit désigné un mandataire financier chargé de recueillir les fonds en provenance de personnes physiques.

L'une de ces deux conditions remplie offre la possibilité à la formation politique concernée de participer financièrement à la vie politique. Pour conserver cette possibilité, elle doit en contrepartie, conformément à l'article 11-7 de la loi précitée, déposer avant le 30 juin de chaque année des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la commission.

Depuis 1990, 594 formations politiques sont entrées dans le champ d'application de la loi sur la transparence financière, la

⁶ Les modalités d'attribution de l'aide publique ont varié au cours des années tout en préservant l'existence de dispositions spécifiques pour les formations politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer.

commission enregistrant chaque année la création de nouveaux partis et constatant la sortie d'autres partis du champ de la loi, en raison de leur dissolution, de leur retour à un statut d'association ou de leur disparition pure et simple. Ainsi, 283 formations politiques étaient tenues de déposer des comptes en 2009 pour l'exercice comptable 2008.

b) Entités des partis politiques pouvant financer une campagne électorale

La définition jurisprudentielle donnée ne détermine pas pour autant les structures des partis pouvant participer directement au financement de la vie politique, la commission a donc dû préciser sa doctrine sur ce point. Elle considère que, pour qu'une entité du parti puisse financer une campagne électorale, son compte doit figurer dans le périmètre des comptes d'ensemble du parti auquel elle appartient. Si tel n'est pas le cas, il n'est pas possible de vérifier l'origine des fonds de l'entité concernée, à moins qu'elle ne se soit elle-même transformée en un parti autonome soumis à l'obligation de dépôt de comptes certifiés.

Cependant, constatant l'absence de disposition législative explicite l'interdisant, le Conseil constitutionnel (décision A. N. Val-d'Oise, 5^e circ., du 13 février 1998 ; décision A. N. Seine-Saint-Denis, 7^e circ., du 30 janvier 2003) avait admis qu'une section de parti dont les comptes n'étaient pas agrégés à ceux du parti demeurerait néanmoins la représentation locale dudit parti et qu'elle pouvait, à ce titre, financer une campagne électorale ; mais le Conseil, dans ses observations relatives aux élections législatives de 2002, avait souligné l'intérêt qui s'attachait à une nouvelle intervention du législateur sur ce point.

Enfin, une personne morale autre que le parti politique *stricto sensu* ne peut participer au financement d'une campagne électorale. Ainsi, la commission limite-t-elle cette possibilité aux seules structures nationales et locales du parti, à l'exclusion des structures où le parti détiendrait la majorité du capital social (société d'édition par exemple), même si ses comptes figurent dans le périmètre comptable.

2. L'évolution des objectifs et des modalités du contrôle

a) Les précisions apportées au rôle des commissaires aux comptes

Aux termes de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les partis bénéficiaires de l'aide publique ou disposant d'un mandataire financier « ont l'obligation de tenir une comptabilité (...). Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice comptable à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (...) qui assure leur publication sommaire au Journal officiel (...) ».

Dans un premier temps la commission a, en concertation avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et avec l'aval du Conseil national de la comptabilité, élaboré des modèles de comptes, qui ont permis progressivement d'assurer la cohérence et la clarté des présentations comptables.

En 2000, la commission a demandé à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes la modification de leur norme professionnelle 7-103 afin qu'elle prévoie le contrôle par les commissaires aux comptes de l'absence de financement des partis politiques par des personnes morales et que le constat du non respect de cette obligation légale puisse entraîner un refus de certification. La compagnie a fait droit à cette demande et la norme a été modifiée dans ce sens en juillet 2002.

Cependant, depuis la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, les normes d'exercice professionnel élaborées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes doivent être transmises au Garde des Sceaux pour homologation après avis du Haut Conseil du commissariat aux comptes.

Or, en 2009, cette norme de référence n'a toujours pas fait l'objet d'une homologation. Elle ne demeure donc aujourd'hui applicable

qu'au titre de la doctrine professionnelle, et n'est donc pas opposable aux tiers.

En ce qui concerne l'obligation de faire intervenir deux commissaires aux comptes, la commission a déjà indiqué par le passé que cette exigence pourrait être utilement allégée pour les partis dont les comptes sont d'un montant faible. Cette obligation en effet est une cause non négligeable d'absence de dépôt des comptes en raison du coût élevé que représente l'intervention de deux commissaires aux comptes. Ainsi, la certification d'un seul commissaire pourrait suffire pour des partis aux moyens limités et dont la structure est généralement légère.

b) Le contrôle accru de la commission

Il appartient à la commission de constater les manquements aux règles d'établissement des comptes, de procéder à leur publication sous une forme sommaire et d'arrêter puis transmettre au Gouvernement la liste des formations politiques n'ayant pas rempli leurs obligations comptables.

La commission considère que l'absence de refus de certification des commissaires aux comptes ne lui suffit pas pour reconnaître que les partis ont bien rempli leurs obligations comptables. Ainsi comme elle le mentionnait dans son neuvième rapport d'activité, si de graves irrégularités n'ont pas entraîné de la part des commissaires aux comptes un refus de certification, ou si, à la suite de réserves réitérées par les commissaires aux comptes sur des points similaires, les partis n'ont pas remédié aux irrégularités constatées la commission peut constater que le parti n'a pas respecté ses obligations comptables.

Le législateur a aussi confié à la commission le contrôle de la régularité des dons versés aux partis par des personnes physiques, en imposant aux mandataires de délivrer des reçus-dons aux donateurs et d'adresser à la commission la souche des reçus et les justificatifs correspondant aux versements effectués.

La commission a régulièrement attiré l'attention sur les limites du système des reçus-dons. En effet, si le système mis en place

initialement présentait une certaine cohérence et efficacité, il n'a fondamentalement pas évolué. Or, l'accroissement du volume de formules délivrées ainsi que la multiplicité des utilisateurs ont considérablement alourdi la tâche de la commission.

Ne disposant pas de pouvoir règlementaire, la commission n'a pu agir qu'au niveau de ses méthodes de travail. Ainsi, elle a expérimenté à partir de 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. Cette expérimentation, compte tenu de ses résultats satisfaisants, a été étendue et poursuivie en 2008 et 2009.

Toutefois, cette possibilité n'est envisageable que si les procédures d'enregistrement des fonds perçus par les mandataires sont 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 d'un minimum de contraintes organisationnelles, parfois contradictoires avec la culture interne de certaines formations politiques.

c) Les limites aux pouvoirs de sanction de la commission

La jurisprudence a reconnu que la perte de la qualité de parti politique selon les critères précédemment rappelés entraînait *ipso facto* l'impossibilité de participer au financement d'une campagne électorale. C'est le cas d'un parti qui n'a pas respecté ses obligations comptables. Cependant, la seule sanction prévue expressément par le législateur est la perte de l'aide budgétaire directe. En effet l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée prévoit comme sanction la perte du bénéfice des articles 8 à 10 de la loi, qui définissent notamment la première et la deuxième fraction de l'aide publique.

En ce qui concerne la deuxième fraction, il est à noter que rien n'empêcherait les parlementaires désirant initialement se rattacher

à un parti n'ayant pas rempli ses obligations comptables, d'effectuer leur rattachement à un autre parti qui pourra le cas échéant reverser l'argent perçu au parti sanctionné.

Compte tenu de ce que peu de partis bénéficient de l'aide publique directe, la commission a constaté que l'interprétation stricte et littérale du texte aboutirait à ce que les partis non bénéficiaires puissent commettre des irrégularités sans encourir de sanction financière. Il semblait donc conforme à l'esprit de la loi de ne pas limiter la sanction à la perte de l'aide publique directe mais de l'étendre à l'aide publique indirecte, c'est-à-dire à l'avantage fiscal attaché aux dons et cotisations.

Jusqu'en 2007, la commission estimait ainsi qu'une formation politique qui se plaçait hors du champ de la loi ne pouvait continuer à faire bénéficier ses donateurs ou cotisants de l'aide publique indirecte que constituent les avantages fiscaux attachés aux dons et cotisations versés au mandataire. C'est pourquoi elle retirait l'agrément octroyé aux associations de financement des partis en cause et refusait de délivrer des formules numérotées de reçus-dons aux mandataires financiers personnes physiques, sans pour autant pouvoir mettre fin à leurs fonctions.

Le Conseil d'État⁷ n'a pas suivi le raisonnement de la commission et a annulé les décisions de retrait d'agrément de deux associations de financement ; la sanction des partis non bénéficiaires de l'aide publique se limite donc à l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique.

d) Les questions en suspens

Dans chacun de ses rapports, la commission a souhaité attirer l'attention du législateur sur différentes questions qui n'ont toujours pas trouvé réponse. Le lecteur pourra utilement se référer, notamment, aux propositions du neuvième rapport. Néanmoins, il semble utile de rappeler certaines incohérences non résolues.

Si les dons de personnes physiques sont plafonnés, il n'en est rien des cotisations d'adhérents qui peuvent permettre, si elles

⁷ CE, 6 juillet 2007, Free Dom et Rassemblement pour la Guyane dans la République. Cf. dixième rapport d'activité de la commission, 2007, p. 52 et 53.

sont versées au mandataire du parti, de faire bénéficier le cotisant d'un avantage fiscal, même s'il s'agit d'une cotisation d'élu. C'est pourquoi il serait souhaitable qu'un plafond unique soit instauré cumulant le montant des dons et cotisations.

Rien n'interdit également à un même donateur de verser le montant plafonné des dons à une pluralité de partis satellites qui reverseront les sommes ainsi recueillies au parti central, percevant ainsi indirectement de la même personne un montant nettement supérieur à celui du plafond autorisé des dons.

Une autre anomalie dénoncée par la commission vise le fait que la loi ne prévoit pas d'agrément du mandataire financier, personne physique, par la commission comme c'est le cas pour l'association de financement. La commission ne peut donc que prendre acte de sa nomination dès qu'elle en a connaissance par le parti lui-même ou par la préfecture auprès de laquelle il a été déclaré, sans pouvoir procéder à aucun contrôle formel.

En l'absence d'agrément du mandataire financier personne physique, il ne peut *a fortiori* y avoir de retrait d'agrément à son égard. Par conséquent, en matière de sanction à prendre à l'égard du mandataire financier personne physique, la commission se trouve face à un vide juridique lorsqu'elle constate des manquements aux obligations propres du mandataire précisées aux articles 11-1 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée.

En particulier, la sanction pécuniaire prévue par l'article 11-6 en cas de retrait d'agrément, soit le retrait des suffrages recueillis dans le ressort territorial de l'activité du mandataire du décompte des voix obtenues dans la circonscription pour le calcul du montant de l'aide publique, ne peut trouver matière à application.

Dans ce cas, la commission ne peut sanctionner le mandataire financier qu'indirectement en refusant de lui délivrer des formules numérotées de reçus-dons.

Chapitre IV

L'évolution des relations extérieures de la commission

1. Les relations institutionnelles de la CNCCFP

La commission entretient des relations plus ou moins étroites avec les institutions nationales dont la sphère d'activité recoupe ou influence son domaine de compétence.

