

*Commission nationale
des comptes de campagne et
des financements politiques*

Quatorzième rapport d'activité



cnccfp

2011

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Quatorzième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2011

Adopté par la commission en sa séance du 5 mars 2012

« 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, 2012.

ISBN : 978-2-11-008928-1

Sommaire

QUATORZIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2011

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

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉVOLUTION DU CADRE LÉGISLATIF, RÉGLEMENTAIRE ET JURISPRUDENTIEL

Chapitre I

Le cadre législatif et réglementaire19

1. les dispositions nouvelles des lois du 14 avril 2011 19
 - a) Une modernisation des dispositions du Code électoral en matière de propagande électorale 19
 - b) Une amélioration des procédures et formalités encadrant le compte de campagne21
 - c) Un accroissement du pouvoir d'appréciation de la commission.....22
 - d) Les conséquences de la réforme sur le contentieux.....23
2. Conséquences sur le traitement des élections cantonales de 201124
 - a) L'allègement de l'obligation de dépôt des comptes.....24
 - b) Une solution alternative au rejet du compte : le pouvoir de « modulation » donné à la commission par cette réforme.....25
3. L'implication de ces mesures pour les élections de 2012.....26
 - a) Le droit à l'ouverture d'un compte bancaire conforté par le décret n° 2011-1854 du 9 décembre 2011.....26
 - b) La mission de l'expert-comptable précisée27
 - c) Le cas particulier de la campagne des candidats à l'élection de députés représentant les Français établis hors de France28

4. Les modifications législatives liées aux mesures d'économie budgétaire (décembre 2011 - février 2012).....	30
a) Le gel de l'actualisation du plafond des dépenses et la réduction de 5 % du remboursement forfaitaire maximal de l'État...	30
b) La limitation de la réduction d'impôts pour les dons et cotisations versés aux partis politiques	32
c) Le rétablissement du délai de dépôt des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle	32

Chapitre II

Les évolutions de la jurisprudence33

1. Les suites données par les juridictions compétentes aux décisions de la commission (élections régionales 2010)	33
a) Les saisines du juge de l'élection par la commission.....	33
b) Les recours gracieux et contentieux	34
2. Décisions des juridictions administratives traduisant une inflexion de jurisprudence ou pouvant soulever une question de principe	35
a) Décisions des tribunaux administratifs rejetant la saisine de la commission pour un rejet prononcé à bon droit	35
b) Décision du Conseil d'État relative à une requête visant un document à l'usage des candidats à l'élection présidentielle.....	37

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS CANTONALES (20 ET 27 MARS 2011)

Chapitre I	
Les comptes présentés	41
1. Nombre et volume des comptes.....	41
2. Montant global et ventilation des recettes et des dépenses déclarées	44
Chapitre II	
Les décisions de la commission	52
1. Bilan général	52

2. Les réformations	54
a) Vue d'ensemble.....	54
b) Intérêts d'emprunt et enrichissement sans cause du candidat.....	56
3. Le remboursement forfaitaire de l'État et la dévolution	58
4. La diminution du remboursement comme sanction d'une irrégularité, ou « modulation »	59
5. Les décisions de rejet	60
Chapitre III	
Les suites des décisions	64
1. Les décisions relatives à l'inéligibilité prononcées par les tribunaux administratifs	64
2. Les recours gracieux	68

TROISIÈME PARTIE

LE RESPECT DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES	73
1. Les comptes des partis pour l'exercice 2010	73
2. L'application par la commission de la jurisprudence du Conseil d'État	73
3. L'avis du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) sur l'exercice de la mission de commissariat aux comptes dans les partis et groupements politiques	75
a) L'étendue des obligations légales	76
b) Le référentiel comptable.....	77
c) L'application de certaines dispositions normatives.....	78

CONCLUSION	83
-------------------------	-----------

ANNEXE

Statistique relative aux élections partielles	87
--	-----------

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.

À la date d'adoption du présent rapport, sa composition, est la suivante :

- membres du Conseil d'État :

- M. Jacques NÉGRIER, conseiller d'État honoraire ;
- M^{me} Françoise DUCAROUGE, conseiller d'État honoraire* ;
- M. Patrice MAGNIER, ancien conseiller d'État en service extraordinaire.

- membres de la Cour de cassation :

- M. Bernard CHEMIN, conseiller doyen honoraire ;
- M^{me} Martine BETCH, conseiller honoraire ;
- M. Roger GAUNET, avocat général honoraire.

- membres de la Cour des comptes :

- M. François LOGEROT, Premier président honoraire ;
- M. François DELAFOSSE, président de chambre honoraire ;
- M^{me} Maud COLOMÉ, conseiller-maître honoraire.

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

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

(*) Par décret en date du 2 janvier 2012, sur proposition du Vice-président du Conseil d'État, M^{me} Françoise DUCAROUGE, conseiller d'État honoraire, a été nommée membre de la commission, en remplacement de M. Herbert MAISL.

Introduction **Introduction**

Introduction

L'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en 2011 a été essentiellement rythmée par le *contrôle des comptes des candidats aux élections cantonales générales* des 20 et 27 mars 2011 et par la conclusion du projet de relogement de ses services en fin d'année. Auparavant elle s'était réunie à l'occasion de 80 séances durant cette année, dont 57 réservées à l'examen des comptes des candidats aux cantonales. L'essentiel de ce rapport est donc consacré au traitement de ces élections qui se sont par ailleurs déroulées dans un contexte législatif sensiblement modifié par la loi organique n° 2011-410 et deux lois ordinaires n° 2011-411 et 2011-412 du 14 avril 2011.

Ce rapport présente donc cette évolution dans une *première partie*, en distinguant les mesures immédiatement applicables dans le cadre de ces élections cantonales et celles qui seront amenées à prendre leur plein effet lors des élections qui se dérouleront en 2012. Sur le premier point, il convient de souligner que ces élections posaient, du fait de la date de publication de la loi un problème particulier quant à la mise en œuvre de l'article L. 118-3 par le juge de l'élection, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles le juge prononce ou non l'inéligibilité du candidat. La commission a souhaité notamment attirer l'attention sur les dispositions particulières applicables à l'élection des députés représentant les Français de l'étranger. Enfin, d'une manière plus générale le domaine de compétence de la commission a également été concerné par la mise en œuvre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques.

S'agissant du contrôle effectif des comptes de campagne des élections cantonales dont il est rendu compte dans *la deuxième partie*, au-delà des informations générales sur ce contrôle, la commission a souhaité mettre en exergue deux points particuliers. Le premier point concerne la manière dont elle a considéré qu'il lui

appartenait de mettre en œuvre le nouveau pouvoir qui lui avait été conféré par le législateur, soit la possibilité dans certains cas de diminuer le remboursement accordé à un candidat plutôt que de rejeter son compte. Le deuxième point concerne la manière dont elle a traité lors de ces élections le problème particulier – évoqué dans son treizième rapport d'activité à l'occasion des élections régionales – du remboursement des intérêts d'emprunt payés par anticipation, afin de trouver un juste équilibre entre risque d'enrichissement sans cause du candidat et remboursement insuffisant de ses dépenses électorales.

Ce rapport d'activité n'étant publié que quelques mois après l'avis sur les comptes des partis politiques, la commission a choisi pour *la troisième partie* de ne pas s'étendre particulièrement sur les comptes proprement dits des partis, mais plutôt de commenter la publication, à la fin de l'année 2011, de l'avis rendu par le Haut conseil du commissariat aux comptes sur l'exercice de la mission de commissariat aux comptes dans les partis et groupements politiques. Si, en définitive le Haut conseil a conclu qu'il était inutile de disposer d'une norme homologuée spécifique, les précisions apportées sur la mise en œuvre de certaines dispositions normatives et sa demande à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes d'élaborer un avis technique devraient contribuer à clarifier profondément le cadre d'exercice des commissaires aux comptes sur cette mission spécifique.

Par ailleurs, l'activité de la commission a également été tournée en 2011 vers trois missions consommatrices de temps : l'accueil de délégations étrangères, la mise à disposition des comptes de campagne ou des comptes de partis pour consultation et remise de copies et enfin la mission générale d'information et de conseil via le site internet. Quelques chiffres traduisent cette dernière activité :

- près de 1200 pages ont été consultées quotidiennement en moyenne soit environ 70 de plus par jour par rapport à 2010 ; ce sont au total près de 425 000 pages qui ont été servies avec un pic en janvier 2011 avec près de 55 000 pages consultées ;

- les documents les plus consultés ont été la notice d'information pratique pour remplir les comptes de campagne (19 662 téléchargements) et le guide du candidat et du mandataire (13 817 téléchargements).

De prochains aménagements devraient améliorer l'attractivité et la facilité de navigation de ce site.

En préalable au développement, tel qu'annoncé, de ce rapport, il convient de mentionner le contexte matériel dans lequel la commission a mené à bien l'ensemble de ses missions et quelques éléments sur les moyens dont elle a disposé.

En effet, l'activité de la commission en 2011 a également été affectée par la préparation d'un relogement qui est finalement intervenu en décembre 2011.

Invitée par le ministre en charge du Budget, par lettre du 7 juillet 2010, à rechercher des locaux à louer moins onéreux (loyer comme charges), malgré une renégociation engagée avec le bailleur de l'époque, la commission s'est mobilisée pour trouver, avec le concours du service national France Domaine, une solution compatible avec les normes financières définies par le Gouvernement.

La commission, administration accueillant du public (candidats, mandataires, responsables de partis) venant souvent de province, a eu le souci de trouver une localisation facilement accessible. Elle a pu finalement se reloger sur environ 1 800 m² (soit une réduction de surface de l'ordre de 10 %), au 36 rue du Louvre (1^{er} arrondissement), en deux plateaux pris à bail nus et aménagés sur mesure avec en contrepartie un surloyer étalé sur six exercices et réglé en même temps que les échéances du bail. Pour mener à bien le volet financier de cette opération, le budget de la commission a été abondé en cours d'exercice par des crédits d'autres lignes budgétaires gérées par le ministère en charge de l'Intérieur pour atteindre en crédits de fonctionnement (titre 3) 9,2 millions d'euros en autorisation d'engagement (comprenant le coût du nouveau bail pour sa durée ferme de six ans) et 2,5 millions d'euros en crédits de paiement, consommés respectivement à hauteur de 98,6 % et 88,2 %.

S'agissant des dépenses de personnel (titre 2), la commission a disposé de 3,1 millions d'euros consommés à 98,1 %. En termes d'emplois, la commission bénéficie d'un plafond de 41 emplois équivalents temps plein (ETPT) qui se décomposent en 33 emplois permanents et, pour le solde, en mois de renforts mobilisés en fonction du volume des travaux à effectuer. Au total pour 2011, ce sont 40,1 ETPT qui ont été utilisés. Par ailleurs, le recours à près de 150 rapporteurs rémunérés par vacations selon les dossiers traités, a été nécessaire notamment pour assurer la première phase d'instruction des comptes de campagne.

C'est donc au total un budget de 5,6 millions d'euros dont a pu disposer la commission pour son activité.

Les opérations matérielles de déménagement ont fortement mobilisé l'ensemble des personnels de la commission dès la fin de la période de contrôle des comptes des élections cantonales. La nouvelle implantation permet de travailler dans des conditions autorisant une utilisation optimale des surfaces avec suffisamment de polyvalence et de flexibilité pour une institution qui connaît d'une année sur l'autre de fortes variations d'activité dans le contrôle des comptes de campagne.

Partie **1** Première partie

**L'évolution du cadre législatif,
réglementaire et
jurisprudentiel**

Chapitre I

Le cadre législatif et réglementaire

Une étape supplémentaire dans l'amélioration de la transparence financière de la vie politique est intervenue avec la réforme des lois organique n° 2011-410 et ordinaires n° 2011-411 et 2011-412 du 14 avril 2011. Les modifications induites par cette réforme du Code électoral répondent en partie aux propositions formulées par la commission dans ses différents rapports d'activité pour rationaliser les règles applicables au financement électoral. Elle apporte ainsi une solution à quelques-uns des problèmes récurrents auxquels la commission a été confrontée dans l'exercice de sa mission de contrôle et résout certaines difficultés que pouvaient rencontrer les candidats.

