

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

Dix-septième rapport d'activité



cnccfp

2015

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Dix-septième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2015

Adopté par la commission
en sa séance du 14 mars 2016

« 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, 2016.

ISBN : 978-2-11-010319-2

Sommaire

DIX-SEPTIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2015

INTRODUCTION	15
I. Les événements qui ont marqué l'activité de la commission en 2015	15
II. Les moyens de la commission	17
III. L'organisation actuelle de la commission.....	18
IV. Un mode de fonctionnement en constante évolution...	20

PREMIÈRE PARTIE	
LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE.....	25

Chapitre I. LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DU 28 SEPTEMBRE 2014.....	25
---	-----------

I. Le compte rendu du contrôle	25
1. Les questions nouvelles posées par ce scrutin	25
2. Le nombre et le volume des comptes.....	28
3. Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses déclarées	29
II. Les décisions de la commission	36
1. Bilan général.....	36
2. Les réformations.....	38
3. Le remboursement forfaitaire par l'État	39
4. La diminution du remboursement (modulation).....	40
5. La dévolution	41
6. Les décisions de rejet.....	41
7. Le traitement des recours gracieux	43

III. Les suites juridictionnelles	44
1. Les saisines en raison du rejet du compte de campagne	45
2. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte de campagne	45
3. Les conséquences à l'égard des candidats.....	46

Chapitre II. LES ÉLECTION DÉPARTEMENTALES DES 22 ET 29 MARS 2015.....47

I. Le compte rendu du contrôle	47
1. Les questions nouvelles posées par ce scrutin	47
2. Le nombre et le volume des comptes.....	49
3. La ventilation des recettes et des dépenses	51
II. Les décisions de la commission	60
1. Bilan général.....	60
2. Les réformations.....	62
3. Le remboursement forfaitaire par l'État	66
4. La diminution du remboursement (modulation).....	67
5. La dévolution	67
6. Les décisions de rejet.....	67
7. Les recours gracieux et contentieux.....	69
III. Les suites juridictionnelles	71
1. Les saisines en raison du rejet du compte de campagne	72
2. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte de campagne	73
3. Les conséquences à l'égard des élus	73

DEUXIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES RELATIVES AUX PARTIS POLITIQUES77

Chapitre I. LE RÔLE DE LA COMMISSION EN APPLICATION DE LA LOI DU 11 MARS 198877

I. La vérification du respect des obligations comptables des partis politiques et de leurs mandataires.....77

1. Le contrôle formel de l'obligation de dépôt.....79

2. La vérification de la cohérence des comptes déposés.....82

II. Les conséquences du non-respect des obligations comptables87

1. Des conséquences lourdes pour les partis,
leurs cotisants et donateurs87

2. Des pratiques qui limitent l'efficacité des sanctions88

3. L'absence de proportionnalité entre les motifs du constat
et ses conséquences juridiques89

Chapitre II. LES INSTRUMENTS DU CONTRÔLE91

I. La liste unique des donateurs et cotisants91

1. Le dispositif.....91

2. Des difficultés de mise en œuvre92

3. Des perspectives d'évolution.....94

II. Les pièces comptables et les justificatifs96

1. Un nouvel instrument au service de l'instruction
des comptes de partis pour la deuxième année.....96

2. Une utilisation ciblée de la demande de pièces97

3. Un moyen de dépasser les imprécisions et
doutes relatifs aux comptes déposés98

4. Un outil dont l'utilisation peut être améliorée.....99

TROISIÈME PARTIE

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET ENJEUX POUR L'AVENIR.....103

Chapitre I. DES QUESTIONS RÉCURRENTES DE LA COMPÉTENCE DU LÉGISLATEUR103

I. L'intervention des structures locales des partis dans le financement des campagnes103

1. Le périmètre des comptes
d'ensemble d'un parti politique103

2. L'interdiction faite aux structures hors périmètre
de financer une campagne104

II. La dévolution des excédents des comptes de campagne107

1. Les règles applicables107

2. Les difficultés107

Chapitre II. DES PRATIQUES AYANT PRIS UNE DIMENSION NOUVELLE111

I. La mission de l'expert-comptable et sa rémunération111

II. La facturation et la refacturation des prestations par les partis politiques117

1. L'avis du 30 juin 2000 du Conseil d'État
et ses conséquences117

2. L'état des lieux en 2015119

3. Le constat de dérives récentes122

4. Les solutions possibles124

III. La place de l'emprunt dans le financement de la vie politique125

1. Dans le cadre des campagnes électorales125

2. Dans les ressources des partis politiques126

IV. Les règles concernant le commissariat aux comptes129

**Chapitre III. L'INFORMATION DIFFUSÉE
PAR LA COMMISSION131**

I. Les règles de publication des comptes131

- 1. Les obligations légales131
- 2. La mise en ligne d'informations par la commission132

II. Le droit de communication
des documents administratifs132

- 1. Les textes132
- 2. Les avis de la Commission d'accès aux
documents administratifs et la jurisprudence133
- 3. La pratique de la CNCCFP134

III. Enjeux et pistes de réflexion
pour une extension de la dématérialisation136

- 1. L'état des lieux136
- 2. La question de la dématérialisation
du compte de campagne140
- 3. Pour une approche globale de la
dématérialisation et une démarche par étapes142

CONCLUSION147

ANNEXE

**Statistiques relatives aux élections partielles
(comptes de campagne examinés en 2015)151**

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. L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a juridiquement consacré son statut d'autorité administrative indépendante.

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^{me} Françoise DUCAROUGE, conseillère d'État honoraire*
- M. Philippe GRÉGOIRE, ancien conseiller d'État en service extraordinaire*
- M^{me} Martine DENIS-LINTON, conseillère d'État*** (1)

- membres de la Cour de cassation :

- M^{me} Martine BETCH, conseillère honoraire*
- M^{me} Francine LEVON-GUÉRIN, conseillère honoraire*** (2)
- M. Jean-Dominique SARCELET, avocat général honoraire*** (3)

- membres de la Cour des comptes :

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

Les membres de la commission ont réélu président, M. François LOGEROT, dans la séance du 6 mai 2015. En application du décret du 18 mars 1997, celui-ci a reconduit M. François DELAFOSSE dans la fonction de Vice-président.

Le secrétaire général de la commission est M. Régis LAMBERT, administrateur général, assisté par M^{me} Marie-Thérèse MERNY, attachée hors classe, secrétaire générale adjointe.

* mandat en cours ;

** mandat renouvelé (décret du 29 avril 2015) ;

*** nouveau membre (décret du 29 avril 2015).

(1) en remplacement de M. Jacques NÉGRIER, conseiller d'État honoraire ;

(2) en remplacement de M. Bernard CHEMIN, conseiller doyen honoraire ;

(3) en remplacement de M. Roger GAUNET, avocat général honoraire.

Introduction **Introduction**

INTRODUCTION

I. LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT MARQUÉ L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION EN 2015

La commission a connu une activité très soutenue en 2015 pour de multiples raisons, les unes liées directement à l'exercice de ses missions, les autres à des enquêtes ou projets d'origine extérieure.

Au titre des premières, l'année 2015 a été marquée par le contrôle des comptes de campagne des candidats à de deux scrutins nationaux, nouveaux dans le champ de compétence de la commission : les élections sénatoriales du 28 septembre 2014 et les élections départementales des 22 et 29 mars 2015 (c'est l'objet de *la première partie* de ce rapport).

Elle s'est caractérisée également par la mise en œuvre plus large des nouvelles compétences confiées par la loi du 11 octobre 2013 à la commission en matière de clarification des ressources des partis politiques. (ce point est particulièrement évoqué *en deuxième partie* du rapport).

Par ailleurs, en avril 2015, ont été renouvelés les mandats de trois membres du collège et trois nouveaux membres ont été nommés ; ce fut l'occasion de faire confirmer la doctrine de la commission ou d'y apporter des ajustements au début même d'une phase de contrôle d'un scrutin national.

Enfin, sur l'aspect technique du contrôle des comptes de campagne, le travail de la commission a été marqué par la mise en œuvre généralisée d'une application informatique entièrement renouvelée. L'utilisation de ce nouvel outil a nécessité une vigilance accrue et des adaptations en temps réel.

Au titre des causes externes de cette intense activité, on constate que le collège comme les services de la commission ont eu à répondre à des sollicitations pour divers travaux et avis, au-delà des traditionnels questionnaires parlementaires à l'occasion du

vote de la loi de finances initiale pour 2016 devant les deux assemblées. Ces réponses ont porté sur :

- un questionnaire, suivi d'une visite sur place (en février), de M. le député Romain Colas, rapporteur spécial de la mission « *administration générale et territoriale de l'État* » à la commission des finances, ayant débouché sur un rapport d'information intitulé « *Financement des partis politiques et des campagnes électorales : une législation rénovée pour plus d'efficacité, de responsabilité et de transparence* » (publié en septembre) ; ce rapport comprend de nombreuses propositions concernant les compétences de la commission ;
- un questionnaire, prolongé par une audition (en mai) à l'occasion de la préparation du rapport de M. le sénateur Hervé Marseille au nom de la commission des finances du Sénat, sur le coût de l'organisation des élections ;
- un questionnaire de l'Inspection générale des finances sur les rémunérations et les dépenses des dirigeants du secteur public, en septembre ;
- un questionnaire et une audition devant la commission d'enquête du Sénat, présidée par M^{me} la sénatrice Marie-Hélène Des Esgaulx, sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes (de mai à septembre).

Plusieurs de ces travaux ont été à l'origine de propositions de loi déposées devant l'Assemblée nationale et le Sénat en fin d'année :

- deux propositions de loi pour une législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques rénovée présentées par M. le député Romain Colas à la suite de son rapport (décembre 2015),
- deux propositions de loi présentées par M. le député Jean-Jacques Urvoas, président de la commission des lois, sur la modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle (novembre 2015),

- deux propositions de loi portant sur le statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, présentées par M^{me} Marie-Hélène Des Esgaulx et MM. Jean-Léonce Dupont et Jacques Mézard, sénateurs (décembre 2015).

Ces différentes initiatives pourraient avoir des conséquences importantes sur l'activité future de la commission, et nécessitent donc un suivi constant de l'évolution de ces textes ainsi que la réponse à bref délai, à des demandes d'avis ou d'observations par voie écrite ou par audition.

C'est dans ce contexte que la commission a exercé en 2015 ses missions avec des moyens et un mode de fonctionnement qu'il y a lieu d'évoquer avant d'aborder les trois parties du présent rapport.

II. LES MOYENS DE LA COMMISSION

En tant qu'autorité administrative indépendante, la CNCCFP dispose de compétences en matière de gestion et les crédits et emplois nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État (article L. 52-14 du code électoral). Ces moyens sont déterminés à chaque exercice budgétaire dans le cadre d'un budget opérationnel du programme 232 « *vie politique, culturelle et associative* » de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » dont la gestion est confiée au ministère de l'Intérieur. La commission peut recruter des agents contractuels sous un plafond autorisé d'emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) qui varie chaque année en fonction des prévisions d'activité et notamment du calendrier des élections générales. Ainsi, le plafond s'élevait à 47 en 2015 et a été fixé à 44 pour 2016.

Le budget résulte chaque année du vote de la loi de finances initiale. Pour 2015, il était fixé à 6,7 M€ se décomposant en 4,2 M€

de crédits de personnel (titre 2) et 2,5 M€ en crédits de fonctionnement (titre 3). En termes de consommation des moyens, la commission a mobilisé l'ensemble des ressources disponibles compte tenu d'un plan de charge particulièrement tendu. 99,6 % des crédits de paiement ont été consommés en fonctionnement et 96,2 % des crédits de personnels. Par ailleurs, le recrutement d'agents vacataires appelés en renfort quelques mois, a été rendu possible dans l'enveloppe des emplois équivalents temps plein travaillés (46,95 ETPT consommés).

En matière immobilière, et pour faire suite à une circulaire de 2010 du ministre des Finances fixant un plafond de 400 € au mètre carré HT/HC à respecter pour les loyers des administrations de l'État en région parisienne, les services de la commission ont quitté les locaux de l'avenue de Wagram dans le XVII^e arrondissement de Paris. Ils se sont installés en novembre 2011 au 36 rue du Louvre (Paris 1^{er}) dans des locaux respectant la norme précitée, plus petits, et mieux desservis par les transports publics. L'emplacement central de la commission dans Paris permet un accès facilité pour le public et les agents. Disposant d'espaces plus fonctionnels et aménagés de manière modulable en fonction de son activité de contrôle, la commission a pu réduire ainsi sensiblement ses dépenses immobilières.

III. L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA COMMISSION

Les deux missions principales confiées par le législateur, à savoir le contrôle des comptes de campagne et celui des obligations comptables des partis politiques, obéissent à des rythmes d'activité très différents. Alors que le second connaît un cycle annuel avec une phase lourde d'instruction des comptes consolidés déposés avant le 30 juin par les partis politiques, le premier est fonction du calendrier des élections. Les effectifs du pôle « *partis politiques* » du service juridique varient donc dans le courant de l'année entre quatre et six agents, ces renforts étant de jeunes juristes engagés pour la période d'instruction des comptes

déposés par les partis. Le pôle « *comptes de campagne* » voit son effectif évoluer au rythme du contrôle des comptes de campagne. Ainsi, ces deux dernières années, la succession des élections (municipales, européennes et sénatoriales en 2014 puis départementales et régionales en 2015) a conduit à élargir le « *noyau central* » du service juridique, constitué de 12 agents confirmés dont 10 aux compétences de niveau encadrement. Ainsi, des agents ont été recrutés pour quelques mois (17 agents en 2015) afin de renforcer les chargés de mission. Ces derniers sont responsables d'une « *filière* » de traitement des comptes sous le contrôle, pour chacune d'elles, d'un membre de la commission qui supervise l'examen des comptes et propose au collègue une décision pour chaque compte traité par sa filière.

Le niveau initial de vérification des comptes est, depuis l'origine de la commission, confié à des rapporteurs qui sont les premiers interlocuteurs des candidats et saisissent ces derniers pour obtenir des réponses à leurs questions. C'est un vivier de 150 à 200 collaborateurs occasionnels volontaires qui travaillent majoritairement à leur domicile, grâce à une application informatique dédiée et sécurisée. Celle-ci permet d'avoir un regard sur les échanges avec les candidats au niveau du service juridique de la commission. Ces rapporteurs, nommés après examen de leur candidature par le président de la commission pour une durée de trois années, sont sollicités en fonction du nombre et du volume de comptes à vérifier et de leur disponibilité ; ce sont pour la plupart d'anciens fonctionnaires (notamment des ministères financiers) ou des magistrats honoraires dont l'expérience de missions de vérification est précieuse.

À côté des services chargés du contrôle, des services d'appui sont indispensables pour assurer les fonctions logistiques, financières, gestionnaires des ressources humaines et informatiques. Au total, pour la commission ce sont 34 postes qu'occupaient en 2015 des agents sur des contrats d'au moins un an. Parmi ces agents, 14 étaient des fonctionnaires détachés sur contrat et 20 des non titulaires dont 12 en CDI. La moyenne d'âge des agents « *permanents* » de la commission était en 2015 de 49,5 ans.

Le présent rapport donne l'occasion d'apprécier, par le nombre des décisions prises sur les comptes de campagne et le nombre de questions posées aux partis politiques, l'activité des rapporteurs et des services. Mais d'autres indicateurs permettent également de prendre la mesure du volume d'activité comme par exemple la circulation des courriers. Si l'on ajoute aux lettres adressées aux candidats, dans le cadre de la procédure contradictoire, les courriers adressés aux préfetures et aux tribunaux, ainsi que d'autres notifications, c'est un total de plus de 46 000 envois qui ont été enregistrés. De juin 2015 à la fin de l'année, plus de 15 000 réponses ont été reçues de la part des candidats.

IV. UN MODE DE FONCTIONNEMENT EN CONSTANTE ÉVOLUTION

L'organisation de la commission a considérablement évolué depuis sa création en 1990. Très vite, elle a dû se doter d'outils informatiques de pointe notamment pour permettre le travail à distance de ses rapporteurs. Le défi du traitement par des liaisons sécurisées dans des délais contraints de gros volumes d'informations et de documents a toujours poussé à utiliser au mieux les technologies disponibles. C'est en partie grâce à cela que les effectifs n'ont pratiquement pas augmenté et même régressé par rapport à la fin des années 1990. En 2015, la commission a profondément modernisé son application informatique «*comptes de campagne* ». Outre sa mise à niveau technique, cette nouvelle application dispose d'une ergonomie plus en phase avec le déroulement de l'instruction des comptes, elle offre plus de souplesse par son paramétrage et gère également plus d'informations.

De même, l'extension progressive des compétences de la commission, le développement considérable de l'exercice du droit de communication des documents qu'elle reçoit ou qu'elle produit, ou encore les difficultés croissantes de l'archivage des comptes et

de leurs pièces justificatives qui sont encore pour l'essentiel sur support papier, imposent une réflexion dès à présent sur les voies d'un développement de la dématérialisation mais aussi sur un renforcement des effectifs et des compétences des services.

Ainsi, le « métier » des collaborateurs va devoir progressivement évoluer pour mieux utiliser un mode de travail collectif, permettant de mobiliser et recouper des flux croissants d'informations numérisées, ou encore pour assurer un contrôle plus efficace de certaines dépenses de campagne. Il faudra, en effet, tenir compte de l'essor de nouvelles formes de communication et des applications nouvelles qui sont proposées aux candidats (internet, réseaux sociaux, etc.). La commission doit aussi être en mesure d'accéder à des informations plus détaillées sur le financement des campagnes par les partis politiques et de faire appel à des expertises dans des domaines très divers, comme le prévoit une proposition de loi en discussion au Parlement à la date d'adoption du présent rapport.

La troisième partie du rapport est ainsi consacrée aux difficultés rencontrées et aux enjeux liés à l'évolution de l'exercice des missions de la commission.

Partie **1** Première partie

**Le contrôle des comptes
de campagne**

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

En 2015, le travail de la commission a été consacré pour la plus grande part à deux scrutins nationaux auxquels se sont ajoutées, comme chaque année, des élections partielles.¹

Chapitre I

Les élections sénatoriales du 28 septembre 2014

I. Le compte rendu du contrôle

1. Les questions nouvelles posées par ce scrutin

La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 relative à la simplification de dispositions du code électoral et de transparence financière de la vie politique a introduit l'obligation pour les candidats (ou candidats tête de liste) aux élections sénatoriales de se soumettre aux règles relatives au financement des campagnes électorales. Comme pour l'élection présidentielle et les élections législatives, le juge de l'élection est le Conseil constitutionnel. Ce scrutin, qui relève pour la première fois de la compétence de la commission, nécessite la prise en compte de certaines spécificités.

1.1. Les grands électeurs

À la différence des autres élections, les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect. Ainsi, seuls les grands électeurs², qui constituent le corps électoral, sont appelés à voter. Ce mode de scrutin a un impact d'une part, sur l'organisation de la campagne

¹ La statistique relative aux élections partielles figure en annexe au présent rapport.

² Les grands électeurs sont, dans chaque département, les députés, les conseillers régionaux, les conseillers généraux (devenus depuis 2015 les conseillers départementaux) et des délégués des conseils municipaux.

par les candidats et sur la structure comptable du compte de campagne, d'autre part, sur la notion de « *relais d'opinion* » qui est plus restrictive que dans le cadre des scrutins au suffrage universel direct.

• *L'organisation de la campagne et à la structure comptable du compte*

Elles sont différentes de celle des comptes de campagne classiques. En effet, les dépenses engagées par les candidats sont essentiellement centrées sur deux grandes catégories de dépenses : les frais de déplacements et les frais de réception, liés aux rencontres avec les grands électeurs ainsi que les frais de propagande imprimée et les frais postaux et de distribution y afférents.

En revanche, les dépenses habituellement nécessaires à l'organisation d'une campagne classique, à savoir l'utilisation d'un local de campagne destiné principalement à recevoir du public et à organiser le travail des militants ne représente qu'une faible part des dépenses de campagne. De même, les dépenses liées aux réunions publiques, aux nouvelles technologies (Internet) ou aux sondages sont peu représentées du fait de la nature du scrutin (*voir tableau 3 – Élections sénatoriales – Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages obtenus*).

• *La notion de « relais d'opinion »*

La commission recourt à cette notion pour déterminer si telle ou telle dépense présente un caractère électoral au sens de l'article L. 52-12 du code électoral, c'est-à-dire si elle a été engagée en vue de l'obtention du suffrage des électeurs comme le rappelle la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.

Cette notion de « *relais d'opinion* » recouvre différentes catégories de personnes notamment les élus, les journalistes, les représentants d'associations ou d'intérêts économiques, etc. Dans le cadre de ces élections, elle est plus restrictive puisqu'elle ne vise en pratique que les deux premières catégories.

1.2. Les dépenses le jour du scrutin

Dans le cas général, les dépenses faites par les candidats le jour du premier tour ou du second tour (une semaine ou deux semaines plus tard selon le type de scrutin) ne sont pas considérées comme des dépenses électorales et sont donc réformées par la commission. Toutefois les dépenses exposées pour une réception publique le soir du premier tour de scrutin organisée par les candidats présents au second tour peuvent figurer, avec les justifications adéquates, au compte de campagne.

Dans le cas des élections sénatoriales, les deux tours ayant lieu le même jour, la commission a dû adapter sa position concernant les frais de restauration le jour du scrutin. Ainsi, elle a admis que toutes les réceptions organisées avec les grands électeurs, dans l'entre-deux tours, pouvaient être qualifiées d'électorales et donner lieu, le cas échéant, à remboursement dès lors que les justificatifs requis avaient été fournis.

1.3. Les frais de propagande officielle

Les dépenses de propagande officielle sont, pour les élections sénatoriales, liées uniquement à l'impression des bulletins de vote et des circulaires. Le pourcentage de voix nécessaire pour le remboursement des frais de campagne officielle varie selon le type de scrutin : scrutin majoritaire uninominal à deux tours ou scrutin de liste à la représentation proportionnelle, selon le nombre de sénateurs à élire dans le département. En effet, aux termes de l'article L. 308 du code électoral, l'État rembourse ces dépenses pour les candidats ou candidats tête de liste ayant obtenu, en cas de scrutin proportionnel, au moins 5 % des suffrages exprimés, ou, en cas de scrutin majoritaire, au moins 10 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours.

2. Le nombre et le volume des comptes

L'article L. 52-12 alinéa 2 du code électoral précise qu'au « *plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes* ». Lors du scrutin du 28 septembre 2014, 537 candidats ou têtes de listes se sont présentés dans les 65 circonscriptions concernées par ce renouvellement, soit une moyenne de huit candidats par circonscription. Seuls 499 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la commission et 38 candidats étaient dispensés de cette obligation du fait qu'ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don de personne physique³.

Parmi les 499 candidats astreints à déposer un compte, sept n'ont pas respecté l'obligation de dépôt, et quatre candidats ont déposé leur compte après le délai légal, soit 1,40 % et 0,80 % des candidats. La commission a ainsi examiné 492 comptes de campagne (dont quatre déposés hors délais), parmi lesquels 308 pouvaient donner lieu au remboursement forfaitaire de l'État, puisque les candidats avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, soit 57,35 % de l'ensemble des candidats participant à ce scrutin ; à titre de comparaison, on peut mentionner que ce taux était de 35,96 % lors des élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

Cinquante-deux candidats ont déposé un compte sans recette ni dépense, soit 10,56 % des comptes examinés. Six d'entre eux auraient pu bénéficier d'un remboursement en raison du pourcentage de voix obtenu.

Lors de ces élections, 14 scrutins réunissant 128 candidats (dont 116 candidats avaient l'obligation de déposer un compte) ont fait l'objet de protestations électorales devant le Conseil constitutionnel, soit 21,53 % des scrutins et 23,83 % de l'ensemble des candidats.

³ Conformément aux dispositions de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011.

Tableau 1
Élections sénatoriales - Les comptes déposés

Candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délai		Comptes déposés dans le délai
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délai	
I. Candidats astreints à déposer un compte	499	7	4	488
Candidats ≥ 5 % SE	308	2	1	305
- Avec recettes & dépenses		0	1	299
- Comptes « 0 »		0	0	6
Candidats < 5 % SE	191	5	3	183
- Avec recettes & dépenses		0	2	138
- Comptes « 0 »		0	1	45
II. Candidats dispensés de dépôt de compte	38			
Total	537			

3. Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses déclarées

Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'élève respectivement à 3 406 802 euros et 3 245 574 euros, soit, pour les 437 candidats ayant perçu des recettes et engagé des dépenses, une moyenne de 7 796 euros en recettes et de 7 427 euros en dépenses.

3.1. Les recettes

Comme le montre le tableau suivant, le montant total des recettes déclarées par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés s'élève à 3 112 886 euros, soit une moyenne de 10 411 euros par candidat, contre 2 130 euros en moyenne pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil, pour un montant de recettes déclaré de 293 916 euros⁴.

Avec un montant de 2 594 922 euros, l'apport personnel des candidats constitue la principale source de financement, avec 76,16 % du total des recettes. La comparaison avec les candidats aux élections législatives de juin 2012 donne la mesure de l'importance de l'apport personnel et tout particulièrement des versements sur fonds propres par les candidats aux élections sénatoriales : ceux-ci représentent 50,57 % du total des recettes des candidats aux sénatoriales contre 23,1 % pour les candidats aux législatives, et 66,39 % de l'apport personnel des premiers, contre 32,48 % pour les seconds. Les contributions des partis et les dons de personnes physiques ne représentent que 17,27 % des recettes déclarées des candidats aux sénatoriales, contre 26,93 % des candidats aux législatives de 2012.

L'examen des recettes des candidats selon le pourcentage de voix obtenu permet de dégager certaines caractéristiques particulières :

- parmi les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, l'apport personnel représente près des quatre cinquièmes du total des recettes. Les contributions des partis politiques (sous leurs formes diverses) constituent moins de 5 % des sources de financement ;
- l'apport personnel des 138 candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État et ayant engagé des dépenses et perçu de recettes ne représente que 41,62 % des recettes déclarées par cette catégorie de candidats. Le recours à l'emprunt bancaire est nul et les versements sur fonds propres représentent les trois quarts de l'apport personnel. Les contributions des partis sont significatives, avec plus de 40 % du total des recettes, soit un niveau supérieur aux taux observés dans la plupart des autres scrutins⁵.

⁴ Pour les candidats ayant déposé leur compte dans les délais, perçu des recettes et engagé des dépenses.