Ces relations peuvent soit découler des dispositions d'un texte réglementaire (cas de la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle – article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 – qui peut intervenir auprès de la commission pour que soient assurées l'égalité entre les candidats et l'observation des règles édictées) soit procéder de nécessités ponctuelles. C'est ainsi que la commission a engagé des relations avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le Forum des droits sur Internet (FDI).

a) La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)

Les relations entre les deux institutions procèdent de la nature hautement confidentielle de certains documents nominatifs transmis à la commission dans le cadre de son contrôle du financement des campagnes électorales et du respect des obligations comptables des partis politiques. La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés s'impose à la commission dans sa gestion des fichiers informatisés relatifs aux comptes de campagne et aux partis politiques. C'est ainsi qu'en 2007, la CNIL a autorisé la mise en œuvre de deux traitements

de données à caractère personnel de la CNCCFP permettant la gestion des reçus délivrés aux personnes ayant apporté leur soutien financier à un candidat aux élections ou à un parti politique, d'une part, et celle de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections et des partis politiques, d'autre part.

b) La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)

Par trois avis successifs (de 2001, 2004 et 2006), la CADA a, sur demande expresse de la commission, fixé les normes relatives à la consultation et à la communication des documents relatifs aux comptes des candidats et des partis politiques en se fondant sur la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Le principe retenu est le caractère communicable de l'ensemble des documents constituant les comptes (des candidats et des partis politiques) à l'exception des données à caractère nominatif. Cette communicabilité s'entend également des décisions de la commission.

c) Le Forum des droits sur Internet (FDI)

La commission a constaté dernièrement un recours croissant aux outils d'Internet dans la vie politique et les campagnes électorales. La commission s'est alors logiquement rapprochée du FDI qui a publié en 2006 une recommandation sur « Internet et la communication électorale », et elle est désormais associée à ses travaux. Cette collaboration permet d'avoir un contact direct avec tous les intervenants et de contribuer à un effort pédagogique à destination des candidats, tout en bénéficiant de l'expertise du FDI pour assurer un meilleur contrôle des dépenses électorales dans un domaine en constante évolution.

2. L'activité internationale de la CNCCFP

a) Les partenaires internationaux de la commission

Le domaine du contrôle du financement des campagnes électorales et des partis politiques s'inscrit dans le cadre plus large du contrôle de la régularité des opérations électorales. De nombreux pays sont dotés d'un organe de contrôle de la régularité financière des campagnes électorales, mais peu d'entre eux possèdent des organismes de contrôle indépendants. En effet, dans la majeure partie des pays concernés, la commission responsable du contrôle financier est soit rattachée au Parlement national, soit à l'institution supérieure de contrôle (Cour des comptes ou auditeur général), soit au ministère compétent en la matière.

La France est l'un des seuls pays qui ait consacré l'existence d'une autorité administrative indépendante. Cette situation particulière a suscité, au fil des ans, un intérêt grandissant de la part des pays préoccupés par ce sujet ou d'organisations internationales dont la sphère de compétence recouvre le domaine électoral. Parmi ces organisations – dont les principales sont la division de l'assistance électorale des Nations unies (EAD), l'Organisation de sécurité et de coopération européennes (OSCE), l'Union européenne (UE) ou encore le Conseil de l'Europe – c'est avec ce dernier que la commission travaille le plus, au travers de deux de ses structures : le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la Commission de Venise.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), accord partiel élargi créé en 1999 par le Conseil de l'Europe, a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs, du respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption. Il contribue à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption et incite ainsi les États à procéder aux réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO est aussi un forum pour le partage des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.

Dans le cadre de la seconde partie du troisième cycle d'évaluation lancé par le GRECO (qui a pour thème la transparence du financement des partis politiques, ce qui inclut également le financement des campagnes électorales), le président de la commission a été auditionné par la mission d'évaluation pour la France⁸.

La Commission de Venise est active dans le domaine électoral, en particulier par l'adoption d'avis sur des projets de lois électorales. La commission participe également à la rédaction des textes de lois en matière électorale. Depuis 2002, le rôle de la Commission de Venise dans le domaine électoral a été consacré par la création du Conseil des élections démocratiques. Par ailleurs, ses activités se concrétisent par des séminaires, des ateliers de formation et des missions d'assistance.

Afin de garantir la stabilité du droit électoral et de favoriser la construction du « patrimoine électoral européen », la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques en ont dégagé les principes, en particulier par l'élaboration d'un code de bonne conduite en matière électorale et d'un code de bonne conduite en matière de partis politiques.

b) Les relations bilatérales et les réunions internationales

La commission est régulièrement sollicitée par le ministère des Affaires étrangères afin de recevoir des délégations étrangères intéressées par les questions de contrôle du financement de la vie politique. Pour la seule année 2009, la commission a reçu neuf délégations (Gabon, Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Chili, Congo, Liban, Égypte, Croatie, Chine).

Le président de la commission s'est rendu en Bulgarie en avril 2008 à l'invitation du ministre de la Justice de ce pays. À la suite de son intervention, le Gouvernement bulgare a sollicité une expertise française pour accompagner la réforme sur le financement des partis politiques. Cette collaboration a été fructueuse puisqu'un agent de la commission s'est rendu, fin 2008, en

⁸ Le rapport d'évaluation a été rendu public le 12 mars 2009 et est consultable sur le site du GRECO : www.coe.int.

Bulgarie afin d'aborder les aspects pratiques des questions ayant trait au financement des partis politiques.

La commission participe également à des conférences ou à des sessions de formation afin d'expliquer et de commenter son activité et sa place au sein de l'administration électorale française. Elle peut répondre à des invitations d'organisations internationales (Commission de Venise, GRECO) ou d'États, ou bien participer à des programmes de coopération.

C'est ainsi que la commission a été invitée à participer à des conférences organisées par la Commission de Venise (Kazakhstan en 2008 et Moldavie en 2009), à des ateliers de travail mis en place par le GRECO, et à des rencontres organisées par des pays étrangers (Hongrie et Bulgarie en 2009).

Partie **2** Deuxième partie

**L'élection des représentants
au Parlement européen**

(6 et 7 juin 2009)

Chapitre I

Les comptes présentés

1. Nombre et volume des comptes

Lors de l'élection des représentants au Parlement européen qui s'est déroulée les 6 et 7 juin 2009, 160 candidats têtes de listes avaient l'obligation de déposer un compte de campagne retraçant l'ensemble de leurs dépenses et de leurs recettes, au plus tard le 7 août 2009. Seuls 6 d'entre eux n'ont pas respecté cette obligation (soit 3,7 %) et 4 candidats (soit 2,5 %) 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 porté sur 150 comptes de campagne. Parmi ceux-ci, 67 avaient obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés⁹ et pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Parmi les 83 autres, 44 candidats n'ont engagé aucune dépense et perçu aucune recette pour mener leur campagne, soit 27,5 % des candidats.

La commission dispose d'un délai de six mois après le dépôt des comptes pour notifier ses décisions. Cependant, 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 ; le juge de l'élection sursoit à statuer sur les recours jusqu'à réception des décisions de la commission. À la suite du scrutin de juin 2009, des recours ont été déposés contre l'élection dans chacune des circonscriptions ; en conséquence, la commission a dû notifier l'ensemble de ses décisions avant le 7 octobre 2009.

Lors du précédent scrutin des 12 et 13 juin 2004¹⁰, 169 comptes de campagne avaient été déposés et 147 d'entre eux (soit 87 %) étaient concernés par une contestation électorale. L'évolution du

⁹ En application du 3^e alinéa de l'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 modifiée relative à l'élection au Parlement européen, « le remboursement forfaitaire est versé aux candidats qui ont obtenu 3 % et plus des suffrages exprimés ».

¹⁰ La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a modifié le mode de scrutin des représentants au Parlement européen : le scrutin est désormais organisé dans le cadre de 8 circonscriptions électorales.

nombre de candidats par rapport au scrutin de 2004 a été marquée par une légère baisse (- 6 %) mais aussi par une augmentation du contentieux, puisque les huit circonscriptions étaient visées par une contestation électorale.

En revanche, le nombre de candidats n'ayant pas déposé leur compte a diminué de manière plus significative, passant de 15 (soit 8,8 %) en 2004 à 6 (soit 3,7 %) en 2009 ; 4 candidats têtes de liste ont déposé leur compte hors délai en 2009, contre 2, cinq ans auparavant.

Tableau 1
Les comptes déposés – Élection des représentants au Parlement européen

	2004	2009
Comptes ≥ 3%	57	67
dont compte 0	0	0
dont compte déposé hors délai	0	0
dont compte non déposé	0	0
Comptes < 3%	112	93
avec dépenses et recettes	47	39
dont compte 0	48	44
dont compte déposé hors délai	2	4
dont compte non déposé	15	6
Total	169	160

Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'est établi respectivement à 34 787 823 et 33 011 746 euros pour le scrutin de 2009, contre 33 544 843 et 33 045 065 euros pour la précédente élection. Le montant total des dépenses déclarées par les candidats subit ainsi une très légère baisse. Le plafond légal des dépenses a été porté à 1 265 000 euros¹¹, soit une majoration de 10 % par rapport à 2004 (1 150 000 euros).

¹¹ Décret n° 2009-370 du 1^{er} avril 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.

Sur les 154 candidats ayant déposé leur compte de campagne dans le délai légal, seuls 106 ont engagé des dépenses et perçu des recettes : la dépense moyenne par liste s'établit à 314 397 euros, soit une somme très inférieure au montant du demi-plafond (632 500 euros) qui constitue la limite absolue du remboursement forfaitaire de l'État. En 2004, 104 candidats avaient dépensé en moyenne 317 741 euros (pour un demi-plafond fixé à 575 000 euros).

2. La ventilation des recettes et des dépenses

a) Répartition des recettes

Le tableau suivant décrit la répartition des recettes présentées dans les comptes, pour les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés et ceux dont le résultat obtenu ne permet pas de prétendre au remboursement forfaitaire de l'État.

L'examen de l'origine des recettes des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen permet de mettre en exergue la prépondérance de l'emprunt dans les sources de financement de la campagne : il représente 87 % du montant total des recettes. En 2004, la proportion s'élevait à 77,2 % des recettes. Il convient de noter la diminution du montant des versements des candidats sur le compte du mandataire qui représentait plus de 8 % des recettes en 2004, contre 2,1 % lors du scrutin de 2009. Une tendance similaire caractérise les versements définitifs et les dépenses payées par les formations politiques (5 % au total contre 5,7 % en 2004). Le recours aux dons de personnes physiques est faible, comme lors des élections de 2004.

L'emprunt bancaire représente à lui seul plus de la moitié des recettes des candidats. Les prêts consentis par les partis politiques constituent — avec près de 30 % du total des recettes — une part importante des recettes des candidats. L'emprunt contracté auprès d'une personne physique reste marginal.