1. les dispositions nouvelles des lois du 14 avril 2011

Les principales innovations de la réforme (hormis celle étendant le régime des comptes de campagne aux élections sénatoriales à partir de 2014) tendent à actualiser le Code électoral principalement dans quatre domaines : la propagande électorale, les règles concernant le compte de campagne, les pouvoirs de la CNCCFP et le contentieux.

a) Une modernisation des dispositions du Code électoral en matière de propagande électorale

En matière de propagande électorale, trois nouveaux articles apparaissent (articles L. 48-1, L. 48-2, L. 49-1) et d'autres sont modifiés (L. 49, L. 50-1, L. 51, et L. 52-1 ainsi que L. 165, L. 211, et L. 240). Ces nouveautés tiennent compte de l'évolution de la société et ont pour objectif de prendre en compte les nouvelles technologies et surtout d'accroître l'égalité des candidats en modifiant des règles devenues obsolètes :

- un nouvel article est inséré (article L. 48-1 du Code électoral) visant à *étendre l'application des interdictions et restrictions* prévues en matière de propagande électorale à *tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique* ; cette disposition prend en compte l'évolution des supports de communication et d'information comme internet, les blogs, les réseaux sociaux, les SMS... ces nouvelles technologies étant utilisées de façon croissante par les candidats en campagne électorale ou par les partis qui les soutiennent ;

- la réforme prévoit de nouvelles dispositions qui complètent les dispositions du Code électoral et viennent *délimiter les règles du débat politique des candidats* :
 - interdiction à tout candidat d'apporter un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité de répondre (article L. 48-2 du Code électoral) ;
 - interdiction à partir de la veille du jour du scrutin à zéro heure de procéder à des appels téléphoniques en série des électeurs (phoning) afin de les inciter à voter pour un candidat (article L. 49-1 du Code électoral) ;
 - interdiction de distribution à partir de la veille du jour du scrutin à zéro heure de bulletins, circulaires et autres documents (article L. 49 modifié) ;
 - élargissement de trois à six mois précédant le 1er jour du mois de l'élection de la période prohibée pour la mise à disposition de numéros d'appels téléphoniques ou télématiques gratuits, pour l'affichage en dehors des panneaux officiels ou des panneaux d'affichage d'expression libre, pour l'utilisation de la publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (articles L. 50-1, L. 51, L. 52-1 modifiés) ;

- par ailleurs, un autre objectif de la réforme a été de mettre en accord les dispositions du Code électoral avec les pratiques observées lors des campagnes électorales, en *autorisant la distribution de tout tract, et pas seulement ceux de la propagande officielle* (articles L. 165, L. 211, L. 240 modifiés). Ce point consacre une pratique habituelle de la plupart des candidats relative à la distribution et diffusion de leurs idées et de leur programme électoral.

b) Une amélioration des procédures et formalités encadrant le compte de campagne

La réforme du 14 avril 2011 comporte également des mesures tendant à simplifier les obligations pesant sur les candidats et les mandataires financiers :

- *les procédures de dépôt des comptes de campagne sont simplifiées et uniformisées :*

La réforme prévoit une dispense de dépôt de compte de campagne pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons de personnes physiques ouvrant droit à déduction fiscale selon les modalités prévues à l'article 200 du Code électoral (article L. 52-12 modifié).

Il est également prévu une uniformisation du délai de dépôt des comptes quel que soit le tour du scrutin où l'élection est acquise (1^{er} ou 2^d tour). En effet, le délai fixé pour le dépôt des comptes est dorénavant au plus tard le 10^e vendredi suivant le premier tour du scrutin (article L. 52-12 modifié). Un délai spécifique (nouvel article L. 330-9-1) est précisé pour les candidats à la députation pour représenter les Français établis hors de France (15^e vendredi suivant la date à laquelle l'élection a été acquise).

- les formalités à respecter sont mieux définies :

- le terme de « déclaration » du mandataire financier (déclaration obligatoirement faite en préfecture) remplace celui de « désignation » (article L. 52-4 modifié). Les pièces liées à cette déclaration (récépissé préfectoral) ou, s'il n'a pas procédé à cette déclaration, les pièces écrites du candidat et du mandataire doivent être obligatoirement fournies par le candidat lors de sa déclaration de candidature pour le premier tour. La déclaration du mandataire financier est donc désormais une condition de recevabilité de la candidature ;
- la loi instaure un droit au compte bancaire pour tout mandataire (article L. 52-6 modifié) qui doit attester sur l'honneur qu'il ne dispose pas déjà d'un compte en tant que mandataire financier. En cas de refus de la part de l'établissement de crédit, le mandataire financier peut saisir la Banque de France qui désigne rapidement celui qui devra ouvrir le compte ;
- la loi élargit la fonction de l'expert-comptable en définissant sa mission. En effet, le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables. Celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises (article L. 52-12 modifié).

c) Un accroissement du pouvoir d'appréciation de la commission

La loi donne un pouvoir de « modulation » à la commission dans ses décisions : pour la sanction d'une ou plusieurs irrégularités ne conduisant pas au rejet, celle-ci peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités (article L. 52-11-1 complété).

d) Les conséquences de la réforme sur le contentieux

- une nouvelle compétence est donnée au juge de l'élection :

La possibilité est donnée au juge de l'élection (juge administratif) de fixer le montant du remboursement forfaitaire de l'État quand il constate que la commission n'a pas statué à bon droit en cas de contentieux initial (article L. 118-2 complété).

Toutefois, cette possibilité est prévue dans tous les cas (contentieux initial et saisine du juge de l'élection par la commission) lorsque le Conseil constitutionnel (article L. 136-1 modifié) est compétent, c'est-à-dire pour les élections législatives.

- la sanction de l'inéligibilité est formulée en termes nouveaux :

La réforme supprime la notion de bonne foi qui, dans l'ancienne rédaction, était susceptible d'éviter au candidat d'être déclaré inéligible.

L'inéligibilité est prononcée par le juge de l'élection quand le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales (article L. 118-3 modifié).

L'inéligibilité est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections (article L. 118-3 modifié) ; elle est sans effet sur les mandats acquis antérieurement.

De même, en cas de contentieux initial, l'inéligibilité peut être prononcée pour une durée maximale de trois ans en cas de manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin (nouvel article L. 118-4).

2. Conséquences sur le traitement des élections cantonales de 2011

Parmi toutes ces dispositions, celles tenant au compte de campagne ont été d'application immédiate. Ainsi, dès les élections cantonales, deux dispositions de la loi du 14 avril 2011 ont eu un effet sur le contrôle de la commission à savoir, d'une part, l'allègement de l'obligation de dépôt des comptes de campagne et, d'autre part, le pouvoir de « modulation » qui lui a été reconnu.

a) L'allègement de l'obligation de dépôt des comptes

La dispense de l'obligation de dépôt du compte de campagne pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas reçu de dons a allégé quelque peu le contrôle des comptes par la commission. Toutefois, le nombre des candidats concernés par cet aspect de la réforme a représenté un pourcentage assez faible soit 1,5 % du total des candidats (7 152). Le nombre de candidats répondant à ce double critère était en effet de 110 ; la commission a pris une décision pour 5 d'entre eux, ces derniers ayant déposé un compte avant la promulgation de la loi du 14 avril 2011. La commission n'a donc pas eu de décision à prendre pour 105 candidats.

Par ailleurs, 4 candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix ont fait l'objet d'une décision de la commission dans la mesure où ceux-ci n'avaient pas restitué les formules de reçus dons délivrées par les préfectures et ne répondaient donc pas aux deux critères cumulatifs exigés par la loi. La commission n'étant pas en mesure de vérifier si les candidats avaient bénéficié de dons de personnes physiques ou s'ils avaient délivré des reçus-dons, elle n'a donc pu que constater à leur égard l'absence non justifiée de dépôt d'un compte et saisir le juge de l'élection.

b) Une solution alternative au rejet du compte : le pouvoir de « modulation » donné à la commission par cette réforme

Une disposition particulièrement novatrice est la possibilité donnée à la commission pour toutes les élections, à l'instar des élections présidentielles, de proportionner la sanction à l'irrégularité constatée en diminuant le remboursement en fonction de la nature et de la gravité de cette dernière. Cette possibilité qu'a désormais la commission lui attribue plus de souplesse et lui permet de prendre une décision moins sévère et aux conséquences moins lourdes que le rejet d'un compte qui prive le candidat de tout remboursement.

Dorénavant, il est possible pour la commission de rendre des décisions d'approbation avec modulation (le compte est approuvé, mais en raison d'une irrégularité qui aurait été susceptible d'entraîner le rejet du compte, le remboursement du candidat est diminué d'une certaine somme en fonction de l'irrégularité constatée), ou encore des décisions d'approbation après réformation avec modulation (le compte fait l'objet d'une ou plusieurs réformations, mais le remboursement du candidat est également diminué d'une certaine somme, là encore en fonction de l'irrégularité constatée).

Ainsi pour les élections cantonales la commission a pris 68 décisions de modulation pour des motivations diverses allant du concours en nature prohibé de personne morale au paiement direct de dépenses hors compte du mandataire. Sur ces 68 décisions, 24 décisions sont des approbations avec modulation et 44 décisions sont des approbations après réformation avec modulation. Le détail des décisions prises figure en 2^e partie, Chapitre II, § 4 ci-après.

3. L'implication de ces mesures pour les élections de 2012

a) Le droit à l'ouverture d'un compte bancaire conforté par le décret n° 2011-1854 du 9 décembre 2011

Le décret n° 2011-1854 du 9 décembre 2011 pris en application de la loi du 14 avril 2011 est venu préciser les modalités de mise en œuvre du « droit au compte », reconnu au mandataire, en créant cinq nouveaux articles : les articles R. 39-6 à R. 39-10 du Code électoral.

Il est à noter que, dorénavant, selon les dispositions de l'article R. 39-6 du Code électoral, un établissement bancaire qui refuse à un mandataire financier l'ouverture d'un compte de dépôt doit remettre à ce dernier une attestation de refus. L'établissement est également tenu de l'informer de la possibilité d'exercer un droit au compte auprès de la Banque de France et des modalités d'exercice de ce droit.

Par arrêté conjoint du 9 décembre 2011, la liste des pièces justificatives exigées par l'article R. 39-7 pour l'exercice du droit au compte a été précisée.

Enfin, l'article L. 52-6 modifié prévoit que dans l'hypothèse où une décision de clôture du compte bancaire du mandataire interviendrait à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France, le mandataire financier pourra à nouveau exercer son droit au compte. L'existence de comptes bancaires successifs ne sera alors pas considérée comme une violation du 2^e alinéa de ce même article, qui prévoit l'existence d'un compte bancaire ou postal unique.

Ces nouvelles dispositions apportent une réponse aux observations émises par la commission, dès son rapport de 2007, quant aux difficultés rencontrées par les mandataires financiers pour ouvrir un compte bancaire. Ces difficultés pouvaient entraîner de graves préjudices, allant jusqu'au rejet du compte de campagne.

Cette disposition bien qu'importante ne résout cependant pas le problème de l'accès à l'emprunt auquel sont souvent confrontés les candidats, ni les difficultés engendrées par le délai nécessaire à la délivrance d'un chéquier après l'ouverture du compte bancaire.

b) La mission de l'expert-comptable précisée

Cette disposition, qui aurait pu prendre effet dès les élections cantonales de 2011, mais dont il n'a pas été tenu compte, cette dernière n'ayant pas été tout à fait assimilée, devrait prendre son plein effet lors des élections de 2012.

Depuis l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, il était exigé par les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral que le compte de campagne soit « présenté 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 ».

La loi du 14 avril 2011 est venue modifier cet article, en précisant le rôle de l'expert-comptable. Ainsi, à présent, ce dernier doit mettre le compte de campagne « en état d'examen » et s'assurer « de la présence des pièces justificatives requises ».

La mission de l'expert-comptable étant ainsi précisée et élargie, la dépense afférente à l'emploi d'une personne pour la préparation du compte de campagne en vue de son contrôle sera soumise à l'appréciation de la commission qui pourra éventuellement procéder à la réformation du montant de la dépense si celle-ci ne semble plus justifiée.

c) Le cas particulier de la campagne des candidats à l'élection de députés représentant les Français établis hors de France

L'alinéa 5 de l'article 24 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

Jusqu'à 2009, seul le statut des sénateurs représentant les Français établis hors de France était prévu par les textes¹.

L'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France a introduit, dans le Code électoral, un livre troisième relatif aux dispositions spécifiques applicables aux députés élus par les Français établis hors de France².

La loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009, le décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France et les arrêtés du 5 octobre 2011 pris pour l'application des articles L. 330-6-1 et L. 330-9 sont venus compléter le cadre normatif.

Les règles relatives au financement des campagnes électorales s'appliquent à cette nouvelle élection avec quelques aménagements notables :

- l'article L. 330-6-1 du Code électoral a introduit *une exception au principe du mandataire financier*, intermédiaire unique du candidat avec les tiers, et du compte bancaire unique. En effet, le mandataire peut, dans toutes les circonscriptions et dans tous les pays, autoriser une personne par pays de la circonscription, autre que le candidat ou son suppléant, à régler des dépenses (alinéa 1).

¹ Loi n° 83-390 du 18 mai 1993 dans sa version modifiée par la loi n° 2004-805 du 9 août 2004.

² Le livre troisième comprend 21 articles : articles L. 328 à L. 330-16

- dans les pays dont la monnaie n'est pas convertible, dans ceux où les transferts financiers en France sont impossibles et dans ceux où existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales, la personne autorisée peut, avec l'accord du mandataire, ouvrir un compte spécial dans le pays concerné pour déposer les fonds collectés pour la campagne. Les dépenses engagées dans la circonscription sont réglées grâce à ce compte spécial, dans la limite des fonds disponibles (alinéa 2).

Un arrêté du 5 octobre 2011 pris pour l'application de l'article L. 330-6-1 du Code électoral est venu préciser la liste des pays visés par l'alinéa 2.

- l'article L. 330-9 a introduit une innovation importante : *les frais de transport exposés par le candidat à l'intérieur de la circonscription* ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses et font l'objet d'un plafond maximum de remboursement selon la circonscription en cause. Ainsi, ces frais doivent figurer dans le compte de campagne mais ne sont pas pris en compte pour la vérification du respect du plafond des dépenses et font l'objet d'un remboursement distinct.