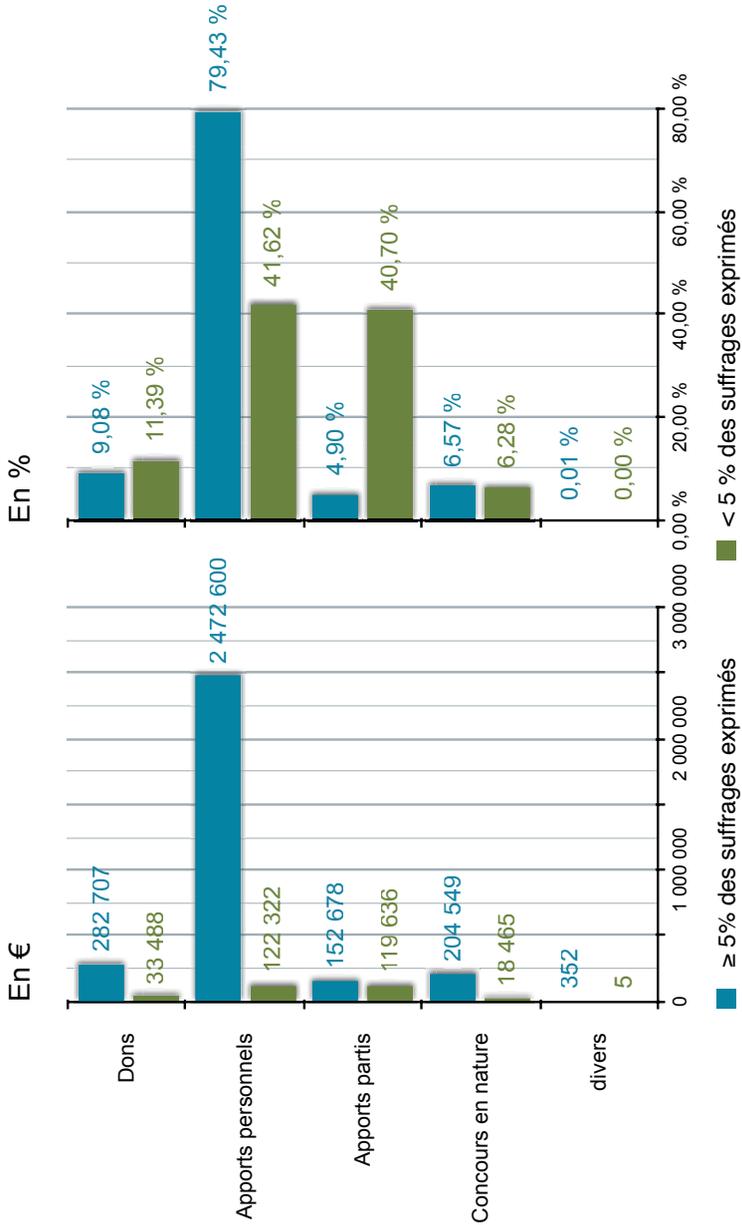
⁵ À l'exception des élections des représentants au Parlement européen où les contributions des partis politiques représentaient 45,8 % des recettes des candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État.

Tableau 2

Élections sénatoriales - L'origine des recettes

Origine de la recette	Origine détaillée		Ensemble des candidats		Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	€	%	€	%	€	%	€	%
Dons								
	Dons personnes physiques	316 195	9,28 %	282 707	9,1 %	33 488	11,4 %	
	Versement personnel candidat	1 722 927	50,57 %	1 631 998	52,4 %	90 929	30,9 %	
	Emprunt bancaire	327 852	9,62 %	327 852	10,5 %	0	0,0 %	
Apports personnels	Emprunt parti	459 408	13,49 %	434 638	14,0 %	24 770	8,4 %	
	Emprunt personnes physiques	36 572	1,07 %	36 072	1,2 %	500	0,2 %	
	Frais financiers candidat	6 049	0,18 %	6 049	0,2 %	0	0,0 %	
	Menues dépenses	42 114	1,24 %	35 991	1,2 %	6 123	2,1 %	
	Versements définitifs	99 800	2,93 %	64 719	2,1 %	35 081	11,9 %	
Apports partis	Dépenses payées directement	42 692	1,25 %	32 101	1,0 %	10 591	3,6 %	
	Concours en nature	129 822	3,81 %	55 858	1,8 %	73 964	25,2 %	
Concours en nature	Personnes physiques	25 992	0,76 %	25 982	0,8 %	10	0,0 %	
	Candidat	197 022	5,78 %	178 567	5,7 %	18 455	6,3 %	
Divers		357	0,01 %	352	0,0 %	5	0,0 %	
Total		3 406 802	100 %	3 112 886	100 %	293 916	100 %	

Graphique 1
Élections sénatoriales - L'origine des recettes



3.2. Les dépenses

Le montant moyen dépensé par candidat s'élève à 9 924 euros pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et à 2 010 euros pour les autres candidats.

Le tableau 3 illustre la forte concentration des dépenses des candidats aux élections sénatoriales : les trois premiers postes représentent plus de 72,5 % de l'ensemble des frais engagés par les candidats. La propagande hors campagne officielle représente plus du cinquième du total, mais les frais de déplacement, de restauration et de réception constituent le premier poste de dépenses (jusqu'à un tiers). Les frais postaux et de distribution – essentiellement composés des dépenses d'expédition des documents de propagande aux grands électeurs – sont particulièrement élevés, avec près de 20 % du total.

La différence avec la structure des dépenses des candidats aux élections législatives est significative : les frais de propagande hors campagne officielle des candidats aux élections des 10 et 17 juin 2012 représentaient légèrement moins de la moitié du total des dépenses, suivis des frais postaux et de distribution (11,34 %) et des frais de déplacement, de restauration et de réception (10,21 %)⁶.

La concentration des dépenses est encore plus nette pour les candidats non éligibles au remboursement de l'État : ainsi, les trois premiers postes représentent plus des trois quarts des dépenses engagées dans le cadre de la campagne. Les frais d'impression et de publication, premier poste de dépenses pour cette catégorie de candidats, constituent 46,5 % du total.

Cette structure de dépenses traduit ainsi la particularité de l'élection des sénateurs, élus au suffrage universel indirect : en raison de la composition même du collège électoral⁷ et du petit nombre d'électeurs par rapport à celui des autres scrutins, les candidats privilégient les rencontres directes à travers le département, en comité restreint, au lieu des réunions publiques habituelles. Ce type de campagne engendre d'importants frais de réception et de déplacement, notamment en raison de l'étendue des circonscriptions.

⁶ Voir quinzième rapport d'activité, 2012-2013, page 60.

⁷ Voir note 2, page 25.

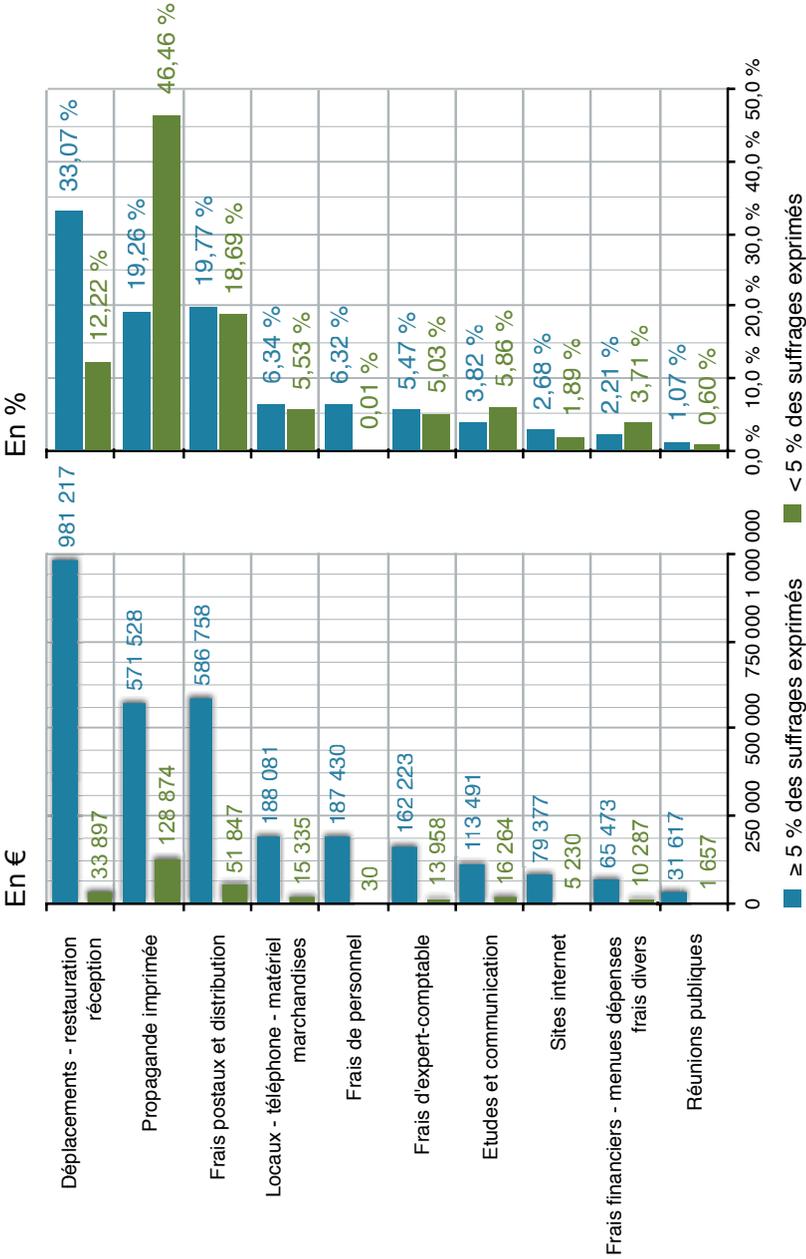
Tableau 3

Élections sénatoriales - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis

Nature des dépenses	Ensemble des candidats		Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	€	%	€	%	€	%
Déplacements - restauration - réception	1 015 114	31,3 %	981 217	33,1 %	33 897	12,2 %
Propagande imprimée	700 402	21,6 %	571 528	19,3 %	128 874	46,5 %
Frais postaux et distribution	638 605	19,7 %	586 758	19,8 %	51 847	18,7 %
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	203 416	6,3 %	188 081	6,3 %	15 335	5,5 %
Frais de personnel	187 460	5,8 %	187 430	6,3 %	30	0,0 %
Frais d'expert-comptable	177 181	5,5 %	162 223	5,5 %	13 958	5,0 %
Études et communication	129 755	4,0 %	113 491	3,8 %	16 264	5,9 %
Sites internet	84 607	2,6 %	79 377	2,7 %	5 230	1,9 %
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	75 760	2,3 %	65 473	2,2 %	10 287	3,7 %
Réunions publiques	33 274	1,0 %	31 617	1,1 %	1 657	0,6 %
Total	3 245 574	100 %	2 967 195	100 %	277 379	100 %

Graphique 2

Élections sénatoriales - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis



II. Les décisions de la commission

1. Bilan général

La commission prend trois types de décisions, en vertu de l'article L. 52-15 du code électoral : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. Elle constate également l'absence de dépôt ou le dépôt hors délai du compte de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État aux candidats dont les comptes ont été approuvés (avec ou sans réformation). Depuis une loi du 14 avril 2011, elle peut réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités relevées qui ne lui paraissent pas devoir conduire au rejet du compte. Dans le cadre de l'examen des comptes des élections sénatoriales du 28 septembre 2014, la commission a modulé à la baisse le montant du remboursement de sept candidats.

Tableau 4
Élections sénatoriales
Les décisions de la commission

Décision	Rappel Législatives 2012	2014	
	%	Nombre	%
Absence de dépôt	2,49	7	1,40
Dépôt hors délai	0,71	4	0,80
Approbation simple	46,94	282	56,51
Approbation après réformation	47,19	182	36,47
Approbation avec modulation	0,11	1	0,20
Approbation après réformation avec modulation	0,39	6	1,20
Rejet	2,17	17	3,41
Total	100	499	100
<i>Dispensé de dépôt</i>	2221	38	

Le tableau précédent présente les décisions de la commission qui a examiné l'intégralité des comptes déposés. La principale caractéristique réside dans la part de comptes faisant l'objet d'une approbation simple, qui est sensiblement supérieure aux taux observés lors des élections municipales de 2014, des élections législatives de 2012 et, dans une moindre mesure, à ceux des élections cantonales de 2011. La proportion des comptes non déposés ou déposés après le délai légal et celle des comptes rejetés est proche de celles rencontrées dans les élections générales des dernières années.

Le tableau ci-après présente les décisions de la commission suivant les suffrages recueillis par les candidats.

Tableau 5
Élections sénatoriales
Décisions de la commission selon
les suffrages exprimés

Décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	2	0,65	5	2,62
Dépôt hors délai	1	0,32	3	1,57
Approbation simple	136	44,16	146	76,44
Approbation après réformation	148	48,05	34	17,80
Approbation avec modulation	1	0,32		
Approbation après réformation avec modulation	6	1,95		
Rejet	14	4,55	3	1,57
Total	308	100	191	100

La part des comptes approuvés après réformation est significativement plus importante parmi les candidats éligibles au remboursement de l'État : elle représente la moitié des candidats. Inversement, plus des trois-quarts des comptes des candidats non remboursables font l'objet d'une approbation simple.

2. Les réformations

Dans le cadre de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales de septembre 2014, la commission a pris 182 décisions d'approbation après réformation, auxquelles il convient d'ajouter les six décisions d'approbation après réformation avec modulation. Parmi les principaux motifs de retrait des comptes de certaines dépenses déclarées, on retrouve :

- les frais liés à la campagne officielle (articles L. 306 et R. 155 du code électoral) ;
- les dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- le coût du matériel ramené à valeur d'usage ;
- les dépenses post-électorales ou engagées après le scrutin ;
- les intérêts d'emprunt ;
- les dépenses omises.

Le montant des recettes et des dépenses déclarées des 188 candidats dont le compte a fait l'objet de réformations (dont six avec modulation) s'élève respectivement à 1 805 031 euros et 1 708 576 euros. Le montant total des retranchements opérés dans les comptes de ces candidats s'élève à 99 361 euros en recettes et 100 496 euros en dépenses, soit 5,50 % et 5,88 % des recettes et des dépenses déclarées par ces candidats. Ces taux s'établissaient à 3,31 % et 3,78 % lors des dernières élections législatives.

Les sept postes de dépenses les plus affectés par les réformations représentent près des quatre cinquièmes du montant total des retranchements. En valeur absolue, les frais d'impression et de publications (hors campagne officielle) sont le poste de dépenses le plus affecté, avec 22 662 euros de dépenses retranchées, soit plus de 22 % du montant total des réformations. Ces réformations sont dans un grand nombre de cas justifiées par l'exclusion des dépenses de la campagne officielle, fréquemment inscrites par erreur dans le compte de campagne. La commission a également sanctionné l'absence de justification du caractère électoral ou le caractère personnel de dépenses de restauration réglées par le mandataire financier ou directement par le candidat lui-même.

Tableau 6

Élections sénatoriales - Principaux postes de dépenses réformés en montant et en pourcentage

Poste de dépenses	Montant réformé €	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Frais d'impression & publication (hors R. 39)	22 662	6,55
Enquêtes et sondages	15 600	72,62
Honoraires et conseils en communication	15 360	34,01
Frais de réception	12 155	5,81
Frais financiers*	9 636	38,39
Frais postaux et de distribution	4 580	1,49
Téléphone	4 148	19,69
Autres	16 355	
Total	100 496	

(*) Payés par le mandataire et le candidat.

3. Le remboursement forfaitaire par l'État

Les candidats ayant financé tout ou partie de leur campagne sur apport personnel peuvent prétendre au remboursement forfaitaire, s'ils ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés (Art. L. 52-11-1). Lors de ce scrutin, 271 candidats ayant déclaré 2 701 558 euros de dépenses, ont perçu un remboursement limité à leur apport personnel d'un montant de 2 049 359 euros, soit 75,8 % des dépenses engagées durant la campagne, et 7 562 euros en moyenne par candidat remboursé.

Le tableau suivant expose la part de l'apport personnel remboursée aux candidats ayant financé – en tout ou partie – leurs dépenses de campagne avec leur apport personnel et ayant obtenu un remboursement. L'apport personnel déclaré est pris en considération après d'éventuelles requalifications en recettes, réformations en dépenses et après diminution du solde éventuel.

La part de l'apport personnel remboursée aux candidats est assez élevée : un candidat sur cinq a perçu un remboursement égal à son apport personnel. Ils sont plus de 78 % à avoir obtenu un remboursement supérieur ou égal à 80 % de leur apport personnel, contre près de 91 % lors des élections législatives de juin 2012.

Tableau 7

Élections sénatoriales - Proportion de l'apport personnel déclaré effectivement remboursée aux candidats éligibles au remboursement

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	63	23,25
≥ 90 % et < 100 %	111	40,96
≥ 80 % et < 90 %	39	14,39
< 80 %	58	21,40
Total	271	100,00

4. La diminution du remboursement (modulation)

La commission a exercé ce pouvoir d'appréciation dans sept cas, soit en prenant une décision d'approbation simple avec modulation (un cas), soit en prenant une décision d'approbation après réformation et avec modulation (six cas). L'impact financier de ces décisions est demeuré très limité puisqu'elles ont entraîné une diminution du remboursement forfaitaire de 4 310 euros au total.

La diminution du remboursement était motivée par l'une des irrégularités suivantes : dépenses omises, paiements directs excessifs, concours en nature de personne morale prohibé, irrégularité liée au compte bancaire du mandataire financier. Les montants des diminutions du remboursement étaient compris entre 210 euros et 1 000 euros.

5. La dévolution

En vertu de l'article L. 52-6 du code électoral, la commission détermine le montant de la dévolution correspondant au montant du solde positif du compte ne provenant pas de l'apport personnel du candidat. La somme est reversée, sous le contrôle du préfet, à une association reconnue d'utilité publique ou à une association de financement d'un parti politique. Dans le cadre de ce contrôle, la commission a arrêté un montant de dévolution de 38 204 euros, concernant 25 candidats. Le montant maximum s'élevait à 6 071 euros.

6. Les décisions de rejet

La commission a rejeté 17 comptes de campagne, soit 3,45 % des 492 comptes déposés et examinés.

Parmi les 17 candidats dont les comptes de campagne ont été rejetés par la commission, 14 pouvaient prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Ces quatorze candidats avaient engagé 121 718 euros de dépenses et perçu 135 869 euros de recettes, dont 103 658 euros d'apport personnel.

Tableau 8
Élections sénatoriales – Motivation des décisions de rejet

Motif principal du rejet	2014	
	Nombre	%
Paiement direct	12	70,59
Absence d'expert-comptable*	4	23,53
Absence de mandataire financier	1	5,88
Total	17	100,00

(*) dont deux comptes en déficit

Les paiements directs excessifs hors mandataire financier représentent la principale cause de rejet des comptes de campagne. La commission a ainsi rejeté pour ce motif les comptes de trois candidats élus. La commission a élaboré une doctrine dont l'objectif est d'appliquer les dispositions de l'article L. 52-4 alinéa 3 du code électoral tout en prenant en considération les nécessités pratiques propres aux campagnes électorales. Ainsi, les dépenses éventuellement engagées par le candidat antérieurement à la déclaration du mandataire financier doivent lui être remboursées. À compter de la déclaration officielle du mandataire en préfecture, aucune dépense ne peut plus être réglée par le candidat ou un tiers, à l'exception des menues dépenses. Sous réserve des circonstances particulières de l'espèce, la commission considère que leur montant ne peut excéder 10 % du total des dépenses déclarées et 3 % du plafond des dépenses.

Il n'est pas tenu compte de certaines dépenses pour comptabiliser les paiements directs irréguliers et en déterminer le pourcentage. Il s'agit des frais dont le paiement est admis exceptionnellement en raison de leur mode de paiement usuel⁸. Lorsqu'un des deux seuils est dépassé, la commission examine le montant unitaire et la nature de chaque dépense, et s'il ne s'agit que de menues dépenses peu nombreuses, le compte n'est pas rejeté.

S'agissant des 12 candidats dont les comptes de campagne ont été rejetés pour paiements directs excessifs, les dépenses en cause relevaient principalement de frais de restauration et de frais postaux.

⁸ Exemple : frais de location de véhicule, frais de carburant, frais de téléphone personnel.

7. Les recours gracieux

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. 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.

À l'expiration de ce délai, la commission a été destinataire de cinq recours gracieux. Parmi ceux-ci, quatre étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation. Deux de ces recours gracieux ont été admis, dans un cas en raison de la présentation d'éléments nouveaux, dans un autre cas en raison d'une mauvaise interprétation des éléments produits par le candidat au cours de la procédure contradictoire. Suite au nouvel examen de ces deux comptes de campagne, un montant total de 2 686 euros a été réintégré au montant du remboursement forfaitaire de l'État. Les deux autres recours gracieux formulés contre des décisions d'approbation après réformation ont été rejetés sur le fond. Dans le dernier cas, le recours était dirigé contre une décision d'approbation sans réformation, le candidat contestant le montant du remboursement forfaitaire de l'État. La commission a rejeté ce recours, estimant d'une part que la décision, de par sa nature même, ne faisait pas grief et devait être regardée comme insusceptible de recours, et, d'autre part, que les éléments produits à l'appui du recours n'étaient pas de nature à mener la commission à reconsidérer les recettes initialement déclarées au compte de campagne.

III. Les suites juridictionnelles

Lorsque la commission rejette un compte de campagne, constate l'absence de dépôt de ce dernier ou son dépôt hors délai au regard des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection en application de l'article L. 52-15 du code électoral. Si le juge considère que la commission a statué à bon droit et s'il constate une volonté de fraude ou des manquements d'une particulière gravité aux règles relatives aux financements des campagnes électorales, il peut prononcer l'inéligibilité du candidat (article L. 118-3). Si le juge considère que la commission n'a pas statué à bon droit, il doit fixer le montant du remboursement éventuellement dû au candidat, en application de l'alinéa 2 de l'article L. 118-2 du code électoral.

À l'issue de l'instruction des comptes de campagne, la commission a, d'une part prononcé 17 décisions de rejet, et, d'autre part, constaté 7 absences de dépôt et 4 dépôts hors délai. Elle a donc, en application des articles L. 52-15 et L.O. 136-1 du code électoral, saisi le Conseil constitutionnel, juge de l'élection pour les élections sénatoriales, du cas de 28 candidats.

Sur ces 28 saisines effectuées par la commission, le Conseil constitutionnel a jugé dans la totalité des cas que la commission l'avait saisi à bon droit. La sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 21 candidats.

Tableau 9

Décisions du Conseil constitutionnel selon le type de saisine par la commission

Décision	Type de saisine par la commission			Total
	Absence de dépôt	Dépôt hors délai	Rejet	
Inéligibilité	7	3	11	21
Non lieu à inéligibilité	0	1	6	7
Total	7	4	17	28

1. Les saisines en raison du rejet du compte de campagne

Les décisions de rejet ont toutes été confirmées. Le juge de l'élection a déclaré inéligibles 11 candidats, pour une durée d'un an. Dans 6 cas, il a estimé que la commission a statué à bon droit, mais a considéré qu'il n'y avait pas lieu de prononcer de sanction d'inéligibilité.

Tableau 10

Sanctions d'inéligibilité prononcées en cas de rejet à bon droit par la commission

Motif de rejet du compte	Sanctions d'inéligibilité prononcées	
	Non lieu à inéligibilité	1 an
Compte bancaire non ouvert par le mandataire financier	-	1
Compte en déficit	1	-
Défaut d'expert-comptable	-	3
Dépenses omises	-	1
Paiements directs	5	6
Total	6	11

2. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou de dépôt hors délai du compte de campagne

S'agissant des saisines pour absence de dépôt du compte de campagne, le juge a confirmé la saisine de la commission dans la totalité des cas et a prononcé des sanctions d'inéligibilité de trois ans. S'agissant enfin des saisines du juge de l'élection en raison du dépôt hors délai du compte de campagne, il a estimé que la commission l'avait saisi à bon droit dans la totalité des cas et a prononcé des peines d'inéligibilité à l'encontre de trois des quatre candidats pour des durées allant d'un à trois ans. Seul un candidat n'a pas été déclaré inéligible.

Tableau 11

Sanctions d'inéligibilité prononcées en cas de saisine pour absence de dépôt ou dépôt hors délai

Motif de la saisine	Sanctions d'inéligibilité prononcées			
	Non lieu à inéligibilité	1 an	3 ans	Total
Absence de dépôt	-	-	7	7
Hors-délai	1	2	1	4
Total	1	2	8	11

3. Les conséquences à l'égard des candidats

Lorsqu'une sanction d'inéligibilité est prononcée à l'encontre d'un candidat élu, celui-ci est déclaré démissionnaire d'office, en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral : « *Lorsque le Conseil constitutionnel 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.* »

À l'issue du contrôle des élections sénatoriales, quatre candidats élus ont été déclarés démissionnaires de leur mandat de sénateur. Dans deux cas, ces décisions sont intervenues dans le cadre de scrutins majoritaires. La démission d'office du candidat a donc engendré une vacance de siège de sénateur et des élections partielles ont dû être organisées. Dans les deux autres cas, ces démissions d'office sont intervenues dans le cadre de scrutins à la proportionnelle. L'article L.O. 320 du code électoral dispose que « *le sénateur élu à la représentation proportionnelle dont le siège devient vacant pour toute autre cause que l'acceptation de fonctions gouvernementales est remplacé par le candidat figurant sur la même liste immédiatement après le dernier candidat devenu sénateur conformément à l'ordre de cette liste* » : il n'y a donc pas lieu à élection partielle.

Chapitre II

Les élections départementales des 22 et 29 mars 2015

I. Le compte rendu du contrôle

1. Les questions nouvelles posées par ce scrutin

La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et à la modification du calendrier électoral, a mis fin au renouvellement des cantons par moitié tous les trois ans ; les conseillers départementaux ont donc été renouvelés intégralement (art. L. 192 du code électoral) pour une durée de 6 ans. Le champ de compétence de la commission a ainsi été élargi à l'ensemble des cantons, qu'ils aient plus ou moins de 9 000 habitants, seuil habituellement retenu pour le contrôle des comptes. Ces dispositions ont fait apparaître des contraintes supplémentaires pour le traitement des comptes de campagne.

1.1. Augmentation conséquente du volume de comptes de campagne à examiner

Au total, 9 097 binômes de candidats se sont présentés lors des élections départementales organisées les 22 et 29 mars 2015 dans 2 054 circonscriptions. Cette hausse a eu des répercussions sur le fonctionnement même de la commission. Ainsi, les séances d'examen des comptes par les membres de la commission ont dû être doublées et la charge de travail des rapporteurs examinant les comptes et de l'ensemble des personnels de la commission a été accrue de manière significative.

1.2. Constitution d'un binôme de candidats homme-femme, avec deux suppléants homme-femme, élu au scrutin majoritaire à deux tours

La commission a dû adapter le modèle existant de compte de campagne pour tenir compte de cette spécificité (formulaire comprenant les deux identités du binôme et la signature du compte par les deux membres du binôme, mise en place d'une adresse commune pour l'envoi de la procédure contradictoire et création d'une annexe 7 relative à la procuration donnée à l'un des membres du binôme pour répondre à la procédure contradictoire de la commission).

Pour la première fois, et dans un but de rationalisation, la commission a été conduite à adresser directement au mandataire financier de chaque binôme un exemplaire du compte de campagne, accompagné de ses annexes ; les membres du binôme ayant été informés de cet envoi direct à leur mandataire par le biais de « *l'avis candidat* » qui leur est traditionnellement envoyé par les services de la commission. Elle a dû également réorganiser la gestion de l'envoi des procédures contradictoires dans l'hypothèse où aucune adresse commune n'aurait été remplie ; dans ce cas, un courrier a dû être envoyé à chacun des membres du binôme, ce qui a entraîné une augmentation considérable des frais postaux, également accrus par l'envoi des notifications des décisions à chacun des candidats.

1.3. Solidarité des membres du binôme

L'article L. 52-3-1 du code électoral dispose que « *les membres du binôme exercent les droits reconnus aux candidats et sont tenus aux obligations qui s'imposent à eux de manière indissociable* ».

Dans son contrôle, la commission a constaté que certains binômes avaient méconnu cette disposition, principalement en ce qui concerne la signature du compte de campagne par chacun des membres du binôme ou de la réponse à la procédure contradictoire dans l'hypothèse où aucune procuration n'avait été donnée. En effet, l'obligation de s'adresser à chacun des candidats

a conduit à des situations paradoxales ; ainsi, certains membres ne communiquaient pas entre eux, voire ne se connaissaient pas, ce qui a entraîné des difficultés et des contradictions dans les réponses à la procédure contradictoire liée à l'instruction de leur compte de campagne.

1.4. Évolution de la doctrine de la commission : dans le cadre de son contrôle, la commission a étendu le champ de ses réformes sur deux points

En premier lieu, les honoraires de l'expert-comptable liés à sa mission légale obligatoire de présentation du compte de campagne, peuvent être éligibles au remboursement même si la dépense n'a pas été engagée, au sens des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral et de la jurisprudence, spécifiquement en vue de l'obtention des suffrages des électeurs ; la commission a été amenée à réduire le montant du remboursement de ces honoraires lorsqu'elle a constaté que la facturation imputée au compte de campagne était anormalement élevée au regard de la prestation effectuée et des caractéristiques du compte de campagne (*3^e partie, chapitre II, I*).

En second lieu, les frais de restauration des bénévoles liés au tractage, collage, etc. imputés au compte de campagne sont en principe acceptés comme dépenses électorales remboursables sous réserve que ces repas aient un coût modique par personne ; dans le cas contraire, la commission a estimé le coût raisonnable d'un repas à 16 euros par personne, et a par conséquent écarté la dépense correspondante en retirant du compte le montant excédentaire.

2. Le nombre et le volume des comptes

Lors des élections des conseillers départementaux organisées les 22 et 29 mars 2015, 9 097 binômes de candidats se sont présentés dans 2 054 cantons, soit une moyenne de quatre candidats par circonscription. Lors du scrutin de 2011, 7 152 candidats individuels s'étaient présentés aux suffrages des électeurs dans 1 262 cantons

comptant au moins 9 000 habitants. En 2015, seuls 9 074 binômes étaient tenus de déposer un compte de campagne, 23 binômes étant dispensés de cette obligation.

Tableau 12
Élections départementales
Les comptes déposés

Binômes de candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délai		Comptes déposés dans le délai
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délai	
1. Candidats astreints à déposer un compte	9 074	85	82	8 907
Binômes ≥ 5 % SE	8 437	30	58	8 349
- Avec recettes & dépenses		0	51	8 302
- Comptes « 0 »		2	7	47
Binômes < 5 % SE	637	55	24	558
- Avec recettes & dépenses		0	14	377
- Comptes « 0 »		0	10	181
2. Dispensés de dépôt de compte	23			
Total	9 097			

Sur l'ensemble, 85 binômes n'ont pas respecté l'obligation de dépôt du compte et 82 autres ont déposé leur compte en dehors du délai légal, soit respectivement 0,93 % et 0,90 % des candidats. La commission a ainsi examiné 8 989 comptes de campagne, parmi lesquels 8 437 pouvaient prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, dans la mesure où ils avaient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. La part des binômes éligibles au

remboursement forfaitaire de l'État s'élève donc à 92,74 %, soit une progression de près de 12 % par rapport aux 81,05 % relevés lors du scrutin de 2011.

On recense 224 binômes ayant déposé un compte sans recette ni dépense, soit 2,49 %, contre 5,07 % en 2011 ; ils étaient 47 à avoir recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, contre 123 en 2011.

Au cours de ces élections, 173 scrutins réunissant 807 binômes (dont 804 astreints à déposer un compte) ont fait l'objet d'un recours contentieux, soit 8,42 % des cantons et 8,87 % du nombre total de binômes. Lors des dernières élections cantonales de 2011, cette proportion s'établissait respectivement à 7,42 % et 6,73 %. La part des binômes visés par une requête contentieuse augmente très légèrement, mais demeure très inférieure aux taux observés lors des dernières élections municipales de 2014, soit 23,1 % des scrutins et 24,6 % des candidats têtes de listes.

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

Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 66,43 millions d'euros et 64,66 millions d'euros ; en 2011, les montants correspondants s'élevaient à 39,86 millions d'euros en recettes et à 38,93 millions d'euros en dépenses, soit une progression de 70,91 % et 67,98 %. Calculés en euros constants, les taux s'élèvent respectivement à 61,15 % en dépenses et 62,47 % en recettes. Cette hausse doit être mise en rapport avec les 2 162 comptes de campagne supplémentaires examinés par la commission et comportant des recettes et des dépenses, soit une augmentation de 32,8 % entre les deux scrutins.

3.1. L'origine des recettes

Comme l'expose le tableau 13, l'apport personnel des candidats constitue la principale source de financement, avec plus de 84,45 % des recettes, soit une progression de 6,72 % par rapport aux 77,73 % observés en 2011. D'un scrutin à l'autre, les candidats ont souscrit davantage d'emprunts auprès des formations politiques (+ 10,87 %), alors que le recours aux prêts bancaires recule de 7,22 %.

L'importance de l'apport personnel varie selon le pourcentage de voix obtenu : il constitue près de 85 % des recettes des 8 407 binômes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, mais moins de 47,9 % des recettes chez les 582 candidats n'ayant pas atteint ce seuil, les versements des candidats représentent 48,97 % de l'apport personnel des candidats remboursables, contre 68,58 % chez les candidats qui ne peuvent y prétendre. Le recours aux emprunts (consentis par des établissements bancaires, des partis politiques ou des personnes physiques) est significativement plus important chez les premiers, avec 42,94 % des recettes, contre 14,55 % chez les seconds.

Les dons de personnes physiques représentent 10,32 % des recettes, soit près de 5 % de moins que lors du scrutin de 2011. Leur part baisse notamment chez les binômes éligibles au remboursement (10,61 % contre 14,45 % en 2011), mais progresse très légèrement chez les autres binômes.

Sous leurs diverses formes, les contributions des partis politiques constituent seulement 2,74 % des sources de financement des campagnes des binômes de candidats aux élections départementales de 2015, contre 5,48 % lors du scrutin de 2011. Leur part est en baisse pour les binômes remboursables (2,49 %, contre 4,93 % en 2011) mais atteint 20,21 % en 2015, soit près de 5 % de plus qu'en 2011⁹, pour les binômes non remboursables.

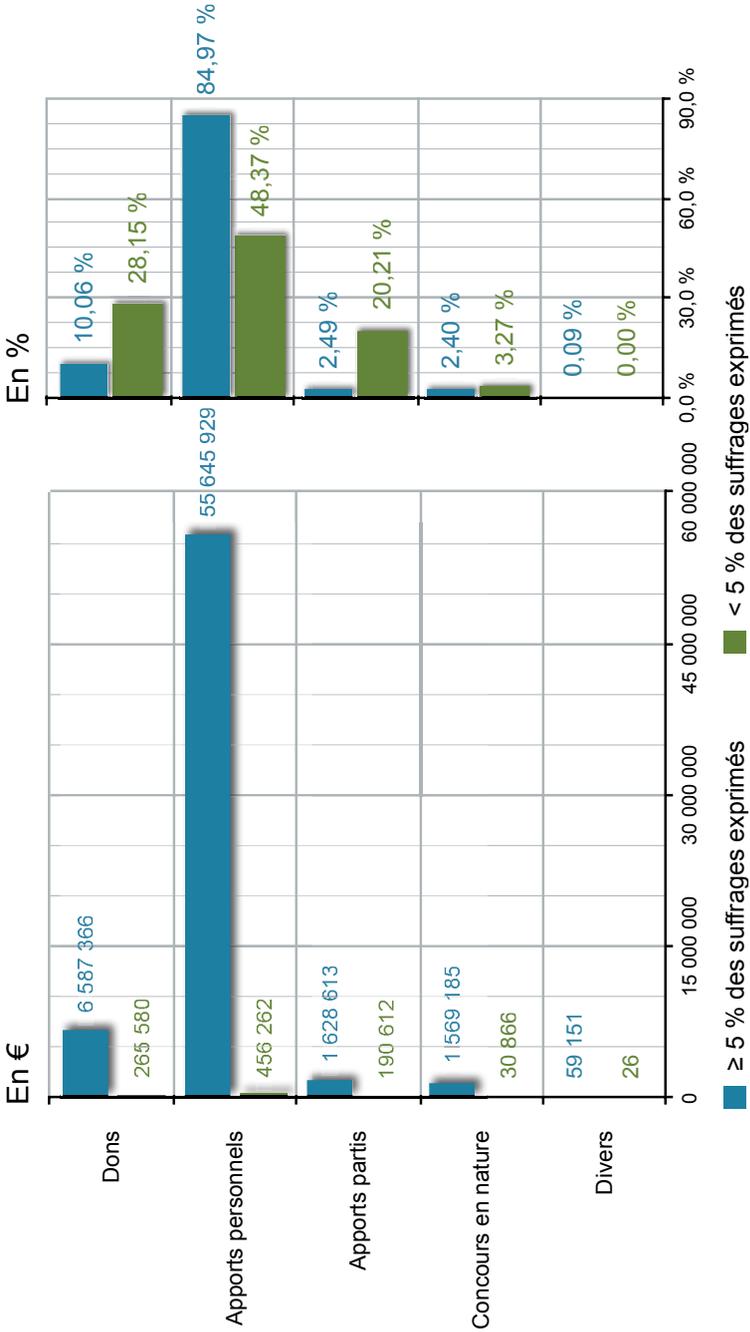
⁹ Quatorzième rapport d'activité, page 45.

Tableau 13

Élections départementales - L'origine des recettes

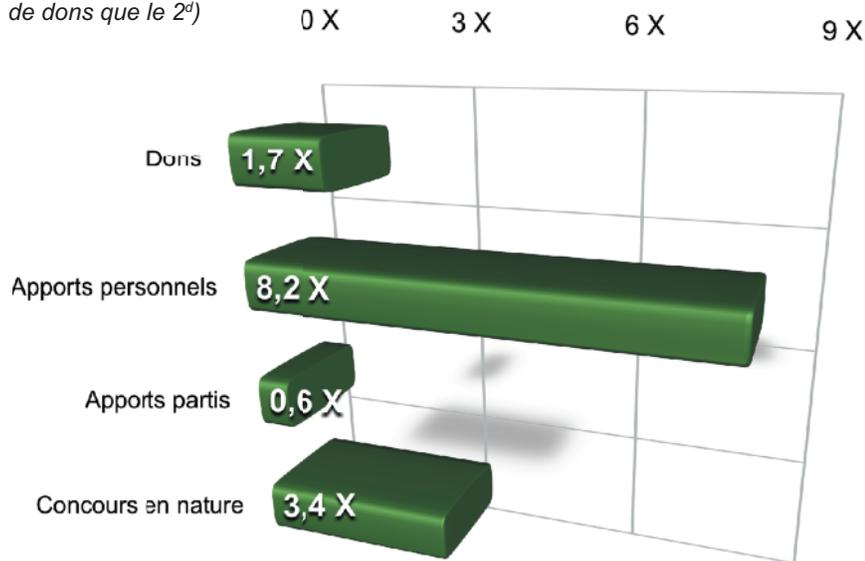
Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des binômes		Binômes ≥ 5% des suffrages exprimés		Binômes < 5% des suffrages exprimés	
		€	%	€	%	€	%
Dons	Dons personnes physiques	6 852 946	10,3 %	6 587 366	10,1 %	265 580	28,2 %
	Versement personnel candidats	27 566 088	41,5 %	27 253 161	41,6 %	312 927	33,2 %
Apports personnels	Emprunt bancaire	8 070 102	12,1 %	8 046 725	12,3 %	23 377	2,5 %
	Emprunt parti	18 899 314	28,4 %	18 791 745	28,7 %	107 569	11,4 %
	Emprunt personnes physiques	1 294 873	1,9 %	1 288 506	2,0 %	6 367	0,7 %
	Frais financiers candidats	111 845	0,2 %	111 841	0,2 %	4	0,0 %
	Menues dépenses	159 969	0,2 %	153 951	0,2 %	6 018	0,6 %
Apports partis	Versements définitifs	734 998	1,1 %	621 698	0,9 %	113 300	12,0 %
	Dépenses payées directement	590 482	0,9 %	537 130	0,8 %	53 352	5,7 %
	Concours en nature	493 765	0,7 %	469 785	0,7 %	23 980	2,5 %
Concours en nature	Personnes physiques	434 954	0,7 %	418 422	0,6 %	16 532	1,8 %
	Candidats	1 165 097	1,8 %	1 150 763	1,8 %	14 334	1,5 %
Divers		59 177	0,1 %	59 151	0,1 %	26	0,003 %
Total		66 433 590	100 %	65 490 244	100 %	943 346	100 %

Graphique 3
Élections départementales - L'origine des recettes



Graphique 4

Élections départementales - Ventilation par nature de recettes - Échelle des montants perçus en moyenne - Comparaison binôme $\geq 5\%$ des suffrages / binôme $< 5\%$ des suffrages (par exemple le 1^{er} a perçu en moyenne 1,7 fois plus de dons que le 2^d)



3.2. La répartition des dépenses

Pour les 8 353 binômes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et engagé des dépenses (dont 51 ayant déposé leur compte hors délai), le montant total des dépenses s'élève à 63,81 millions d'euros, soit une moyenne de 7 640 euros par candidat. La dépense moyenne des binômes non éligibles au remboursement de l'État s'élève à 2 150 euros. En 2011, ces deux catégories de candidats avaient respectivement engagé 6 710 euros et 2 035 euros de dépenses en euros constants, soit une progression de 14,08 % pour la première et de 9,28 % pour la seconde.

Le tableau 14 présente la répartition des dépenses engagées par l'ensemble des candidats lors des élections de 2011 et de 2015. Celle-ci a peu évolué entre les deux élections. Les frais d'impression et de publication hors campagne officielle demeurent

Tableau 14

Élections départementales - Répartition des dépenses
(comparaison avec les élections cantonales de 2011)

Nature des dépenses	2011		2015	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	22 149 416	57,54	36 038 945	55,73
Frais postaux et distribution	2 705 929	7,03	6 702 269	10,36
Déplacements - restauration - réception	2 979 813	7,74	5 900 270	9,12
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	2 791 919	7,25	3 748 624	5,80
Frais d'expert-comptable	2 207 958	5,74	3 378 599	5,22
Etudes et communication	2 020 362	5,25	3 275 553	5,07
Sites internet	1 188 547	3,09	2 059 861	3,19
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	1 166 732	3,03	1 721 598	2,66
Réunions publiques	665 911	1,73	1 437 121	2,22
Frais de personnel	617 312	1,60	402 993	0,62
Total	38 493 899	100,00	64 665 833	100,00

le poste de dépenses le plus important¹⁰, malgré une légère baisse (-1,81 %). Avec les frais de transport et de réception (+1,38 %) et les frais postaux et de distribution (+3,33 %), ces trois postes comptables représentent plus de 75 % du total des dépenses engagées par les binômes.

Tableau 15

Élections départementales - Ventilation par nature des dépenses déclarées

**Montant moyen
dépensé par binôme**

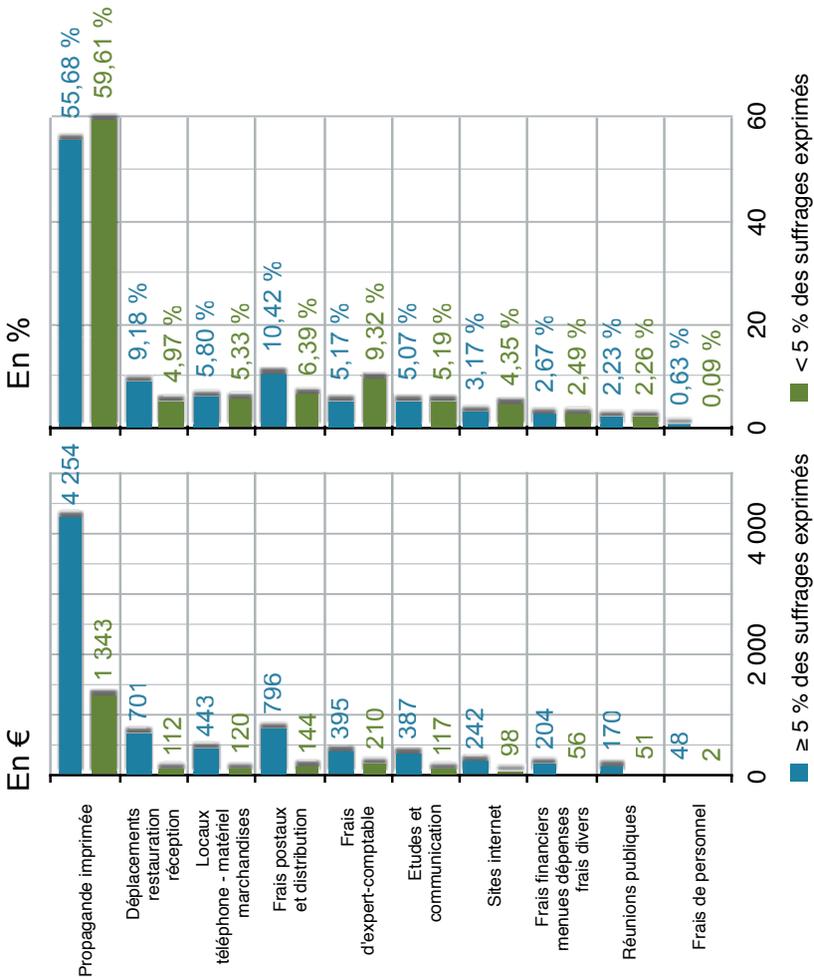
Nature des dépenses	Binômes ≥ 5% des suffrages exprimés		Binômes < 5% des suffrages exprimés	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	4 254	55,68	1 343	59,61
Déplacements - restauration - réception	701	9,18	112	4,97
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	443	5,80	120	5,33
Frais postaux et distribution	796	10,42	144	6,39
Frais d'expert-comptable	395	5,17	210	9,32
Études et communication	387	5,07	117	5,19
Sites internet	242	3,17	98	4,35
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	204	2,67	56	2,49
Réunions publiques	170	2,23	51	2,26
Frais de personnel	48	0,63	2	0,09
Total	7 640	100	2 253	100

Le tableau 15 permet de souligner une légère prévalence des frais de déplacements, restauration et réception (+ 4,2 points) et des frais de distribution (+4,04 points) chez les candidats éligibles au remboursement de l'État. Les candidats non remboursables ont davantage recours à la propagande imprimée (+3,95 points).

¹⁰ La quasi-totalité des binômes soutenus par une formation politique habilitée à financer une campagne a intégré les honoraires de l'expert-comptable dans la rubrique « dépenses d'impression et de publication hors R. 39 » pour un montant de 1 581 700 euros (dont 18 500 euros en concours en nature). Malgré le retrait de cette somme aux 36 038 945 euros déclarés (voir tableau 14), les impressions et publications hors R. 39 constituent encore le premier poste de dépenses. Le montant total des honoraires d'expert-comptable s'élève ainsi à 4 960 299 euros.

Enfin, la part des dépenses relative aux honoraires de l'expert-comptable¹¹ est plus importante dans cette catégorie de candidats, ce qui s'explique par le fait que des frais d'expert-comptable d'un montant significatif figurent dans des comptes très modestes.

Graphique 5
Élections départementales - Ventilation par nature des dépenses déclarées - Montant moyen dépensé par binôme

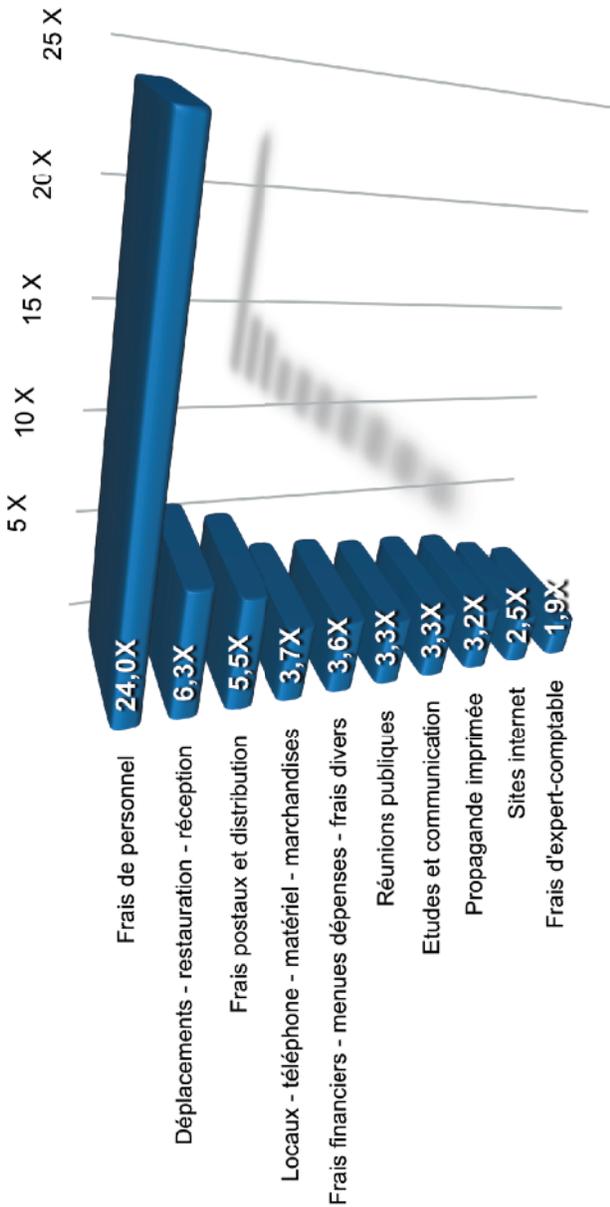


¹¹ Selon l'article L. 52-12, seuls les comptes ne comportant ni recette ni dépense sont dispensés de présentation du compte par un expert-comptable.

Graphique 6

Élections départementales - Ventilation par nature des dépenses - Échelle des montants dépensés en moyenne - Comparaison binôme $\geq 5\%$ des suffrages exprimés / binôme $< 5\%$ des suffrages exprimés

(par exemple le 1^{er} a dépensé en moyenne un montant 5,5 fois supérieur à celui dépensé par le 2^d en frais postaux et de distribution)



II. Les décisions de la commission

1. Bilan général

Tableau 16

Élections départementales - Les décisions de la commission

(comparaison avec les élections cantonales de 2011)

Décision	2011		2015	
	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	96	1,4	85	0,9
Dépôt hors délai	48	0,7	82	0,9
Approbation tacite	0	0,0	1	0,0
Approbation simple	3 825	54,3	4 488	49,5
Approbation après réformation	2 854	40,5	4 210	46,4
Approbation avec modulation	23	0,3	19	0,2
Approbation après réformation avec modulation	45	0,6	53	0,6
Rejet	156	2,2	136	1,5
Total	7 047	100	9 074	100
<i>Dispensé de dépôt</i>	<i>105</i>		<i>23</i>	

Le tableau précédent expose la répartition des décisions de la commission, en comparaison avec le scrutin précédent de 2011.

La commission prend trois types de décisions (article L. 52-15) : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. Elle peut également constater l'absence de dépôt ou le dépôt hors délai du compte de campagne. Une loi du 14 avril 2011 a modifié l'article L. 52-11-1 du code électoral en donnant à la commission la possibilité de réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités constatées qui ne lui paraissent pas devoir conduire au rejet du compte. Lors

de l'examen des comptes des élections départementales des 22 et 29 mars 2015, la commission a modulé à la baisse le montant du remboursement de 72 binômes de candidats.

La baisse de la proportion d'approbations simples, déjà relevée lors des scrutins de 2008 et de 2011¹², se confirme : en 2015, elles constituent moins de la moitié des décisions prises par la commission. Les approbations après réformations représentent 46,4 % des décisions, contre 40,49 % en 2011, soit une hausse de 5,9 points. Entre les scrutins de 2011 et de 2014, le pourcentage de comptes non déposés ou déposés hors délai est quasiment stable et celui des comptes rejetés baisse très légèrement.

La commission a été destinataire de 218 signalements émanant de candidats concurrents ou d'autres personnes, estimant avoir décelé des violations de la législation sur le financement des campagnes électorales. La majorité des faits signalés portait sur des soupçons de contributions (directes ou indirectes) apportées par des personnes morales publiques ou privées à la campagne des candidats en cause ou à la non intégration supposée dans leur compte de l'intégralité des dépenses électorales effectuées lors de la période de financement de la campagne. La commission a examiné la totalité des griefs soulevés, le plus souvent sans objet ou insuffisamment étayés ; dans trois cas, elle a été conduite à réduire le montant du remboursement au vu de faits établis.

Le tableau suivant expose la répartition des décisions de la commission selon le pourcentage de voix recueillies par les binômes. Les comptes des binômes éligibles au remboursement font davantage l'objet d'approbation après réformation, et la part des comptes non déposés, déposés hors délai et rejetés est plus importante parmi les binômes non remboursables. Plus des deux tiers des comptes de cette catégorie de candidats font l'objet d'une approbation simple.

¹² Quatorzième rapport d'activité, page 53.

Tableau 17

**Élections départementales - Les décisions de la commission
selon les suffrages exprimés**

Décision	Binômes ≥ 5 % des suffrages exprimés			Binômes < 5 % des suffrages exprimés		
	Nombre	%	Rappel 2011	Nombre	%	Rappel 2011
Absence de dépôt	30	0,36	0,56	55	8,63	5,04
Dépôt hors délai	58	0,69	0,37	24	3,77	2,08
Approbation tacite	0	0,00	0,00	1	0,16	0,00
Approbation simple	4 067	48,67	50,99	421	66,09	69,6
Approbation après réformation	4 106	48,67	45,43	104	16,33	17,52
Approbation avec modulation	19	0,23	0,77			
Approbation après réformation avec modulation	53	0,63	0,39			
Rejet	104	1,23	1,44	32	5,02	5,76
Total	8 437	100	100	637	100	100

2. Les réformations

Dans le cadre de l'examen des comptes de campagnes des candidats aux élections départementales de 2015, la commission a pris 4 210 décisions d'approbation après réformation (auxquelles s'ajoutent les 53 décisions d'approbation après réformation avec modulation), contre 2 854 en 2011.

Les principaux motifs de retrait des comptes de certaines dépenses déclarées :

- dépenses dénuées de caractère électoral ;
- dépenses post-électorales ou engagées le jour du scrutin ;
- retranchement liés aux intérêts d'emprunt ;
- coût du matériel ramené à sa valeur d'usage ;

- dépenses relatives à la campagne officielle (article R. 39 du code électoral).

Par rapport au montant des recettes et des dépenses déclarées des 4 263 candidats dont le compte a fait l'objet de réformations, le montant total des retranchements s'élève ainsi à 2 124 120 euros en recettes et 2 185 609 euros en dépenses, soit respectivement 6,09 % et 6,45 %.

Tableau 18

Élections départementales - Montants déclarés par les candidats et montants retenus par la commission après réformation
(comparaison avec les élections cantonales de 2011)

	2011			2015			
	Déclaré €	Réformation		Déclaré €	Réformation		Retenu €
		€	%		€	%	
Dépenses totales	20 506 581	1 052 897	5,13	33 891 461	2 185 609	6,45	31 705 852
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	19 745 027	828 151	4,19	33 574 396	2 072 772	6,17	31 501 624
Recettes totales	21 217 597	1 005 972	4,74	34 883 350	2 124 120	6,09	32 759 230
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	20 370 201	823 516	4,04	34 532 345	2 037 195	5,90	32 495 150
Apport personnel	16 852 835	929 639	5,52	30 048 567	2 218 045	7,38	27 830 522
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	16 427 857	757 673	4,61	29 857 411	2 144 664	7,18	27 712 747

Cette progression sensible en valeur absolue par rapport au scrutin de 2011 est en partie liée à un plus grand nombre de candidats et à la part accrue de leur apport personnel, mais cette hausse est plus modérée en valeur relative.

Le tableau suivant détaille l'incidence des 4 263 décisions d'approbation après réformation (dont 53 avec modulation) sur les principaux postes de dépenses, en valeur absolue et en pourcentage.

Tableau 19

Élections départementales - Principaux postes de dépenses réformés en valeur absolue et en pourcentage du montant déclaré dans les 4 263 comptes ayant fait l'objet de réformations

Poste de dépenses	Montant réformé	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Frais d'impression & publication (hors R. 39)	1 394 776	6,98
Frais financiers*	253 642	27,87
Frais de réception	161 083	17,53
Honoraires de l'expert-comptable **	82 463	5,88
Frais de transport	74 293	3,29
Réunions publiques	42 189	5,60
Honoraires et conseils en communication	30 346	2,51
Frais divers et autres postes comptables	146 817	<i>n. s.</i>
Total	2 185 609	

(*) Payés par le mandataire et le candidat

(**) Les montants bruts indiqués afférents à chaque compte comportent quelques requalifications comptables, sans influence sur le montant total des réformations.

Les montants bruts indiqués afférents à chaque compte, comportent quelques requalifications comptables, sans influence sur le montant total des réformations.

En valeur absolue, les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) constituent le poste de dépenses le plus affecté par les réformations, avec 1 397 957 euros de retranchements, soit 63,8 % du montant total des réformations, contre 45,35 % lors

du scrutin de 2011. Ces réformations se décomposent en 1 296 736 euros pour les binômes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés (sur les 35 532 521 euros déclarés), et 101 221 euros pour les binômes n'ayant pas atteint ce seuil (sur 506 424 euros déclarés). Les réformations sur ce poste de dépenses représentent 62,46 % du total des retranchements pour le premier groupe de binômes, et 87,86 % pour le second.

L'importance des réformations effectuées chez ces derniers au sein de ce poste de dépenses est principalement le fait de l'exclusion des dépenses de la campagne officielle, lorsqu'elles avaient été inscrites par erreur dans le compte de campagne. S'agissant des binômes éligibles au remboursement, les réformations sur ce poste de dépenses sont motivées par l'absence de caractère électoral de documents dont le coût était comptabilisé, ou encore par la constatation d'une surévaluation de dépenses refacturées par une formation politique à la quasi-totalité des candidats qu'elle soutenait (*voir ci-après, 3^e partie, chapitre II, II*). Dans son précédent rapport d'activité, la commission avait déjà souligné les difficultés liées à la pratique de la mutualisation de dépenses par les formations politiques.

Les frais financiers liés aux emprunts contractés par les binômes constituent le deuxième poste de dépenses le plus affecté par les réformations en valeur absolue, et le premier en valeur relative. Ainsi, près du quart des intérêts d'emprunt comptabilisés par les candidats concernés ont fait l'objet d'une réformation. La commission a procédé à ces retranchements pour parer à tout risque d'enrichissement sans cause, ramener les intérêts à hauteur du capital réellement utilisé pour la campagne, ou encore lorsque les intérêts inscrits dans le compte n'avaient pas été payés par anticipation au prêteur¹³.

La commission a également réformé (hors rectification comptable) un montant global de 77 888 euros d'honoraires d'expert-comptable. La commission a en effet constaté que ces honoraires pouvaient représenter une part significative des dépenses des binômes, et cela même dans les cas de comptes ne présentant aucune complexité et ne comportant que des montants limités de recettes et de dépenses.

¹³ Voir le quatorzième rapport d'activité, pages 56 à 58.

3. Le remboursement forfaitaire de l'État

Les binômes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État dans la mesure où ils ont financé tout ou partie de leur campagne sur apport personnel (article 52-11-1). Lors du scrutin de 2015, 8 059 binômes ayant déclaré 62,04 millions d'euros de dépenses et ayant bénéficié d'un apport personnel (54,93 millions d'euros), ont perçu un remboursement d'un montant de 49,67 millions d'euros, soit 80,06 % des dépenses engagées durant la campagne, et 90,43 % du montant de l'apport personnel déclaré.

Le tableau 20 présente la part de l'apport personnel remboursée aux binômes. L'apport personnel déclaré est pris en compte après d'éventuelles requalifications en recettes, réformation en dépenses et après soustraction du solde, le cas échéant. Les deux tiers des binômes ont bénéficié d'un remboursement supérieur ou égal à 90 % de leur apport personnel, contre 77 % en 2011. Le nombre de binômes ayant perçu un remboursement égal au montant de leur apport personnel est en léger recul (3,53 points) par rapport à 2011.

Tableau 20

Élections départementales - Proportion de l'apport personnel déclaré effectivement remboursée aux binômes éligibles au remboursement

% de remboursement	Nombre de binômes	%
100 % de l'apport personnel	2 246	27,87
≥ 90 % et < 100 %	3 105	38,53
≥ 80 % et < 90 %	1 749	21,70
< 80 %	959	11,90
Total	8 059	100,00

4. La diminution du remboursement (modulation)

La commission a diminué le remboursement à 72 reprises, soit en prenant une décision d'approbation simple avec modulation (19 cas), soit en prenant une décision d'approbation après réformation et avec modulation (53 cas). L'impact financier de ces décisions demeure limité dans la mesure où elles ont entraîné une diminution du remboursement de 27 633 euros globalement, soit un montant supérieur à ceux relevés lors des élections cantonales de 2011 (21 240 euros) et des législatives de 2012 (11 726 euros) mais significativement inférieur à celui des élections municipales de 2014 (66 424 euros).

5. La dévolution

L'article L. 52-6 du code électoral confie à la commission le soin de fixer le montant de la dévolution correspondant au montant du solde positif du compte de campagne ne provenant pas de l'apport personnel du candidat. Dans le cadre du contrôle des élections départementales, la commission a arrêté un montant de dévolution de 213 181 euros concernant 127 binômes. Le montant maximum s'élevait à 48 806 euros.

6. Les décisions de rejet

La commission a rejeté 136 comptes de campagne, représentant 1,51 % des 8 989 comptes déposés dans les délais, contre 2,24 % en 2011.

L'absence de présentation du compte par un expert-comptable demeure – comme dans la majeure partie des autres scrutins – la principale cause de rejet des comptes de campagne, avec une progression de plus de 6 % par rapport à 2011. Elle constitue la première cause de rejet pour tous les binômes : ceux ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (36,19 % des rejets), et de manière plus marquée encore chez ceux qui n'ont pas atteint ce seuil (77,41 %). La commission rappelle qu'elle a suggéré que le

recours à un expert-comptable pour la présentation du compte soit rendue facultative pour les candidats non remboursables.

Tableau 21

Élections départementales – Motivation des décisions de rejet
par la commission (comparaison avec les élections cantonales de 2011)

	Motif principal du rejet	2011		2015	
		nombre	%	nombre	%
Formalités substantielles	Absence d'expert-comptable ou visa tardif	61	39,10	62	45,59
	Absence / Irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	13	8,33	4	2,94
	Compte en déficit	2	1,28	5	3,68
	Absence de mandataire financier / absence d'attestation de compte « zéro »	1	0,64	0	0
	Absence d'une signature du compte par un membre du binôme			11	8,09
Questions de fond	Paiement direct	26	16,67	20	14,71
	Absence de pièces justificatives	18	11,54	4	2,94
	Compte insincère / dépenses omises	16	10,26	14	10,29
	Don ou concours en nature de personne morale	13	8,33	4	2,94
	Incompatibilité de fonction du mandataire financier ou de l'expert-comptable	0	0	3	2,21
	Don de personne physique irrégulier	3	1,92	0	0
	Publicité commerciale interdite	3	1,92	0	0
	Apport de parti politique non agréé	0	0	2	1,47
	Absence de preuve du paiement de dépenses	0	0	7	5,15
Total		156	100	136	100

Viennent ensuite dans l'ordre des motifs de rejet, les paiements directs, les dépenses omises et l'absence de preuve de paiement d'un montant significatif de dépenses qui représentent ensemble 30% des causes de rejet. Les quatre-cinquièmes des candidats concernés étaient éligibles au remboursement forfaitaire de l'État.

Selon l'article L. 52-3-1 du code électoral introduit par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, le compte de campagne déposé doit être signé par les deux membres du binôme. Onze candidats, dont huit avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, n'ont pas satisfait à cette obligation¹⁴.

Sur les 136 comptes rejetés par la commission, 104 étaient éligibles au remboursement forfaitaire. Parmi ceux-ci, 86 candidats avaient financé tout ou partie de leur dépenses sur apport personnel, pour un montant de 409 666 euros. Afin d'éviter tout enrichissement sans cause, les candidats dont les comptes sont rejetés peuvent être astreints à procéder à une dévolution si le solde du compte ne provient pas de leur apport personnel. La commission a arrêté un montant de dévolution de 9 220 euros concernant 7 candidats dont le compte avait été rejeté.

7. Les recours gracieux et contentieux

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. Ce délai est porté à trois mois pour les circonscriptions d'Outre-Mer. La commission dispose d'un délai de deux mois pour statuer sur les recours.

La commission a été destinataire de 70 recours gracieux alors qu'elle en avait enregistré 78 lors des élections cantonales de 2011. Quatre d'entre eux n'ont pas été examinés en raison d'un désistement ultérieur. Deux autres ont été déclarés irrecevables : l'un parce qu'il faisait suite à un premier recours, l'autre en raison de son caractère tardif.

¹⁴ Lorsqu'elle constate l'absence de signature d'un des membres du binôme (ou des deux), la commission demande à l'intéressé la production d'une attestation sur l'honneur dans laquelle il certifie exacts le compte et les annexes déposés à la commission. Pour les 11 comptes rejetés pour défaut de signature, la procédure contradictoire n'a pas permis d'obtenir les documents demandés.

Parmi les 64 recours gracieux examinés par la commission, 56 étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation. Ainsi, 1,33 % des décisions d'approbation après réformation prises dans le cadre des élections départementales ont été contestées par les candidats devant la commission. La commission a accepté intégralement 22 de ces recours et 6 seulement en partie. Il s'agit principalement de cas où les candidats ont produit de nouveaux éléments, de cas où il y a eu lieu de corriger une mauvaise interprétation des documents joints au compte, ou encore de cas où une erreur matérielle avait été commise. Enfin, la commission a rejeté 28 de ces recours.

Par ailleurs, 8 recours gracieux ont été formulés contre des décisions d'approbation sans réformation pour des motifs variés : rectification d'une erreur matérielle, contestation du montant du remboursement ou réintégration d'une dépense non comptabilisée par erreur. La commission a accepté 4 de ces recours et a rejeté les autres.

Les candidats peuvent par ailleurs contester les décisions de la commission devant le tribunal administratif de Paris dans le même délai que pour les recours gracieux. À la date d'adoption du présent rapport, quatre binômes de candidats avaient formé des recours contentieux devant le tribunal. Pour deux d'entre eux, ce recours fait suite au rejet du recours gracieux présenté devant la commission.

III. LES SUITES JURIDICTIONNELLES

À l'issue de l'instruction des comptes de campagne, la commission a, d'une part, prononcé 136 décisions de rejet et, d'autre part, constaté 85 absences de dépôt et 82 dépôts hors délai. Elle a donc, en application de l'article L. 52-15 du code électoral, saisi le juge de l'élection du cas de 303 binômes de candidats sur un total de 9 074 décisions, soit 3,3 %. En 2011, il y avait eu 300 saisines pour 7 047 décisions relatives aux élections cantonales, soit 4,26 %.

Tableau 22

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
- <i>Inéligibilité*</i>	79	39	84	202
- <i>Non-lieu à Inéligibilité</i>	4	44	41	89
- <i>Rejet de la saisine</i>	1	-	11	12
Total	84	83	136	303

*Jugements comportant une sanction d'inéligibilité à l'encontre de l'un ou des deux membres du binôme

En première instance, et sous réserve des délais d'appel applicables, il a été jugé dans 96 % des cas (291 saisines) que la commission avait saisi le juge de l'élection à bon droit. Une sanction d'inéligibilité a été prononcée dans 202 jugements (66,7 % des cas). Il faut cependant préciser ici que dans trois cas, les sanctions d'inéligibilité prononcées n'ont pas été les mêmes pour les membres du binôme. En effet, le juge de l'élection a considéré dans ces cas, au regard des circonstances de l'espèce,

que le principe de solidarité des membres du binôme n'avait pas à s'appliquer dans le prononcé des sanctions d'inéligibilité¹⁵. Le nombre de personnes déclarées inéligibles s'élève dès lors à 402 (et non 404). Selon les dispositions de l'article L. 118-3 alinéa 4 du code électoral, « *l'inéligibilité est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections* ». Cependant, dans deux jugements, la sanction d'inéligibilité prononcée n'a visé que les seules élections départementales.

Tableau 23

Nombre de candidats faisant l'objet d'une sanction d'inéligibilité selon le motif de saisine du juge de l'élection

Durée de l'inéligibilité	Absence de dépôt	Dépôt hors-délai	Rejet	Total
3 mois	-	4	8	12
6 mois	24	40	38	102
7 mois	-	2	-	2
9 mois	2	6	2	10
10 mois	-	2	-	2
1 an	78	22	103	203
15 mois	-	-	2	2
18 mois	49	2	10	61
2 ans	2	-	2	4
3 ans	3	-	1	4
Total	158	78	166	402

1. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou de dépôt hors délai du compte de campagne

S'agissant des saisines pour absence de dépôt du compte de campagne, le juge a confirmé la saisine de la commission dans 98,8 % des cas (soit 83 saisines), et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 158 candidats, allant de 3 mois à

¹⁵ Dans deux cas, seul l'un des membres du binôme a été déclaré inéligible : dans le premier cas l'un des membres du binôme était candidat à son insu et dans le second cas l'un des membres du binôme a refusé de signer et d'attester le compte de campagne. Dans un cas, le quantum de la sanction d'inéligibilité n'a pas été le même : seul l'un des membres du binôme avait fourni des explications au juge sur le motif de l'absence de dépôt du compte.

3 ans. Dans un cas, les deux candidats du binôme ont été déclarés inéligibles, mais pour des durées différentes (l'un 18 mois, l'autre 3 ans). Le juge n'a pas prononcé d'inéligibilité à l'encontre des membres du binôme dans 4 cas. Enfin, dans un cas, le juge a estimé que la commission ne l'avait pas saisi à bon droit. La commission a fait appel de ce jugement.

S'agissant enfin des saisines en raison du dépôt hors délai du compte de campagne, le juge de l'élection a estimé que la commission l'avait saisi à bon droit dans chaque cas, et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 78 candidats pour une durée allant de 3 à 18 mois ; 88 candidats n'ont pas été déclarés inéligibles.

2. Les saisines en raison du rejet du compte de campagne *(voir tableau 24, page suivante)*

Les décisions de rejet prises par la commission, au nombre de 136, n'ont pas été remises en cause par le juge dans 125 cas. Selon les motifs de rejet et, compte tenu des circonstances de l'espèce, le juge de l'élection a déclaré inéligibles 166 candidats, pour une durée allant de 3 mois à 3 ans. Des sanctions d'inéligibilité ont été prononcées dans 84 décisions. Dans deux d'entre elles, seul l'un des membres du binôme a été déclaré inéligible. Dans 41 cas, le juge a estimé que la commission avait statué à bon droit, mais a considéré qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une sanction d'inéligibilité. Le nombre de candidats n'ayant pas été déclarés inéligibles suite au rejet de leur compte s'élève par conséquent à 84.

3. Les conséquences à l'égard des élus

Lorsqu'une sanction d'inéligibilité est prononcée à l'encontre d'un binôme de candidats élu, celui-ci est déclaré démissionnaire d'office, en application de l'article L. 118-3 alinéa 5 du code électoral : *« Si le juge de l'élection a prononcé l'inéligibilité d'un candidat ou des membres d'un binôme proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, déclare le candidat ou les membres du binôme démissionnaires d'office. »*

Deux binômes de candidats élus ont été déclarés démissionnaires d'office. Ces deux binômes de candidats ont formé un appel devant le Conseil d'État.

Tableau 24

Nombre de candidats faisant l'objet d'une sanction d'inéligibilité selon les irrégularités retenues par le juge de l'élection

Motif de rejet du compte	Sanctions d'inéligibilité									NLAI*	
	3 mois	6 mois	9 mois	1 an	15 mois	18 mois	2 ans	3 ans	Total		
Absence de compte bancaire ouvert par le mandataire/ Absence de pièces justificatives	-	-	-	4	-	-	-	-	-	4	-
Absence de pièces justificatives	-	4	2	12	2	-	-	-	-	20	4
Signature du compte par les deux membres du binôme	-	2	-	4	-	-	-	1	-	7	3
Absence de signature de l'un des membres du binôme / Autres irrégularités	-	2	-	7	-	2	-	-	-	11	1
Absence de visa d'expert-comptable	4	18	-	34	-	6	-	-	-	62	44
Absence de visa d'expert-comptable / Autres irrégularités	-	4	-	10	-	2	2	-	-	18	2
Compte insincère	-	4	-	4	-	-	-	-	-	8	-
Compte présenté en déficit	4	2	-	2	-	-	-	-	-	8	2
Concours de personne morale	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Dépenses omises / Compte insincère	-	-	-	4	-	-	-	-	-	4	4
Incompatibilité fonction du mandataire financier ou de l'expert-comptable	-	2	-	4	-	-	-	-	-	6	-
Paiements directs	-	-	-	18	-	-	-	-	-	18	16
Total	8	38	2	103	2	10	2	1	2	166	84

(*) NLAI : non lieu à inéligibilité

Remarque : un nombre impair indique que seul l'un des membres du binôme a été déclaré inéligible

Partie **2** Deuxième partie

La mise en œuvre des règles relatives aux partis politiques

DEUXIÈME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES RELATIVES AUX PARTIS POLITIQUES

Chapitre I

Le rôle de la commission en application de la loi du 11 mars 1988

I. La vérification du respect des obligations comptables des partis politiques et de leurs mandataires

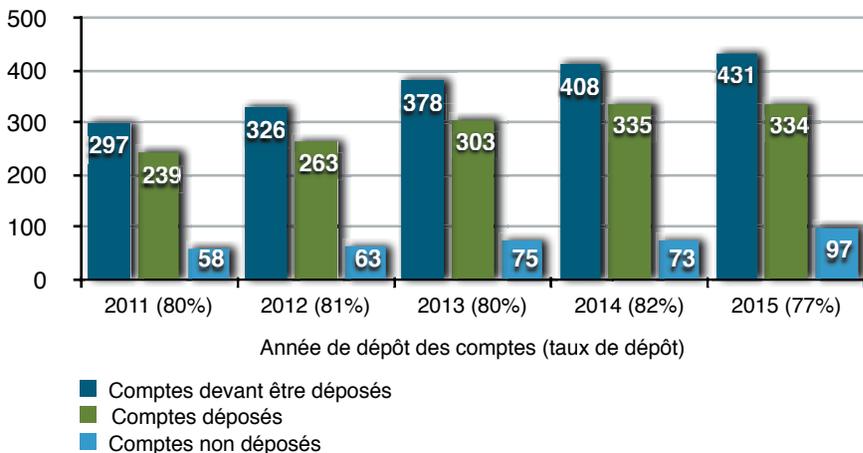
En application de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 doivent :

- tenir une comptabilité retraçant tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux des organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement politique détient la moitié du capital social ou la moitié des sièges de l'organe d'administration, ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ;
- arrêter leurs comptes chaque année au 31 décembre ;
- les faire certifier par deux commissaires aux comptes ;
- les déposer au plus tard le 30 juin de l'année suivante à la commission qui assure leur « *publication sommaire* » au Journal officiel (conformément aux dispositions du code des

relations entre le public et l'administration¹⁶, la commission accepte également les dépôts par voie postale).

La commission a donc pour principale mission de vérifier que les obligations formelles de dépôt ont bien été respectées par les partis et que des comptes dûment certifiés ont été déposés dans les délais prescrits par la loi.

Graphique 7
Taux de dépôt des comptes des partis politiques
lors des cinq dernières années



Bien que légèrement plus faible en 2015, le taux de dépôt est approximativement de 80 % pour les cinq derniers exercices. Il demeure globalement insensible à l'augmentation tendancielle du nombre de formations politiques relevant de la loi du 11 mars 1988, déjà soulignée par la commission¹⁷. Cette augmentation demeure visible malgré l'entrée en vigueur de la loi du 11 octobre 2013. En effet, avant ce texte, le montant maximum de dons que

¹⁶ Article 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations remplacé par les articles 112-1 pour les envois postaux et 112-13 pour les envois électroniques du Code des relations entre le public et l'administration créé par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015.

¹⁷ Quinzième rapport d'activité, page 121.

pouvait émettre une personne physique était limité à 7 500 euros par parti politique et par an. Les formations politiques étant les seules personnes morales à pouvoir se financer entre elles, il leur était donc possible de centraliser auprès de l'une d'entre elles les versements qui avaient été perçus par plusieurs autres. La loi nouvelle étend à l'ensemble des formations politiques le plafond de 7 500 euros qui s'imposait, auparavant, à chacune d'entre elles, rendant donc sans objet une centralisation des dons et cotisations ; une diminution du nombre de partis était donc attendue. Or, ce nombre ne cesse d'augmenter. Les causes en sont donc certainement multiples : fréquence importante des élections locales, désaffection à l'égard des grands partis traditionnels, extension de l'usage des primaires, personnalisation accrue de la vie politique, intérêt fiscal des structures ayant pour objet de financer une campagne électorale dans une commune de moins de 9 000 habitants, etc.

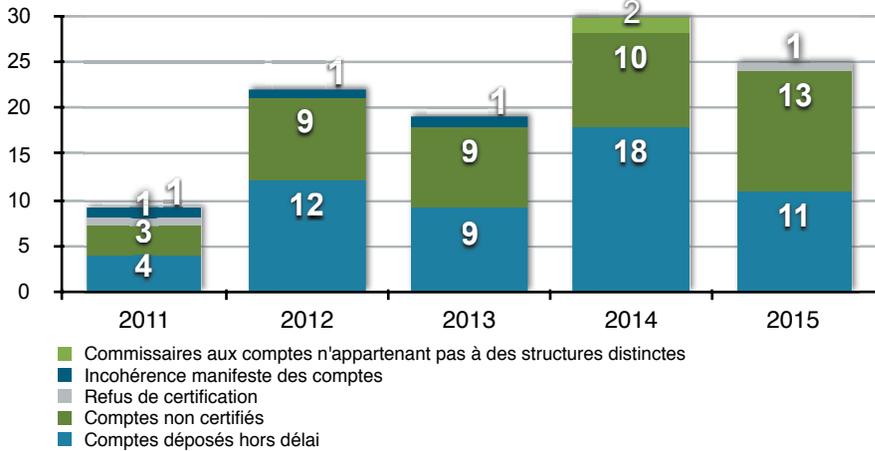
1. Le contrôle formel de l'obligation de dépôt

1.1. Le contrôle du respect des délais de dépôt

La date d'envoi est constatée en fonction du mode de dépôt choisi par la formation politique concernée : date du dépôt physique ou date d'envoi pour les comptes transmis par voie électronique ou postale. En cas de doute sur la date mettant en jeu le respect des délais, une procédure contradictoire est engagée auprès de la formation politique concernée afin qu'elle fasse, le cas échéant, parvenir une copie des éventuelles preuves de dépôts en sa possession (récépissé délivré par la commission pour les dépôts sur place ou bordereau d'envoi de lettre recommandée). Le dépôt hors délai est, à l'exception de l'absence de dépôt, le motif de constat du non-respect des obligations comptables le plus fréquemment rencontré par la commission lors des 5 dernières années.

Graphique 8

**Motifs du constat de non-respect des obligations comptables
hors absence de dépôt**



1.2. La double-certification des comptes déposés

La commission vérifie qu'un rapport de certification signé par deux commissaires aux comptes accompagne les comptes déposés. L'absence ou le refus de certification par deux commissaires aux comptes est également un motif fréquent de constat du non-respect des obligations comptables des partis relevant de la loi du 11 mars 1988 (voir graphique 8). Les partis devant déposer des comptes d'ensemble consolidés, le législateur a soumis leur contrôle à une double certification, à l'instar des autres entités devant elles aussi déposer des comptes de ce type et dont le régime de certification est notamment prévu par le code de commerce.

- L'indépendance des commissaires aux comptes

Lorsqu'au regard de l'annuaire de la profession, les commissaires aux comptes du parti ne semblent pas présenter toutes les garanties d'indépendance requises, la commission prend l'attache de la formation politique en cause afin de s'en assurer. L'article 17 du code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes énonce en effet que « lorsque les comptes d'une personne ou d'une entité sont certifiés par plusieurs commissaires

aux comptes, ceux-ci doivent appartenir à des structures d'exercice professionnel distinctes, c'est-à-dire qui n'ont pas de dirigeants communs, n'entretiennent pas entre elles de liens capitalistiques ou financiers et n'appartiennent pas à un même réseau ». L'indépendance des deux commissaires aux comptes est, en effet, inhérente au co-commissariat aux comptes voulu par le législateur puisque son but est que les co-commissaires aux comptes « *se livrent ensemble à un examen contradictoire des conditions et des modalités d'établissement des comptes* »¹⁸. En 2014, la commission a constaté le non-respect des obligations comptables par deux formations politiques pour défaut d'indépendance des commissaires aux comptes (voir graphique 8).

- **Le renouvellement des commissaires aux comptes**

La commission interroge également les formations politiques lorsque le renouvellement d'un des commissaires aux comptes ne semble pas conforme aux dispositions du code de commerce. Si le doute est confirmé par les informations fournies par le parti, la commission saisit le Haut conseil du commissariat aux comptes afin qu'il prenne toute mesure nécessaire. Parallèlement à la vérification du formalisme du rapport de certification, les éventuelles réserves ou observations émises par les commissaires aux comptes sont analysées afin d'en apprécier la portée puis consignées en prévision de la publication sommaire des comptes au Journal officiel.

Sauf cas reconnu de force majeure, la commission constate systématiquement le non-respect des obligations comptables de la formation politique si les comptes ne lui parviennent pas dans les délais, s'ils ne sont pas certifiés, ou si le rapport de certification est transmis hors-délai. En, effet, selon la jurisprudence du Conseil d'État, « *qu'il n'appartient pas à la commission de prolonger ce délai [de dépôt] ou de dispenser les partis concernés de la certification de leurs comptes par deux commissaires aux comptes, en fonction de leur taille ou de leur capacité financière* »¹⁹.

¹⁸ Article L. 823-15 du code de commerce.

¹⁹ Conseil d'État, sous-sections réunies, 6 juillet 2007, *Mouvement clérocrationne de France*.

2. La vérification de la cohérence des comptes déposés

La commission peut, sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'État²⁰, être conduite à passer outre la certification des commissaires aux comptes et prononcer le non-respect des obligations comptables d'une formation politique en cas d'incohérence manifeste, malgré le dépôt en temps utile des comptes certifiés (*voir graphique 8*). La cohérence des comptes est ainsi appréciée au regard de l'ensemble des éléments constitutifs du compte (bilan d'ensemble, compte de résultat d'ensemble et annexes), ainsi qu'au regard d'éléments externes, au premier rang desquels se trouvent les justificatifs de recettes transmis par le ou les mandataires de la formation politique, les comptes des autres formations politiques, ainsi que, depuis 2014, les pièces comptables dont la commission a demandé la transmission à l'occasion de l'instruction du compte en vertu du dernier alinéa de l'article 11-7 de la loi du 1988 précitée (*voir p. 96*).

2.1. La vérification de la cohérence interne des comptes

Le contrôle de la cohérence interne des comptes déposés à la commission a pour préalable le respect du format *ad hoc* issu des prescriptions de l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques. Le « *format 95-02* » prévoit donc des postes comptables et informations annexes spécifiques qui ont notamment pour but de traduire l'activité propre aux formations politiques dans les comptes d'ensemble qu'elles sont amenées à déposer. L'utilisation de ce format permet également de publier au Journal officiel des comptes d'ensemble homogènes, pouvant servir de base de comparaison au lecteur. Aussi la commission met-elle systématiquement en œuvre une procédure contradictoire envers les formations politiques dont les comptes d'ensemble ne respectent pas le « *format 95-02* », à l'exception des cas où elle dispose d'éléments lui permettant de transposer elle-même les comptes reçus au format prescrit.

²⁰ Conseil d'État, section, 9 juin 2010, *Cap sur l'avenir 13*.

Les comptes « *papier* » obtenus sous le bon format sont ensuite numérisés par les services de la commission. Cette opération répond à trois objectifs distincts : s'assurer que les comptes déposés respectent les règles fondamentales de la comptabilité en partie double ; éditer les bilans et comptes de résultat qui servent de base à la publication sommaire des comptes publiés au Journal officiel ; constituer une base de données globale centralisant les informations comptables de l'ensemble des formations politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 ; après retraitement, cette base de données permet d'établir les statistiques nécessaires à la rédaction de l'avis qui accompagne les comptes sommaires publiés.

2.2. La vérification de la cohérence externe des comptes

Le contrôle de la commission porte également sur la cohérence externe des comptes. Cette étape consiste en la confrontation des comptes d'ensemble avec une pluralité d'éléments qui, bien qu'extérieurs, doivent nécessairement concorder avec les montants des différents postes des comptes d'ensemble ainsi qu'avec les indications portées en annexe de ces comptes.

- *Le recouplement avec les justificatifs de recettes du mandataire à l'occasion de leur contrôle par la commission*

Le premier contrôle consiste à comparer les montants des postes « *Cotisations des adhérents* », « *Contributions des élus* » et « *Dons des personnes physiques* » du compte de résultat avec les justificatifs de recettes émis par le ou les mandataires du parti. En effet, les dons sont obligatoirement perçus par le ou les mandataires alors que les deux autres types de recettes peuvent être soit perçus par lui, soit l'être directement par la formation politique. Les justificatifs de recettes produits par le ou les mandataires et le compte de résultat d'ensemble déposé par le parti doivent, en ce sens, être cohérents.

La commission a également pour mission de vérifier que les mandataires des formations politiques respectent les obligations issues des dispositions du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 encadrant la perception des dons et cotisations et la délivrance des formules numérotées de reçus éditées par la commission que le mandataire à l'obligation de délivrer à chaque donateur ou cotisant au début de l'année suivant le versement. Pour ce faire, la commission analyse les sommes effectivement créditées sur le compte unique du ou des mandataires du parti à l'aide des relevés bancaires qu'il a retournés. Elle les compare ainsi avec les informations présentes sur les autres justificatifs de recettes retournés (bordereaux de remise de chèques ou d'espèces, état nominatif des donateurs et cotisants ayant versé par l'intermédiaire du mandataire, souches des reçus émis, fiche synthétisant l'utilisation par le mandataire des reçus délivrés par la commission).

Cette vérification a pour but de contrôler d'une part, que les reçus émis correspondent effectivement à des versements réels et licites sur le compte du ou des mandataires du parti et, d'autre part, que chaque versement a donné lieu à la délivrance d'un reçu puisque le reçu matérialise pour la commission l'origine des fonds perçus. Certains mandataires de formations politiques recevant d'importants volumes de dons et cotisations optent pour la procédure de dématérialisation des reçus émis. Dans cette hypothèse, les reçus sont directement complétés lors de leur édition informatique par la commission sur la base de fichiers normés transmis par les mandataires concernés. Ces fichiers sont préalablement confrontés aux justificatifs de recettes du ou des mandataires du parti afin de procéder aux mêmes vérifications que celles qui sont opérées *a posteriori* dans le cadre de la procédure habituelle précédemment décrite.

Ces contrôles effectués, la commission est, en outre, en mesure de répondre aux sollicitations de l'administration fiscale lui demandant l'authentification de reçus produits à l'occasion de contrôles fiscaux. L'article 200 du code général des impôts dispose, en effet, qu'ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le

revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et cotisations à des formations politiques, versées par l'intermédiaire de leur mandataire, retenus dans la limite de 15 000 euros par an et par foyer fiscal.

Le contrôle des justificatifs de recettes des mandataires permet également de vérifier, à un premier niveau, que les fonds qu'ils ont perçus respectent les dispositions de l'article 11-4 de la loi de 1988 en ce qui concerne leur provenance (absence de dons de personnes morales) et le plafond qui leur est applicable. Ce premier contrôle est complété par l'analyse de la « *liste unique* » retournée annuellement par les partis à la commission (voir p. 91).

- *Le recoupement avec les comptes déposés par les autres formations politiques*

Les partis politiques étant les seules personnes morales autorisées par la loi du 11 mars 1988 à financer d'autres partis politiques, la commission vérifie également, par recoupement, la réalité et la cohérence des postes « *Aides financières à d'autres formations politiques* » et « *Contributions reçues d'autres formations politiques* » des comptes de résultat d'ensemble qui lui sont transmis, à l'aide des indications portées en annexe des comptes sur les montants, les dates et l'identité des formations politiques émettrices ou bénéficiaires de ces versements. Cette opération a pour but de vérifier que les produits perçus à ce titre par les partis bénéficiaires correspondent bien aux charges des partis donateurs. Elle a également pour but de vérifier que les entités ayant donné sont bien des partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 ou, à défaut, des entités incluses dans leurs périmètres comptables. Dans le cas contraire, le versement est considéré comme illicite et une demande de régularisation par remboursement de la somme concernée est adressée à la formation politique bénéficiaire.

- *Le recouplement avec les comptes antérieurement déposés par le parti politique afin de contrôler les variations de périmètre*

La loi du 11 mars 1988 précise que le compte d'ensemble d'une formation politique « *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* ». Ces dispositions ont pour but de soumettre aux mêmes obligations et au même contrôle l'ensemble des structures qui, bien que juridiquement distinctes, concourent à la même action politique.

La commission porte, en particulier, son attention sur les éventuels phénomènes « *d'aller-retour* » de certaines entités dans le périmètre des comptes d'ensemble et, le cas échéant, demande aux formations politiques concernées les motifs de ces opérations. Elles peuvent, en effet, avoir pour but d'extraire une structure du périmètre pendant un ou plusieurs exercices afin de la soustraire temporairement aux conditions restrictives du financement des partis ou groupements politiques, et de la réintroduire dans le périmètre une fois que celle-ci s'est enrichie afin d'en faire bénéficier l'ensemble de la formation politique.

Outre le contrôle des versements perçus par le parti, la définition du périmètre comptable pose également le problème de la licéité des versements émis par les structures locales de ce parti, à destination d'autres formations politiques et, principalement, à destination des candidats à une élection (*voir p. 103*).

- *Le recouplement avec les pièces comptables et les justificatifs demandés aux partis politiques par la commission*

La commission peut, également, depuis l'entrée en vigueur du dernier alinéa de l'article 11-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, contrôler la cohérence des comptes qui lui sont soumis au moyen de « *toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* » dont elle peut demander la communication aux partis concernés (*voir p. 96*).

II. Les conséquences du non-respect des obligations comptables

Sur la base de l’instruction précédemment décrite, la commission est chargée de constater chaque année le respect par les partis politiques de leurs obligations de dépôt des comptes certifiés. Ce constat détermine ceux qui sont susceptibles de demeurer ou de revenir dans le champ des dispositions de la loi du 11 mars 1988 et ceux qui en sont exclus.

1. Des conséquences lourdes pour les partis, leurs cotisants et donateurs

S’ils ne respectent pas leurs obligations comptables, les partis politiques sortent du champ d’application de la loi du 11 mars 1988 ; en conséquence, ils ne peuvent plus participer jusqu’à nouvel ordre au financement d’une campagne électorale en vertu de l’article L. 51-8 du code électoral, ou d’un autre parti politique. Ils perdent les avantages qui découlent des articles 7 à 10 de la loi précitée : en particulier ceux qui étaient admis au bénéfice de l’aide publique directe, au regard de leurs résultats aux dernières élections législatives, en sont exclus à partir de l’année suivante.

Le législateur, par la loi du 11 octobre 2013, a également entendu mettre fin au bénéfice de l’avantage fiscal octroyé par les partis qui ne respectent pas leurs obligations comptables. Ainsi, les dons et cotisations versés au profit de la formation politique, au titre de l’année suivant le constat par la commission du non-respect des obligations légales, n’ouvrent plus droit à la réduction d’impôt prévue au 3 de l’article 200 du code général des impôts. Ils donnent cependant lieu à délivrance d’un reçu qui précise cette restriction, conformément au II de l’article 11 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 modifié.

2. Des pratiques qui limitent l'efficacité des sanctions

Comme indiqué dans le précédent rapport d'activité²¹, cette disposition semble ne pas atteindre complètement l'objectif recherché. En effet, la commission avait, dès 2015, noté que certaines formations politiques défailtantes avaient peu après la décision les concernant créé un parti politique « frère » dont la dénomination était très proche et qui était uniquement destiné à se substituer l'année suivante à la formation en cause pour l'encaissement des dons et cotisations. Les fonds ainsi perçus ouvrant droit à la réduction d'impôt au bénéfice des sympathisants et adhérents, la formation nouvellement créée peut ensuite en toute légalité les reverser au profit du parti pour lequel la commission avait constaté un manquement. Ce constat illustre la difficulté pour le législateur de définir une sanction adéquate et efficace à l'encontre des partis politiques qui ne respecteraient pas les obligations prévues par la loi sur la transparence financière. La liberté constitutionnelle de création et d'organisation des partis politiques a conduit le législateur à ne prévoir initialement qu'une seule sanction significative et automatique pour les partis défailtants, à savoir la suppression du financement public, qui toutefois ne trouve à s'appliquer qu'à une fraction très restreinte des partis politiques²².

La jurisprudence du Conseil d'État a également établi un lien entre le respect des obligations comptables et le financement des campagnes électorales en privant le parti défailtant de cette possibilité²³ ; mais cette sanction peut dans la pratique être très limitée dans le temps en raison du calendrier du dépôt et d'examen des comptes, puisqu'il suffit que le parti respecte l'année suivante ses obligations pour que la sanction soit levée. À ce titre, la commission accepte de se prononcer de manière anticipée sur le respect des obligations comptables relatif à

²¹ Voir seizième rapport d'activité, page 80.

²² En 2016, 43 partis bénéficiant de la 1^{re} fraction de l'aide publique (suffrages obtenus au 1^{er} tour des élections législatives de 2012) dont 30 ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, et 28 d'entre eux bénéficiant de la 2^e fraction (nombre de parlementaires rattachés) – Voir décret du 4 février 2016, JO 5-02-2016.

²³ Conseil d'État, assemblée, 30 octobre 1996, Élection municipale de Fos-sur-Mer.

l'exercice suivant si les partis en cause sont en mesure de déposer leurs comptes certifiés en début d'année. Ainsi, une formation politique pour laquelle la commission constaterait en fin d'année N, le non-respect des obligations comptables relatives à l'année N-1, mais qui déposerait à la commission des comptes certifiés relatif à l'exercice N, en début d'année N+1, ne serait dans les faits soumise à l'interdiction en cause que pendant quelques mois.

3. L'absence de proportionnalité entre les motifs du constat et ses conséquences juridiques

Sous réserve du contrôle du juge administratif, les conséquences du constat du non-respect des obligations comptables se présentent donc sous la forme d'un ensemble indissociable de sanctions qu'il n'est, en l'état actuel du droit, pas possible de moduler. Si cette logique binaire correspondait bien au contrôle formel initialement exercé par la commission sur les obligations de dépôt, elle ne semble toutefois plus adaptée à un contrôle que l'élargissement des pouvoirs d'instruction permet d'approfondir.

Cette absence de proportionnalité conduit à ce que les partis fautifs se voient automatiquement appliquer les sanctions précédemment évoquées de manière indifférenciée, que la commission ait pris sa décision en raison de comptes manifestement incohérents, de comptes non déposés, de comptes déposés mais non certifiés par deux commissaires aux comptes, de comptes déposés en temps utile mais certifiés par un seul commissaire aux comptes ou encore de comptes certifiés par deux commissaires aux comptes mais déposés hors délai. À l'inverse, cette situation ne permet pas à la commission de sanctionner des partis ayant respecté leurs obligations formelles de dépôt, mais dont les comptes présentent des incohérences qui ne sont toutefois pas suffisamment manifestes pour justifier le constat, par la commission, du non-respect des obligations comptables. Outre les cas de régularisation, cet état du droit explique, d'ailleurs, le décalage entre le nombre relativement

important de procédures contradictoires introduites lors de l'instruction des comptes et le nombre finalement peu élevé de comptes conduisant au constat du non-respect des obligations comptables par la commission.

Chapitre II

Les instruments du contrôle

I. La liste unique des donateurs et cotisants

Ce dispositif est destiné à déceler et sanctionner les dépassements du plafond de dons tels que définis par la loi du 11 octobre 2013 ; sa mise en œuvre se heurte toutefois à certaines difficultés.

1. Le dispositif

Suite à l'entrée en vigueur du nouvel alinéa 4 de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 après la publication de ses règlements d'application²⁴, la commission devait, pour la première fois en 2015, recevoir les listes uniques des donateurs et cotisants des différentes formations politiques relevant de la loi précitée. Sous format informatique normé, cette liste a pour objet de permettre le recoupement de l'ensemble des dons et cotisations perçus par l'ensemble des partis politiques par l'intermédiaire de leurs mandataires, au titre d'un même exercice, afin de vérifier le respect du plafond de 7 500 euros par donateur pour l'ensemble de ses dons et cotisations (à l'exception des cotisations d'élus).

En cas de méconnaissance constatée à l'issue du recoupement informatique, la commission est ainsi en mesure de demander la régularisation des versements et, le cas échéant, de saisir le parquet afin que soient appliquées les dispositions pénales prévues par l'article 11-5 de la loi précitée. Cet article prévoit, en effet, une amende de 3 750 euros et un an d'emprisonnement pour les personnes physiques dont les dons et cotisations cumulés à un ou plusieurs partis politiques au cours d'une même année

²⁴ Décret 2014-715 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques et arrêté du 9 décembre 2014 portant application des dispositions des articles 11 et 11-1 du décret du 9 juillet 1990 précité.

dépassent le plafond prescrit par l'article 11-4, ou pour les bénéficiaires d'un don à une formation politique dépassant à lui seul ce plafond.

2. Des difficultés de mise en œuvre

2.1. Le premier obstacle découle du fait que la première transmission a concerné les dons et cotisations perçus au cours de l'ensemble de l'exercice 2014 alors que le décret précisant les modalités et le contenu de cette liste n'a été publié qu'au mois de juin 2014 et que l'arrêté précisant son format n'est paru qu'au mois de décembre 2014. Les formations politiques n'ont donc pas pu enregistrer au fur et à mesure de l'année 2014 l'ensemble des informations demandées au format prescrit. Or, si certains partis de taille modeste ont pu aisément retraiter les informations déjà en leur possession pour obtenir la liste unique, certaines autres formations politiques n'y sont pas parvenues, ou pas complètement, du fait du nombre trop élevé de données à retraiter ou de l'absence d'un trop grand nombre de renseignements qu'il n'était matériellement pas possible de collecter a posteriori. Ces renseignements sont notamment relatifs aux cotisations directement perçues par les partis politiques, et non par l'intermédiaire de leur(s) mandataire(s).

Une certaine confusion a été constatée chez les dirigeants de certaines formations politiques dont le(s) mandataire(s) avai(en)t transmis un état nominatif des donateurs et cotisants et qui ne comprenaient pas l'objet de la demande de liste unique. L'incompréhension a été d'autant plus importante quand l'ensemble des cotisations avait été perçu par l'unique mandataire du parti, auquel cas le contenu des deux documents était en effet identique. Les services de la commission ont donc dû expliquer aux responsables des formations politiques concernées que ces documents avaient deux vocations distinctes et que le format informatique spécifique à la liste unique était indispensable au recoupement global de l'ensemble des listes uniques transmises à la commission. Il leur a par ailleurs été conseillé de faire établir par leur mandataire, pour les exercices à venir, un état nominatif sous le format prescrit pour la liste unique, afin qu'un seul fichier

soit transmis à la commission.

2.2. Le deuxième obstacle à la transmission des listes uniques réside dans les réticences de certaines formations politiques à fournir un document permettant d'identifier l'ensemble de leurs membres à travers les cotisations versées. Certains partis avaient d'ailleurs favorisé l'anonymat de leurs adhérents en percevant directement leurs cotisations, ou en les faisant percevoir par les entités locales du parti, sans passer par le(s) mandataire(s), quitte à les priver de l'avantage fiscal qui pouvait y être attaché. Ils n'avaient pas, non plus, mis en œuvre de fichier national permettant de retracer l'ensemble des adhérents du parti. Il a donc été rappelé à ces formations politiques que les listes uniques n'avaient en aucun cas vocation à être communiquées à des tiers, que la sécurité de leur stockage était garantie et que la commission ne conserve une liste unique « *que jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle elle les a reçues* », conformément à l'article 12 du décret de 1990.

2.3. Enfin, l'obstacle le plus significatif à l'obtention des listes uniques par la commission réside dans l'absence de sanction à l'égard des formations politiques qui ne les transmettent pas. En effet, l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 précitée n'incrimine pas, malgré sa révision par la loi de 2013, ce manquement particulier. Il n'est pas non plus possible, pour la commission, de caractériser le non-respect des obligations comptables d'une formation politique du fait de la non-transmission de la liste unique afin d'appliquer à ce manquement les sanctions prévues par l'article 11-7 de la loi puisque les cas dans lesquels la commission peut constater ce non-respect sont limitativement définis par la loi et la jurisprudence.

La commission est donc, en l'état actuel du droit, dépourvue de moyens lui permettant de contraindre les partis politiques à lui transmettre la liste unique prévue par l'article 11-4 précité, alors même que cette obligation a été voulue par le législateur comme le moyen de veiller au respect des plafonds prévus dans cet article afin d'en faire, le cas échéant, sanctionner les manquements par le biais de l'article 11-5.

De l'ensemble de ces difficultés résulte un retour encore très limité des listes uniques à la commission pour l'exercice 2014 (122 sur 431 partis tenus de déposer) ; en outre, 35 de ces listes étaient produites sous un format inadapté, rendant leur recouplement difficile voire impossible. Ce résultat explique en partie l'augmentation du nombre de procédures contradictoires en 2015 (voir II ci-après).

3. Des perspectives d'évolution

Afin de rendre ce mécanisme efficace, il serait souhaitable que le législateur établisse une sanction spécifique à l'égard des formations politiques n'ayant pas retourné leur liste unique à la commission. Il serait également possible d'inclure cette obligation de dépôt dans le champ de l'article 11-7 de la loi précitée ou dans celui de l'article 11 du décret du 9 juillet 1990 précité. Dans ces deux dernières hypothèses, la commission pourrait, en cas de non-transmission, soit constater le non-respect des obligations comptables du parti, soit ne plus délivrer de nouvelles formules de reçus-dons à son ou ses mandataire(s).

Il serait également bienvenu que le droit à l'information des personnes physiques cotisantes ou donatrices soit accru afin d'éviter les dépassements de plafond accidentels. En l'état actuel du droit, les seules obligations d'information des formations politiques sont prévues par l'avant dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi précitée qui dispose que « *les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées* ». Or la commission constate que certains documents d'appel aux dons ou à cotisations ne font parfois aucune référence aux plafonds applicables, ni aux sanctions encourues en cas de dépassement. Il serait donc souhaitable que l'obligation d'information prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article 11-4 s'étende aux documents

émis par les partis politiques pour provoquer le versement des cotisations et que la mention des dispositions du 1^{er} alinéa de cet article relatives aux plafonds et celles de l'article 11-5 y soit rendue obligatoire.

Il conviendrait, en outre, que le pouvoir réglementaire rétablisse la peine contraventionnelle, accidentellement abrogée le 20 avril 2011, initialement prévue en cas de violation des obligations d'information prévues par l'article 11-4. En effet, l'article 13 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 continue de punir des peines d'amende prévues pour les contraventions de la 4^e classe « *tout dirigeant d'une association de financement ou tout mandataire financier d'un parti ou groupement politique qui enfreindra les dispositions du dernier alinéa de l'article 11-4* ». Or, les dispositions initialement visées sont, depuis le 20 avril 2011, prévues à l'avant dernier alinéa de cet article et non plus au dernier alinéa, un alinéa supplémentaire lui ayant été ajouté à cette occasion. En l'absence de telles dispositions et afin d'assurer la bonne information des donateurs et cotisants, la commission vérifie d'ores et déjà les pages internet d'appel aux dons dans le cadre de l'instruction annuelle des comptes des partis politiques et conseille aux formations politiques d'y indiquer les dispositions relatives aux plafonds, lorsqu'elles n'y sont pas présentes ou lorsqu'elles sont erronées.

Au-delà de cet encadrement législatif, la commission souhaite que cette question soit pour les partis une incitation à établir un contrôle interne afin de régulariser, avant la transmission de la liste, les versements illicites détectés à l'occasion de l'élaboration du document. Ces procédures internes devraient également avoir pour but de vérifier que les cotisations d'élus en provenance de parlementaires ne sont pas versées sur les fonds de leur indemnité représentative de frais de mandat (IRFM).

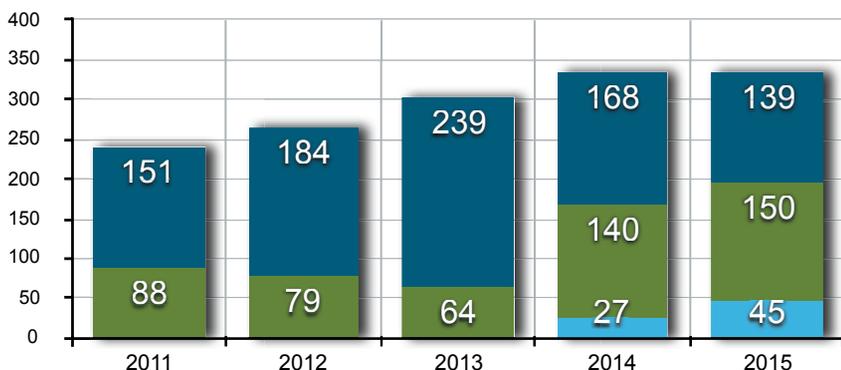
II. Les pièces comptables et les justificatifs

1. Un nouvel instrument au service de l’instruction des comptes de partis pour la deuxième année

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a entendu donner des moyens supplémentaires à la commission ; la nouvelle rédaction de l’article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée prévoit que « *la commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ». La commission peut désormais, sous le contrôle du juge, vérifier le respect des obligations comptables relatives aux différents éléments du compte et non plus au vu des seuls éléments en sa possession, à savoir les justificatifs de recettes des mandataires, comme c’était le cas précédemment. Il est apparu dès le contrôle des comptes relatifs à l’exercice 2013 que les documents initialement à la disposition de la commission n’étaient pas toujours suffisants pour détecter les incohérences, anomalies ou irrégularités pouvant justifier l’usage du pouvoir de communication des pièces comptables. Aussi, la très grande majorité des demandes de pièces complémentaires ont eu notamment pour but de pallier certains manques dans les annexes aux comptes d’ensemble, ce qui a motivé l’augmentation du nombre de procédures contradictoires en 2014 et 2015 (*voir graphique 9*).

Graphique 9

Évolution du nombre de procédures contradictoires introduites à l'occasion de l'instruction annuelle des comptes



- Comptes déposés à la commission n'ayant pas donné lieu à procédure contradictoire
- Procédures contradictoires sans demande de pièces justificatives
- Procédures contradictoires avec demande de pièces justificatives (article 11-7 de la loi du 11 mars 1988)

Le nombre de procédures contradictoires connaît une augmentation nette depuis 2014. Cette augmentation s'explique, entre autres, par la possibilité pour la commission, depuis cette date, de demander des pièces comptables ou des justificatifs. Le nombre important de procédures contradictoires en 2015 trouve également sa source dans les faibles retours de listes uniques que les partis avaient, pour la première fois, l'obligation de déposer.

2. Une utilisation ciblée de la demande de pièces

2.1. L'approfondissement du contrôle des emprunts souscrits par les partis politiques

Si le format comptable prévoit cinq postes distincts au passif du bilan pour détailler le montant global de l'endettement des partis, en revanche les annexes ne permettent pas d'identifier leurs créanciers, de détailler les modalités des emprunts, ou de

connaître la réalité des remboursements. La commission a donc utilisé de son droit de communication afin de vérifier la conformité des conventions de prêts aux dispositions de l'article 11-4 précité qui dispose que « *Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.* »

Afin d'en garantir l'efficacité, la commission a systématiquement ciblé son contrôle sur les partis pour lesquels le montant de dettes par rapport à l'ensemble des capitaux propres était le plus important, sur ceux dont le niveau d'endettement absolu était particulièrement élevé ou avait notablement augmenté depuis l'exercice précédent. La commission a donc demandé à ces formations politiques de lui fournir un récapitulatif des principales caractéristiques de chaque prêt, un échéancier de remboursement au 31 décembre, ainsi que les copies de l'ensemble des conventions, actes, ou pièces comptables justifiant les informations qu'ils détaillent ou prouvant l'effectivité du remboursement des sommes exigibles.

2.2. Le contrôle des dévolutions de comptes de campagne perçues par les partis

La même démarche a été entreprise lorsque ni les comptes, ni les justificatifs de recettes de l'association de financement d'une formation politique ne permettaient de vérifier que le montant du poste « *Dévolution de l'excédent des comptes de campagne* » du compte de résultat d'ensemble correspondait à une ou plusieurs dévolutions respectant le montant arrêté par les décisions de la commission relatives au(x) compte(s) de campagne concerné(s), le détail de ce poste n'étant pas exigé par le format comptable.

3. Un moyen de dépasser les imprécisions et doutes relatifs aux comptes déposés

Comme en 2014, la commission a également usé de cette prérogative afin de pallier les lacunes qui nuisent à la qualité des documents mis à sa disposition par les formations politiques. Les justificatifs complémentaires demandés ont notamment concerné : le niveau des disponibilités compte tenu des recettes et dépenses annuelles ; la structure des prêts accordés par les formations politiques et leur mode de remboursement ; les variations du montant des produits par rapport à l'exercice précédent ; les aides financières ou facturations des services rendus aux candidats qui n'étaient pas en adéquation avec les données déclarées dans les comptes de campagne de ces candidats ; les comptes présentant l'ensemble des dépenses sous le seul poste comptable « *Autres charges externes* ».

4. Un outil dont l'utilisation peut être améliorée

4.1. Un délai de traitement des pièces demandées contraint par le rythme de l'instruction

Quelle qu'en soit la motivation, l'exploitation des pièces demandées au titre du dernier alinéa de l'article 11-7 est tributaire du délai relativement court dont dispose la commission pour les réceptionner et les analyser puisqu'elle doit communiquer avant le mois de novembre au Secrétariat général du Gouvernement la liste des formations éligibles à l'aide publique ayant respecté leurs obligations, ce qui conditionne le rattachement des parlementaires au parti de leur choix. La durée de l'instruction est, de fait, limitée à quatre mois pour les partis concernés.

4.2. L'absence de sanction en cas de non-transmission des pièces demandées

La commission regrette que, comme pour la liste unique (*voir supra*), le législateur n'ait pas assorti le défaut de transmission des documents demandés d'une sanction spécifique. Toutefois le taux de retour est satisfaisant : parmi les 334 comptes déposés à

la commission en 2015, 195 comptes ont fait l'objet d'une procédure contradictoire qui a porté dans 45 cas sur une demande de pièces justificatives. Dans la quasi-totalité des cas, l'ensemble des pièces comptables et justificatives demandées a été transmis à la commission.

4.3. Une mesure qui devrait être accompagnée de contrôles complémentaires en période d'examen des comptes de campagne

Comme la commission l'avait déjà proposé dans ses 15^e et 16^e rapports d'activité, cette nouvelle possibilité devrait utilement être complétée par un accès en temps réel aux comptes des partis, en période d'examen des comptes de campagne, pour vérifier et corroborer les différents éléments de financement ou de facturation destinés aux candidats aux élections. Ce droit d'accès devrait s'exercer avec l'assistance des commissaires aux comptes, qui conservent en tout état de cause le contrôle de la sincérité et de la régularité des comptes annuels des partis dans le cadre de leur mission de certification.

Partie **3** Troisième partie

**Difficultés rencontrées et
enjeux pour l'avenir**

TROISIÈME PARTIE

DIFFICULTÉS RENCONTRÉES ET ENJEUX POUR L'AVENIR

Chapitre I

Des questions récurrentes de la compétence du législateur

I. L'intervention des structures locales des partis dans le financement des campagnes

1. Le périmètre des comptes d'ensemble d'un parti politique

La commission a pour mission de vérifier que le périmètre des comptes d'ensemble déposés par les partis politiques retracent « *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* ».

1.1. L'interprétation mouvante de la définition du périmètre comptable par certaines formations politiques

La commission a déjà regretté, dans son 16^e rapport d'activité que cette définition soit à la fois large et imprécise. L'avis « 95-02 » indique, en outre, que « *conformément à la règle prévue en matière de consolidation, certaines structures peuvent être laissées en dehors des comptes d'ensemble lorsque seules ou avec d'autres ces structures ne représentent qu'un intérêt* ».

négligeable par rapport à l'image reflétée par les comptes d'ensemble de la formation ». Certaines formations politiques font donc usage de ce principe et considèrent que le caractère non significatif des comptes de certaines entités locales permet de ne pas les inclure dans leur périmètre comptable puisque cette inclusion n'aurait pas d'impact visible sur les montants inscrits aux postes des comptes d'ensemble consolidés.

1.2. Le caractère pourtant central du périmètre dans le contrôle des financements politiques

Le contrôle de leur périmètre vise toutefois à vérifier la licéité des versements que la formation politique a reçus (*voir supra*), mais également la licéité des versements que les entités incluses dans le périmètre ont pu émettre. Les partis et groupements politiques sont, en effet, les seules personnes morales à pouvoir financer une autre formation politique (article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée) ou une campagne électorale (article L. 52-8 du code électoral). Afin d'assurer que l'ensemble des personnes morales qui interviennent en ces domaines ont bien respecté les règles spécifiques de financement qui s'imposent aux partis politiques, leur inclusion dans le périmètre comptable doit être vérifiée et attestée par deux commissaires aux comptes et par la commission.

2. L'interdiction faite aux structures hors périmètre de financer une campagne

2.1. L'affirmation par la jurisprudence

Le problème le plus fréquemment rencontré par la commission concerne le financement de campagnes électorales par des structures locales qui ne sont pas des partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 et qui, bien qu'entretenant des liens politiques et idéologiques reconnus avec des partis politiques au sens de cette loi, ne sont toutefois pas incluses dans les comptes d'ensemble que le parti dépose à la commission. À cet égard, la position de la commission est constante et en ligne avec la

jurisprudence du Conseil d'État²⁵, qui estime qu'une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée comme un « *parti ou groupement politique* » au sens de l'article L. 52-8 du code électoral que « *si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique [relatifs à l'attribution de l'aide publique] ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi* ». À défaut d'un tel statut, la commission considère qu'une structure doit impérativement être incluse dans le périmètre comptable d'un parti ou groupement politique au sens que lui donne le Conseil d'État pour pouvoir financer un autre parti ou un candidat. Si tel n'est pas le cas, et même s'il n'est pas contesté que cette structure est une représentation locale du parti, elle n'est pas autorisée à financer une campagne pour le compte du parti, puisque ni les commissaires aux comptes ni la commission ne sont en mesure de contrôler son financement. Une décision récente du Conseil d'État confirme cette position²⁶.

2.2. La nécessité d'une confirmation par la loi

Le Conseil constitutionnel, dans ses observations relatives aux élections législatives de juin 2002 appelait déjà « *l'attention du législateur sur les problèmes posés par l'aide apportée à un candidat par une représentation locale d'un parti politique qui ne peut être regardée elle-même comme un parti ou groupement politique au sens de l'article L. 52-8 du code électoral* ». Il indiquait, à cet égard, que « *il serait souhaitable que le législateur intervienne [...] soit en limitant aux fédérations départementales des partis nationaux la possibilité d'apporter une aide financière à leurs candidats, soit en imposant une stricte consolidation des comptes des différentes composantes d'une formation politique, soit en prévoyant des formalités permettant à la CCFP d'exercer sa surveillance sur toutes les structures d'un parti* ».

En l'absence de réponse apportée depuis, il reste nécessaire que le législateur clarifie la situation en indiquant que seules les entités incluses dans le périmètre comptable d'un parti ou d'un groupement

²⁵ Conseil d'État, 30 octobre 1996, élection municipale de Fos-sur-Mer, n° 177927.

²⁶ Conseil d'État, SSR, 10 juillet 2015, n° 388623.

politique, au sens de la loi du 11 mars 1988, peuvent financer pour son compte une autre formation politique ou un candidat à une élection.

À cette occasion, le législateur pourrait déterminer à quel moment le périmètre de la formation politique doit être pris en compte dans le cadre de l'instruction des comptes de campagne. Actuellement, la commission constate le périmètre comptable des partis politiques a posteriori puisque les comptes relatifs à une année N sont déposés à la commission au cours du premier semestre de l'année N+1 ; le mandataire d'un candidat à une élection recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne, et notamment les contributions de formations politiques ; les comptes de campagne sont, eux, déposés à la commission au plus tard le 10^e vendredi suivant le premier tour de scrutin ; la commission dispose de deux ou six mois pour se prononcer à leur sujet.

Ainsi, la commission peut, dans certains cas, constater le périmètre comptable d'une formation politique, au moment d'un versement d'une structure locale à un candidat, jusqu'à un an et demi après la date de ce versement. Au moment de ce constat, le délai dont dispose la commission pour se prononcer sur le compte du candidat concerné est donc largement dépassé. La commission n'a alors d'autre choix que de se fonder sur le périmètre constaté dans les derniers comptes d'ensemble déposés pour se prononcer sur la licéité du versement reçu par le candidat, faute de disposer d'éléments suffisants pour déterminer avec exactitude le périmètre de la formation politique au moment effectif de ce versement.

La commission préconise, en l'espèce, que les textes lui permettent d'apprécier le périmètre d'une formation politique au regard des éléments en sa possession :

- d'une part à l'expiration du délai de dépôt des comptes de campagne auquel doit se soumettre le candidat ayant bénéficié d'un versement ;
- d'autre part à l'expiration du délai de dépôt des comptes d'ensemble des formations politiques bénéficiaires d'un versement, pour l'exercice au cours duquel la dépense a été engagée.

II. La dévolution des excédents des comptes de campagne

1. Les règles applicables

Comme la commission l'a rappelé dans ses avis relatifs à la publication des comptes des partis politiques au titre des exercices 2013 et 2014 ainsi que dans son seizième rapport d'activité (page 90), la dévolution des comptes de campagne n'est pas toujours comprise par les candidats concernés et de plus en plus d'erreurs sont constatées, tant lors de l'examen des comptes de campagne que dans celui des comptes des formations politiques.

Les articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral prévoient, en cas d'excédent du compte de campagne, la dévolution du solde positif, dès lors que cet excédent provient de dons de personnes physiques ou de partis politiques, et non de l'apport personnel du candidat. Ces dispositions qui ont pour objet de prévenir tout enrichissement personnel du candidat, prévoient l'attribution de ce solde à une association de financement d'un parti politique ou à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. Le texte précise également que le solde doit être dévolu sur décision de l'association de financement électoral ou du candidat avant l'expiration du délai de trois mois pendant lequel doit intervenir la dissolution de l'association de financement ou la cessation des fonctions du mandataire. Si cette décision de dévolution n'est pas prise dans les conditions et délais prévus, le procureur de la République, à la demande du préfet, doit saisir le président du tribunal de grande instance, lequel détermine le ou les établissements reconnus d'utilité publique attributaires de cet actif net.

2. Les difficultés

La première question qui se pose est celle du décalage dans le temps entre l'intervention de la décision de la commission et l'acte de dévolution. En effet, le montant exact de la dévolution ne peut être fixé que par la décision de la commission qui, aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral « [...] *approuve et, après procédure*

contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 ». Les montants ainsi arrêtés par la commission dépendent donc de réformations qui vont modifier tant le remboursement de l'État que la possible dévolution, réformations qui ne peuvent être anticipées par les candidats. Or, les délais dont dispose la commission pour se prononcer sur les comptes sont différents selon que l'élection a fait ou non l'objet d'un recours devant le juge de l'élection.

Si l'élection a fait l'objet d'une contestation, pour quelque motif que ce soit, la commission dispose d'un délai de deux mois décompté à partir de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes de campagne des candidats présents à ce scrutin. En l'absence de recours, la commission dispose d'un délai de six mois à compter, cette fois, de la date de dépôt du compte du candidat. Pour les élections contestées, aucun problème de délai ne se pose, la décision de la commission intervenant avant l'expiration des trois mois (articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral), les candidats se fondent sur cette décision pour exécuter la dévolution arrêtée.

En revanche, en l'absence de protestation électorale, la décision de la commission intervient dans la majeure partie des cas après le délai de trois mois précité. La loi oblige donc les candidats à effectuer une dévolution dont ils ne connaissent pas le montant exact. Afin de limiter les erreurs, la commission conseille qu'en cas d'excédent du compte, le mandataire verse la somme au candidat, dans l'attente de la décision fixant une possible dévolution. Elle recommande instamment au candidat de ne pas verser de dévolution par anticipation. Cette solution n'est pas satisfaisante et la commission souhaiterait une modification législative du code électoral enfin d'harmoniser les délais. Un allongement de 3 à 6 mois de la période envisagée aux articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral permettrait de mettre en concordance la cessation des fonctions du mandataire et la décision de la commission.

La seconde question porte sur le périmètre lui-même de la dévolution : elle concerne uniquement les fonds qui proviennent des dons ou des apports d'un parti politique, inutilisés à l'occasion de la campagne électorale. Son montant, précisé dans la décision de la commission sur le compte de campagne, peut être différent du montant de l'excédent du compte bancaire du mandataire. Ainsi, l'excédent provenant de l'apport personnel du candidat doit être remboursé au candidat (ou aux membres de la liste) ayant effectué l'apport. Les difficultés surviennent de la mauvaise interprétation faite par certains candidats des notions d'excédent et d'apport personnel. Cette interprétation erronée peut, en effet, induire le versement de l'excédent provenant de l'apport personnel du candidat, au titre d'une dévolution.

Ces anomalies, relevées lors de l'examen des comptes de campagne, trouvent pour certaines une correspondance dans les comptes des partis politiques. En effet, les formations politiques doivent faire mention, dans leur compte de résultat, des dévolutions qu'elles ont perçues pendant l'exercice. Or, la commission a encore constaté au sein des comptes 2014 de 15 partis politiques que des candidats avaient procédé à des dévolutions qui n'avaient pas lieu d'être, les fonds provenant de leur apport personnel (ou de celui de leurs colistiers) pour des montants allant de quelques dizaines d'euros à plus de 100 000 euros. Dans ce cas, le solde excédentaire du compte de campagne a vocation à être réintégré dans le patrimoine des personnes à l'origine de l'apport. En effet, un tel versement s'apparente à une libéralité pouvant dépasser largement le plafond du montant des dons fixé à 7 500 euros par an et par personne physique pour l'ensemble des partis politiques.

Enfin, une difficulté supplémentaire provient de ce que la personne physique mandataire financier d'un parti politique ne peut percevoir les dévolutions, contrairement à une association de financement. Cette différence de traitement est source de confusion pour les candidats qui peuvent être conduits à effectuer leur versement en faveur d'un parti qui n'est pas en capacité de le

recevoir. La commission a déjà souligné (quinzième rapport d'activité, page 142) que la situation du mandataire personne physique quant à sa capacité de perception des dévolutions devrait être alignée sur celle de l'association de financement.

Une solution permettrait de lever toutes les ambiguïtés et difficultés sur les possibles destinataires des dévolutions et supprimerait toute possibilité de contournement de la disposition sur le plafonnement des dons. La commission réitère donc ici sa suggestion de rendre la Fondation de France destinataire de l'ensemble des dévolutions d'excédent de comptes de campagne, comme cela est déjà prévu pour l'élection présidentielle.

À défaut d'une telle modification législative, il est fondamental que les commissaires aux comptes s'assurent que les partis dont ils certifient les comptes ont bien mis en œuvre des procédures de contrôle interne concernant la perception des dévolutions.

Chapitre II

Des pratiques ayant pris une dimension nouvelle

I. La mission de l'expert-comptable et sa rémunération

Les honoraires d'expert-comptable imputés dans les comptes de campagne des candidats aux élections départementales de mars 2015 représentent au total 4,96 millions d'euros soit 7,67 % des 64,67 millions d'euros de dépenses déclarées.

Tableau 25

Évolution de la proportion des frais d'expertise comptable par rapport au total des dépenses déclarées (hors élection présidentielle)

Année	Type d'élection	Total des dépenses €	Total frais d'expert-comptable €	Proportion des honoraires par rapport au total des dépenses
2007	Législatives générales	78 789 614	1 909 043	2,42 %
2008	Cantoniales générales	27 362 069	1 688 410	6,17 %
2008	Municipales générales	82 004 928	2 247 045	2,74 %
2009	Européennes	33 011 746	691 814	2,1 %
2010	Régionales générales	52 423 662	550 679	1,05 %
2011	Cantoniales générales	38 493 899	2 207 958	5,74 %
2012	Législatives générales	79 743 404	1 952 744	2,45 %
2014	Municipales générales	102 416 239	3 089 783	3,02 %
2014	Européennes	26 716 835	928 447	3,48 %
2014	Sénatoriales	3 245 574	170 181	5,24 %
2015	Départementales	64 665 833	4 960 299*	7,67 %

(*) Ce montant inclut les frais d'expertise comptable inscrits dans d'autres rubriques du compte.

La proportion des honoraires d'expert-comptable est notablement plus forte dans le cas des élections locales, notamment cantonales et départementales, en raison du grand nombre de comptes de faible montant global comportant chacun un montant minimal au titre de ce type de dépense.

Depuis la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, l'article L. 52-12 du code électoral précise que « *le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises* »²⁷, c'est-à-dire, au regard du même article, les justificatifs des recettes et les factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte.

La mission légale de présentation du compte de campagne par l'expert-comptable se trouve ainsi définie ce qui doit permettre de mieux garantir le respect des règles de description et de justification des opérations financières de la campagne²⁸.

En application de l'article L. 52-15 du code électoral, la commission fixe le montant du remboursement dû par l'État dans les cas où les candidats y sont éligibles. Si « *les frais d'expertise comptable relatifs à l'établissement du compte de campagne ne constituent pas des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-12 du code électoral* »²⁹, la CNCCFP a admis que, compte tenu de ses caractéristiques propres et notamment de son caractère obligatoire, cette dépense soit éligible au remboursement.

²⁷ « *Cette présentation n'est pas nécessaire lorsque aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette. Cette présentation n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l'article 200 du Code général des impôts* ».

²⁸ Voir seizième rapport d'activité, page 99.

²⁹ Conseil constitutionnel, 25/11/1993 93-1504 AN 95-7° Froment-Meurice ; CC 15/03/1994 AN 92-1^{re}, Conseil d'État, Assemblée, 18/12/1996, n° 176283-176741 ; 29/07/2002, n° 243557.

Il appartient toutefois à la commission de relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées, tenant, notamment, à la surévaluation des prestations, et de réformer en conséquence les comptes de campagne dont elle est saisie. Aucune disposition législative, réglementaire ou jurisprudentielle ne fait obstacle à ce qu'elle réduise le montant des honoraires d'expertise comptable admis au remboursement, lorsque celui-ci s'avère manifestement disproportionné au regard de la prestation effectuée ou des caractéristiques du compte de campagne.

La commission a en conséquence signalé à plusieurs reprises au Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables (CSOEC), entre 2008 et 2014, les cas où elle estimait que l'expert-comptable ne pouvait être regardé comme ayant rempli sa mission légale, ainsi que les cas où les honoraires de l'expert-comptable lui paraissaient disproportionnés au regard des caractéristiques du compte de campagne. D'autres cas seront évoqués dans le cadre d'échanges entre la commission et le CSOEC.

Les préoccupations de la commission en la matière ont rejoint celles des parlementaires. Le rapport d'information n° 186, déposé au Sénat le 15 décembre 2015 reconnaît ainsi que *« les honoraires demandés par les experts-comptables se caractérisent par leur grande variabilité. [...] Il n'est pas étonnant que la CNCCFP ait constaté, lors des élections locales de 2008, qu'une large partie des "candidats qui ont fait une campagne minimale (...) n'avaient pas fait viser leur compte de campagne par souci d'économie et en toute connaissance de cause" »*. Le rapport d'information n° 2979 du 15 juillet 2015, déposé à l'Assemblée nationale admet *« ainsi qu'a pu le relever la CNCCFP dans des observations transmises au rapporteur spécial, il pourrait être utile que le législateur fixe un barème des honoraires pour la présentation des comptes de campagne des candidats, cette dépense pesant à la fois sur les candidats mais aussi sur les dépenses publiques en cas de remboursement »*.

À l'occasion du contrôle des 9 074 comptes de campagne des binômes de candidats aux élections départementales des 22 et 29 mars 2015, la commission a constaté que des honoraires de plusieurs centaines d'euros avaient été facturés pour présenter des comptes de campagne ne comportant que quelques opérations, sans difficulté particulière, et que les honoraires d'expert-comptable représentaient parfois une part importante du total des dépenses, voire l'essentiel des dépenses. À titre d'exemple, ces frais représentaient plus de 50 % du total des dépenses inscrites au compte dans 40 cas examinés. Dans cinq de ces cas, ces dépenses représentaient plus de 80 % du total des dépenses déclarées. Pour un des cas examinés, les honoraires d'expertise comptable constituaient l'intégralité des dépenses retracées dans le compte.

Dans 403 cas, soit 4,4 % des comptes examinés, la CNCCFP a en conséquence réformé une partie des honoraires d'expert-comptable d'un montant élevé au regard des caractéristiques de chaque compte de campagne concerné, notamment lorsque celui-ci ne comprenait que quelques opérations, sans que des difficultés particulières soient invoquées.

Dans la majorité des cas pour lesquels la commission a procédé à ces réformations, les honoraires avaient été facturés par des cabinets travaillant pour un grand nombre de candidats présentés par une même formation politique et négociant, en conséquence, leur barème de rémunération de façon globale, directement avec les formations politiques concernées. Ce procédé peut conduire à méconnaître, dans l'établissement du montant des honoraires facturés, la réalité du travail à effectuer pour chaque candidat.

La commission a exercé son pouvoir d'appréciation, en fonction de chaque cas d'espèce et des caractéristiques des comptes concernés : proportion des honoraires d'expert-comptable par rapport au total des dépenses (et le cas échéant au total des recettes), nombre d'opérations du compte de campagne, éléments de justification produits (délais, charge de travail, diligences

prévues par la lettre de mission de l'expert-comptable ou le contrat passé avec lui³⁰. Ces diligences sont, suivant les cas, strictement limitées à la mission légale de présentation du compte, ou, au contraire, étendues à d'autres missions, qui selon le *Guide méthodologique* du CSOEC doivent faire l'objet d'un contrat ou d'une lettre de mission distinct(e) ou avec dissociation des honoraires par mission. Selon l'article 151 du décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable (incluant le code de déontologie des professionnels de l'expertise-comptable), la « *lettre de mission spécifique précise les droits et obligations de chacune des parties, ainsi que les conditions financières de la prestation* ». Et selon l'article 158 du même décret : « *Les honoraires sont fixés librement entre le client et les experts-comptables en fonction de l'importance des diligences à mettre en œuvre, de la difficulté des cas à traiter, des frais exposés ainsi que de la notoriété de l'expert-comptable* ».

L'une des difficultés rencontrées tient à ce que la lettre de mission de l'expert-comptable (ou le contrat passé avec lui) prévoit le montant des honoraires à un moment où ni le candidat, ni l'expert-comptable (notamment lorsqu'il est désigné tôt dans la campagne) ne savent précisément et par avance quelles seront les caractéristiques du compte de campagne, s'il comportera de nombreuses opérations, et quel sera son montant définitif.

³⁰ Selon le modèle de contrat ou de lettre de mission légale de présentation du compte proposé par le CSOEC : « *Le législateur prévoit que nos diligences qui sont remplies dans le cadre normatif édicté par l'Ordre des experts-comptables, se limitent à la présentation de votre compte de campagne (article 52-12) en y retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses engagées ou effectuées en vue de la recherche de suffrages et de l'élection, afin de le mettre en état d'examen par le rapporteur de la CNCCFP. Il ne prévoit pas d'investigation autre que le constat et l'assurance de l'existence de toutes les pièces requises par la CNCCFP factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par vous-même justifiant les recettes et les dépenses figurant dans le compte de campagne et leur codification et classement en liaison avec le compte de campagne. / Notre mission, strictement limitée aux diligences indiquées ci-dessus, exclut la vérification de la bonne application générale du droit électoral et de la jurisprudence s'y rattachant ainsi que l'émission d'une opinion sur votre compte de campagne, sauf à y porter les commentaires qui nous paraîtraient significatifs au regard de l'éclairage du compte par le rapporteur* ».

Le nombre des réformations pratiquées par la commission et leur importance demeurent cependant limités, dans la mesure où sur les 4,96 millions d'euros de frais d'expertise comptable figurant dans les comptes déposés, le total des 403 réformations susvisées s'élève à 77 888 euros, soit 1,57 % du total de ces dépenses, et comprend des écrêtements de montants unitaires compris entre 30 euros et 1 040 euros selon les cas d'espèce. Ces décisions ont d'ailleurs donné lieu à 14 recours gracieux dont 9 ont été rejetés et 5 ont abouti à des remboursements supplémentaires de 90 à 200 euros en fonction des éléments produits par les candidats, ainsi qu'à un recours contentieux, en cours d'instruction.

En tout état de cause, les honoraires de l'expert-comptable devraient rester proportionnés aux diligences à accomplir et en rapport avec le volume et le nombre des opérations retracées dans le compte de campagne. La commission est consciente que même pour des comptes de campagne comportant peu d'opérations et d'un montant peu élevé, un montant minimum incompressible d'honoraires d'expert-comptable peut s'avérer justifié. La commission a souligné la possibilité d'écrêtement des honoraires d'expert-comptable dans son *Guide du candidat et du mandataire*³¹. Néanmoins, pour éviter qu'elle ait à nouveau à sanctionner des excès, la commission, à l'occasion de ses échanges avec le CSOEC, a engagé une discussion afin de trouver un consensus pour la fixation à un montant raisonnable des honoraires de présentation des comptes de campagne.

³¹ CNCCFP, *Guide du candidat et du mandataire*, ch.1.6.4 : « En application de l'article L. 52-15 du code électoral, la commission arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1. Les honoraires de l'expert-comptable au titre de la mission légale de mise en examen du compte de campagne ne constituent pas une dépense en vue de rechercher le suffrage des électeurs mais peuvent être inscrits au compte de campagne. En application de son pouvoir d'appréciation, la commission est susceptible de réformer une partie de ces honoraires, après procédure contradictoire, **si ces honoraires sont d'un montant élevé au regard des caractéristiques du compte déposé, s'il ne comprend que quelques opérations sans que des difficultés particulières ne soient invoquées** ».

II. La facturation et la refacturation des prestations par les partis politiques

1. L'avis du 30 juin 2000 du Conseil d'État et ses conséquences

Dans les premières années de son activité, la commission estimait qu'il était contraire à l'esprit de la législation sur le financement des campagnes et des partis politiques que ces derniers se comportent comme un prestataire qui facturerait ses services aux candidats. En effet, il semblait paradoxal que des partis politiques, potentiellement bénéficiaires de fonds publics par le biais de l'aide publique, puissent par ailleurs obtenir un double financement de leurs activités en percevant, à travers les paiements par les candidats, une partie du remboursement de leurs dépenses électorales. La commission refusait donc, pour des considérations d'équité, que les prestations consenties aux candidats dans le cadre des campagnes électorales soient considérées comme des dépenses remboursables et les requalifiait en concours en nature.

Cette position a été contestée à la suite des élections cantonales de 1998. Dans un avis du 30 juin 2000 (n° 218461, Mme Beuret), le Conseil d'État donnait raison à la candidate et précisait : *« Aucune disposition législative ne fait obstacle à ce que les partis et groupements politiques fournissent des prestations à des candidats ni ne limite leur possibilité de fixer librement les modalités financières correspondantes. L'article L. 52-8 du code électoral prévoit d'ailleurs expressément, et par dérogation à l'interdiction faite aux personnes morales de participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, que les partis et groupements politiques peuvent fournir à un candidat "des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ". [...] Il appartient, d'ailleurs, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, en application de l'article L. 52-15 du code électoral et sous le contrôle du juge, de veiller à ce que le remboursement n'excède pas le montant de la*

contribution effective du candidat aux dépenses retracées dans son compte de campagne, de relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées par les formations politiques, tenant, notamment, à l'inexistence des prestations ou à leur surévaluation et de réformer en conséquence les comptes de campagne dont elle est saisie. »

La commission a pris acte de la position du Conseil d'État, et a, dès lors, traité les partis politiques comme des personnes morales de droit commun dans les relations qu'ils entretiennent à titre onéreux avec les candidats aux élections. Ainsi, les dépenses que les partis engagent spécifiquement pour une élection et qu'ils facturent ou refacturent aux candidats ont bien un caractère remboursable. Deux cas peuvent ainsi se présenter : soit le parti agit à la manière d'un prestataire de service privé ; soit il n'intervient qu'en qualité d'intermédiaire, entre une entreprise et un candidat, en vue d'obtenir des conditions plus avantageuses par des achats groupés.

Dans le premier cas, les formations politiques peuvent facturer au mandataire leurs prestations, si elles sont spécifiquement engagées pour l'élection, ou s'il s'agit de dépenses supplémentaires liées à la campagne. Les formations politiques sont astreintes aux mêmes contraintes que les autres prestataires et doivent fournir des factures indiquant avec précision la nature de la prestation, son prix et l'identité du bénéficiaire, comme il est de règle pour une facture commerciale ; cette facture sera produite à l'appui du compte de campagne. En revanche, les dépenses relevant du fonctionnement habituel d'une formation politique, qui auraient été acquittées en dehors de toute circonstance électorale (dépenses liées aux locaux, au personnel permanent de cette formation...) ne peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État.

Dans le second cas, les formations politiques peuvent refacturer au mandataire les dépenses électorales pour lesquelles elles n'ont joué qu'un rôle d'intermédiaire entre un fournisseur, auprès duquel elles se sont approvisionnées, et un ou plusieurs candidats. Le candidat doit alors fournir la copie des factures d'امت, provenant

du fournisseur, et les factures d'aval, provenant de la formation politique, rendant compte avec précision de la nature et du coût de la prestation pour chacun des candidats concernés.

2. L'état des lieux en 2015

D'un point de vue comptable, la « *facturation des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales* » est un poste prévu par le format comptable afin de préciser la nature des produits d'exploitation exprimés dans le compte de résultat d'ensemble des formations politiques. Il peut ainsi s'agir de facturation de prestations prises directement en charge par la formation politique avec ses propres moyens, ou de refacturation de prestations, sous-traitées par le parti, à destination des candidats. Les dépenses afférentes aux services facturés ou refacturés aux candidats par la formation politique sont indistinctement incluses aux montants des postes de charges et ne sont pas identifiables en tant que telles.

Les erreurs d'affectation comptables sont, par conséquent, difficiles à détecter puisque les amalgames dans d'autres postes du compte de résultat n'emportent pas de conséquences sur son équilibre global. Ainsi, certaines formations politiques englobent le montant des refacturations dans les produits d'exploitation sans en indiquer le détail au poste *ad hoc*. Il peut également arriver que les dépenses prises en charge par les formations politiques pour les candidats soient affectées au poste qui correspond à leur nature (propagande et communication, achats consommés...) et non au poste spécifique à leur destination. Le recoupement du contrôle des comptes de campagne avec celui exercé sur les comptes de partis par la commission conduit toutefois à détecter ces erreurs d'affectation lorsque les volumes en jeu les rendent manifestes.

Ainsi, la commission a pu observer au sein de la publication sommaire des comptes des partis et groupements politiques pour l'exercice 2014, pour une formation politique, « *d'une part, que le poste comptable "facturation des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales" au sein du compte de résultat*

n'est pas renseigné alors qu'il constitue selon toute vraisemblance la part principale des produits d'exploitation d'un montant de 4 139 292 euros et, d'autre part, que le poste comptable "propagande et communication" d'un montant de 3 845 662 euros ne vise pas la propagande directe du parti mais des dépenses refacturées aux différents candidats aux élections municipales de mars 2014 soutenus par le parti ». S'il ne s'agit vraisemblablement pas du seul cas, le caractère particulièrement significatif des montants visés justifie toutefois que les produits d'exploitation du parti soient considérés comme affectés au poste « facturation des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales ».

Tableau 26

Formations politiques déclarant des « facturations des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales » ou « produits d'exploitation » assimilables

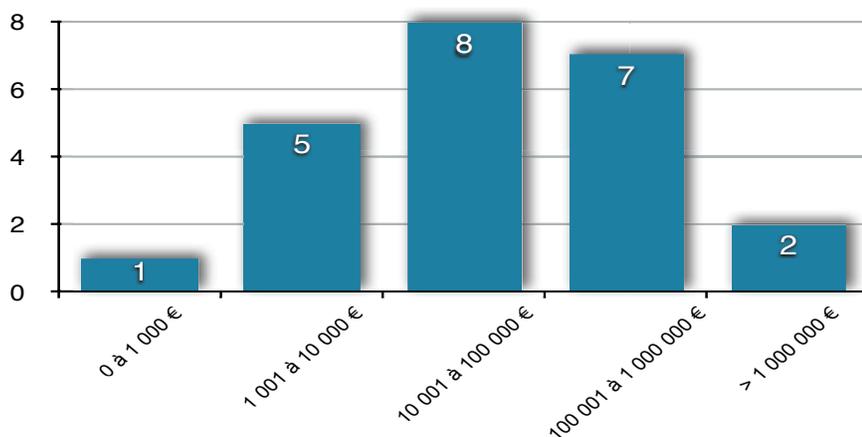
Exercice	Nombre de formations politiques	Montant total des facturations aux candidats	Montant total des produits des partis concernés	% des produits des partis concernés
2014	23	11 186 110 €	146 034 929 €	7,66 %
2013	13	351 845 €	42 919 302 €	0,82 %
2012	13	12 283 180 €	129 278 035 €	9,50 %
2011	9	3 898 054 €	77 329 673 €	5,04 %
2010	9	5 115 857 €	152 250 443 €	3,36 %

Malgré le caractère imparfait des données, pour la raison précédemment décrite, ce tableau montre, lors des 5 dernières années, une nette augmentation du nombre de formations politiques ayant perçu des produits inhérents aux services rendus à des candidats pour des campagnes électorales. Ce tableau montre également la corrélation des montants perçus avec le calendrier électoral. Si, en toute logique, la quasi-absence de campagne pour une élection générale entraîne des montants perçus presque nuls (2013), les montants perçus à l'occasion des autres exercices reflètent l'activité électorale.

Les derniers comptes déposés relatifs à l'exercice 2014 font état d'un montant total de 11,19 millions d'euros perçus par 23 formations politiques³², au titre du poste « facturations des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales » du compte de résultat. Ces recettes sont, en toute logique majoritairement issues des trois élections générales s'étant tenues lors de l'exercice, même si l'absence d'annexes spécifiques empêchent l'accès au détail des postes indiqués. La répartition du nombre de formations politiques bénéficiaires en fonction des montants perçus est illustrée par le graphique 10. Ce dernier montre que très peu de formations politiques ont perçu des montants, ou très élevés (plus de 1 000 000 d'euros) ou au contraire très faibles (moins de 1 000 euros) ; 65% des formations politiques concernées ont, en revanche, perçu des sommes comprises entre 10 000 et 1 000 000 euros.

Graphique 10

Répartition des 23 formations politiques ayant perçu en 2014 des « facturations des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales » en fonction des montants respectivement perçus



³² Les produits d'exploitation du parti évoqué *supra* y sont inclus, pour les raisons précédemment évoquées.

Le tableau 27 montre également que la quasi-totalité (97 %) du montant total des facturations pour l'exercice 2014 a été perçue par seulement 8 formations politiques.

Tableau 27

Partis ayant, pour l'exercice 2014, perçu les montants les plus significatifs inscrits au poste « facturations des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales » (par ordre décroissant en pourcentage)

Nom du parti	Montant des facturations aux candidats	Montant total des produits du parti	% des produits du parti
JEANNE*	4 139 292 €	5 396 831 €	76,70 %
DEBOUT LA FRANCE	256 874 €	1 202 699 €	21,36 %
PARTI DE GAUCHE	254 526 €	2 302 936 €	11,05 %
PARTI SOCIALISTE	3 938 611 €	58 367 823 €	6,75 %
UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS	165 156 €	2 463 561 €	6,70 %
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	353 968 €	7 947 244 €	4,45 %
PARTI COMMUNISTE FRANCAIS	820 733 €	28 624 252 €	2,87 %
LES RÉPUBLICAINS	906 506 €	35 139 803 €	2,58 %

(*) Les chiffres relatifs au parti « Jeanne » sont obtenus en assimilant l'ensemble des produits d'exploitation au poste concerné, au regard des éléments précités (p. 120).

3. Le constat de dérives récentes

Chaque parti qui se conforme à la loi du 11 mars 1988 modifiée peut donc librement contribuer aux campagnes électorales et ces contributions peuvent donner lieu à remboursement. Le parti qui se comporte comme prestataire doit fournir aux mandataires financiers des candidats des factures qui indiquent précisément la ou les prestations fournies ainsi que leur prix afin que la

commission en apprécie le caractère électoral.

Les prestations facturées sont diverses. Ainsi, à l'occasion de l'instruction des comptes de campagne, la commission constate que les formations politiques se substituent à des sociétés commerciales, notamment pour des impressions (tracts, journaux de campagne...), et des photocopies dès qu'elles sont en nombre élevé. L'avis précité du Conseil d'État permet aux partis de facturer leurs prestations et de fixer librement les modalités financières. Les formations facturent donc leurs services au prix du marché - ou éventuellement en dessous, ce qui est licite dans leur cas - et peuvent dégager, de ce fait, une marge bénéficiaire. Ce fonctionnement est communément admis par la commission, sous réserve toutefois que le prix demandé ne soit pas supérieur à celui pratiqué par des professionnels.

Le cas des refacturations par la formation politique est différent. En effet, la commission estime que, de façon générale et contrairement à d'autres prestataires, les partis ne peuvent dégager de marges bénéficiaires sur des services qu'ils refacturent aux candidats. C'est pourquoi le candidat doit fournir à l'appui de son compte de campagne la copie des factures d'amont, comme des factures d'aval. Toutefois, la commission admet qu'une valeur ajoutée quantifiable et démontrée, apportée par le parti à certaines prestations, justifie une différence de coût.

Cependant, la commission ne peut interroger au-delà du prestataire initial, alors même que celui-ci a pu aussi faire appel à des sous-traitants. Si les refacturations prestataire initial/parti sont faites « à l'euro, l'euro », il peut exister un différentiel entre le prestataire et son sous-traitant, ce dont la commission ne peut avoir connaissance. Cette question prend tout son sens si la formation politique entretient des liens étroits avec son prestataire initial et que celui-ci utilise comme sous-traitant un autre parti politique. Le schéma est alors simple : le parti commande à son prestataire pour une certaine somme et ce dernier répercute cette commande à l'autre parti pour une somme moindre. Le prestataire encaisse donc de la part de la formation, et *in fine* de l'État qui rembourse les dépenses électorales, une marge qui peut être importante.

4. Les solutions possibles

En réponse à ce constat, une proposition de loi « *pour une législation sur le financement des campagnes et des partis politiques* », déposée le 9 décembre 2015 à l'Assemblée nationale (n° 3333), « *vise à interdire aux partis ou groupements politiques de dégager un bénéfice sur le prix de biens et de services fournis aux candidats dans le cadre de leur campagne électorale* ». En ce sens, un nouvel article L. 52-8-2 du code électoral prévoirait que « *dans le cadre de leur participation au financement de la campagne électorale d'un candidat, les partis ou groupements politiques ne peuvent fournir des biens ou des services à des prix supérieurs à leurs prix d'achat effectif* ». Cette disposition est associée à une interdiction identique pour la refacturation de prestations ou de biens entre les formations politiques elles-mêmes. Cette seconde interdiction a pour but que ne soit pas contournée la première, dans l'hypothèse où interviendrait une première refacturation avec marge entre deux formations politiques, puis une refacturation sans marge de la seconde formation politique vers un ou plusieurs candidats.

En tout état de cause, du point de vue de la commission, une amélioration de l'information sur les finances des partis pourrait porter sur le détail des « *chaînes contractuelles* » donnant lieu à refacturation, mais également sur des éléments de comptabilité analytique pour les facturations simples (analyse des coûts de production et leurs détails). La présentation de ces différentes données suppose là encore, l'évolution de l'avis sur les normes comptables. Comme en matière de dévolution d'excédent de comptes de campagne ou d'emprunts des formations politiques, l'ancienneté du format comptable et le caractère incomplet de ses annexes empêchent aujourd'hui d'avoir une vision globale et claire de l'activité des formations politiques. Ils ne permettent pas non plus de rapprocher les comptes déposés par les partis qui agissent comme prestataires et les comptes de campagne déposés par les candidats « *acheteurs* ». Ainsi, il conviendrait de prévoir que l'annexe des comptes comporte des informations précises sur les coûts de production et les modalités de

(re)facturation par les formations politiques. À cet effet, la commission a saisi en octobre 2015 l'Autorité des normes comptables afin d'étudier l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un nouveau plan comptable des partis et groupements politiques.

III. La place de l'emprunt dans le financement de la vie politique

1. Dans le cadre des campagnes électorales

L'article L. 52-8 du code électoral prohibe les dons des personnes morales (à l'exception des partis ou groupements politiques) et limite les dons des personnes physiques à 4 600 euros par personne pour un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections. Aucune disposition ne limite les montants ou l'origine des prêts souscrits par des candidats. Les recettes des comptes de campagne retracent des emprunts bancaires qui ne posent pas de difficulté mais également des emprunts octroyés par des personnes physiques ou des personnes morales, notamment des représentations locales des partis politiques qui se situent en dehors du périmètre des comptes d'ensemble des partis politiques certifiés par les commissaires aux comptes. L'origine des fonds ainsi prêtés et la réalité du remboursement ne peuvent être contrôlées dans le cadre de l'examen du compte de campagne car, d'une part le questionnement de la commission ne peut se porter sur les fonds du prêteur, d'autre part le terme de l'emprunt est en règle générale postérieur à la date prévisible du

remboursement forfaitaire de l'État et *a fortiori* de la décision de la commission sur le compte³³.

Des dons présentés comme des emprunts pourraient donc être consentis aux candidats par des personnes morales, ou par des personnes physiques au-delà de la limite posée pour les dons autorisés à 4 600 euros, emprunts qui en fait ne seraient jamais remboursés. Afin d'assurer le respect des dispositions restrictives sur les dons, la commission, dans son Guide du candidat et du mandataire et à l'occasion de la procédure contradictoire, exige que soient fournis les contrats de prêts et les échéanciers des intérêts (éventuels) et du remboursement du capital ; elle peut aussi exiger la preuve du remboursement des prêts consentis par une même personne physique qui excéderaient, pour une même élection, 4 600 euros.

À défaut de la mise en place d'un contrôle systématique du remboursement effectif des emprunts souscrits par les candidats, la commission souhaite attirer l'attention des candidats emprunteurs sur le respect des obligations qui leur incombent, sur le plan fiscal : les prêts d'un montant supérieur à 760 € doivent faire l'objet d'une déclaration fiscale (article 242 ter 3, article 49 B de l'annexe III et article 23 L de l'annexe IV du code général des impôts). Cette déclaration est obligatoire, que le prêt soit écrit ou non, enregistré ou non ; elle est faite par l'emprunteur en même temps que sa déclaration annuelle de revenus ; elle contient la désignation du déclarant, des renseignements sur les conditions du prêt et les parties au contrat (date, durée, taux, montant, identité du créancier et du débiteur) et un échéancier contenant le montant annuel des intérêts exigibles, le montant annuel du principal remboursé.

2. Dans les ressources des partis politiques

Si la capacité d'emprunter des fonds résulte, pour les formations politiques, de la liberté d'exercice de leur activité que leur reconnaît l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; cette liberté trouve

³³ En ce qui concerne l'élection présidentielle, les prêts ou avances remboursables accordés par des personnes physiques sont prohibés (3^e alinéa du II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962).

toutefois certaines limites dans les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, déjà cité.

Les emprunts souscrits par les formations politiques peuvent contrevenir à la loi dans plusieurs hypothèses : l'emprunt n'est pas remboursé ou ne l'est qu'en partie seulement avec l'accord du prêteur et se transforme *de facto* en don de personne morale ; le taux d'intérêt, trop faible, peut être assimilé à un « *prix inférieur à ceux qui sont habituellement pratiqués* » ; à situation économique égale, des modalités plus favorables que celles habituellement stipulées par le prêteur sont accordées à une formation politique et représentent ainsi un « *avantage direct ou indirect* ».

Le contrôle de la licéité des prêts des formations politiques reste de la responsabilité des commissaires aux comptes, dans le cadre de la certification des comptes des formations politiques. Hormis les cinq postes de dettes prévus au passif du bilan des comptes d'ensemble par le format comptable, la commission n'avait pas accès jusqu'à une date récente aux détails de ces postes, à l'identité des prêteurs ou aux modalités prévues pour la mise à disposition des fonds et leur remboursement. La possibilité de demander « *communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* » depuis la loi du 11 octobre 2013 a opportunément comblé cette lacune et, la commission a pu se servir en 2015 de ce nouvel instrument pour obtenir les informations qu'elle souhaitait (*voir 2^e partie, chapitre II, p. 96*).

La combinaison des articles 11-4 et 11-7 demeure toutefois une solution relativement imparfaite pour mettre en œuvre ce contrôle. Cette imperfection tient, en premier lieu, à l'absence de sanction en cas de non-transmission par les formations politiques des pièces demandées par la commission. Il semble d'ailleurs paradoxal, comme pour la liste unique des dons et des cotisations (*voir 2.3, p. 93*), que l'obligation qui découle du dernier alinéa de l'article 11-7 ne soit pas assortie de dispositions coercitives alors même que le contrôle peut révéler des manquements qui, eux, sont punis. En effet, l'article 11-5 de la loi précitée, tel que complété par la loi du 23 décembre 2015, dispose en effet que « *Ceux qui ont versé des dons à un ou plusieurs partis politiques*

en violation de l'article 11-4 sont punis d'une amende de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement. Les mêmes peines sont applicables au bénéficiaire de dons consentis : par une même personne physique à un seul parti politique en violation du premier alinéa du même article 11-4 ; par une personne morale en violation du troisième alinéa dudit article 11-4 ; par un État étranger ou par une personne morale de droit étranger en violation du sixième alinéa du même article 11-4. »

L'imperfection du contrôle tient, en second lieu, aux limites intrinsèques des dispositions de l'article 11-4. Il ne fournit pas de référence pour les taux d'intérêts qui pourraient être assimilés à un avantage prohibé ; il n'interdit pas non plus la fourniture, par des personnes physiques, de « *biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* », quand bien même le montant des avantages octroyés à la formation politique dépasserait le plafond imposé aux dons. Il est donc possible pour une personne physique de prêter sans intérêt (ou avec un taux très faible) un montant particulièrement important, même si les intérêts annuels auxquels elle renonce dépassent le plafond applicable aux dons.

Ainsi, la commission souhaiterait que le législateur intervienne sur ces questions. De son côté, elle entend étudier avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et l'Autorité des normes comptables les améliorations à apporter au cadre actuel : en particulier la création d'une annexe aux comptes indiquant toutes les caractéristiques des emprunts contractés et l'état de leurs échéanciers en capital et en intérêts à la date d'arrêt des comptes contribuerait à une meilleure transparence du financement des partis politiques.

IV. Les règles concernant le commissariat aux comptes

Les partis doivent faire certifier leurs comptes par deux commissaires aux comptes, au même titre que la plupart des entités tenues de faire certifier des comptes consolidés. Si, en l'état actuel du droit, la commission n'est pas en mesure de dispenser certaines formations de double certification en raison de leur taille ou de leur capacité financière³⁴, elle a néanmoins fréquemment exprimé des doutes sur la nécessité de voir la double certification appliquée à l'ensemble des partis relevant de la loi du 11 mars 1988. Dans son 16^e rapport d'activité (pages 93 et suivantes), la commission rappelait que la règle du co-commissariat avait été mise en place à une époque où le nombre de formations politiques au sens de la loi précitée était près de dix fois moins important qu'à l'heure actuelle. Aujourd'hui, certaines formations politiques aux moyens limités rencontrent, en effet, des difficultés sérieuses pour rémunérer deux commissaires aux comptes alors même que leur faible envergure financière ne justifie pas réellement le double contrôle imposé par la loi.

La commission préconisait donc d'adapter la règle en ne soumettant à une double-certification que les formations politiques répondant à certains critères. Au nombre de ces critères étaient proposés la perception de l'aide publique ou un niveau de recette déterminé (en l'occurrence 230 000 euros pour un exercice). En contrepartie de cet allègement, la commission proposait une obligation de rotation des commissaires aux comptes afin de renforcer leur impartialité. Car en l'état actuel du droit, les commissaires aux comptes sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable sans limitation.

La commission demandait également que le secret professionnel ne puisse plus lui être opposé par les commissaires aux comptes

³⁴ Conseil d'État, sous-sections réunies, 6 juillet 2007, *Mouvement clérocration de France*.

alors que son rôle est de contrôler le respect des obligations comptables et financières des formations politiques, et que ce contrôle s'appuie et recoupe les diligences mises en œuvre par ces derniers.

Les deux premières suggestions ont été reprises dans la proposition de loi « *pour une législation sur le financement des campagnes et des partis politiques rénovée* » déposée le 9 décembre 2015 à l'Assemblée nationale et déjà citée. L'article 13 de cette proposition vise ainsi à dispenser de double certification « *les comptes des partis et groupements dont les recettes et les dépenses annuelles n'excèdent pas 153 000 euros* », et prévoit également que « *la mission de certification auprès d'un même parti ou groupement ne peut [...] être réalisée pendant plus de six exercices comptables consécutifs par un même commissaire aux comptes* ».

Chapitre III

L'information diffusée par la commission

I. Les règles de publication des comptes

1. Les obligations légales

La loi du 11 mars 1988 dispose que la commission assure une publication générale des comptes des partis et groupements politiques chaque d'année au Journal officiel. La pratique de la commission est de faire paraître cette publication chaque fin d'année civile³⁵.

Le code électoral (article L. 52-12 alinéa 4) prévoit également que la commission assure après chaque élection une publication simplifiée des comptes de campagne au Journal officiel. Cette publication présente les départements par ordre alphabétique, elle mentionne le nom de la circonscription, la date du scrutin (un ou deux tours), le nom du candidat (ou ceux du binôme), l'existence ou non d'une protestation introduite par un requérant devant le juge de l'élection ainsi que le montant du plafond des dépenses électorales autorisées.

La commission indique également si la décision sur le compte a fait l'objet d'un recours gracieux. Les tableaux par circonscription comportent huit rubriques : nom du candidat, total des dépenses, total des recettes, origine des recettes, solde du compte, montant de la dévolution, montant du remboursement forfaitaire de l'État, sens des décisions prises par la commission.

³⁵ Depuis le 1^{er} janvier 2016, il n'y a plus d'édition sur papier du Journal officiel ; la publication n'a lieu que sous forme électronique.

2. La mise en ligne d'informations par la commission

Sur son site internet www.cnccfp.fr, la commission publie un historique des publications légales faites au Journal officiel et les rapports d'activité depuis 2005 mais également d'autres documents ou informations : textes de lois ou règlements, documents récapitulatifs d'information tels la notice pour remplir le formulaire du compte, le guide du candidat et du mandataire, le formulaire du compte de campagne, la foire aux questions, le livret de vulgarisation de l'action de la commission « *Explique moi la CNCCFP* », les plaquettes en français, également traduites en anglais et en espagnol. Dans le cadre de la politique relative aux données publiques, la commission publie sur le portail national de données publiques data.gouv.fr des jeux de données réutilisables sur les comptes d'ensemble des partis politiques (exercices 2008 à 2014 inclus) et sur les comptes de campagne des candidats aux élections générales (depuis les élections législatives de 2012).

II. Le droit de communication des documents administratifs

1. Les textes

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, pose le principe de la communication des documents administratifs : ainsi toute personne peut demander à consulter les documents reçus ou émis par la commission dans le cadre de sa mission de contrôle, sous réserve que cette communication ne porte pas atteinte à l'un des intérêts protégés par l'article 6 de la loi relatif à la protection de la vie privée ou le secret en matière commerciale et industrielle.

2. Les avis de la Commission d'accès aux documents administratifs et la jurisprudence

Depuis sa création en 1990, la commission s'est appuyée sur différents avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), saisie sur des points précis concernant des demandes de communication.

Ainsi dès 1992, la CADA précisait que la communication pouvait être restreinte si elle contrevenait à l'un des intérêts protégés par l'article 6 précité. En 2001, elle a défini la liste des pièces communicables en excluant les dons et l'apport personnel du candidat ; en 2004, elle a estimé communicable le nom des commissaires aux comptes ; en 2006, ce sont les comptes des partis et leurs annexes qui furent considérés comme toujours communicables après anonymisation.

En 2012, la CADA a considéré que la procédure contradictoire conduite sur les comptes de campagne pouvait être consultée, ainsi que la liste des dons après occultation des mentions nominatives. Enfin, en 2015, la CADA s'est prononcée pour le caractère communicable des études d'opinion et sur la nature électorale de celles-ci lorsqu'elles sont réalisées par des prestataires en communication et produites lors de la procédure contradictoire, avec, toutefois, deux réserves : le respect de la vie privée et la réutilisation faite des informations communiquées, par référence au code de la propriété intellectuelle.

Après l'avis de la CADA de 2012, la commission a contesté la possibilité de communication des procédures contradictoires des comptes de campagne, et a estimé nécessaire que la juridiction administrative se prononce au plus haut niveau. Le Conseil d'État, dans sa décision n° 382083 du 27 mars 2015, a confirmé le jugement du tribunal administratif de Paris, enjoignant la commission de procéder à cette communication, sous réserve des dispositions restrictives de la loi de 1978. Depuis lors, 34 procédures contradictoires de comptes de campagne ont été communiquées en 2015.

3. La pratique de la CNCCFP

Une simple demande écrite à la commission suffit pour obtenir la communication d'un compte de campagne, d'un compte d'ensemble de parti politique ou des décisions individuelles sur les comptes de campagne. Les procédures diffèrent selon le contenu des demandes.

Les plus faciles à satisfaire sont **les demandes de décisions relatives aux comptes de campagne** ; depuis 2013, elles sont adressées par retour de courriel au demandeur, la seule condition d'obtention étant que celle-ci ait préalablement été notifiée au candidat.

La communication complète des comptes d'ensemble des partis politiques comporte davantage d'informations que les publications simplifiées paraissant au Journal officiel chaque fin d'année. Les comptes sont accessibles après une anonymisation électronique des éléments de la vie privée ou du secret des affaires conformément aux dispositions de la loi précitée.

Les procédures contradictoires relatives aux comptes des partis sont également accessibles. Elles sont demandées plus fréquemment depuis la loi du 11 octobre 2013 modifiant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, article 11-7, qui prévoit que « *la commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ». La structure des prêts des partis auprès d'organismes bancaires ou de personnes privées et leur mode de remboursement est un exemple de demande.

En effet, ces informations suscitent fréquemment des questions. La commission s'est trouvée confrontée à une difficulté lorsqu'un parti a fait valoir l'existence d'une clause de confidentialité avec l'établissement prêteur étranger excluant la communication des modalités du prêt, comme pouvant nuire aux intérêts de la formation politique. La commission, qui, lors de son contrôle a eu accès aux modalités du prêt qui n'appelait pas d'observation, n'a pas accepté de les communiquer aux demandeurs arguant du secret des affaires et de la volonté expresse du parti ; en effet,

elle rappelle que si la loi du 11 octobre 2013 permet de demander au parti certains renseignements sur les conditions du prêt (identité des parties, date, durée, taux, montant), pour autant la commission ne possède pas de pouvoir de sanction en cas de refus du parti de communiquer ces informations.

La communication des comptes de campagne et de la procédure contradictoire fait l'objet depuis de nombreuses années d'un nombre croissant de demandes dans le cadre de la loi du 17 juillet 1978. Depuis la décision du Conseil d'État de 2015 évoquée précédemment, ces demandes sont satisfaites.

Comme l'a déjà souligné la commission dans ses précédents rapports d'activité, la charge de travail que ces consultations occasionnent pour la commission est lourde : une expertise est nécessaire pour mettre chaque compte en état de consultation : il doit être photocopié pour préserver l'original exempt de toute modification, anonymisé conformément à la loi de 1978, enregistré en référence à une demande et classé pour qu'une consultation sur place ou par envoi postal soit mise en place.

La mise en œuvre de ce droit de communication des documents administratifs est une charge de plus en plus prégnante. Le tableau suivant indique l'essor du nombre des demandes : soit plus de 10 en moyenne par semaine en 2015.

Tableau 28
Nombre de demandes de communication de 2010 à 2015

Type de document demandé	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Comptes de campagne	81	118	68	57	399	314*
Comptes de partis politiques	142	136	96	29	73	72**
Décisions	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	<i>n.d</i>	3	82	174

(*) dont 34 procédures contradictoires

(**) dont 8 procédures contradictoires

III. Enjeux et pistes de réflexion pour une extension de la dématérialisation

À l'heure d'une révolution numérique reposant en partie sur la mise à disposition croissante et gratuite de données publiques et où certaines procédures sont exclusivement électroniques tant pour les entreprises que pour les citoyens, il est nécessaire que la commission, d'une part dresse l'état des lieux en matière de dématérialisation, d'autre part réfléchisse aux étapes futures, notamment quant à la capacité du compte de campagne à retracer la réalité des campagnes électorales au moment où la communication électorale évolue pour certains candidats vers une communication digitale.

1. L'état des lieux

1.1. Une prise en compte précoce mais une extension délicate

Dès son origine la commission a été confrontée à la nécessité de traiter dans des délais limités de grandes masses de documents. Différents projets ont été initiés avec plus ou moins de succès, qu'il s'agisse du basculement d'une application minitel sur un extranet, de tentatives de lecture optique tant des formulaires de comptes de campagne que des reçus-dons (financement des campagnes électorales ou des partis politiques), d'expérimentation de télétransmission du compte de campagne par l'expert-comptable titulaire en ce cas d'un mandat spécifique, d'un projet de dépôt électronique des comptes certifiés des partis politiques, etc. La question se pose depuis plusieurs années mais se heurte à la fois à des freins d'ordre juridique, culturel ou organisationnel, qui ressortent des exemples suivants.

1.2. Le traitement des dons des personnes physiques aux partis

Un cadre juridique sécurisé a été mis en œuvre afin de permettre à la commission de constituer une base nationale des donateurs et cotisants des partis politiques à partir de fichiers normalisés

devant être produits et transmis par les partis politiques. En effet, compte tenu de la sensibilité de ces informations, il est indispensable que les traitements de la commission interviennent dans un cadre juridique et technique précis³⁶.

Parallèlement, en ce qui concerne la délivrance des reçus par les mandataires financiers des partis politiques, l'expérience de dématérialisation partielle amorcée à partir de l'exercice 2007 a abouti à ce que plus de la moitié de ces reçus soient actuellement délivrés dans ce cadre. Toutefois, comme l'a souvent rappelé la commission, cette solution n'est viable que si le parti se dote d'un minimum de pratique du contrôle interne et d'une certaine stabilité des trésoriers, des mandataires et de leurs collaborateurs afin d'assurer la pérennité des procédures. Or, les difficultés rencontrées par les formations politiques dans l'élaboration de la liste unique des donateurs et cotisants (*voir 2^e partie, chapitre II, I, p. 91*) trouvent en partie leur origine dans l'absence de ces prérequis combinée pour certaines formations à une culture interne privilégiant une forte autonomie des structures locales, peu favorable à une harmonisation des procédures.

1.3. La simplification de l'accès des candidats à l'information et aux documents

Actuellement, tout candidat peut télécharger gratuitement, sur le site de la commission, les documents nécessaires à l'élaboration d'un compte de campagne (le guide du candidat, le formulaire de compte, ses annexes et la notice d'information) et y consulter les rapports d'activité de la commission ainsi que les précédentes publications des comptes de campagne au Journal officiel.

³⁶ Délibération n° 2014-220 du 22 mai 2014 portant autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ; décret n° 2014-715 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de 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 ; décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014 relatif à la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « *Application élection* » et « *Répertoire national des élus* » ; décret n° 2015-48 du 22 janvier 2015 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et arrêté du 9 décembre 2014 portant application des dispositions des articles 11 et 11-1 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990.

Compte tenu de cette facilité, lors de la préparation des élections départementales, la commission a un temps envisagé de supprimer les envois de formulaires de comptes papiers pour ne laisser ces documents qu'en téléchargement sur son site. Toutefois, si cette solution était adoptée, le candidat ne bénéficierait plus des enveloppes spéciales fournies dans le kit de compte de campagne et devait donc supporter les frais d'expédition du compte. Dans le cadre d'élections de masse, ces enveloppes normalisées limitent les erreurs d'identification et supportent de nombreuses manipulations depuis le dépôt physique du compte de campagne jusqu'à son archivage à l'issue de l'instruction. Cette solution a donc été écartée.

Parallèlement, dans le souci d'améliorer l'information en amont, la commission met à disposition une adresse électronique spécifique qui permet de centraliser les demandes à caractère juridique et d'en assurer le suivi. D'autres boîtes aux lettres sont mises en place à destination de publics spécifiques : mandataires des partis politiques pour les questions relatives à la délivrance des reçus, bureaux des élections des préfetures pour la transmission des déclarations de mandataires financiers, etc. L'analyse de ces courriers permet d'identifier les points mal compris dans la législation et donc d'améliorer le cas échéant la rédaction des différents documents d'information ou simplement de rappeler leur existence.

1.4. L'amélioration de l'accès à l'information sur les partis politiques

La commission a précédemment rappelé l'intérêt qu'il y aurait à doter les partis politiques d'un statut *a minima*. Il n'existe pas de référentiel officiel pour les partis politiques soumis à la loi n° 88-227 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique. La seule information exhaustive est celle contenue dans la publication au Journal officiel des comptes d'ensemble des partis politiques qui ne peut intervenir qu'avec un décalage dans le temps (décembre N+1 pour l'exercice N).

Afin d'améliorer l'information délivrée au citoyen et de permettre de vérifier rapidement si un parti politique est ou non en capacité

de financer une campagne électorale ou une autre formation politique, la liste des partis enregistrés par la commission pourrait être mise en ligne. Cette avancée impliquerait une participation des partis politiques à sa mise à jour en transmettant à la commission les informations nécessaires sans attendre le dépôt des comptes.

Ce référentiel aurait vocation à être réutilisé par d'autres administrations et devrait pouvoir être combiné avec le Répertoire national des élus (RNE), auquel la commission a accès depuis 2015 seulement, ou avec les déclarations de rattachement des parlementaires pour l'attribution de la deuxième fraction de l'aide budgétaire publique qui sont désormais rendues publiques par les assemblées.

1.5. La transmission électronique de données avec les principaux interlocuteurs de la commission

Une partie importante des échanges de la commission s'opère par voie électronique. Toutefois, il s'agit, le plus souvent, de la transmission de documents numérisés et non d'une procédure totalement dématérialisée. Il en va ainsi notamment des échanges avec le Conseil constitutionnel qui depuis 2012 s'effectuent, sur sa demande, par messagerie électronique. De même, en accord avec le ministère de l'Intérieur, la transmission des décisions aux préfetures afin que celles-ci puissent traiter les demandes de versement du remboursement forfaitaire arrêté par la commission – ou au contraire s'assurer du versement effectif de la dévolution de l'excédent du compte de campagne – s'effectue uniquement par messagerie électronique.

L'adhésion de la commission à Télérecours, application informatique du Conseil d'État qui permet de gérer la communication dématérialisée des requêtes, des mémoires et des actes de procédure entre les juridictions administratives et les parties, est à l'étude. Cette avancée implique une adaptation des procédures internes et une compatibilité entre les applicatifs existants et cette application spécifique.

En revanche, en l'absence d'identification probante de l'interlocuteur, la procédure contradictoire avec un candidat ne peut pour l'instant

se faire systématiquement par courriel ; cependant si le candidat a indiqué une adresse électronique dans le formulaire de compte, la procédure peut être accélérée par cette voie.

2. La question de la dématérialisation du compte de campagne

Le contrôle sur pièces tel qu'il est exercé par la commission sur les comptes de campagne ne nécessite pas pour être efficace de disposer de toutes les données sous une forme ré-exploitable. Dans leur composition actuelle, les comptes de campagne et leurs justificatifs sont majoritairement sur support papier. Mais, d'une part le cycle de vie du compte de campagne ne s'interrompt pas à la date de la décision de la commission sur le compte et celle-ci est donc confrontée *a posteriori* à des contraintes matérielles importantes en terme de consultation des comptes de campagne ou d'archivage, d'autre part l'existence d'ensembles de données à analyser enrichit les possibilités de contrôle de manière conséquente.

En revanche, dans le cadre de la demande actuelle, pour une meilleure transparence du financement de la vie politique, de publications plus étendues et plus rapides, de consultations plus aisées, de communications de données plus complètes il serait souhaitable que la commission soit en mesure de valoriser les gisements d'informations dont elle dispose. Pour y parvenir au moindre coût, il serait nécessaire que la plus grande partie de ces données lui soient transmises sous une forme permettant leur exploitation rapide.

Les services de la commission ont donc examiné la question de la dématérialisation du compte de campagne lui-même. En de nombreux domaines, un nombre croissant de démarches s'effectuent par voie de télé-déclaration³⁷ ou de transmission directe par voie électronique de documents dont l'intégrité peut être garantie, les deux possibilités pouvant être combinées. L'utilité de cette dématérialisation est aussi d'éviter un certain

³⁷ Ainsi, la Haute autorité pour la transparence de la vie financière vient de préconiser de rendre cette procédure obligatoire pour les déclarations d'intérêts et de patrimoine des élus.

nombre d'erreurs matérielles, des contrôles de saisie et de cohérence pouvant être intégrés et certaines fonctionnalités mises à disposition au sein du formulaire de télé-déclaration³⁸.

En revanche la question de la faisabilité et surtout de l'intérêt d'une numérisation et de la transmission de la totalité des pièces justificatives des comptes est différente et nécessite une réflexion sur la nature de ces pièces et leur exploitation :

- alors que certains justificatifs sont numériques par nature (factures électroniques pour les contrats de téléphonie par exemple ou fichiers de transactions par carte bancaire), dans la conception actuelle du compte de campagne par les différents acteurs ces justificatifs sont à produire sur support papier ;
- la numérisation systématique de facturettes de faible montant s'avère très fastidieuse et coûteuse en temps d'opération, néanmoins dans la pratique beaucoup de candidats conservent une copie papier ou numérique du compte, or entre l'opération de photocopie et celle de numérisation, seule l'action de nommer et classifier des fichiers complexifie la seconde par rapport à la première mais crée une valeur ajoutée très importante³⁹ ;
- l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations a confirmé la valeur probante de la copie fiable ; la fonction d'une facture est de constituer la preuve juridique de la réalité de la prestation rendue ou de la marchandise vendue, et de constater la créance du vendeur.

Tous ces éléments doivent alimenter la réflexion de la commission sur l'exercice de ses contrôles. Elle pourrait ainsi envisager, tout au moins dans certains cas⁴⁰, de se satisfaire de copies

³⁸ Aide à la saisie de la valeur d'utilisation des matériels à retenir pour la campagne, aide au calcul du montant d'intérêts à retenir, etc.

³⁹ Réédition autant que nécessaire, possibilité d'archivage numérique, possibilité de publication rapide.

⁴⁰ Il peut être rappelé que la commission exerce son contrôle tant sur les comptes de campagne des binômes de candidats à l'élection départementale dans de petits cantons pour lesquels le plafond de dépenses n'est que de quelques milliers d'euros que sur ceux des candidats à l'élection présidentielle, pour qui le plafond de dépenses est de 22,5 millions d'euros au second tour.

numérisées des justificatifs, se réservant le droit de demander l'original si elle l'estime nécessaire. Toutefois, l'examen des justificatifs demeure indispensable dans bien des cas pour apprécier le caractère électoral de la dépense en l'absence d'une définition simple et incontestée de cette notion. Au demeurant, il est nécessaire de distinguer la pièce justifiant l'inscription en comptabilité de celle démontrant le caractère électoral de la dépense : ainsi, un objet promotionnel siglé au nom du candidat mais non effectivement distribué durant la campagne électorale n'a pas à figurer au compte, contrairement à un objet ne faisant pas expressément référence à la campagne mais dont l'utilisation a été réelle durant celle-ci. En ce cas la facture seule ne suffit pas, la justification complémentaire peut être un article de presse, une photographie en situation ou une vidéo par exemple, tous documents dont la transmission sous forme numérique est possible.

3. Pour une approche globale de la dématérialisation et une démarche par étapes

La dématérialisation en matière électorale rencontre des obstacles pour partie culturels : ainsi, le projet de dématérialisation de la propagande électorale porté par le ministère de l'Intérieur a été écarté lors de son examen au Parlement⁴¹, et d'une manière générale les formations politiques se montrent attachées à la forme traditionnelle de communication par documents imprimés.

Si la crainte de perte d'information est légitime, les campagnes électorales comportent de fait des aspects dématérialisés de plus en plus importants et voient se développer des stratégies de communication digitale : au lieu d'organiser un meeting coûteux qui localement ne touchera que quelques centaines ou milliers de personnes et dont seuls des extraits de propos tenus ou un reportage proposé clé en mains auront un retentissement médiatique important, les mêmes propos ou une vidéo moins coûteuse obtiendront peu ou prou le même retentissement via les réseaux sociaux et l'écho de ceux-ci par les médias.

⁴¹ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

De même, de plus en plus d'actions concrètes de campagne telles que le démarchage à domicile ou le ciblage géographique et temporel de la distribution de tracts résultent en pratique de l'utilisation de logiciels analysant tant le comportement passé des électeurs que des exploitations de données relevant de ce que l'on appelle globalement le *géomarketing*. Un des attraits des élections primaires pour les partis politiques et les candidats qu'ils soutiennent est bien la possibilité de constituer un fichier de contacts sur la base du volontariat des électeurs qui laisseront leurs coordonnées et accepteront qu'elles soient utilisées pendant la campagne.

Dans la tradition de la campagne électorale, le tractage par les militants est un aspect important et, d'une manière plus générale, l'activité militante est un coût non retracé, à la différence de la mise à disposition de matériels qui doivent faire l'objet d'une évaluation pour permettre l'appréciation du respect du plafond des dépenses. Mais autant cette activité est visible, autant il apparaît difficile pour la commission de déterminer précisément si les divers procédés ou gadgets animant ou relayant la campagne sur les réseaux sociaux sont à traiter de la même manière et donc non comptabilisés. Par ailleurs, une partie de l'activité d'un *datascientist* recruté pour une campagne constitue de fait une ressource ultérieure pour le parti politique concerné.

Une réflexion est donc à mener afin, d'une part, de faire évoluer les éléments du compte de campagne et leur justification pour retracer au mieux la réalité de la campagne et son évolution actuelle, d'autre part, d'adapter les méthodes de contrôle de la commission. De ce point de vue, l'ouverture des données publiques peut lui faciliter l'accès à l'information, qu'il s'agisse de l'ouverture de *datainfogreffe.fr*, le portail des données ouvertes des greffes des tribunaux de commerce, ou celle prochaine de la plus grande base de données sur l'état-civil des entreprises françaises (SIRENE) de l'INSEE au 1^{er} janvier 2017. En revanche, la collecte du Web électoral publiée par la Bibliothèque nationale de France intervient trop tardivement pour être utilement exploitée. Par ailleurs, la commission est elle-même productrice de données publiques, pour l'instant de façon relativement embryonnaire

puisqu'elle ne publie sur *data.gouv.fr* que les données ayant servi à l'élaboration des publications simplifiées au Journal officiel des comptes de campagne et des comptes des partis politiques, dans un format facilitant leur réutilisation.

Les problématiques de communication et de protection des données personnelles ont été évoquées précédemment. Au-delà des questions juridiques, la publication de volumes importants de données avec un plus grand niveau de détail ne pourrait se faire, compte tenu des moyens humains limités de la commission, que dans l'hypothèse où celle-ci disposerait déjà de ces données sous forme électronique.

À terme, compte tenu de l'évolution de la société et des relations entre l'administration et les citoyens, l'ensemble du système devra être réexaminé de manière globale en association avec le ministère de l'Intérieur et les différents acteurs en se donnant les objectifs suivants :

- améliorer l'information des candidats et des mandataires ;
- proposer des alternatives au document sur papier mais dans des conditions qui favorisent le contrôle tout en simplifiant les obligations des candidats et des mandataires grâce à des outils adaptés ;
- maintenir la sécurité juridique, tant sur la justification des opérations que sur la procédure contradictoire d'instruction du compte ou la protection des données personnelles ;
- intégrer dans l'élaboration initiale du compte de campagne la problématique de sa communication et/ou publication ultérieure ;
- dématérialiser les échanges avec les juridictions.

Une première étape pourrait consister dans la création d'un portail de télé-déclaration qui aurait vocation à être intégré dans un portail unique commun aux différents organismes administratifs en relations avec les candidats.

Conclusion

Conclusion

CONCLUSION

Quelques réflexions d'ensemble ressortent du bilan aussi complet que possible qu'a voulu tracer le présent rapport d'activité.

En premier lieu, l'année 2015 a été celle d'une activité très intense de la commission, dont le collège et les services ont été mis à contribution à un rythme sans précédent et jusqu'à la limite de leurs possibilités. Ainsi, le collège en partie renouvelé a tenu au total 97 séances, dont 81 consacrées à l'examen des comptes de campagne des candidats, respectivement aux élections sénatoriales (17) et aux élections départementales (64). Les emplois et les crédits mis à la disposition de la commission ont été entièrement utilisés. Au-delà de l'aspect quantitatif, le travail des rapporteurs et chargés de mission a été rendu plus complexe par les particularités propres à chaque scrutin et par l'émergence de questions nouvelles ou se présentant de manière inédite. Dans la perspective des échéances électorales majeures de 2017, qu'il convient d'anticiper notamment par la publication dès avril 2016 du mémento destiné aux candidats à l'élection présidentielle, un examen réaliste des ressources humaines et des moyens budgétaires actuels paraît s'imposer.

En second lieu, il est nécessaire de mettre à profit le répit relatif qu'offre l'année 2016 : passé le contrôle des comptes des candidats têtes de listes aux élections régionales de décembre 2015, qui occupe le premier semestre, l'occasion doit être saisie de faire avancer plusieurs chantiers comme la révision du format comptable des partis politiques ou la progression raisonnée de la dématérialisation des documents et procédures ; mais il s'agira aussi d'améliorer encore la coordination entre services et la cohérence des méthodes de contrôle, qui permettent d'assurer l'égalité de traitement entre candidats et entre formations politiques et l'homogénéité des décisions de la commission.

Enfin, comme chaque année, le rapport d'activité a pour objet de rendre compte publiquement de l'incidence des modifications

apportées par le législateur au cadre juridique dans lequel prennent place les travaux de l'institution, ainsi que des ajustements des dispositions du code électoral qu'appellerait l'expérience acquise dans l'application concrète de la loi. À cet égard, la commission est pleinement consciente de la nécessité d'une stabilité suffisante des règles, en particulier celles qui s'appliquent aux comptes de campagne. Mais il est aussi de son devoir de signaler les imperfections et plus encore les lacunes d'ordre juridique que révèlent ses contrôles : ainsi, comme dans le précédent rapport, elle ne peut que regretter l'absence d'une réglementation des dépenses exposées par les aspirants à une candidature dans le cadre d'une élection primaire « ouverte » ou le défaut de réponse aux difficultés apparues lors de la première élection, en 2012, de députés représentant les Français établis hors de France. Comme l'y invite la loi, la commission continuera de jouer ce rôle d'alerte et, en tous cas, d'adapter sa doctrine aux cas se présentant à elle, sous la surveillance du Parlement et le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, en s'efforçant d'apporter des solutions réalistes et respectueuses de l'esprit de la loi aux questions insuffisamment réglées par le droit électoral.

Annexe

ANNEXE

Statistiques relatives aux élections partielles

Comptes de campagne examinés en 2015

Scrutins		Décisions de la commission							DD*
Type	Nombre	A	AR	ARM	AD	HD	R	Total	
Législatives	5	20	13	-	3	-	-	36	3
Municipales	13	29	25	1	2	1	-	58	-
Sénatoriales	3	6	8	-	-	-	1	15	-
Départementales	1	4	2	-	-	-	-	6	-
Total	22	59	48	1	5	1	1	115	3

(*) DD : candidats dispensés de dépôt de compte (moins de 1 % des suffrages exprimés sans perception de dons)

Sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARM : approbation après réformation avec modulation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet