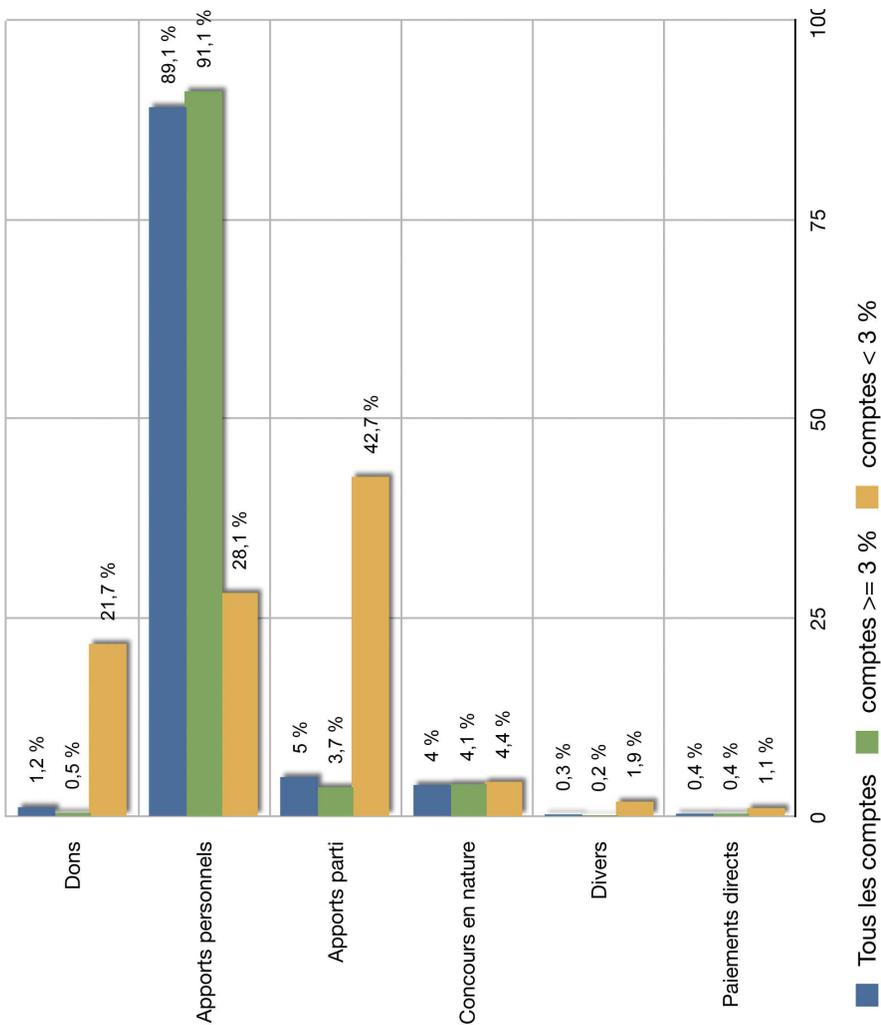
Tableau 2

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds - Élection des représentants au Parlement européen

Origine de la recette	Origine détaillée	Tous les comptes		Comptes ≥ 3%		Comptes < 3%	
		€	%	€	%	€	%
Dons	Dons des personnes physiques	425 750	1,20	184 888	0,5	240 862	21,7
	Versements personnels du candidat	734 040,00	2,1	579 129	1,7	154 911	13,9
Apports Personnels	Emprunts bancaires du candidat	19 376 521	55,7	19 348 521	57,5	28 000	2,5
	Emprunts auprès des formations politiques	10 387 934	29,9	10 387 934	30,8	0	0,0
	Emprunts auprès des personnes physiques	487 618	1,4	357 510	1,1	130 108	11,7
	Versements définitifs des formations politiques	522 314	1,50	218 043	0,6	304 271	27,4
Apports Parti	Dépenses payées directement par les formations politiques	1 214 918	3,50	1 044 664	3,1	170 254	15,3
Concours en nature	Fournis par le candidat	65 788	0,20	59 699	0,2	6 089	0,5
	Fournis par les formations politiques	1 299 040	3,70	1 264 730	3,8	34 310	3,1
	Fournis par les personnes physiques	35 830	0,10	27 304	0,1	8 526	0,8
Divers	Produits divers et financiers	91 505	0,30	70 489	0,2	21 016	1,9
Paiements directs	Frais financiers payés directement par le candidat	119 448	0,30	119 198	0,4	250	0,0
	Menues dépenses payées directement par le candidat	27 117	0,10	15 233	0,0	11 884	1,1
Total		34 787 823	100	33 677 342	100	1 110 481	100

Graphique 1

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds - Élection des représentants au Parlement européen



Toutefois, le mode de financement des comptes des candidats ayant obtenu moins de 3 % des suffrages exprimés et n'étant donc pas éligibles au remboursement forfaitaire de l'État est sensiblement différent de celui des autres candidats.

Davantage diversifiées quant à leur origine, leurs recettes sont caractérisées par une présence nettement plus importante des dons de personnes physiques, des versements personnels des candidats et des contributions des partis politiques (tant sous la forme des dépenses réglées par ces formations que des contributions financières définitives). Les emprunts contractés auprès des personnes physiques y sont nettement plus importants.

b) Répartition des dépenses

Le tableau qui suit montre la répartition des dépenses engagées entre les huit circonscriptions et le coût des campagnes électorales par électeur inscrit d'une part, par votant d'autre part.

La moitié des circonscriptions a connu une hausse des dépenses entre le scrutin de 2004 et celui de 2009. Dans le même temps, le nombre d'électeurs inscrits a crû en moyenne de 6,2 % et le plafond légal des dépenses a été porté de 1 150 000 à 1 265 000 euros.

La hausse du montant des dépenses constatée dans 4 des 8 circonscriptions ne doit pas dissimuler la baisse générale du coût de la campagne électorale rapportée au nombre d'électeurs inscrits. Le coût moyen recule de près d'un tiers — passant de 0,93 à 0,65 euro par électeur — voire de moitié, comme dans le cadre de la circonscription Île-de-France. Le constat est plus nuancé si l'on considère le montant des dépenses par votant : on constate une hausse infime des dépenses par votant de 2004 à 2009.

La maîtrise des dépenses de campagne constatée lors du scrutin de juin 2009 est ainsi confirmée. Cette caractéristique est confortée par l'absence de corrélation entre le poids démographique des circonscriptions et le montant des dépenses engagées rapporté au nombre d'électeurs inscrits : les trois circonscriptions les plus peuplées (Sud-Est, Île-de-France et Nord-Ouest) sont celles où le coût de la campagne par électeur inscrit est le plus faible ; à l'inverse, ce coût est le plus élevé, bien qu'en baisse par rapport à 2004, dans les circonscriptions les moins peuplées (Massif Central - Centre et surtout Outre-mer).

Tableau 3

Comparaison du montant des dépenses engagées par électeur inscrit et par votant lors de la campagne électorale des représentants au Parlement européen en 2004 et 2009 (hors campagne officielle)

	Outre-mer	Est	IDF	Massif Central	Nord-Ouest	Ouest	Sud-Est	Sud-Ouest	Total et moyenne	
2004	Total dépenses	2 832 424	3 655 763	5 219 535	3 602 581	4 444 627	4 597 364	4 653 743	4 039 028	33 045 065
	Nombre d'inscrits	1 435 978	5 639 683	6 206 637	3 235 943	6 340 216	5 844 464	7 040 134	5 775 540	41 518 595
	Coût par inscrit	1,97	0,65	0,84	1,11	0,70	0,79	0,66	0,70	0,93
2009	Nombre de votants	398 718	2 305 208	2 797 399	1 468 321	2 670 366	2 636 749	2 766 407	2 633 463	17 676 631
	Coût par votant	7,10	1,58	1,86	2,45	1,66	1,74	1,68	1,53	2,45
	Total dépenses	2 822 874	3 720 373	5 143 819	3 420 623	4 628 288	3 793 559	5 194 447	4 287 763	33 011 746
2009	Nombre d'inscrits	1 635 705	5 854 557	6 823 189	3 342 417	6 568 936	6 177 375	7 679 850	6 200 794	44 282 823
	Coût par inscrit	1,73	0,48	0,41	0,84	0,43	0,46	0,37	0,46	0,65
	Nombre de votants	375 624	2 289 221	2 870 076	1 422 747	2 613 947	2 616 994	3 044 003	2 759 549	17 992 161
	Coût par votant	7,51	1,62	1,79	2,40	1,77	1,44	1,70	1,59	2,47

c) Ventilation par nature des dépenses

La ventilation par nature des dépenses des candidats est présentée dans les deux tableaux et le graphique suivants :

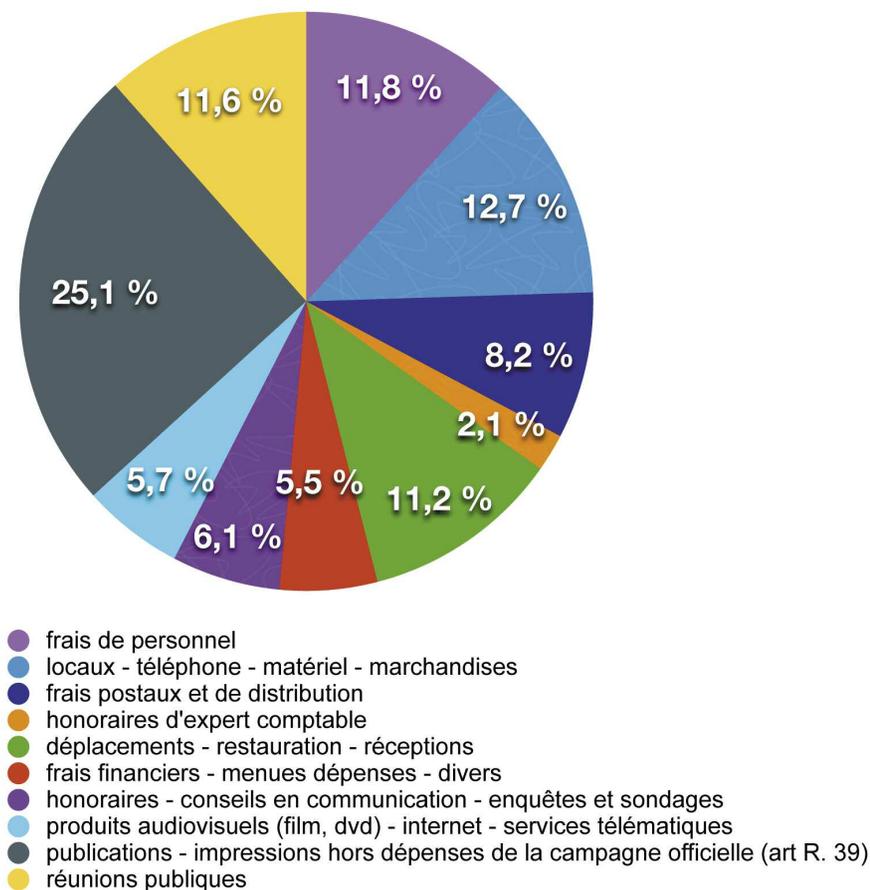
Tableau 4

Ventilation des dépenses totales - Élection des représentants au Parlement européen

		Montant total des dépenses déclarées par les candidats	%
Fonctionnement	frais de personnel	3 888 584	11,8
	locaux - téléphone - matériel - marchandises	4 201 916	12,7
	frais postaux et de distribution	2 705 653	8,2
	honoraires d'expert comptable	691 814	2,1
	déplacements - restauration - réceptions	3 705 557	11,2
	frais financiers - menues dépenses - divers	1 806 889	5,5
	<i>Sous-total</i>	<i>17 000 413</i>	<i>51,5</i>
Propagande	honoraires - conseils en communication - enquêtes et sondages	2 011 417	6,1
	produits audiovisuels (film, dvd) - internet - services télématiques	1 890 996	5,7
	publications - impressions hors dépenses de la campagne officielle (art R. 39)	8 263 897	25,1
	réunions publiques	3 845 023	11,6
	<i>Sous-total</i>	<i>16 011 333</i>	<i>48,5</i>
Total	33 011 746	100,0	

Graphique 2

Ventilation des dépenses totales - Élection des représentants au Parlement européen



S'agissant de la nature des dépenses engagées durant la campagne, il apparaît que les fruits d'impression et de publications (hors campagne officielle relevant de l'article R. 39 du Code électoral) demeurent le poste de dépenses le plus important. Mais cette prévalence est en diminution. La baisse des sommes allouées à ce poste de dépenses est sensible entre les deux derniers scrutins européens : lors de l'élection de 2009, les fruits de publication et d'impression représentent 25,1 % des dépenses, contre

33,6 % pour le scrutin de 2004 : entre les deux scrutins, la part des dépenses d'impression et de publication (hors campagne officielle) dans le total des dépenses baisse d'environ un quart.

Cette évolution illustre indirectement le développement de l'utilisation d'internet et des produits audiovisuels et télématiques dans les campagnes électorales : avec 1 890 996 euros, ces frais ne représentent que 5,7 % du montant total des dépenses déclarées lors du scrutin de 2009. Toutefois, ce type de dépenses a plus que triplé entre 2004 et 2009.

L'étendue des huit circonscriptions interrégionales servant de cadre à l'élection des représentants au Parlement européen explique en grande partie l'importance des frais de fonctionnement : locaux, déplacements, frais de personnels, achat et location de matériels et frais de télécommunication. Mais ces dépenses de fonctionnement connaissent des évolutions contrastées d'un scrutin à l'autre : si la part des achats de matériels et les locations immobilières et de matériels baisse (- 26,9 % et - 9,8 %), les frais de personnel et le coût des déplacements connaissent une augmentation significative (13,7 % et 35,3 %).

Les éléments présentés dans le tableau n° 5 laissent entrevoir deux traits caractéristiques propres aux comptes ayant recueilli moins de 3 % des suffrages exprimés. D'une part, les dépenses des candidats ne représentent que 3,3 % du montant total des dépenses engagées au cours de la campagne électorale. D'autre part, la répartition des dépenses est sensiblement différente des comptes des candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés : les frais de fonctionnement sont très inférieurs, au bénéfice des frais de propagande. Il est également intéressant de relever la modicité des frais de personnel et la concentration des dépenses de propagande sur les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle), moyen d'expression et de communication traditionnel.

Tableau 5

Ventilation des dépenses des candidats susceptibles ou non d'obtenir le remboursement de l'État - Élection des représentants au Parlement européen

		Comptes ≥ 3%	%	Comptes < 3%	%
Fonctionnement	frais de personnel	3 859 527	12,1	29 057	2,7
	locaux, téléphone, matériel, marchandises	4 085 399	12,8	116 517	10,6
	frais postaux et de distribution	2 681 902	8,4	23 751	2,2
	honoraires de l'expert comptable	673 864	2,1	17 950	1,6
	déplacements, restauration, réceptions	3 549 392	11,1	156 165	14,3
	frais financiers, menues dépenses, divers	1 779 109	5,6	27 780	2,5
	<i>Sous-total</i>	<i>16 629 193</i>	<i>52,0</i>	<i>371 220</i>	<i>33,9</i>
Propagande	honoraires, conseils en communication, enquêtes et sondages	1 968 533	6,2	42 884	3,9
	produits audiovisuels (film, dvd), internet, services télématiques	1 849 557	5,8	41 439	3,8
	publications, impressions hors dépenses de la campagne officielle (art R 39)	7 673 409	24,1	590 488	54,0
	réunions publiques	3 796 842	11,9	48 181	4,4
	<i>Sous-total</i>	<i>15 288 341</i>	<i>48,0</i>	<i>722 992</i>	<i>66,1</i>
TOTAL		31 917 534	100,0	1 094 212	100,0

Chapitre II

Les décisions de la commission

1. Bilan général

Indépendamment de la constatation de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte de campagne, la commission peut prendre trois types de décisions, en application des dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral : l'approbation simple du compte, l'approbation du compte après réformation (le montant des dépenses et des recettes est alors modifié) et le rejet du compte.

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

Tableau 6

Décisions de la commission à la suite des élections des représentants au Parlement européen de 2004 et 2009

décisions	2004		2009	
	nombre	%	nombre	%
Absence de dépôt	15	8,9	6	3,7
Dépôt hors délai	2	1,2	4	2,5
Approbation simple	82	48,5	50	31,3
Approbation après réformation	57	33,7	81	50,6
Rejet	13	7,7	19	11,8
Nombre de candidats	169	100	160	100

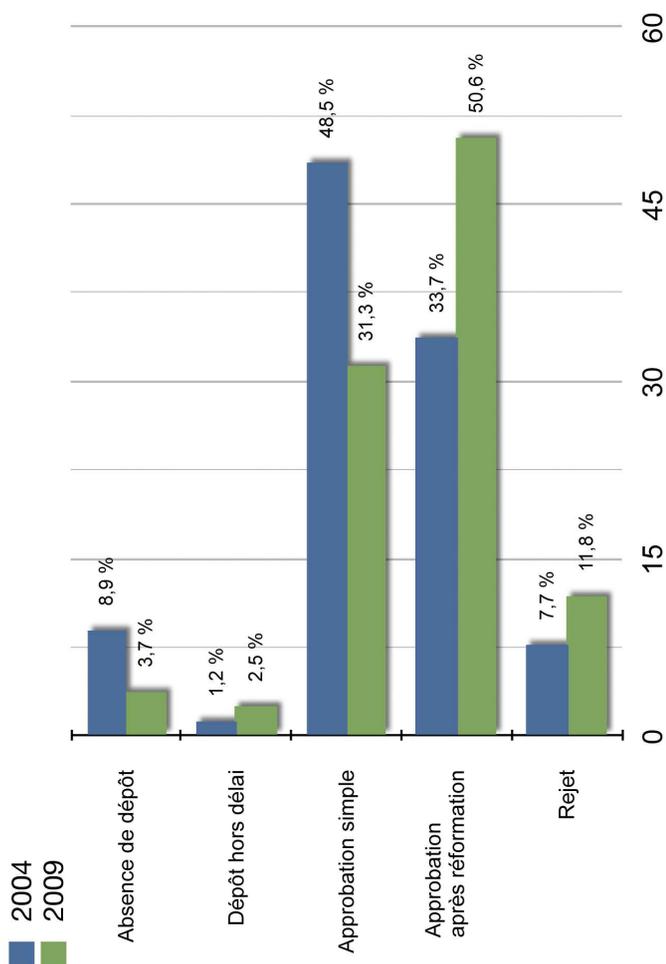
Au-delà d'une légère diminution du nombre de comptes déposés à la commission, le tableau précédent montre que le rapport entre approbations simples et approbations après réformations s'est

inversé entre le scrutin de 2004 et celui de 2009 : elles constituaient respectivement 48,5 % et 33,7 % des décisions prises par la commission en 2004. À la suite du scrutin de 2009, les approbations simples représentent 31,3 % des décisions, les approbations après réformations 50,6 %.

La proportion des décisions de rejet a augmenté, passant de 7,7 % en 2004 à 11,8 % des comptes déposés, cinq ans plus tard.

Graphique 3

Décisions de la commission à la suite des élections des représentants au Parlement européen de 2004 et 2009



2. Les réformations

La commission a prononcé 81 décisions d'approbation après réformation. Les principaux motifs ont été les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral (non effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs) ;
- dépenses personnelles ;
- dépenses post-scrutin ;
- factures globales ne permettant pas d'apprécier avec précision le caractère électoral des dépenses facturées ;
- prestations habituelles du parti refacturées au mandataire ;
- prise en compte de la valeur totale d'un matériel et non sa valeur d'utilisation.

Tableau 7

Montants globaux des réformations de dépenses et de recettes - Élection des représentants au Parlement européen

Comptes	Déclaré	Réformation	Retenu
Dépenses totales	33 011 746	1 459 954	31 551 792
dont candidat ≥ 3%	31 917 534	1 094 212	30 823 322
Recettes totales	34 787 823	1 266 574	33 521 249
dont candidat ≥ 3%	33 677 342	1 110 481	32 566 861
Apport personnel	31 132 678	1 160 770	29 971 908
dont candidat ≥ 3%	30 807 525	357 510	30 450 015

Le montant total des réformations effectuées reste relativement peu élevé : les 81 décisions de réformations de la commission portaient sur un montant de 1 459 954 euros (soit 4,4 % des dépenses déclarées). Ce chiffre est supérieur à celui du scrutin de

juin 2004, à la suite duquel la commission avait pris 57 décisions d'approbation après réformation pour un montant de 911 776 euros de dépenses (soit 2,7 % des dépenses déclarées).

En 2004, les formations politiques et les candidats avaient été confrontés à une modification législative majeure avec l'organisation du scrutin en huit circonscriptions¹². Face à l'ampleur des conséquences pratiques d'un tel changement dans le déroulement de la campagne (notamment en ce qui concerne les frais de transports), la commission avait décidé de faire preuve d'une certaine souplesse dans ses décisions. L'augmentation du nombre de réformations lors du scrutin de 2009 s'explique par le fait que la commission a considéré que les participants avaient disposé du temps nécessaire pour s'adapter au nouveau cadre du scrutin. Elle a donc appliqué sa jurisprudence avec davantage de rigueur.

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

Dans le cadre des élections des représentants au Parlement européen, les candidats ayant recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Lors du scrutin de 2009, ces candidats ont déclaré 31,9 millions d'euros (M€) de dépenses, sur lesquels 30,8 M€ ont été retenus par la commission (contre 33,04 M€ de dépenses déclarées et 32,13 M€ de dépenses retenues en 2004). Le montant des remboursements s'élève à 27,46 M€, soit 83,18 % des dépenses déclarées et 89,1 % des dépenses retenues. En 2004, la commission avait arrêté un montant de remboursement à 27,51 M€. C'est donc la stabilité qui prévaut entre les scrutins de 2004 et 2009, et ce tant sur le plan du montant des dépenses engagées par les candidats que sur le remboursement forfaitaire de l'État. La proportion des dépenses remboursées est notablement plus forte que lors des élections législatives de 2007 (64,8 % des dépenses déclarées) et des élections locales de 2008 (68,2 %). Cette constatation est en rapport avec la proportion plus forte de l'apport personnel dans l'ensemble des recettes des candidats.

¹² Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, article 14

L'ensemble des 67 candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés a reçu un remboursement. L'analyse de la proportion de l'apport personnel remboursé avec le nombre de candidats correspondant permet d'avoir une connaissance plus précise des remboursements versés aux candidats.

Tableau 8

Proportion de l'apport personnel remboursée aux candidats - Élection des représentants au Parlement européen

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	3	4,5
≥ 90 % et < 100 %	56	83,6
≥ 80 % et < 90 %	8	11,9
Total	67	100

La part de l'apport personnel remboursée aux candidats à l'élection des représentants au Parlement européen est donc significative : plus de 88 % des candidats ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 90 % de leur apport personnel.

Le cas échéant, la commission arrête le 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, afin de parer à tout enrichissement sans cause. Pour ce scrutin, les dévolutions, effectuées sous le contrôle du préfet, ont concerné 11 candidats pour un montant de 55 030 euros.

4. Les décisions de rejet

Si elle constate la violation d'une formalité substantielle ou l'existence d'une irrégularité particulièrement grave par sa nature ou son montant, la commission prononce le rejet du compte de campagne.

Tableau 9

Analyse des décisions de rejet prononcées en 2004 et 2009 - Élection des représentants au Parlement européen

Fondement du rejet	2004	2009
Absence d'expert comptable	7	1
Absence de mandataire financier ¹³	6	14
Paiement direct	0	1
Absence de pièces justificatives	0	1
Insincérité du compte	0	1
Total	13	19

Aucun texte n'est venu modifier la législation applicable à l'élection des représentants au Parlement européen, depuis le scrutin de 2004. Si l'on constate une baisse significative de rejets sanctionnant l'absence de présentation des comptes par un expert-comptable, les irrégularités liées au mandataire financier (absence de déclaration ou déclaration tardive) ont plus que doublé et représentent près des trois quarts des causes de rejet.

¹³ Ou mandataire financier désigné mais non déclaré à la préfecture, ou déclaré tardivement.

Tableau 10

Montants globaux des comptes rejetés - Élection des représentants au Parlement européen

Comptes rejetés	Montant €
Dépenses totales	259 454
dont candidat ≥ 3 %	0
Recettes totales	261 361
dont candidat ≥ 3 %	0
Apport personnel total	80 880
dont candidat ≥ 3 %	0

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 : pour l'élection des représentants au Parlement européen, il s'agit du Conseil d'État. Les décisions de rejet prises dans le cadre de ce scrutin ont concerné 19 candidats têtes de liste, pour un montant de dépenses et de recettes de 259 454 et 261 361 euros respectivement. Mais aucune d'entre elles n'a eu de conséquence financière puisqu'aucun des candidats dont le compte de campagne a été rejeté par la commission n'avait atteint le seuil de 3 % des suffrages exprimés¹⁴.

¹⁴ 14 des 19 comptes rejetés étaient des comptes sans dépense ni recette.

Chapitre III

Les suites des décisions

Lorsque la commission rejette un compte de campagne, constate que le dépôt est intervenu après le délai légal ou si, après réformation, le compte fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection. Le candidat a le droit de contester la décision prise par la commission devant le juge mais ne peut tenter un recours gracieux dès lors que celle-ci est dessaisie et n'a plus compétence pour se prononcer. Si le juge considère que la commission n'a pas statué à bon droit et rejette sa saisine, le candidat peut former une demande auprès de cette dernière pour obtenir le remboursement de ses dépenses électorales. Le cas échéant, il peut contester devant le juge administratif la décision prise par la commission sur cette demande.

1. Les saisines du juge de l'élection

À l'issue du contrôle des comptes de campagne, la commission a prononcé 19 décisions de rejet, constaté que 6 candidats n'avaient pas déposé leur compte et que 4 candidats n'avaient pas respecté les délais impartis. En application de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission a donc saisi le juge de l'élection du cas de ces 29 candidats. En 2004, il y avait eu 30 saisines.

2. Recours gracieux et contentieux

Les décisions d'approbation après réformation prises par la commission peuvent être contestées par les candidats devant la commission par la voie du recours gracieux, ou devant le Conseil d'État par celle du recours de plein contentieux.

Les candidats disposent d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision pour intenter un recours gracieux devant la commission, laquelle se prononce dans un délai de deux mois. À l'expiration de ce délai, soit le 8 décembre 2009, la commission avait été destinataire de 10 recours gracieux (contre 2 à l'occasion des élections 2004), dont 1 a été rejeté et 9 partiellement acceptés au vu des justifications complémentaires apportées par les candidats.

Partie **3** Troisième partie

**Les suites données
aux décisions de la
commission par
les juridictions
compétentes**

Chapitre I

Vue générale des suites juridictionnelles

Dans le cadre des élections générales cantonales et municipales qui se sont déroulées les 9 et 16 mars 2008, la commission a saisi le juge de l'élection concernant 614 candidats : 292 en raison du rejet de leur compte, 108 pour dépôt tardif et 214 pour absence de dépôt du compte (soit au total 272 saisines pour les élections municipales et 342 saisines pour les élections cantonales).

1. Les décisions en première instance du juge de l'élection

À l'issue des différents jugements rendus par les tribunaux administratifs en première instance, statuant comme juge de l'élection, il convient de constater que les décisions prises par la commission ont été largement suivies :

Tableau 11

Élections municipales : 272 saisines (266 jugements reçus au 25/01/2010)

	Absence de dépôt (82)	Hors délai (36)	Rejet (154)
inéligibilité prononcée	79	27	119
bonne foi retenue	1	7	17
la commission n'a pas statué à bon droit	0	2	14

Tableau 12

Élections cantonales : 342 saisines

	Absence de dépôt (132)	Hors délai (72)	Rejet (138)
inéligibilité prononcée	129	65	113
bonne foi retenue	1	7	10
la commission n'a pas statué à bon droit	2	0	15

Ainsi, sur la totalité des saisines du juge de l'élection effectuées par la commission, 87,3 % des candidats ont été déclarés inéligibles, sanction encourue par le candidat dont le compte de campagne a été rejeté ou non déposé dans les délais légaux. Dans les autres cas, le juge de l'élection, d'une part, a considéré que la bonne foi du candidat, prévue par l'article L. 118-3 alinéa 2 du Code électoral, avait été établie dans 7 % des cas, d'autre part, a considéré que la commission n'avait pas statué à bon droit dans 5,4 % des cas. Il convient de préciser que dans cette situation, certains tribunaux administratifs ont rejeté la saisine de la commission alors que celle-ci est, par principe, de droit.

Sur les 33 jugements ayant considéré que la commission n'avait pas statué à bon droit, on notera que :

- 9 saisines concernaient des rejets pour absence de visa par un expert-comptable du compte de campagne ;
- 7 saisines, des rejets pour des paiements directs effectués par le candidat, des colistiers ou des tiers ;
- 7 saisines, des rejets liés à un financement du compte de campagne par une personne morale ;

- 6 saisines, des rejets pour divers motifs tels qu'un dépassement du plafond des dépenses, un dépassement du plafond des dons, un compte déposé avec des dépenses omises, un compte insincère, des justificatifs absents et un appel aux dons irrégulier ;
- 2 saisines constataient un dépôt hors délai et 2 autres une absence de dépôt.

Ces jugements rendus par le juge de l'élection s'expliquent de manière différente selon le motif ayant conduit la commission à rejeter le compte de campagne. Ainsi, pour estimer que la commission n'avait pas statué à bon droit en rejetant des comptes non visés par un expert-comptable, le juge de l'élection a considéré que le candidat était en droit de régulariser son compte de campagne tant que la commission n'avait pas statué sur celui-ci (cf. infra) ; s'agissant des paiements directs et des financements par une personne morale, le juge a considéré que les montants en cause n'étaient pas suffisants pour justifier un rejet de compte ; pour les autres cas où la commission n'a pas statué à bon droit, la même appréciation du caractère faible des montants en cause a permis au juge de ne pas sanctionner un appel aux dons irrégulier effectué par le candidat et un dépassement de plafond. Enfin, d'autres cas sont la conséquence de la production devant le juge de justificatifs qui n'avaient pas été communiqués à la commission.

Quant aux 4 comptes qui soit n'ont pas été déposés, soit ont été déposés hors délai, le juge de l'élection a estimé que 3 des saisines de la commission étaient tardives et que pour l'autre, le hors délai ne se justifiait pas, le cachet de la poste faisant foi.

À l'issue des jugements rendus en première instance, il est important de relever que la commission a été suivie dans 532 cas sur 608 et que 71 démissions d'office ont été prononcées à l'encontre de candidats élus soit 58 pour les élections municipales (maires et conseillers municipaux confondus) et 13 pour les élections cantonales.

2. Les décisions du Conseil d'État en appel

À l'issue des jugements rendus en première instance, la commission et certains candidats ont jugé opportun d'interjeter appel devant le Conseil d'État, statuant en tant que juge de l'élection, afin que ce dernier se prononce sur la question de l'inéligibilité. Ainsi, la commission a fait appel de 15 jugements :

- *pour les élections municipales*, la commission a interjeté appel de 6 jugements : 1 appel concernait l'absence de visa par l'expert-comptable du compte de campagne, cet appel a été rejeté par le Conseil d'État, 2 appels portaient sur la notion de paiement direct, 2 autres sur un financement par une personne morale et le dernier sur un compte insincère, ces 5 appels ont été suivis.

- *pour les élections cantonales*, 9 appels ont été formés devant le Conseil : 6 appels concernant l'absence de visa par l'expert-comptable du compte de campagne ont été rejetés ; 2 appels, l'un relatif à un dépassement du plafond des dons de personne physique, l'autre à un paiement direct par le candidat, ont abouti à l'annulation de la décision et pour le dernier appel portant sur l'absence de visa du compte par un expert-comptable, le Conseil d'État ne s'est pas encore prononcé (au 25 janvier 2010).

Les 7 cas pour lesquels la commission n'a pas été suivie ont trait à l'absence de présentation du compte par un expert-comptable et à l'acceptation par le juge d'une régularisation après le dépôt du compte de campagne.

Quant aux 532 candidats déclarés inéligibles par les tribunaux administratifs, 66 d'entre eux ont fait appel des jugements rendus par le juge de l'élection (46 appels pour les élections municipales, 20 appels pour les élections cantonales) soit 12,4 % d'appels des décisions prises.

- *pour les élections municipales*, on notera que les 6 appels concernant des dépôts de compte hors délai ont été rejetés ; 40 appels ont été enregistrés concernant des rejets de compte :

3 appels ont été acceptés (il s'agit d'une régularisation d'expert-comptable et de deux appréciations différentes quant à la notion de paiement direct), 36 appels ont été rejetés et 1 requérant s'est désisté.

- *pour les élections cantonales*, 2 appels formés contre des décisions d'absence de dépôt ont été rejetés ; parmi les 6 appels contre des constats de dépôt hors délai, 1 appel a été accepté (le Conseil a précisé qu'il ne fallait pas tenir compte du cachet de la poste figurant sur l'enveloppe « T » en s'appuyant sur une attestation de la directrice de la poste assurant que le compte avait été déposé dans les délais), les 5 autres ont été rejetés ; s'agissant enfin des 12 appels concernant des rejets de compte, 1 appel a été admis (le jugement a été annulé en ce qu'il n'a pas répondu au moyen soulevé par le candidat mais l'inéligibilité de ce dernier est confirmée) et 11 appels portant soit sur des paiements directs soit sur l'absence de présentation du compte par un expert-comptable non régularisée par les intéressés, ont été rejetés.

Au total, le Conseil d'État a rendu des décisions favorables aux candidats dans 5 cas, soit 7,5 % des appels interjetés.

Par ailleurs, parmi les appels effectués, 34 démissions d'office ont été confirmées (28 pour les élections municipales et 6 pour les élections cantonales) et 4 ont été prononcées directement par le Conseil d'État. En outre, il convient de préciser que le Conseil a également prononcé la démission d'office de deux candidats, l'une après appel du préfet, l'autre après appel d'un candidat, les tribunaux ayant omis de prononcer les démissions d'office. Enfin, un cas particulier mérite attention, il s'agit d'un candidat élu « conseiller municipal » qui a été déclaré inéligible en première instance et en appel mais pour lequel la démission d'office n'a pas été prononcée. La municipalité a saisi la commission pour que cette dernière prononce la démission d'office de ce candidat qui demeure en place malgré son inéligibilité, mais cette question ne relève pas de sa compétence.

3. Les décisions du Conseil d'État en tant que juge du compte

Les contentieux liés aux décisions de rejet de compte et aux constats d'absence de dépôt et de dépôt hors délai ne sont pas les seuls dont le Conseil d'État a eu à traiter. En effet, des contentieux peuvent naître de recours intentés par des candidats contre des décisions de la commission arrêtant le montant de leur remboursement : il s'agit alors de plein contentieux.

Trois recours de plein contentieux ont été formés dans le cadre des élections cantonales mais un seul est pendante devant le juge du compte. En effet, pour les deux autres, un candidat s'est désisté et l'autre n'avait pas d'avocat au Conseil pour le représenter d'où une ordonnance de rejet prononcée par le Conseil d'État.

Deux recours de plein contentieux ont été recensés pour les élections municipales : l'un a été rejeté pour absence d'avocat devant le Conseil et l'autre a donné raison au candidat s'agissant de la possibilité pour un parti de prêter à un candidat avec intérêt alors même que le parti n'a pas consenti un prêt spécifiquement pour la campagne électorale (cf. infra).

Seuls deux des cinq candidats concernés avaient formé préalablement à ce recours de plein contentieux un recours gracieux devant la commission.

S'agissant des pleins contentieux enregistrés lors des élections partielles de 2007 et 2008, deux décisions ont plus particulièrement retenu l'attention de la commission ; dans un cas, le Conseil d'État a considéré que les dépenses de restauration de l'équipe de campagne et des militants devaient être, au cas d'espèce, considérées comme faites en vue de l'obtention du suffrage des électeurs et dans l'autre, il a estimé que les frais de déplacement d'un responsable de formation politique n'avaient pas à figurer dans les comptes de campagne (cf. infra). Les recours ont donc été acceptés.

Chapitre II

Analyse de certaines décisions juridictionnelles

Dans son précédent rapport d'activité la commission ne disposait pas des décisions définitives de justice concernant les décisions qu'elle avait prises relatives aux élections municipales et cantonales de mars 2008.

Les décisions d'appel au Conseil d'État ayant été maintenant rendues (à l'exception de 5 décisions) : elle est en mesure d'analyser la jurisprudence récente du juge de l'élection et du juge de plein contentieux en incluant dans sa réflexion les décisions récentes afférentes aux élections partielles, en particulier une décision rendue par le Conseil constitutionnel en tant que juge de l'élection compétent à l'égard des candidats aux élections législatives.

Comme l'ont montré les données statistiques rappelées ci-dessus, les décisions de la commission sont en grande majorité suivies par le juge. Certes, selon les cas d'espèce le juge de l'élection a pu reconnaître la bonne foi à des candidats dont le compte a été rejeté, accepter des justificatifs qui n'avaient pas été communiqués à la commission ou apprécier différemment, principalement eu égard au montant en cause, les conséquences à tirer du non respect d'une formalité substantielle. Le juge du compte a pu quant à lui arrêter des montants de remboursement différents de ceux arrêtés par la commission.

En général, peu de questions juridiques ont amené par principe le juge à prendre une position contraire à celle de la commission. Il a semblé opportun d'analyser ces décisions qui s'imposent désormais à la commission comme aux candidats.

1. Décisions rendues à la suite de la saisine du juge de l'élection par la commission

a) Régularisation du visa de l'expert-comptable après le dépôt du compte de campagne

L'article L. 52-12 du Code électoral dispose, en son alinéa 2, 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 et accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. 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 ».

L'obligation du visa d'un expert-comptable s'impose pour l'ensemble des comptes de campagne faisant apparaître des recettes et des dépenses, quel que soit le montant, et quel que soit le pourcentage de voix obtenu par les candidats aux scrutins auxquels ils se présentent.

Faisant une stricte application de ces dispositions, la commission appréciait le respect de cette formalité substantielle à la date limite de dépôt des comptes de campagne.

Dans ces conditions, elle considérait que toute velléité de « régularisation » de la présentation du compte, passée la date limite de dépôt fixée par la loi, ne pouvait être admise sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L. 52-12 du Code électoral.

Cette position ne semblait pas contredite par le Conseil constitutionnel, lequel avait jugé dès 1993 « qu'il n'est pas

contesté que le compte de campagne de M. FERLAUD n'était pas présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; qu'en raison de la finalité poursuivie par les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral cette obligation constitue une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogé ; que, si M. FERLAUD produit devant le juge de l'élection son compte de campagne présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables de Villefranche-de-Rouergue, cette circonstance est sans influence sur l'obligation imposée par l'article L. 52-12 précité du Code électoral ; que, dès lors, c'est à bon droit que la commission nationale a rejeté le compte de campagne de M. FERLAUD » (CC. 15 décembre 1993, AN Aveyron, 2^e circonscription, décision n° 93-1952).

Toutefois, dans cette affaire, la régularisation avait été effectuée après que la commission eut pris sa décision. Une solution différente pouvait-elle s'appliquer avant que la commission ne statue ?

Le Conseil d'État avait répondu par l'affirmative mais sa décision visait un cas d'espèce, puisque lors de la procédure contradictoire, le rapporteur avait tout particulièrement invité le candidat à procéder à une régularisation (CE. 29 juillet 2002, n° 239995 M. MONKA).

En règle générale, la commission ne peut réformer et *a fortiori* rejeter un compte sans que le candidat ait été en mesure dans le cadre d'une procédure contradictoire d'apporter les éléments d'informations ou justificatifs qu'il juge utiles. En aucun cas cette procédure ne saurait être assimilée à une invitation de régularisation offerte au candidat. Il est à noter, par ailleurs, la position constante du juge de l'élection visant à reconnaître que la commission n'est pas tenue de demander au candidat de régulariser l'absence de visa de son compte par un expert-comptable ; dans ce sens, on peut citer notamment les motifs énoncés par deux arrêts du Conseil d'État.

« Que, par suite, c'est à bon droit, ainsi que l'ont relevé les premiers juges, *que la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui n'était pas tenue de mettre en demeure M. SCHMIDT de régulariser la présentation de son compte de campagne, a rejeté ce dernier* » (CE, 18 décembre 1996, élections municipales de Behren-Lès-Forbach, n° 178135).

« *Que la commission n'était pas tenue de permettre à M. LHOSTE-CLOS de régulariser la présentation de son compte de campagne; que la commission a donc, à bon droit, rejeté ledit compte* » (CE, 8 avril 2009, n° 322049, M. LHOSTE-CLOS, élections cantonales 2008, Auch-Sud (Gers)).

Les termes mêmes employés dans le dernier arrêt cité (« n'était pas tenue de permettre de régulariser ») pouvaient laisser penser que la commission pourrait refuser toute régularisation. Cette position a été infirmée par le juge qui a explicitement reconnu aux candidats la possibilité de régulariser l'absence de présentation de leur compte par un expert-comptable tant que la commission n'a pas pris sa décision.

« S'il est constant que le compte de campagne de M. ARRIBES, candidat aux élections cantonales qui se sont déroulées les 9 et 16 mars 2008 en vue de la désignation des conseillers généraux de la circonscription de Pau-Sud (Pyrénées-Atlantiques), n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 52-12 du Code électoral, les pièces de régularisation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés sont parvenues à la commission avant le 1^{er} septembre 2008, date à laquelle la commission a pris sa décision ; que la possibilité de régulariser le vice en question étant ouverte à tous les candidats tant que la commission nationale n'a pas statué, les moyens tirés d'une part de ce que cette régularisation ne faisait pas suite à une invitation à régulariser émanant de la commission, d'autre part d'une violation

du principe d'égalité, ne peuvent qu'être écartés » (CE, 31 août 2009, n° 324159, M. ARRIBES, élections cantonales 2008, Pau-Sud).

Dans le même sens on peut citer : CE, 27 mars 2009, n° 323960 , M. Roland CAILLAUD , cantonales 2008, Mortagne-au-Perche ; CE, 13 mai 2009, n° 323444, M. Pierre VIRET, élections cantonales 2008, La-Motte-Servolex ; CE, 15 juin 2009, n° 325183, M. Gérard BUTEL, élections municipales, Lisieux.

Dans l'énoncé de ses motifs, le Conseil d'État écarte l'argument qu'avait soulevé la commission de violation du principe d'égalité. La commission avait fait observer au juge, pour justifier sa position, qu'une inégalité pouvait naître entre les candidats qui ont fait viser leur compte par un expert-comptable avant la date limite de dépôt et ceux qui se sont octroyé un délai supplémentaire pouvant être évalué par rapport à la date prévisible de prise de décision par la commission. Il est rappelé que la commission dispose d'un délai différent pour se prononcer selon qu'il y a ou non un contentieux initial (2 mois après la date limite de dépôt des comptes dans le cas de scrutins contentieux ou 6 mois après le dépôt de chaque compte de campagne dans le cas de scrutins non contentieux).

Pour la haute juridiction, le principe d'égalité ne peut être considéré comme violé dans la mesure où... « la possibilité de régulariser le vice en question [est] ouverte à tous les candidats tant que la Commission nationale n'a pas statué... »

Il appartient désormais à la commission, sous le contrôle du juge, d'appliquer cette jurisprudence en veillant à ce que l'expert-comptable ait pu effectuer sa mission de manière satisfaisante, sur la base de documents complets conformes aux originaux dont elle est seule à disposer puisque communiqués initialement avec le compte.

b) Déplacements de responsables de formations politiques

Un candidat à une élection législative partielle avait fait appel au Premier ministre pour venir le soutenir dans sa campagne électorale et avait fait figurer dans son compte de campagne, en concours en nature de parti politique, les frais de transport par avion de Paris à la circonscription. Le montant de la dépense avait été évalué en retenant le prix d'un trajet habituel par avion de ligne régulière pour le même trajet. Or il s'est avéré que le déplacement avait, en réalité, été effectué en utilisant un avion de location. La commission a alors demandé la facture de la dépense pour connaître son coût exact et a considéré que, dans la mesure où un candidat avait fait figurer dans son compte de campagne une dépense électorale, il devait comptabiliser son montant exact.

De ce fait elle a réintroduit dans le compte la différence entre le montant de la facture réellement payée par le parti et le coût de la dépense évaluée dans le compte. Ce supplément de dépense a entraîné un dépassement du plafond autorisé des dépenses et a amené de ce fait la commission à rejeter le compte. Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi cette position et a mis en cause le caractère électoral même de la dépense. (Décision n° 2009-4533 du 14 octobre 2009, AN. Gironde 8^e circonscription). Pour la haute juridiction, les frais de déplacement de représentants d'une formation politique venus soutenir un candidat ne sont pas des dépenses électorales devant figurer au compte. Cette jurisprudence s'appuyait sur une jurisprudence déjà ancienne du Conseil constitutionnel du 1^{er} décembre 1993 (AN Réunion 4^e circonscription), jurisprudence reprise par le Conseil d'État (élection cantonale de Toulon du 29 décembre 1997 et LE DRIAN du 10 août 2005).

La commission avait estimé que ces décisions lui laissaient une marge d'appréciation ; au cas particulier, elle avait considéré qu'il

n'était pas approprié de considérer le Premier ministre comme « représentant d'une formation politique », et qu'il s'agissait du déplacement d'une personnalité effectué spécialement pour soutenir le candidat et présentant à ce titre un caractère électoral justifiant l'inclusion de la dépense dans le compte, comme la commission l'avait d'ailleurs déjà admis dans des cas analogues.

L'application de la décision du Conseil constitutionnel qui impose avec netteté l'exclusion de toute dépense de déplacement analogue, conduira à des conséquences importantes.

En premier lieu, elle implique de laisser hors du compte de campagne une dépense dont la finalité électorale est pourtant difficile à contester au regard des critères généraux reconnus par la jurisprudence (dépense spécifiquement engagée en vue d'obtenir les suffrages des électeurs).

En second lieu, la notion de « responsable d'une formation politique » doit être comprise, semble-t-il, comme concernant non seulement les membres des instances dirigeantes du parti, mais généralement toute personnalité mandatée ou sollicitée par le parti ; dans le cas où il s'agit d'une personne investie d'une fonction officielle, l'exclusion du compte pourrait empêcher la commission de vérifier que la dépense n'a pas été prise en charge, de manière irrégulière, par une collectivité publique.

Enfin, l'impossibilité de faire figurer au compte les déplacements de représentants des formations politiques, et donc pour le candidat d'en obtenir le remboursement, quelles que soient les circonstances, pourrait être ressentie comme pénalisante à l'égard des partis disposant de faibles ressources, notamment parce qu'ils ne sont pas attributaires de l'aide publique directe.

2. Décisions rendues par le juge du compte

a) Intérêts d'un emprunt accordé par un parti politique à un candidat

Dans le cadre du contrôle des comptes de campagne, la commission a pour mission d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire dû au candidat par l'État. Pour cela, elle doit s'assurer, en application de la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, que les dépenses engagées par le candidat ont bien été effectuées en vue de l'obtention du suffrage des électeurs ; dans le cas contraire, la commission doit réformer les dites dépenses du compte et diminuer ainsi le montant du remboursement.

Lors des dernières élections municipales générales de 2008, de nombreux candidats ont contracté, pour financer leur campagne, un prêt, assorti d'intérêts, auprès d'un organisme bancaire, d'une personne physique, ou d'un parti politique. Si la mission principale d'un organisme bancaire est de prêter de l'argent, il est important de préciser que cette fonction de prêteur peut être également exercée par un parti politique à condition que cette activité ne se fasse pas à titre principal mais à titre accessoire, le parti ne pouvant en effet se substituer à un organisme bancaire. Dans tous les cas, les intérêts doivent-ils être considérés comme des dépenses électorales et donc figurer au compte de campagne ?

Les intérêts, mis ainsi à la charge du candidat, sont considérés par la commission comme des dépenses électorales remboursables lorsque le contrat de prêt a été souscrit directement avec un organisme bancaire. Lorsque l'emprunt a été contracté auprès d'un parti politique, deux situations sont à considérer : si les fonds servant à financer la campagne électorale d'un candidat proviennent d'un emprunt souscrit spécifiquement par le parti politique auprès d'un organisme bancaire, les intérêts y afférents peuvent être répercutés sur les candidats, figurer dans le compte de

campagne et ouvrir droit, le cas échéant, à remboursement ; en revanche, si le parti dispose de fonds ne provenant pas d'un emprunt bancaire mais d'autres ressources telles que le financement public, les dons de personnes physiques..., et qu'il prête au candidat, le prêt peut être certes avec intérêts mais la commission considérait que ceux-ci ne présentaient pas de caractère électoral et n'avaient donc pas à figurer dans le compte. Cette position s'appuyait sur deux considérations : d'une part certains partis pouvant bénéficier du financement public de l'État, les fonds dont ils disposent alors doivent contribuer au fonctionnement habituel des partis et aux dépenses inhérentes à leur finalité, à savoir la participation aux élections politiques : la commission considérait de ce fait qu'il serait paradoxal que le contribuable paie, par le biais du remboursement des dépenses électorales, des intérêts sur des fonds qu'il a apportés. D'autre part, un parti pourrait utiliser les dons qui lui sont versés par des personnes physiques, lesquelles bénéficient d'un avantage fiscal, donc d'un versement indirect de l'État, pour percevoir des intérêts dont la charge reviendrait au contribuable si on les considérait comme des dépenses électorales remboursables.

En application de ces principes, la commission, dans une décision du 20 octobre 2008, a réformé un compte de campagne aux motifs que les intérêts d'emprunt imputés au compte ne résultaient pas d'un prêt contracté spécifiquement pour l'élection par le parti politique.

Cependant, dans une décision du 24 juillet 2009, le Conseil d'État a réformé la décision de la commission et a considéré que les intérêts d'un prêt contracté par le candidat auprès d'une formation politique, pour financer sa campagne électorale, devaient être considérés comme des dépenses électorales remboursables, sans qu'il y ait lieu de prendre en compte la circonstance que le prêteur n'ait pas lui-même souscrit un emprunt bancaire pour financer cette campagne.

b) Frais de restauration de l'équipe de campagne (militants, sympathisants)

L'appréciation du caractère électoral et remboursable des frais de restauration du candidat et de l'équipe de campagne (militants et sympathisants) a donné lieu à plusieurs développements dans les précédents rapports d'activité de la CNCCFP¹⁵. Sa position est par ailleurs clairement exposée dans la Notice d'information pratique pour remplir le compte de campagne qui précise notamment que « les frais de restauration du candidat et de l'équipe de campagne sont considérés comme des dépenses personnelles non électorales. En effet, le candidat et son équipe se seraient restaurés en dehors de toute circonstance électorale ». L'objectif de la CNCCFP est de pouvoir distinguer, parmi les frais de restauration exposés par un candidat, ceux « dont la finalité est l'obtention

¹⁵ Sixième rapport d'activité (2000-2001), § 3.5, p. 33 :

« La commission a cherché le moyen de ne pas faire inscrire en dépenses remboursables les dépenses de restauration du candidat lui-même ou de ses proches, dépenses qu'il aurait de toute façon supportées même en période non électorale. Pour ce faire, elle avait imaginé un critère purement quantitatif excluant des dépenses remboursables les repas pris à une ou deux personnes. Ce critère s'est révélé arbitraire et peu opérationnel, certains repas pris à quelques personnes pouvant revêtir un intérêt électoral plus évident que des repas réunissant un grand nombre de convives.

« La Commission a donc renoncé à énoncer des critères purement quantitatifs a priori et a simplement formulé la nécessité pour chaque candidat d'exposer l'intérêt électoral des repas dont il demandait le remboursement ».

Septième rapport d'activité (2002), § 3.1.3, p. 23 :

« Traditionnellement, la commission refuse de considérer comme « électorale » une dépense survenue au cours de l'élection, mais qui n'a pas la recherche de suffrages comme finalité. Il est difficile de poser en la matière des normes absolues tant les considérations des cas concrets sont indispensables. Mais elle estime en règle générale qu'une dépense qui, bien qu'intervenue au cours de la campagne, n'est pas déterminée par la recherche de suffrages ne doit pas figurer dans le compte de campagne (par exemple la nourriture personnelle du candidat ou la réparation de sa voiture) ».

Onzième rapport d'activité (2008), p. 54 :

« 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 ».

des suffrages des électeurs », imputables au compte de campagne et pouvant faire l'objet du remboursement forfaitaire de l'État, de ceux qui découlent de l'activité interne normale d'une formation politique, voire de ceux dont la finalité n'est que de remercier les militants.

L'exercice de ce pouvoir d'appréciation par la CNCCFP est en tout état de cause soumis au contrôle du juge du compte. Confirmant ou non, selon les cas, le caractère électoral et remboursable des frais de restauration du candidat et de l'équipe de campagne (militants et sympathisants), la jurisprudence a dégagé la notion de « circonstances particulières » qui peuvent justifier le caractère électoral et remboursable de la dépense.

À l'inverse, l'absence de circonstance particulière permet l'exclusion des dépenses du compte de campagne : Conseil d'État du 27 juin 2005 n° 272551 (M. GOURLOT) :

« Considérant que les dépenses pouvant, en application de l'article L. 52-11-1 du Code électoral, faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs ; que les dépenses qui, bien qu'engagées pendant la campagne par le candidat tête de liste ou par ses colistiers, n'ont pas cette finalité, ne peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que la somme de 2 972,89 euros correspondant à des repas pris par M. GOURLOT avec son équipe de campagne et ses colistiers, sans circonstances particulières résultant de la campagne, ait eu cette finalité ; que c'est donc à bon droit que la commission a exclu cette somme du compte de campagne de M. GOURLOT ».

Trois décisions du Conseil d'État ont en revanche retenu l'existence de « circonstances particulières » conduisant à l'admission des dépenses.

« Considérant, d'autre part, que la CNCCFP a retranché des dépenses déclarées par M. CHABOCHE (...) les frais de réception d'un

montant de 1 289 euros, exposés lors des réunions rassemblant des futurs candidats, des militants et des sympathisants (...), au motif que ces réunions ne poursuivaient pas des fins de propagande auprès des électeurs ; que toutefois, compte tenu du fait que ces réunions ont eu lieu dans le ressort de la circonscription électorale, en prévision du scrutin et dans le but de soutenir la liste présentée par le parti politique dont s'agit à ces élections, les dépenses qu'elles ont occasionnées ont revêtu le caractère de dépenses engagées en vue de l'élection ; qu'elles doivent par suite être réintégrées dans le compte de campagne de M. CHABOCHE ». (CE, 14 novembre 2005, n° 278179).

« Considérant que les sommes correspondant à des frais d'hébergement et de restauration, pour un montant de 3 093 euros, ont été engagées par des colistiers, des militants et des membres de l'équipe de campagne venant de l'extérieur pour des actions de campagne électorale nécessitant des déplacements ; que c'est donc à bon droit que M. VERDON demande la réintégration de ces sommes dans son compte de campagne ». (CE, 26 avril 2006, n° 279365).

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que la somme ainsi retranchée par la commission [1 915 euros] correspond au financement d'un buffet offert à cent cinquante militants et sympathisants dans le cadre d'une réunion ayant pour objet d'établir et d'organiser le plan de campagne du candidat ; qu'alors même que seules ont participé à cette réunion des personnes qui y étaient expressément invitées, la dépense en question doit être regardée comme procédant de circonstances particulières résultant de la campagne, et par suite engagées en vue de l'élection au sens des dispositions précitées ; qu'il suit de là que la somme correspondant à cette dépense doit être réintégrée dans le compte de campagne de M. de la VERPILLIÈRE en vue du remboursement forfaitaire prévu par les dispositions précitées ». (CE, 10 avril 2009, n° 315011).

Il résulte de cette jurisprudence que le juge statue au cas d'espèce et qu'il appartient donc à la commission de rechercher, pour chaque dépense concernant des membres de l'équipe de campagne ou des militants, si elle relève de « circonstances particulières » résultant de la campagne. Ainsi, il revient aux candidats d'apporter tous les justificatifs établissant que la dépense dont ils demandent le remboursement ne correspond pas à une dépense normalement à la charge d'un parti politique ou à une dépense destinée à remercier les militants ou les membres de l'équipe de campagne du travail qu'ils ont accomplis pour l'élection : dans ces cas, le caractère électoral de la dépense n'est pas reconnu par la commission.

Chapitre III

Les questions que pose la compétence particulière du juge de l'élection

Saisi par la commission, le juge de l'élection ne peut que prononcer l'inéligibilité du candidat ou décider qu'il n'y a pas lieu de la prononcer ; il ne peut annuler une décision de la commission lorsqu'elle n'a pas statué à bon droit. Celle-ci n'est pas tenue par les motifs énoncés par la décision du juge visant à reconnaître qu'il n'y a pas lieu de prononcer l'inéligibilité du candidat.

Saisi d'un contentieux initial contre l'élection, le juge peut être amené à considérer que c'est à tort que la commission a accepté un compte et qu'elle aurait dû le rejeter, mais il ne peut substituer sa décision à celle de la commission.

1. Compte rejeté à tort par la commission

Lorsque la commission constate qu'un compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai légal ou lorsqu'elle rejette un compte, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection. Lorsque celui-ci considère que la commission n'a pas statué à bon droit se pose le problème de sa compétence. Selon les dispositions de l'article L. 118-3 du Code électoral, il ne peut que déclarer qu'il n'y a pas lieu de prononcer l'inéligibilité du candidat ; il n'a pas compétence pour annuler une décision de la commission et encore moins pour substituer sa propre décision à celle de la commission.

Le Conseil d'État (cf. notamment décision LEFRANC n° 294513 du 6 décembre 2006) reconnaît dans ce sens que « lorsque la commission saisit le juge de l'élection, cette saisine n'a pas pour objet de faire valider par le juge cette décision de rejet ou de réformation ; qu'elle tend seulement à ce que le juge de l'élection recherche s'il y a lieu ou non de prononcer l'inéligibilité du candidat et, dans

l'affirmative, s'il s'agit d'un candidat proclamé élu, d'annuler son élection ou de le déclarer démissionnaire d'office ; qu'il appartient toutefois au candidat, après que le juge de l'élection s'est prononcé sur la saisine de la commission et s'il s'y croit fondé, de former une demande auprès de cette dernière en vue du remboursement de ses dépenses électorales et, le cas échéant, de contester devant le juge administratif la décision prise par la commission sur cette demande ».

Le Conseil d'État reprenait en partie les termes utilisés dans la décision *DENOUAL*, CE n° 274571 du 17 juin 2005¹⁶

Le candidat, pour lequel le juge considère que le compte n'a pas été rejeté à bon droit, doit donc se retourner devant la commission pour que celle-ci arrête le montant éventuel du remboursement de ses dépenses électorales. La décision du juge ne lie pas la commission, sa décision initiale demeure et elle peut ne pas faire droit à la demande de remboursement.

« Considérant que le tribunal administratif, statuant dans les limites de sa compétence et en application de l'article L. 118-3 du Code électoral, ne s'est prononcé dans le dispositif de son jugement que sur l'éligibilité du candidat et non sur la régularité du compte de campagne ; que le motif tiré de ce que la commission aurait à tort rejeté le compte n'est dès lors revêtu que de l'autorité relative de la chose jugée, même s'il constitue le soutien nécessaire du dispositif du jugement, et ne prive pas la commission de son pouvoir d'apprécier la régularité du compte (Conseil d'État, 13 février 2008, M. MARQUAILLE, requête 300697).

En application de cette jurisprudence, lorsque la commission refuse de faire droit à une demande de remboursement, le candidat doit

¹⁶ Considérant que la décision par laquelle, en application des dispositions précitées de l'article L. 52-15 du Code électoral, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, tout à la fois rejette un compte de campagne et saisit le juge de l'élection n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle ainsi engagée devant ce dernier ; qu'ainsi, elle n'est pas susceptible d'être attaquée directement devant le juge administratif ; qu'il appartient toutefois au candidat, après que le juge de l'élection s'est prononcé sur la saisine de la commission et s'il s'y croit fondé, de former une demande auprès de cette dernière en vue du remboursement de ses dépenses électorales et, le cas échéant de contester devant le juge administratif la décision prise par la commission sur cette demande.

saisir le Conseil d'État, juge compétent pour se prononcer sur une décision prise par une autorité administrative indépendante à compétence nationale. Se pose alors la question de la nature du recours intenté : est-il de plein contentieux, donc nécessitant d'être présenté par un avocat, ou peut-il être présenté comme un recours pour excès de pouvoir ?

Le Conseil d'État a jugé que le recours d'un candidat contre la décision de la commission arrêtant le montant de son remboursement forfaitaire est un litige qui relève par nature du plein contentieux ordinaire (CE 1^{er} avril 2005 n° 273319 M^{me} LE PEN élection régionale Île-de-France) et donc doit être présenté par le ministère d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Dans le même sens, une décision du Conseil d'État du 26 février 2009 n° 323770 confirme les motifs de l'arrêt précédent « Considérant que la requête de M. LEGARET tend à l'annulation d'une décision de la Commission des comptes de campagne et des financements politiques ; qu'il résulte des dispositions précitées des articles R. 432-1 et R. 432-2 du Code de justice administrative qu'une telle requête n'est pas au nombre de celles dispensées du ministère d'avocat au Conseil d'État par les dispositions de ce dernier article » ;

Une telle solution est coûteuse pour le candidat : ne peut-on alors admettre qu'une décision de la commission refusant le remboursement d'un candidat puisse être considérée comme un acte détachable pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir lorsque le requérant invoque une violation de la légalité et s'en tient à des conclusions à fin d'annulation ? La règle selon laquelle l'existence du recours spécial de plein contentieux rend irrecevable le recours pour excès de pouvoir semble prévaloir ; toutefois, ne peut-on admettre que si le recours pour excès de pouvoir constitue un recours parallèle de la compétence du même juge, il ne trouble pas la répartition organique des compétences et donc pourrait être recevable ?

On peut se demander si le Conseil d'État ne s'est pas engagé dans cette voie en ne déclarant pas irrecevable la requête d'un

candidat intentée sans le ministère d'avocat, et qui demandait l'annulation d'une décision de réformation prise par la commission, après que celle-ci eut rejeté son recours gracieux (M. DUHAUTOIS, n° 315581 du 23 avril 2009).

Toutefois, il faut noter qu'en l'espèce la requête a été rejetée et qu'il est possible, comme le laissent entrevoir les conclusions du rapporteur public, que celle-ci n'a pas été déclarée irrecevable parce qu'elle devait être rejetée sur le fond.

2. Approbation du compte non suivie par le juge de l'élection

Lorsque le compte de campagne a été approuvé par la commission, le juge de l'élection ne peut en avoir connaissance que s'il a au préalable été saisi d'un contentieux initial contre l'élection. Dans ce cas, selon les dispositions de l'article L. 118-2 du Code électoral, il doit surseoir à statuer jusqu'à réception des décisions de la commission.

Si celle-ci a approuvé le compte, il peut juger que cette approbation n'était pas fondée et qu'il existait un grief financier, non retenu initialement par la commission mais d'une importance telle qu'il aurait dû entraîner le rejet du compte et qu'a fortiori il justifie l'annulation de l'élection. Le juge ne peut alors se substituer à la commission pour prendre à sa place une décision de rejet de compte, il peut uniquement annuler l'élection et déclarer le candidat inéligible.

Ainsi, lors d'un appel devant le Conseil d'État contre un jugement du tribunal administratif de Marseille statuant sur un recours contre l'élection municipale du 16 mars 2008 dans la commune de Briançon, la Haute juridiction a reconnu que des bulletins municipaux ainsi qu'un dépliant édité par une société avaient un caractère électoral, et que dès lors que les dépenses afférentes à ces documents avaient été réglées par des personnes morales, la perception des avantages en cause « était à elle seule de nature

à justifier le rejet par la commission du compte de campagne de la liste conduite par M. Alain BAYROU et par voie de conséquence à ce qu'il soit déclaré inéligible en application de l'article L. 234 du Code électoral ». Dans son dispositif, le juge annule en conséquence le jugement de première instance, annule les opérations électorales et déclare le candidat inéligible. (CE n° 322070 du 10 juillet 2009). La décision prise antérieurement par la commission qui n'avait pas rejeté le compte ne peut quant à elle être annulée ; il s'ensuit la situation paradoxale d'un candidat dont les dépenses de campagne ont pu faire l'objet d'un remboursement, son compte demeurant en droit approuvé, alors qu'il a été déclaré inéligible à titre de sanction de l'irrégularité de ce même compte.

Le même cas peut être observé concernant M. Serge DASSAULT (élection municipale de Corbeil-Essonnes) dont le compte avait été accepté par la commission. L'élection ayant été contestée, le Conseil d'État, dans une décision n° 322236 - 322257 du 8 juin 2009 faisant suite à un appel, a annulé le jugement de première instance et a annulé les opérations électorales, décidant en outre qu'il y avait lieu de rejeter le compte de campagne de M. Serge DASSAULT et de prononcer son inéligibilité pour un an aux fonctions de conseiller municipal.

Pour éviter ce type de situation, il faudrait que la commission soit saisie pour se prononcer à nouveau sur le compte, mais comme cette saisine ne peut être faite que par le candidat lui-même, cette hypothèse demeure dans les faits irréaliste.

La solution ne peut en la matière venir que du législateur qui pourrait donner compétence au juge de l'élection pour enjoindre au candidat, dont le compte a été approuvé à tort, de reverser à l'État le montant perçu du remboursement de ses dépenses. Une autre solution consisterait à donner compétence à la commission, à l'instar des dispositions qui existent en cas de dépassement du plafond, pour arrêter la somme que le candidat doit au Trésor public au titre de la répétition de l'indu. Le préfet serait alors chargé d'arrêter le titre de perception correspondant.

Conclusion **Conclusion**

Conclusion

Ce douzième rapport d'activité correspondant au vingtième anniversaire de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été l'occasion de dresser le bilan de l'application qu'elle a faite, dans son domaine de compétence, de la législation relative au financement de la vie politique.

Tout au long de cette période, la commission a pu fixer ses méthodes de travail, stabiliser ses moyens de fonctionnement et élaborer progressivement une doctrine, en s'adaptant aux mutations du cadre législatif et en intégrant les enseignements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État. Par la diffusion sur son site internet de commentaires et de conseils aux candidats et à leurs mandataires, elle a cherché à faciliter la compréhension et le respect des règles. Parallèlement, elle a affiné son rôle à l'égard des partis politiques en collaboration avec les professionnels de la comptabilité. Enfin, elle a contribué à l'information des médias et des citoyens par la publication régulière des éléments des comptes de campagne et des décisions prises d'une part, des comptes annuels des partis d'autre part, ainsi que par la diffusion de ses rapports d'activité.

La commission a été constamment inspirée par une double préoccupation.

En premier lieu, elle a conduit le contrôle exhaustif des comptes de campagne – qui revêt le caractère d'un traitement de masse – avec le souci de privilégier l'effet pédagogique des échanges avec les candidats au cours de la procédure contradictoire comme de ses décisions, plutôt que l'aspect répressif de son rôle. Les rejets de comptes, au total peu nombreux, n'ont été prononcés qu'en raison de l'inobservation des formalités substantielles en l'absence de circonstances de force majeure, ou de la constatation d'irrégularités significatives par leur montant et témoignant d'une méconnaissance délibérée des dispositions du Code électoral. En effet, la commission tient compte de la sévérité des sanctions qui

sont la conséquence d'un rejet : la suppression de tout remboursement et la saisine du juge de l'élection (de même que dans le cas de non production de compte) afin qu'il prononce l'inéligibilité du candidat pour un an, et sa démission d'office quand il s'agit de l'élu, s'il ne lui reconnaît pas le bénéfice de la bonne foi. S'agissant de ces sanctions, la commission a d'ailleurs tiré de son expérience la formulation de deux propositions précises d'amélioration de la législation : d'une part, lui accorder la capacité de substituer une diminution du remboursement forfaitaire au rejet du compte, afin de ménager une gradation de la sanction financière comme elle en a déjà la possibilité pour l'examen des comptes des candidats à l'élection présidentielle ; d'autre part, mettre fin à l'anomalie que constitue, jusqu'à présent, l'impossibilité pour le Conseil constitutionnel de reconnaître la bonne foi d'un candidat à une élection législative comme peut le faire le juge administratif pour les candidats aux autres types d'élections. Sur ce point, la règle pourrait être prochainement changée en ce sens, une disposition étant prévue au projet de la loi organique relatif à l'élection des députés déposé par le Gouvernement en juillet 2009.

En second lieu, la commission s'est appuyée sur les constatations récurrentes faites au fil des ans pour présenter, comme le prévoit d'ailleurs la loi, ses observations sur les conditions d'application de la législation et en dégager des suggestions visant à modifier un certain nombre de dispositions du Code électoral, afin de les rendre plus claires ou de les alléger, sans remettre en cause les principes sur lesquels elles sont fondées. Après avoir présenté ses propositions concernant les comptes des partis politiques dans le neuvième rapport d'activité, en 2006, celles relatives aux comptes de campagne ont été détaillées dans les dixième et onzième rapports, en 2007 et 2008, ainsi que dans le présent document. Elle ont traité aussi bien à la clarification des règles de gestion et à la présentation des comptes (questions relatives au mandataire financier et à l'expert-comptable) qu'à la solution de certaines questions de fond (contributions des colistiers et suppléants, définition de la dépense électorale et de la dépense remboursable, paiements directs sans intervention du mandataire). La commission avait donné également son point de vue sur l'intégration aux

comptes des dépenses de la propagande officielle, la comptabilisation des dépenses de publication d'ouvrages en période électorale, la propagande à destination des Français de l'étranger. Aucune révision des textes n'étant intervenue, la commission renouvelle le souhait que les pouvoirs publics ouvrent sans tarder le dossier, en prenant en considération les propositions ou suggestions souvent convergentes présentées par le Conseil constitutionnel – à plusieurs reprises –, par la mission désignée en 2008 par le président de l'Assemblée nationale et par la commission elle-même.

Une telle initiative serait d'autant plus opportune que se poursuit la préparation de la codification des dispositions législatives et réglementaires non encore incorporées au Code électoral, et que le temps disponible pour mener à bien une révision des règles est relativement restreint puisque deux années à peine s'écouleront avant les échéances majeures que seront les élections présidentielle et législatives prévues en 2012.

Annexe

Décisions rendues par la commission en 2009

(élections provinciales générales de Nouvelle-Calédonie
et élections partielles)

Annexe

Statistique relative aux élections provinciales générales en Nouvelle-Calédonie

(10 mai 2009)

Circonscription	Décisions				Total
	A	AR	AD + HD	R	
Îles Loyauté	3	3	1	0	7
Nord	2	4	1	0	7
Sud	3	5	2	0	10

Sens des décisions :

- A : approbation
- AR : approbation après réformation
- AD : absence de dépôt
- HD : hors délai
- R : rejet

Statistique relative aux élections partielles

Type de scrutin	Total des scrutins	DÉCISIONS				
		A	AR	AD + HD	R	Total
Législatives	4	18	6	3	3	30
Municipales	8	15	16	1	1	33
Cantoniales	38	153	48	15	4	220
TOTAL	50	186	70	19	8	283

Sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

HD : hors délai

R : rejet

Décisions par type de scrutin