Ces frais de déplacement regroupent les déplacements du candidat, de son suppléant ainsi que des membres de son équipe de campagne. Le remboursement forfaitaire total auquel peut prétendre un candidat (articles L. 52-11-1 et L. 330-9 du Code électoral) ne peut excéder le montant de son apport personnel.

Un arrêté du 5 octobre 2011 pris pour l'application de l'article L. 330-9 du Code électoral fixe les montants de remboursement des frais de déplacement applicables à l'intérieur de chacune des 11 circonscriptions.

- L'article L. 330-9-1 du Code électoral est venu *allonger le délai de dépôt des comptes de campagne*. Ces derniers doivent ainsi être déposés avant 18 h le quinzième vendredi qui suit le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Afin d'apporter un maximum d'informations aux candidats à cette nouvelle élection, la commission a publié, sur son site internet, un supplément au guide du candidat et du mandataire recensant les questions spécifiques liées à l'élection de députés par les Français établis hors de France³.

4. Les modifications législatives liées aux mesures d'économie budgétaire (décembre 2011 - février 2012)

a) Le gel de l'actualisation du plafond des dépenses et la réduction de 5 % du remboursement forfaitaire maximal de l'État

Les articles 8 et 14 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 disposaient que les montants prévus aux articles L. 52-8 et L. 52-11 du Code électoral « *sont actualisés tous les ans par décret. Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac* ».

Ces dispositions concernaient notamment :

- le plafond des dons consentis par une personne physique dûment identifiée lors des mêmes élections (4 600 € : article L. 52-8) ;
- le plafond maximal des dons consentis en espèces (150 € : article L. 52-8) ;
- le plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande prises en charge directement par l'État (article L. 52-11).

Toutefois, dans le cadre du plan de retour à l'équilibre des finances publiques annoncé par le Premier ministre le 7 novembre 2011, le Conseil des ministres du 30 novembre 2011 a décidé « *que les*

³ http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2011_Guide_candidat_election_deputes_hors_de_France.pdf

partis politiques et les candidats aux élections prendraient leur part des efforts budgétaires à réaliser. En sus de la diminution de l'aide publique au financement des partis, le plan prévoit la réduction de 5 % du remboursement des dépenses de campagne électorale »⁴.

La loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011 (article 112) a en conséquence modifié le Code électoral. Elle a complété le dernier alinéa de l'article L. 52-11 par deux phrases ainsi rédigées : « Il n'est pas procédé à une telle actualisation à compter de 2012 et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul. Ce déficit est constaté dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3 du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil, du 25 mai 2009, relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne ».

En l'état, ce gel de l'actualisation ne porte donc que sur le plafond des dépenses, et non sur les plafonds des dons mentionnés à l'article L. 52-8 du Code électoral.

La même loi de finances pour 2012 a par ailleurs diminué de 5 % le montant maximal du remboursement forfaitaire des dépenses électorales par l'État, prévu à l'article L. 52-11-1 du Code électoral, le taux de 50 % du plafond des dépenses étant ramené à 47,5 %.

L'ensemble des élections soumises à plafonnement des dépenses électorales est concerné par ces mesures. Dans le cas de l'élection présidentielle, toutefois, une modification de la loi organique du 6 novembre 1962 était nécessaire. La loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 ramène en conséquence à 4,75 % (et non plus au vingtième) du montant du plafond des dépenses de campagne le montant maximal du remboursement forfaitaire de l'État à chaque candidat à l'élection présidentielle, et ramène ce montant maximal à 47,5 % (et non plus la moitié) dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour de l'élection présidentielle.

⁴ Extrait du compte-rendu du Conseil des ministres du 30 novembre 2011.

b) La limitation de la réduction d'impôts pour les dons et cotisations versés aux partis politiques

L'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 a modifié le paragraphe 3 de l'article 200 du Code général des impôts : les dons et cotisations versés aux partis politiques et susceptibles d'ouvrir droit à réduction d'impôts sont désormais retenus dans la limite de 15 000 euros par foyer fiscal, ce qui permet un avantage fiscal maximum de 9 900 euros . Cette limitation est applicable aux dons et cotisations versés à compter du 1^{er} janvier 2012.

c) Le rétablissement du délai de dépôt des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle

L'article 10 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 (cf. supra) a modifié l'article L. 52-12 du Code électoral en fixant la date limite de dépôt des comptes de campagne au « *dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* » (au lieu du « *neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise* » précédemment). Cette mesure de simplification fixait une même date limite de dépôt des comptes, que l'élection ait été acquise au premier ou au second tour de scrutin.

Toutefois, pour l'élection présidentielle où le deuxième tour de scrutin a lieu non pas une semaine, mais deux semaines après le premier, cette modification raccourcissait d'une semaine le délai dont disposaient précédemment les candidats à cette élection et leurs mandataires pour finaliser et déposer leurs comptes de campagne.

Aussi, la loi organique précitée du 28 février 2012 porte-t-elle au onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin le délai de dépôt des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

Chapitre II

Les évolutions de la jurisprudence

1. Les suites données par les juridictions compétentes aux décisions de la commission (élections régionales 2010)

a) Les saisines du juge de l'élection par la commission

Lors du contrôle des comptes des candidats aux élections régionales des 14 et 21 mars 2010, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avait approuvé sans modification 62 comptes, approuvé après réformation 174 comptes, rejeté 13 comptes, et constaté que 5 candidats n'avaient pas déposé leur compte de campagne.

Lorsque la commission rejette un compte de campagne ou constate l'absence de dépôt, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection afin qu'il statue sur la sanction d'inéligibilité susceptible d'être prise à l'encontre du candidat⁵. Ainsi, en application de l'article L. 52-15 du Code électoral, la CNCCFP avait saisi le Conseil d'État du cas de ces 18 candidats tête de liste.

Au moment de la publication du 13^e rapport d'activité de la commission, le Conseil d'État avait statué sur 17 de ces 18 saisines, en prononçant 14 décisions d'inéligibilité et en rejetant 3 fois la saisine de la commission⁶.

Dans une dernière décision, la Haute juridiction a fait application du nouvel article L. 118-3 du Code électoral issu de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011. Elle a ainsi examiné si le rejet de la commission était fondé sur un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et si ce manquement présentait un caractère délibéré.

⁵ La saisine du juge est aussi obligatoire quand le dépôt du compte intervient après le délai légal.

⁶ Voir le 13^e rapport d'activité p. 47.

Le candidat concerné avait omis de déclarer 2 500 euros de dons en espèces dans son compte de campagne et présenté à la commission une attestation d'absence de dépense et de recette de son mandataire financier. Dans les circonstances de l'espèce, le Conseil d'État a considéré que, compte tenu du caractère limité des recettes en cause, l'infraction ne pouvait être regardée comme étant d'une particulière gravité et n'a pas prononcé l'inéligibilité du candidat.

Le législateur a instauré l'obligation pour le candidat de déclarer un mandataire financier chargé de percevoir l'ensemble des recettes et en particulier les dons de personnes physiques dûment identifiées, y compris les dons en espèce. Le mandataire doit déposer les fonds perçus sur un compte bancaire unique ouvert à cet effet. Par ailleurs l'absence de recettes attestée par le mandataire dispense le candidat de l'obligation substantielle de faire viser et mettre en état d'examen son compte par un expert-comptable. En conséquence, si la commission dispose d'éléments contradictoires sur le financement réel du compte de campagne déposé par le candidat et le fonctionnement du compte bancaire du mandataire, elle s'estime fondée à rejeter le compte, le juge de l'élection exerçant son contrôle sur la régularité de cette décision, ainsi que sur la sanction complémentaire d'inéligibilité.

b) Les recours gracieux et contentieux

Les candidats contestant le montant du remboursement forfaitaire arrêté par la commission peuvent former soit un recours gracieux devant la commission, soit un recours de plein contentieux directement devant le juge du compte, le tribunal administratif de Paris pour les élections régionales. Lorsque la commission s'est prononcée sur un recours gracieux, les candidats peuvent à nouveau contester la décision prise, devant le juge du compte. Ainsi, douze candidats ont formé un recours devant le tribunal administratif de Paris : dix d'entre eux l'ont fait après avoir présenté un recours gracieux ; les deux autres ont directement contesté la décision initiale de la commission devant le juge compétent.

Dans les douze espèces, le tribunal administratif a rendu des jugements rejetant intégralement les requêtes des candidats et confirmant les décisions de la commission qui avaient exclu différentes dépenses du remboursement forfaitaire dû par l'État. Il en est ainsi notamment du coût des locaux habituels d'un parti politique qui ne peut être comptabilisé qu'au titre des concours en nature⁷, mais aussi des frais de restauration occasionnés par l'organisation interne de la campagne électorale, qui, en l'absence de circonstances particulières, ne sont pas éligibles au remboursement, ou encore des dépenses exposées le jour du scrutin et plus particulièrement le soir du premier tour de scrutin⁸, qui en raison de la limitation de la période de campagne par l'article R. 26 du Code électoral et l'interdiction posée par l'article L. 49 de toute propagande le jour du scrutin, ne peuvent être considérées comme des dépenses électorales.

En application de l'article R. 322-1 du Code de justice administrative, les requérants ont interjeté appel de ces jugements devant la cour administrative d'appel de Paris qui, à la date d'adoption du présent rapport, ne s'est pas encore prononcée.

2. Décisions des juridictions administratives traduisant une inflexion de jurisprudence ou pouvant soulever une question de principe

a) Décisions des tribunaux administratifs rejetant la saisine de la commission pour un rejet prononcé à bon droit

Lorsque la commission constate qu'un compte de campagne n'a pas été déposé, ne l'a pas été dans le délai légal ou lorsqu'elle rejette un compte, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection. Ce dernier apprécie alors si la commission a statué à bon droit. Si le juge de l'élection reconnaît que la commission a statué à bon droit, il fait alors application des dispositions de l'article L. 118-3 du

⁷ Voir 13^e rapport d'activité p. 53.

⁸ Voir 13^e rapport d'activité p. 69.

Code électoral et, selon la version nouvelle de cet article, apprécie la volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales du candidat. Il peut alors soit considérer que le candidat n'a pas fraudé ou que son manquement n'est pas particulièrement grave et il ne prononce pas son inéligibilité, soit retenir la volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité et le candidat est déclaré inéligible.

Dans une décision du 29 août 2011 (M. de C. élection partielle des 20 et 27 mars 2011, canton de Levallois-Perret-sud), la commission a rejeté le compte de campagne du candidat au motif que ce dernier avait payé directement, hors du compte du mandataire financier, une somme de 3 778 euros représentant 20,30 % du montant total des dépenses et 17,60 % du plafond des dépenses.

Le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a considéré que c'est à bon droit que la commission a rejeté le compte de campagne du candidat en raison du montant des paiements directs trop importants. Afin de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat et le démettre d'office de son mandat de conseiller général, le tribunal a estimé « *qu'il ne résult(ait) pas de l'instruction que ce manquement à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales ait été délibéré ou ait été accompagné de dissimulation caractérisant une fraude* » (TA de Cergy-Pontoise, n° 1107530-12, 4 novembre 2011).

Cependant, le tribunal a invité le candidat, s'il s'y croyait fondé, à former une demande auprès de la commission en vue du remboursement de ses dépenses électorales. La commission a décidé d'interjeter appel de ce jugement auprès du Conseil d'État dans la mesure où le candidat, qui n'est pas déclaré inéligible en application des dispositions de l'article L. 118-3 du Code électoral, n'a pas droit pour autant au remboursement de ses dépenses électorales, le juge ayant constaté le rejet à bon droit du compte de campagne. Son compte de campagne demeure ainsi rejeté. L'appel est pendant à la date du présent rapport.

b) Décision du Conseil d'État relative à une requête visant un document à l'usage des candidats à l'élection présidentielle

La CNCCFP a publié au Journal officiel du 20 avril 2011 sa décision du 11 avril 2011 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle et son *Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire*, après avis du Conseil constitutionnel en date du 5 avril 2011.

Par une requête enregistrée le 18 mai 2011, M. G..., se présentant comme « *ancien candidat à l'élection du président de la République* », bien que n'ayant jamais figuré sur les listes de candidats établies par le Conseil constitutionnel⁹, a demandé au Conseil d'État d'annuler les dispositions suivantes dudit Mémento :

« Ces reçus-dons n'ouvrent droit à déduction fiscale pour les donateurs que si le candidat figure sur la liste officielle arrêtée par le Conseil constitutionnel et a déposé légalement son compte de campagne à la commission (art. L. 52-4 du Code électoral et art. 200 du Code général des impôts). Les mandataires sont seuls responsables de leur utilisation. (...)

« Des sanctions pénales sont encourues en cas d'infraction à la réglementation des dons, en application des dispositions combinées des articles L. 52-8 et L. 113-1 ».

Dans ses observations en défense, la CNCCFP a demandé au Conseil d'État de rejeter la requête de M. G... . À défaut, quiconque, se prétendant candidat bien que ne figurant pas sur la liste officielle établie par le Conseil constitutionnel, pourrait délivrer des reçus à fins de déduction fiscale, sans contrôle possible en

⁹ M. G... avait adressé en 2007 au Conseil constitutionnel une requête contre le décret n° 2007-227 du 21 février 2007 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République, au motif de la non-délivrance de reçus-dons à son association de financement par la CNCCFP. La CNCCFP avait fait valoir dans ses observations en défense qu'elle avait strictement assuré l'égalité devant la loi de tous les citoyens, en ne délivrant pas de façon induue au mandataire d'un « *candidat potentiel* » (et en définitive non retenu par le Conseil constitutionnel sur la liste des candidats) des reçus-dons qui ne pouvaient légalement ouvrir droit à réduction d'impôts. Par décision du 19 avril 2007, le Conseil constitutionnel avait rejeté la demande de M. G... .

l'absence de dépôt d'un compte de campagne. La délivrance irrégulière de tels reçus est toutefois passible des sanctions prévues à l'article 1740 A du Code général des impôts et à l'article L. 113-1 du Code électoral.

Par décision n° 349419 du 26 octobre 2011, le Conseil d'État a considéré :

- « *que les reçus-dons délivrés aux donateurs à l'occasion d'un don consenti au mandataire financier ou à l'association de financement d'un candidat à l'élection présidentielle n'ouvrent droit, pour ces donateurs, à l'avantage fiscal prévu à l'article 200 du Code général des impôts, que si ce candidat figure sur la liste officielle arrêtée par le Conseil constitutionnel et a déposé légalement son compte de campagne...* » ;
- « *qu'en précisant que les mandataires étaient seuls responsables de l'utilisation de ces reçus-dons, la CNCCFP n'a pas illégalement ajouté aux textes en vigueur...* » ;
- « *...qu'elle s'est (...) bornée à rappeler, en des termes généraux, l'existence de sanctions pénales attachées à la violation de certaines règles relatives au régime des dons faits en faveur d'un candidat* ».

Le Conseil d'État a en conséquence rejeté la requête de M. G... .

Partie **2** Deuxième partie

**Le contrôle des comptes de
campagne des candidats aux
élections cantonales**

(20 et 27 mars 2011)

Chapitre I

Les comptes présentés

1. Nombre et volume des comptes

Lors des élections des conseillers généraux organisées les 20 et 27 mars 2011, 7 152 *candidats* avaient l'obligation de déposer un compte de campagne retraçant l'ensemble de leurs dépenses et de leurs recettes. Selon les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral modifié par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 directement applicable sur ce point, les comptes de campagne devaient être déposés au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, soit le 27 mai 2011.

De plus, toujours selon les dispositions précédemment citées, les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons de personnes physiques ouvrant droit à déduction fiscale étaient dispensés de l'obligation de déposer un compte. Ainsi, 110 candidats ayant participé à ce scrutin auraient pu être dispensés de cette obligation. Néanmoins, les comptes de 5 candidats ayant été déposés avant la promulgation de la loi, la commission a procédé à leur examen.

Le nombre de candidats était donc en recul de 12,34 % par rapport au précédent renouvellement de la même série de sièges, en 2004, où 8 159 candidats s'étaient présentés mais en progression de 23,65 % par rapport aux élections cantonales des 9 et 16 mars 2008, organisées concomitamment avec les élections des conseillers municipaux¹⁰.

Seuls 96 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt, et 48 candidats ont déposé leur compte postérieurement au délai prescrit par l'article L. 52-12, soit respectivement 1,34 % et 0,67 % des candidats. On note à cet égard une très légère tendance à la baisse, au regard des renouvellements des 9 et 16 mars 2008 et

¹⁰ Lors des élections générales des 9 et 16 mars 2008, 9 910 candidats (5 784 pour les cantonales et 4 426 pour les municipales) avaient l'obligation de déposer leur compte. L'examen au fond avait concerné 9 588 comptes (5 580 pour les cantonales et 4 008 pour les municipales).

des 21 et 28 mars 2004 : en 2008, 132 candidats n'avaient pas déposé leur compte et 72 l'avaient fait postérieurement au délai légal (soit 2,3 % et 1,2 % des candidats). En 2004, les chiffres s'établissaient respectivement à 192 et 67 (2,35 % et 0,82 %).

L'examen au fond par la commission a donc porté sur 6 903 comptes de campagne, parmi lesquels 5 797 comptes pouvaient prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, du fait qu'ils avaient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, en application des dispositions de l'article L. 52-11-1 du Code électoral. Le tableau suivant illustre la répartition entre comptes remboursables et comptes non remboursables.

Tableau 1
Les comptes déposés
Élection des conseillers généraux

Candidats		Comptes		
		Absence de dépôt	Comptes examinés (déposés dans les délais)	
			Comptes non examinés (absence de dépôt ou dépôt hors délai)	Comptes examinés (déposés dans les délais)
I. Candidats astreints à déposer un compte	7047	96	48	6903
Candidats \geq 5 % des suffrages exprimés	5797	33	22	5742
<i>Avec recettes & dépenses</i>			21	5619
<i>Comptes "0"</i>			1	123
Candidats < 5 % des suffrages exprimés	1250	63	26	1161
<i>Avec recettes & dépenses</i>			15	931
<i>Comptes "0"</i>			11	230
II. Candidats dispensés du dépôt de compte	105			
Total général des candidats	7152			

Plus des quatre cinquièmes des 7 152 candidats en 2011 ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. Près de 19 % d'entre eux n'ont pas atteint ce seuil, contre 10,3 % en 2008. 365 candidats ont présenté un compte de campagne sans aucune dépense ni recette ; ils étaient 693 en 2008, et 1 728 en 2004. Enfin, parmi les 7 152 candidats ayant participé au scrutin de 2011, 664 ont présenté un compte de campagne exclusivement composé de concours en nature¹¹, dont 253 comptes éligibles au remboursement forfaitaire de l'État.

Selon les dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission dispose de six mois après le dépôt des comptes pour notifier ses décisions, sauf si le scrutin fait l'objet d'une protestation électorale initiale : le délai est alors ramené à deux mois après la date limite de dépôt des comptes.

Tableau 2

Le contentieux (comptes et circonscriptions)

	Nombre total de candidats	Concernés par un contentieux	%	Nombre total de cantons	Concernés par un contentieux	%
2004	8 159	806	9,87	1 224	108	8,82
2008	5 784	417	7,20	1 221	83	6,79
2011	7 152	531	7,42	1 262	85	6,73

Le nombre de scrutins donnant lieu à un contentieux croît légèrement entre les renouvellements de 2008 et 2011, tout en demeurant à un niveau inférieur à celui de 2004. Par conséquent, les élections cantonales ne s'inscrivent pas dans la tendance à la hausse

¹¹ Les concours en nature proviennent du candidat, des formations politiques, ou de tiers. Ils ne donnent lieu à aucun mouvement financier. Leur montant est évalué – sur la base de pièces justificatives – et inscrit dans le compte de campagne.

continue du contentieux électoral observée dans la plupart des élections, et notamment lors des élections régionales de 2010 ou des représentants au Parlement européen¹² en 2009.

2. Montant global et ventilation des recettes et des dépenses déclarées

Pour les élections cantonales des 20 et 27 mars 2011, le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit à *39,86 millions d'euros en recettes et 38,49 millions d'euros en dépenses*, soit une hausse significative par rapport au scrutin de 2008, où le montant total des recettes et des dépenses s'élevait respectivement à 28,03 millions et 27,36 millions d'euros.

Hormis les candidats n'ayant pas déposé de compte et ceux ayant présenté un compte sans aucune recette ni dépense, le nombre de candidats s'élève à 6 498, pour un montant total de 38,49 millions d'euros de dépenses déclarées. La dépense moyenne s'élève donc à 5 924 euros par candidat lors des élections des 20 et 27 mars 2011 contre 5 517 euros par candidat lors du scrutin des 9 et 16 mars 2008, soit une hausse de 7,36 %. Lors des élections cantonales des 21 et 28 mars 2004, la dépense moyenne était de 5 542 euros par candidat. Toutefois, le constat d'une progression continue du montant moyen des frais engagés par les candidats scrutin après scrutin est remis en cause si l'on considère les dépenses en euros constants : la dépense moyenne par candidat s'élève alors à 5 727 euros en 2008 et 6 207 euros en 2004.

La dépense moyenne par candidat diffère selon le résultat obtenu : elle s'élève à 6 492 euros pour les 5 640 candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, contre 1 968 euros pour les 954 candidats n'ayant pas atteint ce seuil¹³.

¹² Voir le treizième rapport d'activité de la CNCCFP, page 31.

¹³ Ne sont pas pris en compte dans le calcul les candidats présentant un compte sans dépense ni recette et ceux n'ayant pas déposé leur compte de campagne.

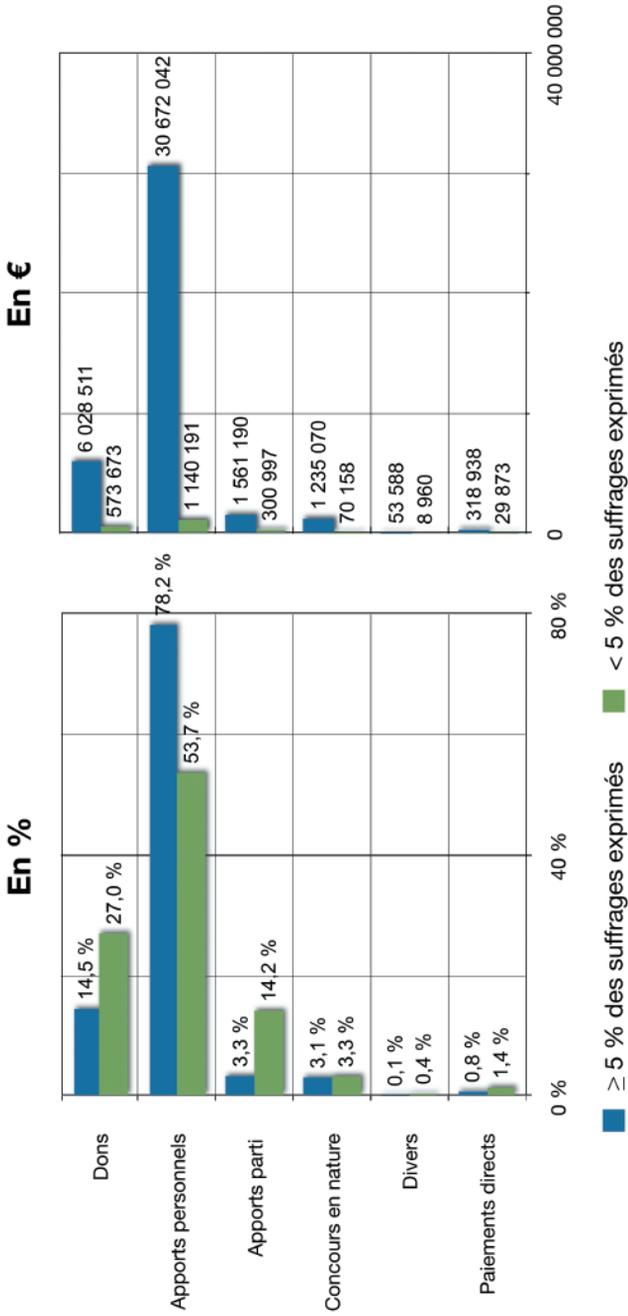
Tableau 3

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds et les suffrages obtenus

Origine de la recette	Origine détaillée	Total des recettes déclarées		Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
		€	%	€	%	€	%
Dons	Dons des personnes physiques	6 028 511	15,12	5 454 838	14,45	573 673	27,01
	Versements personnels du candidat	15 178 115	38,07	14 367 419	38,06	810 696	38,17
Apports personnels	Emprunt bancaire du candidat	7 723 432	19,37	7 576 772	20,07	146 660	6,91
	Emprunt auprès des formations politiques	7 007 597	17,58	6 831 057	18,10	176 540	8,31
	Emprunt auprès des personnes physiques	762 898	1,91	756 603	2,00	6 295	0,30
	Versements définitifs des formations politiques	932 527	2,34	712 110	1,89	220 417	10,38
Apports parti	Dépenses payées directement par les partis	628 663	1,58	548 083	1,45	80 580	3,79
	fournis par le candidat	341 961	0,86	317 641	0,84	24 320	1,15
Concours en nature	fournis par les formations politiques	627 028	1,57	602 154	1,60	24 874	1,17
	fournis par les personnes physiques	266 081	0,67	245 117	0,65	20 964	0,99
	Produits divers et financiers	53 588	0,13	44 688	0,12	8 960	0,42
Paiements directs	Frais financiers payés directement par le candidat	165 330	0,41	162 078	0,43	2 622	0,12
	Menues dép. payées directement par le candidat	153 608	0,39	126 357	0,33	27 251	1,28
Total		39 869 399	100	37 745 547	100	2 123 852	100

Graphique 1

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds et les suffrages obtenus



Le tableau 3 illustre les différences dans le mode de financement selon les candidats, en fonction des résultats obtenus. Les comptes des candidats ayant recueilli au moins 5 % des voix se distinguent par *une nette prépondérance de l'apport personnel* (78,2 %), et à l'intérieur de celui-ci, par un recours à l'emprunt plus marqué, qu'il soit consenti par les banques ou par les formations politiques (38 % des recettes). Les dons de personnes physiques représentent moins de 15 % des fonds et l'apport des partis est limité à 3,34 % du total des recettes.

Dans les comptes des candidats dont le résultat est inférieur au seuil de 5 %, *l'apport personnel ne représente plus que la moitié des fonds*, les ressources d'emprunt n'apportant que 15,52 % du financement. Le poids des dons de personnes physiques et celui des contributions des partis est en revanche nettement plus élevé, avec respectivement 27 % et 14,17 % des recettes.

L'origine des recettes des candidats aux élections de 2011 présente nombre de similitudes avec celle des candidats présents lors scrutin de 2008.

Des évolutions peuvent toutefois être relevées, tout particulièrement dans la composition même de l'apport des candidats. Ainsi, les versements personnels représentaient 45,6 % du total de leurs recettes en 2008 contre 38,06 % en 2011. La part des prêts consentis par les établissements bancaires recule de 2,73 % alors que celle des emprunts accordés par les formations politiques progresse de 7,68 % de 2008 à 2011. Ces éléments sont cohérents avec la constatation qui a été précédemment faite d'une diminution du nombre de candidats susceptibles de bénéficier d'un remboursement.

L'examen des dépenses engagées durant la campagne en fonction de leur nature illustre *la prépondérance des frais d'impression et de publication* (hors campagne officielle) : premier poste de dépenses, ceux-ci représentent 57,54 % du montant total des frais. Ajoutés aux frais postaux et de distribution et aux frais de transports et de réception, ces trois postes représentent près des trois quart des dépenses engagées lors de ce scrutin.

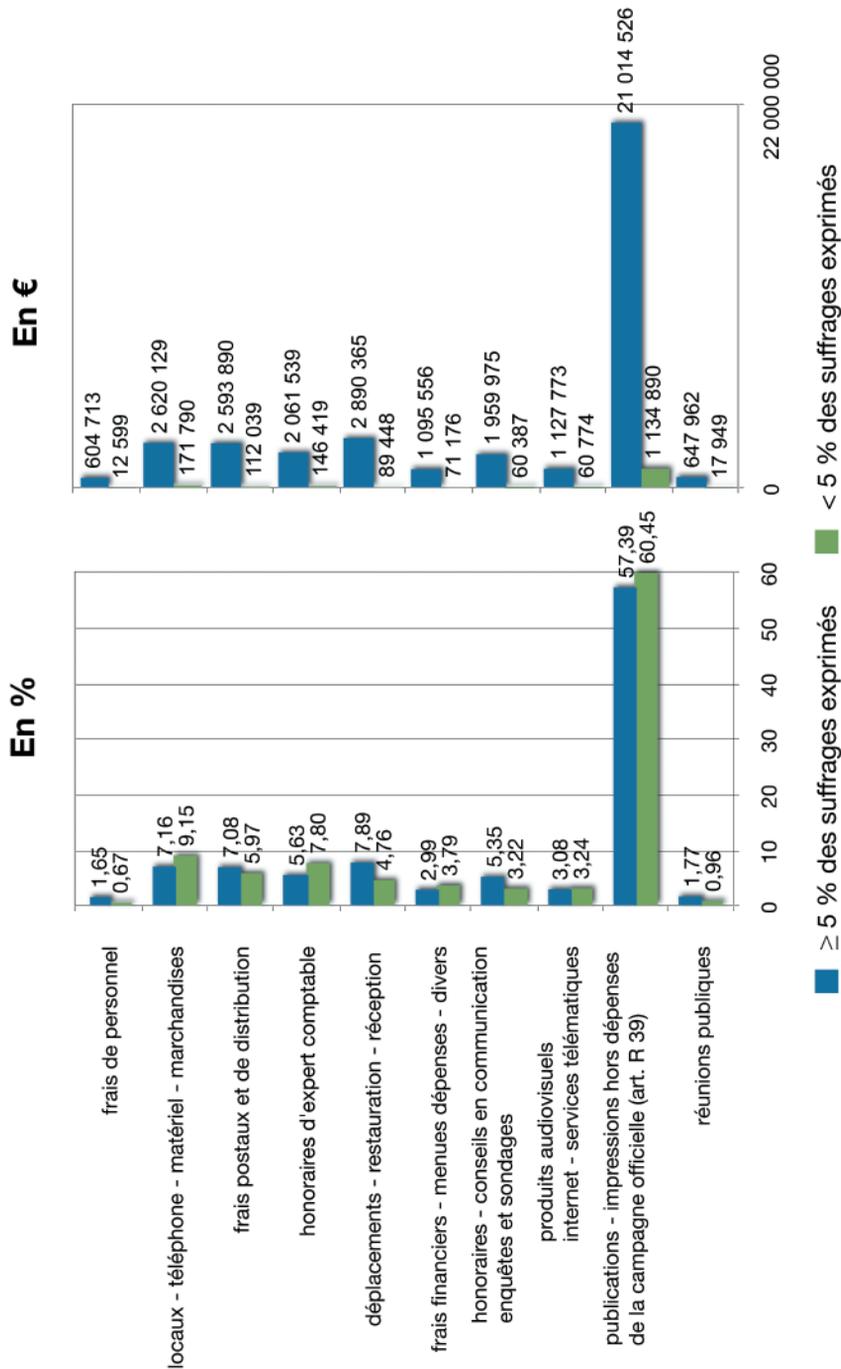
Tableau 4

Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages obtenus

Nature des dépenses	Total des dépenses déclarées		Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés			
	€	%	€	%	€	%		
Fonctionnement	frais de personnel	617 312	1,60	604 713	1,65	12 599	0,67	
	locaux - téléphone - matériel - marchandises	2 791 919	7,25	2 620 129	7,16	171 790	9,15	
	frais postaux et de distribution	2 705 929	7,03	2 593 890	7,08	112 039	5,97	
	honoraires d'expert comptable	2 207 958	5,74	2 061 539	5,63	146 419	7,80	
	déplacements - restauration - réception	2 979 813	7,74	2 890 365	7,89	89 448	4,76	
	frais financiers - menues dépenses - divers	1 166 732	3,03	1 095 556	2,99	71 176	3,79	
	<i>Sous-total</i>	<i>12 469 663</i>	<i>32,39</i>	<i>11 866 192</i>	<i>32,41</i>	<i>603 471</i>	<i>32,14</i>	
	Propagande	Honoraires - conseils en communication - enquêtes et sondages	2 020 362	5,25	1 959 975	5,35	60 387	3,22
		produits audiovisuels - internet - services télématiques	1 188 547	3,09	1 127 773	3,08	60 774	3,24
		publications - impressions hors dépenses de la campagne officielle (art. R 39)	22 149 416	57,54	21 014 526	57,39	1 134 890	60,45
réunions publiques		665 911	1,73	647 962	1,77	17 949	0,96	
<i>Sous-total</i>		<i>26 024 236</i>	<i>67,61</i>	<i>24 750 236</i>	<i>67,59</i>	<i>1 274 000</i>	<i>67,86</i>	
Total	38 493 899	100	36 616 428	100	1 877 471	100		

Graphique 2

Ventilation par nature des dépenses selon les suffrages obtenus



La répartition globale des dépenses par nature n'a guère évolué entre les deux dernières élections cantonales. Il est toutefois possible de relever un très léger recul de 2,26 % des frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) entre 2008 et 2011. Cette évolution est cependant beaucoup moins marquée que celle observée lors des élections régionales de 2010 et des élections des représentants au Parlement européen de 2009¹⁴.

La comparaison des dépenses engagées par les candidats selon leur résultat offre moins de contrastes par rapport aux récents scrutins, et plus particulièrement celui des élections des conseillers régionaux des 14 et 21 mars 2010. On relève un quasi équilibre entre frais de fonctionnement et frais de propagande, que les candidats aient atteint ou non le seuil des 5 % de suffrages exprimés.

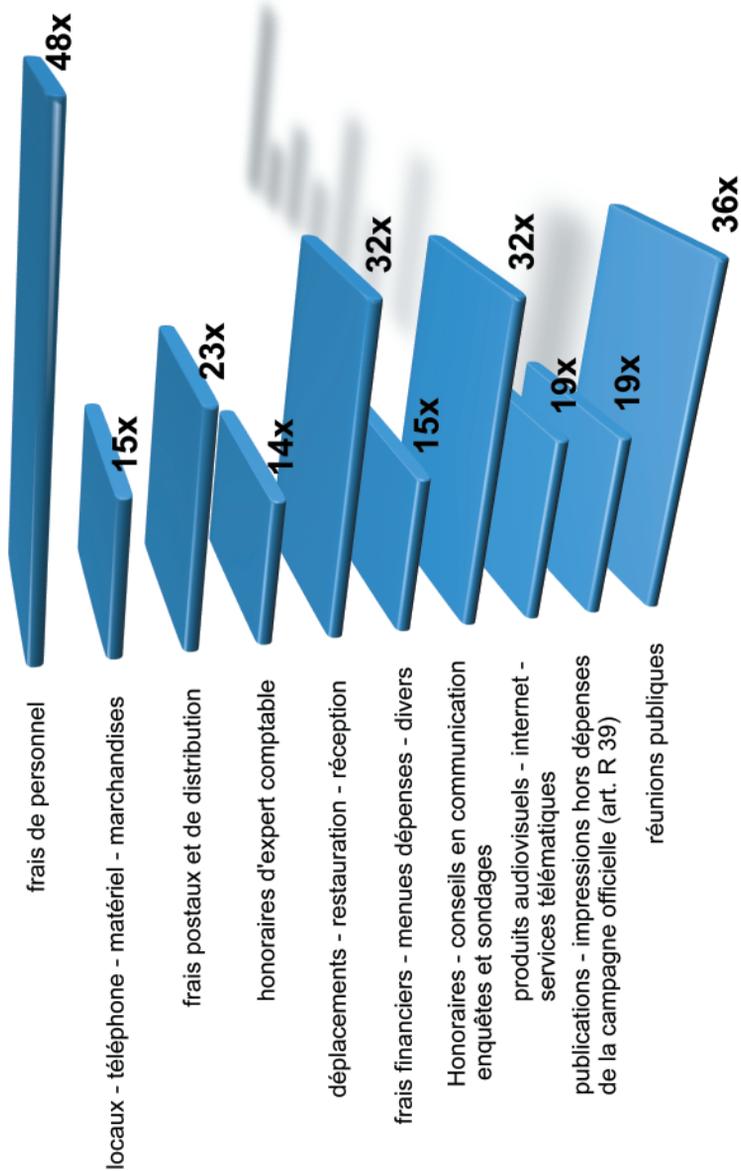
Une proportion légèrement plus importante des frais d'impression et de publication (hors campagne officielle), +3,06 %, et des dépenses plus réduites en matière de déplacement et de frais de réception, -3,13 %, caractérisent les dépenses des comptes n'ayant pas atteint ce seuil.

¹⁴ Voir le treizième rapport d'activité, page 38, et le douzième rapport d'activité, page 59.

Graphique 3

Ventilation par nature des dépenses - échelle des montants dépensés
Comparaison candidat $\geq 5\%$ des suffrages / candidat $< 5\%$ des suffrages

(par exemple, le 1^{er} dépense en moyenne 23 fois plus que le 2^d en frais postaux et de distribution)



Chapitre II

Les décisions de la commission

1. Bilan général

Hormis la constatation d'absence de dépôt ou de dépôt hors délai du compte de campagne, la commission peut prendre trois types de décisions, selon les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral : l'approbation simple, l'approbation après réformation (entraînant une modification du montant des dépenses et des recettes) et le rejet du compte de campagne.

Lorsqu'elle approuve un compte de campagne (soit en l'approuvant simplement, soit en l'approuvant après réformation), la commission détermine le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État.

De plus, la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 modifie l'article L. 52-11-1 du Code électoral et introduit un troisième alinéa. Celui-ci précise que « dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités ». La commission avait pu exercer ce pouvoir uniquement pour l'examen des comptes de campagne des candidats à la présidence de la République des 22 avril et 6 mai 2007. Cette disposition a été ainsi étendue et appliquée dans le cadre des élections cantonales des 20 et 27 mars 2011. La loi confère à la commission une marge d'appréciation en lui permettant de sanctionner financièrement une irrégularité, dans la mesure où celle-ci n'est pas d'une gravité telle qu'elle doive entraîner le rejet du compte de campagne. Les décisions correspondantes apparaissent dans le tableau suivant sous le terme de « modulation ».

Le tableau qui suit montre, pour les trois dernières élections cantonales, la répartition des décisions de la commission.

Tableau 5

Les décisions de la commission à la suite des élections des conseillers généraux de 2004, 2008 et 2011 (pour cette dernière année, le tableau ne comprend pas les 105 candidats dispensés de l'obligation de dépôt d'un compte).

	2004		2008		2011	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Absence de dépôt	192	2,35	132	2,28	96	1,36
Dépôt hors délai	67	0,82	72	1,24	48	0,68
Approbation simple	6 273	76,88	4 296	74,27	3 825	54,29
<i>Approbation avec modulation</i>	0	0	0	0	23	0,32
Approbation après réformation	1 401	17,17	1 145	19,80	2 854	40,49
<i>Approbation après réformation avec modulation</i>	0	0	0	0	45	0,63
Approbation tacite	11	0,13	1	0,02	0	0
Rejet	215	2,64	138	2,39	156	2,21
Total	8 159	100	5 784	100	7 047	100

Une comparaison fondée sur les trois derniers scrutins permet de constater le recul du nombre de comptes de campagne déposés hors délais. Le nombre de comptes non déposés recule également, conséquence logique de l'assouplissement de la loi pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de dons de personnes physiques. Il en est de même pour les décisions de rejet prises par la commission, celle-ci pouvant faire usage de son nouveau pouvoir de modulation.

L'évolution la plus notable réside dans la diminution du nombre des approbations simples. Elles représentaient près des trois quarts des décisions de la commission lors des scrutins de 2004 et de 2008 ; leur part s'élève à 54,29 % en 2011. Les approbations après réformations ont connu une évolution inverse, passant de moins d'un cinquième des décisions en 2004, à plus de 40 % des décisions en 2011. Cette hausse du nombre d'approbations après réformation s'inscrit dans une tendance générale, observée – de façon certes nuancée selon les scrutins – dans l'ensemble des élections de ces dernières années (voir notamment treizième rapport d'activité, page 40), mais s'explique essentiellement par le nombre des *réformations effectuées sur les intérêts d'emprunt*. (voir paragraphe 2, point b ci-après).

2. Les réformations

a) Vue d'ensemble

La commission a pris 2 899 décisions d'approbation après réformation, dont les principaux motifs ont été les suivants :

- réduction du montant des intérêts pour éviter tout enrichissement sans cause ;
- dépenses dénuées de caractère électoral (non effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs) ;
- dépenses post-scrutin ;
- réduction à la valeur d'usage du coût du matériel acheté.

En valeur relative, les réformations décidées par la commission ont principalement porté sur les postes de dépenses suivants :

- intérêts *financiers* (21,13 % du montant total des frais financiers inscrits dans les comptes de campagne ont été réformés par la commission. Les sommes retranchées des comptes sur ce poste représentent 14,54 % du montant total des réformations) ;
- achats de matériel ;

- frais de réception ;
- frais de téléphone et de communication.

Tableau 6

Montants globaux des réformations de dépenses et de recettes en euros

	Déclaré	Réformation	Retenu	%
Dépenses totales	38 493 899	1 073 922	37 419 977	2,79 %
<i>dont candidat ≥ 5 % S.E.</i>	36 616 428	834 365	35 782 063	2,28 %
Recettes totales	39 869 399	1 032 620	38 836 779	2,59 %
<i>dont candidat ≥ 5 % S.E.</i>	37 745 547	832 410	36 913 137	2,21 %
Apport personnel	30 990 980	951 445	30 039 535	3,07 %
<i>dont candidat ≥ 5 % S.E.</i>	29 820 916	759 866	29 061 050	2,55 %

En valeur absolue, les *frais d'impression et de publication hors campagne officielle* constituent le poste de dépense le plus affecté par les réformations ; avec un montant de 487 116 euros retranchés des comptes de campagne, ils représentent 45,35 % du montant total des réformations.

Selon les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral, les frais de la campagne officielle définis à l'article R. 39 du même code ne peuvent être inscrits dans le compte. Les candidats peuvent néanmoins inscrire dans leur compte le coût des suppléments qualitatifs ou quantitatifs liés à ces dépenses de propagande. La commission a retranché des dépenses relevant de la campagne officielle dans 256 comptes de campagne, dont 111 étaient éligibles au remboursement forfaitaire de l'État.

Le montant total des réformations effectuées par la commission demeure peu élevé : il s'élève à 1 073 922 euros, soit 2,78 % des dépenses déclarées. En 2008, ce taux était de 3,83 % et de 4,38 % en 2004.

b) Intérêts d'emprunt et enrichissement sans cause du candidat

Dans son précédent rapport d'activité, la commission avait signalé la question du remboursement des intérêts d'emprunt payés par anticipation ouvrant droit à remboursement. En effet, si un candidat a été rapidement remboursé de ses dépenses de campagne par l'État, il est alors en mesure de rembourser plus tôt son emprunt et donc de demander à l'organisme prêteur la restitution des intérêts non échus. Ces intérêts ayant été par ailleurs remboursés intégralement par l'État, dans la limite de douze mois, il était apparu un risque d'enrichissement sans cause du candidat.

Dans le cadre de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections cantonales de 2011, la commission, afin d'éviter un tel enrichissement, a été amenée à modifier sa position s'agissant du montant des intérêts d'emprunt pouvant ouvrir droit au remboursement de l'État. Ainsi, elle a considéré que si les intérêts payés jusqu'au dépôt du compte ou par anticipation pouvaient toujours ouvrir droit au remboursement, il y avait lieu de reconsidérer la durée de prise en compte de ces intérêts ; la commission reprenait ainsi l'idée avancée dans son dernier rapport d'activité.

Auparavant, la commission acceptait que le candidat fasse figurer dans son compte de campagne les intérêts payés par anticipation pour une période de douze mois à compter de l'élection. Or, si un scrutin faisait l'objet d'une contestation devant le juge de l'élection, si la commission rendait ses décisions avant l'expiration du délai de six mois qui lui est imparti pour se prononcer, ou encore si les préfetures étaient en mesure de verser rapidement les sommes dues aux candidats, le remboursement par l'État intervenait donc avant le terme des douze mois.

En conséquence, s'appuyant sur l'analyse des élections antérieures, la commission a réduit de douze à neuf mois après l'élection la période maximale de comptabilisation des intérêts. Cette position a été affinée dans les hypothèses de scrutins contentieux pour lesquels les décisions de la commission intervenaient dans un

délai restreint, ou de scrutins non contentieux, pour lesquels une décision serait intervenue rapidement. Dans ces cas là, la commission a réformé le montant des intérêts inscrits dans le compte en fonction de la date prévisible de remboursement, afin d'éviter tout risque d'enrichissement sans cause. Toutefois, faute de connaître précisément la date à laquelle le candidat serait effectivement remboursé par l'État et le montant exact des intérêts contractuellement dus jusqu'à la date à laquelle elle statue, la commission a introduit dans le dispositif de ses décisions un article permettant à tout candidat, qui s'y croit fondé, de présenter devant la commission une demande de remboursement complémentaire relative aux intérêts d'emprunt. Cette demande doit être complétée d'une part, par une attestation de l'organisme prêteur indiquant la date du remboursement du capital emprunté et le montant des intérêts définitivement payés pour une période postérieure, en principe au 31 décembre 2011, le remboursement anticipé étant limité au maximum à neuf mois après l'élection comme cela a été indiqué plus haut¹⁵, d'autre part, par les références relatives à la date du remboursement effectif des dépenses de campagne par l'État.

À la date du présent rapport, quatre candidats ont formé devant la commission une demande de remboursement complémentaire relative aux intérêts d'emprunt. Ces demandes ont été rejetées car seuls ont une finalité électorale, s'ils ont été payés avant le dépôt du compte, les intérêts d'emprunt versés pour une période antérieure au remboursement par l'État des frais de campagne. Ainsi, la commission considère que les intérêts contractuels cessent d'être dus à la date de remboursement du capital emprunté. Par conséquent, il ne pouvait être fait droit à la demande des requérants dans la mesure où il appartenait au parti politique, organisme prêteur auquel trois de ces candidats avaient remboursé le capital et payé la totalité des intérêts demandés, de reverser aux candidats

¹⁵ La date du 31 décembre 2011 a été arrêtée en fonction du nouveau délai accepté par la commission s'agissant du remboursement par anticipation des intérêts qui a été limité à neuf mois après l'élection. Toutefois, cette date a varié du fait des décisions prises dès le mois de juillet par la commission, ainsi, pour des décisions prises en juillet, le remboursement par anticipation des intérêts a été limité au 30 septembre 2011, date prévisible de remboursement par la préfecture. Ce remboursement a ensuite été limité au 30 novembre 2011 pour les décisions prises en septembre...

les intérêts non échus réformés par la commission et donc non remboursés. En revanche, pour le dernier candidat, il ne pouvait non plus être fait droit à sa demande puisque l'établissement bancaire lui avait remboursé le trop perçu d'intérêts.

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

En application des dispositions de l'article L. 52-11-1 du Code électoral, les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Lors du scrutin de 2011, ces candidats ont déclaré 36,62 millions d'euros de dépenses. Le montant du remboursement s'élève à 26,83 millions d'euros, soit 73,27 % des dépenses totales. Ce taux est stable puisqu'il s'élevait à 73,02 % lors du scrutin de 2008.

Sur les 6 903 candidats du scrutin de 2011 ayant déposé leur compte de campagne dans les délais : 5 305 soit 76,85 % d'entre eux ont perçu un remboursement. Ce taux était de 76,78 % en 2008. Parmi les 5 797 candidats éligibles au remboursement de l'État, 492 n'ont reçu aucun remboursement, soit parce que leur compte ne comportait aucun apport personnel lors du dépôt ou après réformation (408 cas), soit par suite du rejet du compte de campagne (84 cas).

Tableau 7

Proportion de l'apport personnel déclaré remboursée aux candidats éligibles au remboursement, sur la base des recettes déclarées

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	1 666	31,40
≥ 90 % et < 100 %	2430	45,81
≥ 80 % et < 90 %	517	9,75
< 80 %	692	13,04
Total	5 305	100,00

La part de l'apport personnel remboursée aux candidats de 2011 demeure élevée, mais recule par rapport à 2008 : *plus de 77 % des 5 305 candidats ayant bénéficié d'un remboursement ont récupéré au moins 90 % de leur apport personnel*, contre 81,7 % en 2008. Passant de 2 580 à 1 666 entre 2008 et 2011, le nombre de candidats ayant reçu un remboursement égal au montant de leur apport personnel baisse de 28 % entre les deux derniers scrutins. Cette diminution est liée au plus grand nombre de réformations, touchant notamment aux intérêts d'emprunts (voir supra).

Sur ces 1 666 candidats, 19 ont perçu un remboursement alors qu'ils avaient déclaré un apport personnel nul : l'examen des comptes de campagne a révélé des erreurs d'imputation des recettes corrigées par la commission à l'issue de la procédure contradictoire. Les sommes correspondant en réalité à l'apport personnel du candidat ont ainsi été régulièrement comptabilisées. Les candidats ont donc pu obtenir le remboursement de l'apport personnel auquel ils avaient droit.

Le cas échéant, la commission détermine *la dévolution*, soit le montant du solde positif du compte de campagne ne provenant pas de l'apport personnel du candidat. Cette somme doit être reversée à une association de financement d'un parti politique ou à un établissement reconnu d'utilité publique, afin de prévenir tout enrichissement sans cause. Pour le scrutin de mars 2011, la dévolution, effectuée sous la surveillance du préfet, a concerné 197 candidats pour un montant total de 220 102 euros.

4. La diminution du remboursement comme sanction d'une irrégularité, ou « modulation »

Au terme de l'examen des comptes de campagne des élections cantonales, la commission a exercé *la nouvelle possibilité qui lui est reconnue par la loi* à 68 reprises, soit en prenant une décision d'approbation simple avec modulation (23 cas), soit en prenant une décision d'approbation après réformation et avec modulation (45 cas).

L'impact financier de ces décisions est limité : elles ont conduit à diminuer le montant des remboursements forfaitaires, au total de 6 375 euros pour les premiers cas, et de 14 865 euros pour les seconds ; *mais cette modulation du remboursement a permis d'éviter un rejet* dont la sanction consistant en la privation du remboursement forfaitaire de l'État aurait pu paraître trop sévère au regard de l'irrégularité constatée et aurait conduit à saisir le juge de l'élection afin qu'il prononce éventuellement une sanction complémentaire d'inéligibilité.

Dans la plupart des cas, la modulation était motivée par l'une des irrégularités suivantes : don de personne morale ; don de personne physique irrégulier ; dépense omise ; paiement direct par le candidat, de faible montant, notamment au regard du total des dépenses engagées. Le montant maximum de la diminution du remboursement opérée a été de 1 200 euros, le montant minimum de 30 euros.

5. Les décisions de rejet

Lorsqu'elle constate la méconnaissance d'une formalité substantielle ou l'existence d'une irrégularité particulièrement grave par sa nature ou son montant, la commission rejette le compte de campagne. Le tableau suivant permet de comparer les motifs de rejet pour les trois dernières élections cantonales.

Pour les élections des 20 et 27 mars 2011, la commission a prononcé 156 décisions de rejet : pour 32 d'entre elles, la commission a relevé plusieurs motifs, seul le premier motif de rejet, correspondant à la méconnaissance d'une formalité substantielle, a été considéré et comptabilisé dans le tableau suivant.

Tableau 8

Analyse des décisions de rejet prononcées en 2004, 2008 et 2011

Motif principal du rejet	2004		2008		2011	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%
Absence d'expert-comptable ou visa tardif	86	40,38	58	42,03	61	39,10
Paiement direct	60	28,17	41	29,71	26	16,67
Absence de pièce justificative	23	10,80	6	4,35	18	11,54
Dépense omise : compte insincère	2	0,94	6	4,35	16	10,26
Don et concours en nature de personne morale	13	6,10	2	1,45	13	8,33
Irrégularité dans le compte du mandataire / absence d'ouverture de compte bancaire	0	0	5	3,62	13	8,33
Problème lié aux dons de personnes physiques	1	0,47	3	2,17	3	1,92
Publicité commerciale interdite	0	0	0	0	3	1,92
Compte en déficit	4	1,88	4	2,90	2	1,28
Absence de mandataire financier / annexe 5 non présentée*	22	10,33	11	7,97	1	0,64
Dépense non payée à la date de dépôt du compte	1	0,47	2	1,45	0	0
Dépassement de plafond	0	0	0	0	0	0
Incompatibilité	1	0,47	0	0	0	0
Total	213	100	138	100,00	156	100

(*) Le mandataire financier d'un candidat présentant un compte sans dépense ni recette (ainsi dispensé du visa de l'expert-comptable) doit impérativement signer l'annexe 5 selon laquelle aucune recette n'a été perçue et aucune dépense engagée.

Le tableau n° 8 permet de mettre en exergue certaines constantes et des évolutions. Ainsi, le défaut de présentation du compte par un expert-comptable représente toujours la première cause de rejet, comme dans la plupart des scrutins. Les irrégularités liées au paiement direct de dépenses par le candidat, si elles représentent encore plus de 16 % des motifs de rejet, sont en net recul.

En revanche, les comptes de campagne ayant bénéficié de dons ou de concours en nature de personnes morales ou de formations politiques non habilitées à financer une campagne électorale sont plus nombreux qu'en 2008. Le nombre de comptes ne retraçant pas l'intégralité des dépenses engagées pour l'élection et ceux pour lesquels des pièces justificatives sont manquantes est en forte augmentation ; ils représentent près de 22 % des décisions de rejet en 2011, contre moins de 9 % en 2008.

Tableau 9
Montants globaux des comptes rejetés

	Total des comptes	Comptes rejetés	
	€	€	%
Dépenses totales	38 493 899	561 765	1,46
dont candidat ≥ 5 % des suffrages exprimés	36 616 428	376 778	1,03
Recettes totales	39 869 399	613 675	1,54
dont candidat ≥ 5 % des suffrages exprimés	37 745 547	396 371	1,05
Apport personnel total	30 990 980	428 100	1,38
dont candidat ≥ 5 % des suffrages exprimés	29 820 916	280 369	0,94

Une décision de rejet prive le candidat de son droit au remboursement et entraîne la saisine d'office du juge de l'élection, en application des dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral. Pour les élections cantonales, il s'agit du tribunal administratif territorialement compétent. Sur les 156 décisions de rejet prises par la commission lors de l'examen des comptes pour les élections des 20 et 27 mars 2011, 84 candidats avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et 78 d'entre eux avaient financé tout ou partie de leur dépenses sur apport personnel.

Chapitre III

Les suites des décisions

Lorsque la commission rejette un compte de campagne ou constate que le compte n'a pas été déposé ou que le dépôt est intervenu postérieurement au délai légal, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection, selon les dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral. Celui-ci doit statuer sur la sanction d'inéligibilité susceptible d'être prise à l'encontre du candidat. À la suite des élections cantonales de mars 2011, la commission a saisi les tribunaux administratifs territorialement compétents du cas de 300 candidats, contre 474 et 342 respectivement à la suite des scrutins de 2004 et 2008.

1. Les décisions relatives à l'inéligibilité prononcées par les tribunaux administratifs

L'article L. 118-3 du Code électoral dans sa rédaction résultant de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 dispose :

« Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrit à l'article L. 52-12.

Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement des premier à troisième alinéas est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office ».

Il est rappelé que la version antérieure de ce texte était la suivante :

« Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité.

Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office ».

Pour l'application des nouvelles dispositions, Il convient de distinguer les différents cas de saisine du juge par la commission. En cas de constat de l'absence de dépôt d'un compte ou de son dépôt au-delà du délai légal, la saisine du juge par la commission est obligatoire. Celui-ci conserve la possibilité de prononcer ou non l'inéligibilité comme dans l'ancienne rédaction de l'article L. 118-3, mais s'il décide in fine de la prononcer, il peut alors en moduler la durée mais pas la portée. Lorsque la commission décide de rejeter un compte, les modifications introduites par la loi du 14 avril 2011 impliquent que le juge se prononce sur l'existence d'une volonté de fraude et sur le degré de gravité du manquement aux règles, sans que l'intéressé ait à apporter la preuve de sa bonne foi.

La commission, pour sa part, a considéré qu'elle ne pouvait approuver le compte, avec ou sans réformation, soit parce que le

candidat a méconnu une formalité substantielle, soit parce que le compte comporte des irrégularités qu'elle considère comme ne pouvant être sanctionnées par une simple diminution du remboursement. En ce cas, le juge, dès lors qu'il considère que la commission n'a pas commis une erreur de droit en rejetant le compte, se prononce seulement sur l'inéligibilité du candidat et le cas échéant, l'annulation de l'élection et la démission d'office du candidat élu.

Dans le cadre du contrôle des élections cantonales des 20 et 27 mars 2011, la commission a saisi le juge de l'élection (tribunal administratif) pour les comptes de 300 candidats : 156 rejets, 96 constats d'absence de dépôt et 48 constats de dépôt tardif.

Les décisions prises par la commission n'ont pas été remises en cause par le juge dans 228 cas sur un total de 257 jugements reçus au 29 février 2012. La commission s'étant désistée dans 1 cas, le juge ayant prononcé 2 décisions de non lieu à statuer suite au décès des candidats, la saisine de la commission a été rejetée dans 26 cas. Dans 9 cas, la commission a interjeté appel, soit parce que le juge avait rejeté sa saisine tout en considérant par ailleurs qu'elle n'avait pas commis d'erreur de droit, soit sur le fond de la décision.

Compte tenu du calendrier électoral et législatif, la question de l'application des nouvelles dispositions de l'article L. 118-3 se posait. Dans sa décision du 4 juillet 2011 relative aux élections régionales d'Île-de-France, le Conseil d'État avait considéré qu'il incombait au juge de l'élection, lorsqu'il était saisi de conclusions tendant à ce qu'un candidat dont le compte de campagne était rejeté soit déclaré inéligible et à ce que son élection soit annulée, de faire application, le cas échéant, d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date des faits litigieux et celle à laquelle il statue.

La lecture des différents jugements rendus par les tribunaux administratifs en première instance, statuant comme juge de l'élection, à la date du 29 février 2012 conduit à constater qu'en pratique, le juge a pris sa décision en appliquant tantôt les dispositions de l'ancien article L. 118-3, tantôt celles de sa nouvelle

rédaction, éventuellement limitées à celles considérées comme « plus douces ».

Dans certains cas, le juge a envisagé l'application du texte en fonction de la date de l'irrégularité, considérant que pour une irrégularité relative au financement de la campagne survenu avant la publication de la loi, il convenait d'appliquer l'ancien article L. 118-3 mais que pour une irrégularité relative au dépôt du compte lui-même, postérieure pour la quasi-totalité des candidats à la date de publication de la loi nouvelle (19 avril 2011), il convenait d'appliquer cet article dans sa nouvelle rédaction, et en conséquence d'apprécier si les conditions plus restrictives conduisant à prononcer l'inéligibilité étaient réunies.

Le tableau suivant distingue les décisions de la commission et les jugements rendus par les tribunaux administratifs selon le type de saisine :

Tableau 10
Décisions de la commission et jugements rendus par les tribunaux administratifs, selon le type de saisine

	Type de saisine par la commission			
	Absence de dépôt	Dépôt hors-délai	Rejet	Total
Saisines du juge	96	48	156	300
Jugements reçus au 29/02/2012	80	38	139	257
- Inéligibilité	61	31	87	179
- Non lieu à inéligibilité	18	6	51	75
- Non lieu à statuer	1	1	1	3

Les décisions relatives à l'inéligibilité se répartissent de la manière suivante :

Tableau 11
Décisions des tribunaux administratifs relatives à l'inéligibilité

Durée de l'inéligibilité	Élections concernées		
	Cantoniales	Toutes élections	Total
3 mois	1	1	2
6 mois		14	14
1 an	97	55	152
18 mois		4	4
2 ans		6	6
3 ans		1	1
Total	98	81	179

Deux décisions¹⁶ ont abouti à l'annulation de l'élection, les candidats, déclarés inéligibles toutes élections pendant un an, étant démis de leur mandat, l'un pour absence d'un compte bancaire dédié à la campagne, l'autre pour paiements directs excessifs.

2. Les recours gracieux et contentieux

Les décisions d'approbation après réformation peuvent être contestées soit devant la commission par la voie du recours gracieux, soit devant le tribunal administratif de Paris par un recours de plein contentieux.

¹⁶ non encore définitives à la date du présent rapport.

Les candidats disposent d'un délai de deux mois à compter de la notification de leur décision pour présenter un recours gracieux devant la commission, qui doit se prononcer dans les deux mois. La commission a été destinataire de 78 recours gracieux, contre 35 et 73 lors des dernières élections cantonales de 2008 et 2004. Parmi ceux-ci, 63 étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation. Ainsi, 2,17 % des décisions d'approbation après réformation prises dans le cadre des élections des 20 et 27 mars 2011 ont été contestées par les candidats.

Quatorze autres candidats dont le compte de campagne a été approuvé sans réformation ont présenté un recours gracieux devant la commission, pour des motifs variés : rectification d'une erreur matérielle, réintégration d'une dépense non comptabilisée par erreur, annulation de la dévolution, ou contestation du calcul du pourcentage des suffrages exprimés afin d'être éligible au remboursement forfaitaire de l'État. La commission en a rejeté 8, déclaré 2 d'entre eux irrecevables et en a accepté 4.

Un recours gracieux a été déclaré irrecevable dans la mesure où il contestait une décision de rejet : dans ce cas de figure, la commission a l'obligation de prononcer un non-lieu à statuer, puisqu'elle a déjà saisi le juge de l'élection et n'est donc plus compétente.

Au 29 février 2012, la commission avait examiné la totalité des recours gracieux.

Tableau 12
Traitement des recours gracieux

Décisions de la commission relatives aux recours gracieux				
Irrecevable	Rejet	Acceptation partielle	Acceptation	Total
16	38	10	14	78

La commission a admis - en tout ou en partie - 24 recours gracieux, principalement dans les cas où le candidat apportait de nouveaux éléments, ou pour corriger une mauvaise interprétation des documents joints au compte voire une erreur matérielle.

La commission a donc accepté au moins partiellement un tiers des recours gracieux, soit légèrement moins qu'en 2008, où 37,14 % des recours avaient été favorablement accueillis. Après examen, 29 603 euros - soit 2,75 % du montant total des sommes retranchées dans les comptes ayant fait l'objet d'une décision d'approbation après réformation - ont été réintégrés dans les comptes de campagne des candidats concernés.

Trois candidats ont été dispensés de dévolution, pour un montant total de 5 143 euros, suite à l'examen des arguments présentés dans les recours.

Enfin, 38 recours ont été rejetés sur le fond, aucun élément nouveau ne venant étayer la demande du candidat, et 16 ont été déclarés irrecevables (présentés par des tiers sans intérêt à agir ou postérieurement au délai de deux mois).

Partie **3** Troisième partie

Le respect des obligations comptables des partis et groupements politiques

1. Les comptes des partis pour l'exercice 2010

Au titre de l'exercice 2010, 297 *formations politiques* au total étaient initialement tenues de déposer des comptes, certifiés par deux commissaires aux comptes, au plus tard le 30 juin 2011. Parmi celles-ci, 40 étaient éligibles à l'aide budgétaire publique en 2010, 14 ne pouvaient la percevoir car n'ayant pas déposé des comptes conformes pour l'exercice 2009 et 243, non bénéficiaires de l'aide budgétaire publique directe, avaient disposé pour l'année 2010 d'au moins un mandataire chargé de recueillir les fonds.

La commission a considéré qu'une formation politique qui était normalement tenue de déposer ses comptes pour l'exercice 2010 était dispensée de les déposer. En effet, le parti dont la dissolution a été prononcée en 2011 avait omis de déclarer la fin des fonctions de son mandataire décidée en 2008 mais clôturé son compte la même année. Aussi, est-ce un total de 296 partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 qui étaient tenus en définitive de déposer un compte.

Les comptes sommaires des 239 partis ayant déposé leurs comptes à la commission ont été publiés au *Journal officiel* du 27 décembre 2011. Se fondant sur les constats de la commission, le décret n° 2012-191 du 7 février 2012 (*Journal officiel* du 9 février 2012) a réparti entre les partis bénéficiaires l'aide directe de l'État qui s'élève au total à 71,13 millions d'euros pour l'année 2012.

Au cours de l'année 2011, 30 nouvelles formations politiques sont entrées dans le champ de la loi et seront donc tenues de déposer des comptes 2011 au plus tard le 30 juin 2012.

2. L'application par la commission de la jurisprudence du Conseil d'État

Dans son treizième rapport d'activité 2010, la commission avait analysé le financement des campagnes électorales par les partis politiques au travers du financement direct des campagnes et de la facturation de prestations aux candidats. La commission avait notamment précisé les conditions d'exercice de ses missions au

regard de la jurisprudence du Conseil d'État.

Les missions de la commission relatives au contrôle du respect par les partis politiques de leurs obligations comptables sont prévues à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique :

« Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

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 à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du Code électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi. »

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE n° 327423, 9 juin 2010), en présence de comptes déposés en temps à la commission et certifiés par deux commissaires aux comptes, seules les constatations d'un périmètre des comptes incomplet ou d'une incohérence manifeste entre les comptes déposés et des données extérieures à la comptabilité autorisent la commission à constater qu'un parti politique n'a pas respecté les obligations comptables prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 précitée.

Ainsi, la commission se limite à un contrôle essentiellement formel du respect des obligations comptables des partis politiques ; à savoir, un contrôle portant sur le respect de l'obligation de dépôt des comptes, sur le respect des obligations tenant au périmètre de la comptabilité et sur le respect de l'obligation de faire certifier les comptes déposés.¹⁷

¹⁷ voir 13^e rapport d'activité 2010, pp. 86-89.

En application de cette jurisprudence, la commission a pour la première fois considéré qu'un parti politique ayant déposé des comptes d'ensemble certifiés par deux commissaires aux comptes n'avait malgré tout pas respecté ses obligations comptables en raison d'une incohérence manifeste avec les recettes déclarées par son mandataire à la commission.

En l'espèce, les comptes d'ensemble n'intégraient pas les recettes encaissées par son mandataire financier en 2010. Aussi la commission a-t-elle considéré que l'image que les comptes certifiés donnaient de la situation financière du parti était entachée d'une incohérence manifeste avec les données relatives à son mandataire financier à la disposition de la commission. Dès lors, la commission a déclaré que ce parti devait être regardé comme n'ayant pas respecté les obligations comptables prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

Saisie d'un recours gracieux par le parti politique concerné, la commission a rejeté ce recours.

En dehors de ces cas très particuliers, où les comptes d'un parti présentent une incohérence manifeste, le contrôle comptable repose exclusivement sur les commissaires aux comptes. C'est pourquoi, la commission s'attache particulièrement à ce que l'exercice de la mission de commissariat aux comptes soit défini avec précision et connu de l'ensemble des acteurs concernés.

3. L'avis du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) sur l'exercice de la mission de commissariat aux comptes dans les partis et groupements politiques

La mission légale des commissaires aux comptes, chargés de certifier les comptes d'ensemble des partis politiques, a la particularité pour les partis politiques de devoir s'exercer dans le cadre d'un « co-commissariat aux comptes » - dans les conditions prévues par le Code de commerce - quelle que soit leur surface financière.

La formulation par les commissaires aux comptes de leur opinion nécessite qu'ils obtiennent l'assurance raisonnable que les comptes, pris dans leur ensemble, ne comportent pas d'anomalies significatives. Ils doivent rendre compte de leur mission dans un rapport de certification qui comporte éventuellement des observations ou des réserves.

Au regard de l'importance de cette mission, la commission examine avec attention les rapports des commissaires aux comptes certifiant les comptes des partis qui lui sont déposés chaque année avant le 30 juin conformément à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Cet examen a conduit la commission à relever des différences d'approches des commissaires aux comptes, qui se traduisent par des rapports de certification dont la présentation et les termes diffèrent d'un parti à l'autre.

C'est pourquoi, compte tenu de ces pratiques hétérogènes et de la particularité des partis politiques par rapport à une entité économique classique, la commission a saisi le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) de questions concernant l'exercice de la mission de commissariat aux comptes dans les partis politiques.

Le H3C a décidé de rendre un avis¹⁷ traitant de trois points liés à l'exercice de la mission des commissaires aux comptes. Il s'agit :

- de l'étendue des obligations légales ;
- du référentiel comptable utilisé ;
- de l'application de certaines dispositions normatives.

a) L'étendue des obligations légales

Concernant l'étendue des obligations légales applicables aux commissaires aux comptes des partis politiques, le H3C rappelle qu'en application de l'article L. 820-1 du Code de commerce, les dispositions du Titre II du Livre VIII du Code de commerce sont

¹⁸ Avis 2011-21 du 28 novembre 2011 rendu par le Haut conseil du commissariat aux comptes en application de l'article R. 821-6 du Code de commerce sur une saisine portant sur l'exercice de la mission de commissariat aux comptes dans les partis et groupements politiques. L'avis du H3C est disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.h3c.org/fiches/avis05122011.htm>

applicables aux commissaires aux comptes nommés dans toutes les personnes et entités, quelle que soit la nature de la certification prévue dans leur mission.

Le H3C précise que parmi ces dispositions figurent notamment :

- l'article L. 823-9 qui prévoit la certification de la régularité, de la sincérité des comptes annuels et des comptes consolidés et du respect du principe d'image fidèle ainsi que la justification, par le commissaire aux comptes, de ses appréciations ;
- l'article L. 823-10 relatif au contrôle de la sincérité et de la concordance avec les comptes annuels des informations données dans le rapport de gestion et dans les documents adressés aux actionnaires ou associés sur la situation financière ou les comptes annuels.

Cependant, « l'alinéa 1^{er} de l'article L. 820-1 du Code de commerce précise que le dispositif de droit commun s'applique aux entités contrôlées "sous réserve des règles propres à celles-ci, quel que soit leur statut juridique". Il ne peut donc être imposé aux partis et groupements politiques un référentiel différent ou plus astreignant, pour l'établissement de leurs comptes, que celui résultant des règles qui leur sont applicables. »

b) Le référentiel comptable

La présentation et l'organisation de la comptabilité des partis politiques sont prévues par l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité relatif à la comptabilité des partis politiques et groupements politiques.

La commission a cependant parfois constaté des certifications portant sur des comptes dont la présentation n'était pas conforme à l'avis n° 95-2 ou des certifications dont le référentiel comptable retenu n'était pas l'avis n° 95-02.

Le H3C rappelle que la comptabilité des partis doit respecter les prescriptions de l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité. Ainsi, la certification des comptes d'ensemble des partis politiques doit être réalisée en référence à cet avis.

Cependant, le H3C souligne l'absence de référence de l'avis n° 95-02 au principe d'image fidèle. Ce principe, qui favorise une vision d'ensemble de l'entité concernée et permet de traduire la réalité d'une situation financière ou patrimoniale en l'absence d'une règle ad hoc ou en présence d'une règle inadaptée, ne pourra pas être reprise par le commissaire aux comptes pour exprimer son opinion sur les comptes.

Dès lors, l'opinion des commissaires aux comptes « sera formulée en termes de conformité des comptes, dans tous leurs aspects significatifs », et « pourra utilement faire référence, en particulier, au respect par les comptes du principe de sincérité, qui implique que les informations comptables donnent à leurs utilisateurs une description adéquate, loyale, claire, précise et complète des opérations, événements et situations ».

Compte tenu de l'analyse du H3C, il apparaît utile de revoir l'avis n° 95-02 relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques. À cet effet, la commission prendra une nouvelle fois l'attache de l'Autorité des normes comptables afin d'étudier les modalités de définition d'un nouveau référentiel comptable.

c) L'application de certaines dispositions normatives

La commission s'inquiète, depuis la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, de l'absence d'homologation de la norme 7-103 d'exercice professionnel relatif à la certification des comptes des formations politiques dont l'objet est de définir des principes fondamentaux et de préciser leurs modalités d'application concernant la mission des deux commissaires aux comptes désignés, en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988, par les formations politiques.

En effet, l'arrêté ministériel qui homologue les normes les rend opposables aux tiers. C'est pourquoi, afin d'éviter une incertitude trop importante quant à la définition et à la valeur juridique des missions confiées aux commissaires aux comptes des partis politiques, la commission souhaitait connaître avec précision le cadre normatif qui leur est applicable.

En réponse, le H3C considère que l'ensemble des normes d'exercice professionnel trouvent à s'appliquer aux commissaires aux comptes des formations politiques dont notamment les normes relatives au « *rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels et consolidés* » et à la « *justification des appréciations* ».

Aussi, le Haut conseil estime « *qu'il n'y a pas lieu d'établir une norme d'exercice professionnel relative à la mission des commissaires aux comptes dans les partis et groupements politiques* ».

En revanche, compte tenu de la spécificité des partis politiques, le H3C conclut « *qu'il serait opportun qu'un avis technique soit élaboré par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes en vue, d'une part, d'explicitier les risques propres aux partis et groupements politiques et, d'autre part, de présenter les diligences appropriées qui en résultent pour les commissaires aux comptes qui contrôlent ce type d'organismes.* »

Enfin, dans le cadre de l'instruction des comptes des partis politiques, la commission a interrogé le Haut conseil sur des points particuliers portant sur l'exercice du « co-commissariat » aux comptes, le cadre normatif applicable et les diligences des commissaires aux comptes liées à des opérations spécifiques attachées à l'activité des partis politiques.

Aussi, le Haut conseil a notamment développé en annexe de son avis les points suivants.

Le premier point porte sur *les conditions d'exercice du « co-commissariat »*. En effet, la commission a été plusieurs fois destinataire pour un même parti politique de deux rapports distincts de certification dont le contenu pouvait être soit identique, soit différent. La commission a également reçu un rapport au sein duquel un commissaire aux comptes signalait au nom et pour le compte d'un autre.

C'est pourquoi, le H3C a rappelé que « *l'article R. 823-8 du Code de commerce prévoit que « si plusieurs commissaires aux comptes sont en fonction (...) ils établissent un rapport commun* ». Il prévoit également que « *en cas de désaccord entre*

les commissaires aux comptes, le rapport indique les différentes opinions exprimées ». Les dispositions de cet article sont reprises dans la norme relative à l'audit des comptes réalisés par plusieurs commissaires aux comptes qui mentionne que « lorsque les commissaires aux comptes ont des opinions divergentes, ils en font mention dans le rapport. ».

Le H3C ajoute « qu'un commissaire aux comptes ne peut donner pouvoir à un autre commissaire aux comptes, et a fortiori à un co-commissaire aux comptes, de signer à sa place le rapport de certification des comptes, un tel pouvoir impliquant une délégation de responsabilité qui irait à l'encontre des textes en vigueur. »

Enfin, l'avis technique élaboré par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes devra traiter des questions portant sur la mise en œuvre de la procédure des conventions réglementées et sur les diligences que les commissaires aux comptes doivent mettre en œuvre au titre de *la réalité des prestations refacturées par les partis politiques aux candidats aux élections* et au titre de l'admission en non valeur dans les comptes des partis politiques des prêts qu'ils ont consentis à ces candidats.

La commission espère pouvoir ainsi disposer d'une clarification quant aux conditions d'exercice des missions des commissaires aux comptes des partis politiques. Il appartient ensuite à ces derniers de prendre connaissance des règles et normes en vigueur telles que définies et ainsi de s'assurer que leurs missions de certification attestent du respect par les partis politiques des règles relatives à leur financement.

Conclusion **Conclusion**

Conclusion

Les modifications législatives évoquées dans ce rapport répondent en partie aux vœux émis par la commission dans ses précédents rapports.

Ainsi que cela a été présenté en première partie de ce rapport, certaines mesures correspondent à une simplification ou une clarification des règles. En revanche, il convient de ne pas sous-estimer les difficultés que pourrait révéler le contrôle des comptes des candidats aux prochaines élections législatives en ce qui concerne l'élection des députés représentant les Français de l'étranger. Tant les candidats que la commission vont faire face à des situations nouvelles, spécifiques à cette élection (taux de change, exception au principe du mandataire et du compte bancaire unique, nécessaire traduction des documents justificatifs, etc.)

En tout état de cause, les élections législatives représentent un enjeu particulièrement important, certes pour les candidats eux-mêmes, mais également pour les formations politiques du fait des modalités d'attribution de l'aide publique. Sur ce point il apparaît utile de rappeler qu'un parti soumis à la loi sur la transparence financière qui n'aurait pas satisfait à ses obligations comptables en 2012, c'est-à-dire qui n'aurait pas déposé au 30 juin des comptes certifiés pour l'exercice 2011, serait privé de la perception de l'aide budgétaire publique pour l'année 2013.

Enfin, l'activité de la commission en 2012 va être fortement marquée par le déroulement de l'élection présidentielle, pour laquelle la commission pourra tirer profit de l'expérience du contrôle des comptes des candidats de la précédente. Dans ce cadre, ainsi qu'elle a eu plusieurs fois l'occasion de le rappeler de manière publique, la commission entend respecter le cadre de la mission qui lui a été confiée par le législateur. Si elle est toujours prête à répondre aux demandes de conseils et à communiquer le plus largement possible sur sa doctrine et sur le rappel des principes qui régissent le financement des campagnes électorales, elle ne

saurait pour autant se laisser entraîner dans des polémiques ou prendre une position a priori sur la nature électorale de telle ou telle dépense avant le dépôt des comptes de campagne. Ce n'est qu'à l'issue d'une procédure contradictoire écrite, à partir des éléments du compte déposé, que la commission peut approuver, éventuellement après réformation et modulation du remboursement, ou rejeter le compte.

Annexe **Annexe**

ANNEXE

Statistique relative aux élections partielles

(comptes de campagne examinés en 2011)

Scrutins		Décisions				
Type	Total	A	AR	AD + HD	R	Total
Législatives	1	2	4	—	—	6
Municipales	10	13	28	1	1	43
Cantoniales	8	35	15	1	2	53
Total	19	50	47	2	3	102

Sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet

