

GUIDE PRATIQUE À L'USAGE DES CANDIDATS

GUIDE PRATIQUE. Le genre a ses servitudes. Point d'appréciation sur la législation en vigueur, son adaptation aux objectifs qu'elle se propose d'atteindre, son évolution prévisible ou souhaitable. Il a aussi ses mérites. Modestes. La réglementation telle qu'elle est et telle qu'elle est appliquée, exposée d'une manière précise et simple, à partir des textes, de la jurisprudence et des informations figurant dans les circulaires du ministère de l'Intérieur ou fournies par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Pour un lecteur pas nécessairement averti et que rebuterait sans doute la recherche et la lecture directe des sources. 113

On supposera néanmoins ce lecteur bien au fait des dispositions traditionnelles concernant le dépôt des candidatures, la campagne électorale et le déroulement du scrutin (cautionnement, commissions de propagande, délais de campagne officielle, lutte contre les irrégularités qui peuvent l'entacher et recours au juge des référés, désignation des assesseurs et délégués, surveillance des bureaux de vote, contrôle des listes d'émargement et des procès-verbaux, recours contentieux contre l'élection).

On lui rappellera tout de même, serait-ce rapidement, les dispositions nouvelles établies par la loi du 15 janvier 1990 en matière de propagande électorale avant de retenir toute son attention sur les règles qui concernent le financement des campagnes.

Pour limiter l'augmentation devenue excessive des dépenses, le texte précité, qui s'appliquera pour la première fois aux élections européennes en juin 1994 et aux élections présidentielles et municipales au printemps 1995, interdit certains procédés de propagande jugés trop onéreux. Cette mesure vise tout affichage de caractère commercial pen-

dant les trois mois précédant le premier jour du mois où l'élection a lieu. Cette restriction n'existait jusqu'ici que pour la durée de la campagne officielle, et son respect était fort mal assuré. Elle vise pendant la même durée l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ainsi que le démarchage par mise à la disposition du public d'un numéro téléphonique ou télématique gratuit. Parallèlement, elle prohibe définitivement la diffusion d'émissions publicitaires à caractère politique.

114 En application du même texte, les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité locale, qui pouvaient rompre l'égalité entre les candidats au bénéfice des « sortants », sont interdites pendant les six mois qui précèdent celui au cours duquel des élections générales ont lieu. Cette restriction concerne aussi bien les communes, départements, régions ou territoires d'outre-mer que les districts, communautés urbaines ou syndicats de commune. Une collectivité peut toutefois continuer de faire paraître un journal ou un bulletin d'information régulier, sous réserve que ni dans son contenu, ni dans sa présentation, ni dans sa périodicité il ne modifie ses caractéristiques. A défaut, le coût de l'édition pourrait être porté en totalité ou en partie au compte de campagne du candidat (CC, 31 juillet 1991, AN, 13^e circ.).

Les dispositions les moins connues sont celles qui concernent le financement des campagnes électorales en raison tant de leur nouveauté que de leur relative complexité.

Elles résultent des deux lois (organique et ordinaire) du 11 mars 1988, dont le dispositif a été renforcé et complété par les lois des 15 janvier et 10 mai 1990, puis modifié sur certains points par la loi du 29 janvier 1993. Les prescriptions qu'elles contiennent relativement aux campagnes électorales¹ concernent le plafonnement des dépenses, le remboursement forfaitaire par l'État d'une partie des dépenses liées aux élections législatives et présidentielles, les modalités de financement, enfin les contrôles et sanctions.

Elles mettent à la charge des candidats des obligations précises et impératives dont ceux-ci ont intérêt à prendre connaissance bien avant l'élection.

1. Elles contiennent aussi des dispositions sur le financement des partis et la transparence du patrimoine des élus.

COMBIEN DÉPENSER ?

Tout candidat doit savoir qu'il existe aujourd'hui un plafonnement des dépenses électorales pour toutes les élections qui ont lieu au suffrage universel direct (ce qui exclut les élections sénatoriales) dans des circonscriptions comptant 9 000 habitants et plus¹. N'échappent donc à cette règle que les élections cantonales et municipales organisées dans des cantons ou communes d'une population inférieure à 9 000 habitants. Pour les élections législatives et présidentielles, le candidat peut bénéficier d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État, dont il tiendra éventuellement compte dans ses prévisions de dépenses.

Plafonnement des dépenses de campagne

Le montant du plafond obéit à des règles différentes pour chaque catégorie d'élections.

Pour l'élection présidentielle, il est de 120 millions de francs pour un candidat présent au premier tour et de 160 millions pour chacun des deux candidats présents au second tour (L.O. n° 90-383, 10 mai 1990).

Pour l'élection des représentants au Parlement européen, il est de 80 millions de francs pour chaque liste (article 19.1 nouveau de la loi du 7 juillet 1977).

Pour les élections législatives, il est, depuis la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, de 250 000 francs, cette somme étant augmentée de 1 franc par habitant de la circonscription².

Pour les élections municipales, cantonales et régionales³, le plafond est fonction du nombre d'habitants conformément au tableau ci-dessous qui figure à l'article L. 52-11 du Code électoral :

115

1. Soit, au 15 janvier 1990, tous les départements, 2 136 cantons et 885 communes. La population de référence est celle qui figure au dernier recensement général de la population, colonne i du tableau 2 intitulé « Population des arrondissements et des cantons » et colonne f du tableau 3 intitulé « Population des communes » des fascicules départementaux.

2. Jusqu'aux élections de mars 1993, il était de 500 000 francs par candidat, somme ramenée à 400 000 francs si la population de la circonscription était inférieure à 80 000 habitants.

3. Auxquelles sont assimilées les élections à l'assemblée de Corse.

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		
	Élection des conseillers municipaux	Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
N'excédant pas 15 000 habitants	11	6	5
De 15 001 à 30 000 habitants	10	6	5
De 30 001 à 60 000 habitants	9	4	5
De 60 001 à 100 000 habitants	8	3	5
De 100 001 à 150 000 habitants	7	»	4
De 150 001 à 250 000 habitants	6	»	3
Excédent 250 000 habitants	5	»	2

116

A titre d'exemple, pour une élection municipale dans une commune de 335 505 habitants, le plafond est calculé comme suit :

Jusqu'à 15 000 habitants : 11 F x 15 000	165 000 F
De 15 001 à 30 000 habitants : 10 F x 15 000	150 000 F
De 30 001 à 60 000 habitants : 9 F x 30 000	270 000 F
De 60 001 à 100 000 habitants : 8 F x 40 000	320 000 F
De 100 001 à 150 000 habitants : 7 F x 50 000	350 000 F
De 150 001 à 250 000 habitants : 6 F x 100 000	600 000 F
De 250 000 à 335 505 habitants : 5 F x 85 505	427 525 F
Montant du plafond	<u>2 282 525 F</u>

Pour une élection régionale dans un département de 1 387 039 habitants¹ :

Jusqu'à 100 000 habitants : 5 F x 100 000	500 000 F
De 100 001 à 150 000 habitants : 4 F x 50 000	200 000 F
De 150 001 à 250 000 habitants : 3 F x 100 000	300 000 F
De 250 001 à 1 387 039 habitants : 2 F x 1 137 039	2 274 078 F
Montant du plafond	<u>3 274 078 F</u>

Aux termes de l'article L. 52.11 du Code électoral, ces plafonds doivent être actualisés par décret tous les trois ans en fonction de l'indice INSEE du coût de la vie.

1. Ces exemples sont repris de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 1^{er} février 1993, *Journaux officiels*.

Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (élections législatives et présidentielles)

Les candidats aux élections législatives et présidentielles peuvent bénéficier d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État des dépenses qu'ils ont exposées. Le financement public intervient de manière complémentaire. Il est tributaire du nombre des suffrages obtenus.

Pour les candidats à la députation, le montant maximal du remboursement forfaitaire est de 20 % du plafond autorisé¹. Mais il ne peut excéder le montant des dépenses du candidat telles qu'elles sont retracées dans son compte de campagne et il est limité à la part des dépenses que le candidat aura à titre définitif personnellement acquittées ou dont il demeurera débiteur. Le Conseil constitutionnel a, en effet, dans la décision n° 88-242 (DC, 10 mars 1988), bien précisé que le financement public ne devait pas conduire à l'enrichissement du candidat. En outre, le candidat perd le droit au remboursement s'il ne s'est pas conformé aux prescriptions des articles L. 52.11 et L. 52-12 du Code électoral concernant l'établissement et le dépôt du compte de campagne, s'il a dépassé le plafond des dépenses autorisées ou si son compte de campagne a été rejeté. En somme, le mandatement n'est possible qu'après approbation du compte de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. En outre, le candidat proclamé élu doit avoir déposé la déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article L.O. 135-1 du Code électoral (il doit en présenter le récépissé de dépôt). Le remboursement est indépendant de celui des dépenses liées à l'impression des bulletins de vote, circulaires et affiches. Il est effectué par la préfecture. Les candidats n'ont aucune demande particulière à faire. Les sommes dues sont mandatées aux candidats dès que la Commission a retourné à la préfecture les comptes des candidats accompagnés de sa décision, et, en cas de contentieux, lorsque le Conseil constitutionnel a statué. On rappellera que si la Commission n'a pas statué dans les six mois à compter du dépôt du compte, ce dernier est réputé approuvé.

117

Pour l'élection présidentielle, le montant du remboursement forfaitaire est fixé à 5 % du plafond (soit au maximum 6 millions de francs) pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés. Les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au pre-

1. Articles 12 et 17 de la loi du 29 janvier 1993.

mier tour ont droit à une somme représentant 25 % du plafond, soit au maximum 30 millions de francs. Enfin, les deux candidats présents au second tour peuvent obtenir au maximum 40 millions de francs (25 % du plafond autorisé de 160 millions de francs). Comme pour les élections législatives, les candidats doivent avoir satisfait aux exigences de la loi.

COMMENT GÉRER SES RECETTES ET DÉPENSES ?

Les modalités de financement des campagnes électorales concernent avant tout leur financement privé, qui demeure essentiel, même pour les élections législatives et présidentielles où il existe une participation publique aux dépenses électorales.

118 Le système mis en place par la loi pour les circonscriptions comptant 9 000 habitants et plus n'a pas de caractère obligatoire : les candidats ou listes peuvent ne pas y avoir recours. Dans un tel cas, ils devront financer la campagne sur leurs fonds propres. Ceci ne les empêchera pas de recevoir des dons manuels de la part de personnes physiques. Ces dons entreront dans leur patrimoine. Les donataires ne bénéficieront pas des déductions fiscales prévues par l'article 200 du Code général des impôts. Aucun don ne pourra leur être fait par une personne morale, faute de quoi il serait contrevenu aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990 (article 20). Mais la tenue et le dépôt par leurs soins d'un compte de campagne demeurent obligatoires.

Les candidats désireux de se placer sous le couvert des dispositions de la loi doivent en connaître les éléments principaux : délai pour recueillir des fonds, recours à un intermédiaire financier, tenue d'un compte de campagne, régime des recettes et dépenses autorisées.

Délai pour recueillir des fonds

Les dons destinés à financer une campagne électorale ne peuvent être recueillis que pendant l'année qui précède le premier jour du mois où a lieu le scrutin¹. La période où doit avoir lieu une élection se déduit des dispositions constitutionnelles ou législatives déterminant la durée du

1. Élections municipales de 1995 : la date du renouvellement des conseils municipaux ayant été reportée de mars à juin 1995, pour éviter que la campagne n'interfère avec la préparation de l'élection présidentielle, le délai pour recueillir des fonds a été porté de douze à quinze mois. Ainsi, les candidats qui avaient commencé dès mars 1995 ne se trouveront-ils pas en contravention avec les dispositions de l'article L. 52-4 du Code électoral. En revanche, les comptes de campagne n'auront à retracer que les dépenses engagées ou effectuées pendant l'année qui précède l'élection, soit à partir du 1^{er} juin 1995. (Loi n° 94-590 du 15 juillet

mandat et compte tenu des événements qui peuvent l'affecter (dissolution, démission, décès). Ces textes n'indiquent pas le jour précis, qui est fixé par l'autorité administrative. Aussi n'était-il pas possible de fixer la période de campagne par rapport à ce jour. L'article L. 52.4 a choisi comme date de référence le premier jour du mois de l'élection.

Lorsque l'élection a lieu en dehors des échéances normales ou en cas d'élection partielle, les fonds peuvent être recueillis à compter de l'événement qui provoque l'élection.

Les fonds peuvent être recueillis jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection est acquise. Les comptes de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peuvent retracer des dépenses postérieures à la date de celui-ci. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que des recettes soient perçues postérieurement à l'élection, à condition que ces versements correspondent à des engagements souscrits antérieurement à celle-ci (CC, 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circ.).

119

Recours obligatoire à un mandataire

Tout candidat qui envisage de se présenter ou de prendre la tête d'une liste doit désigner un mandataire, qui peut être soit une association de financement électorale, soit un mandataire financier, personne physique.

Le mandataire est chargé de régler toutes les dépenses de campagne, à l'exception du cautionnement déposé lors de l'enregistrement de la candidature et des dépenses qui seraient faites pour le candidat par un parti ou groupement politique. Mais les dépenses effectuées sur les fonds personnels du candidat n'échappent pas à la règle et doivent normalement passer par l'intermédiaire du mandataire. Toutefois, il est toléré que celui-ci effectue directement de menues dépenses, à la condition qu'elles figurent avec justificatif au compte de campagne. Le recours à un mandataire permet d'obtenir des dons de personnes physiques ou morales dans les conditions déterminées par la loi.

Le mandataire peut être une association de financement électorale, forme particulière d'association de la loi de 1901, qui doit être déclarée dans les conditions que prévoit celle-ci¹. Les conditions sont très libérales, puisqu'il suffit de deux personnes physiques. Rien n'interdit au

1994 déclarée « conforme à la Constitution » par la décision du Conseil constitutionnel n° 94-341 DC du 6 juillet 1994.)

1. Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle où la loi de 1901 ne s'applique pas, on se référera au Code civil local.

futur candidat d'être membre de sa propre association de financement électoral. Mais il ne peut pas en être salarié, parce que les fonds recueillis sont exclusivement destinés à la campagne électorale et que les dispositions de la loi ne doivent conduire « ni à établir un lien de dépendance d'un candidat à l'égard de quiconque contribue au financement de ses dépenses [...] ni à enrichir une personne physique ou morale » (CC n° 88-242, DC, 10 mars 1988, sur la loi organique relative à la transparence financière de la vie politique).

L'article L. 52.5 du Code électoral établit des prescriptions particulières :

- l'association de financement électoral doit être déclarée avec l'accord écrit de la personne qu'elle soutient ;
- elle est tenue d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières ;
- elle ne peut recueillir des fonds que pendant une période déterminée (comme indiqué ci-dessus) ;
- elle doit tenir ses comptes, qui devront être annexés au compte de campagne du candidat qu'elle soutient ;
- si les dépenses du candidat sont plafonnées, les recettes de l'association qui le soutient ne le sont pas. A la dissolution de l'association, l'actif net éventuel est dévolu soit à une association de financement d'un parti politique (mais non à une autre association de financement électoral ou à un mandataire financier lié à une candidature), soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. A défaut de décision explicite de l'association, le procureur de la République du siège social, à la demande du préfet, saisit le président du tribunal de grande instance qui détermine le ou les établissements d'utilité publique attributaires. Il en va de même si la dévolution n'a pas été acceptée¹ ;
- la durée de l'association est limitée : le candidat peut à tout moment provoquer sa dissolution en lui retirant son accord. De toute manière, l'association est dissoute de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures si la personne qu'elle soutient a décidé de ne pas se présenter ou trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat (l'association est tenue de se prononcer sur la dévolution de son actif net avant l'expiration de ce délai).

Le candidat peut préférer désigner un « mandataire financier »,

1. Pour l'élection présidentielle, le solde positif de l'association de financement électoral d'un candidat est dévolu de plein droit à la Fondation de France.

personne physique. Il le choisit librement. Toutefois, en cas de scrutin de liste, un candidat figurant sur une liste, quelle que soit sa position sur celle-ci, ne peut être désigné comme mandataire. Son nom doit être déclaré par écrit à la préfecture du domicile du candidat, accompagné de l'accord écrit de la personne désignée. Le mandataire est soumis à des obligations comparables à celles de l'association de financement électorale :

- il est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières, l'intitulé du compte devant indiquer que son titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné ;

- il ne peut recueillir de fonds que pendant une période déterminée ;
- il doit remettre au candidat, au terme de son mandat, un bilan comptable de son activité, ce bilan devant être annexé au compte de campagne du candidat ;

121

- les recettes encaissées n'étant pas plafonnées, alors que les dépenses le sont, un solde positif peut apparaître : il sera dévolu sur décision du candidat dans les mêmes conditions que l'actif d'une association de financement électorale ;

- les fonctions du mandataire financier peuvent être interrompues à tout moment par la personne qui l'a désigné, par déclaration écrite à la préfecture. Elles cessent de plein droit à l'expiration du délai de dépôt des candidatures si le candidat renonce ou trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a admis qu'un même mandataire (association de financement, personne physique) pouvait être commun à plusieurs candidats, à condition qu'ils ne soient pas concurrents dans une même circonscription et qu'un compte distinct soit ouvert pour chacun d'eux. Mais un candidat (ou une liste) ne peut avoir recours qu'à un seul mandataire, sauf la possibilité d'en changer s'il le souhaite. Dans un tel cas, à chaque changement de mandataire, le compte bancaire ou postal doit être bloqué jusqu'à la désignation du nouveau mandataire.

Dans l'hypothèse où un candidat tête de liste potentiel décide de figurer sur la liste conduite par une autre personne, les dépenses qu'il a exposées devront être reprises dans le compte de campagne du candidat conduisant la liste où il figure ; il ne pourra récuser le mandataire de cette liste.

Il est rare que les candidats puissent se déclarer un an avant le scrutin et que les partis politiques soient en mesure d'investir si tôt leurs can-

didats, de sorte que la période autorisée pour recueillir des fonds risque de ne pouvoir être mise entièrement à profit. Pour utiliser au mieux cette période d'un an, les responsables d'une formation politique peuvent revêtir les habits de candidats potentiels et désigner des mandataires pour permettre sans tarder la constitution d'une cagnotte électorale. Lorsque les « vrais » candidats auront été désignés, il sera mis fin aux fonctions de ces mandataires et les fonds seront reversés à l'association de financement électorale du parti politique concerné. Lequel pourra ensuite transférer ces sommes au compte de chacun des mandataires des candidats investis. (Cette possibilité suppose que le parti politique en cause dispose d'une ou plusieurs associations de financement électorale et non d'un mandataire, personne physique.)

122 *Tenue d'un compte de campagne*

Pour les élections auxquelles s'applique le plafonnement des dépenses, chaque candidat (ou tête de liste) doit établir un compte de campagne, même s'il n'accède pas au second tour (dans l'hypothèse d'un scrutin à deux tours). Cette obligation s'impose à tous les candidats, même à ceux qui auraient financé leur campagne uniquement sur leurs fonds propres.

Le compte de campagne retrace, suivant leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées ou engagées par le candidat, ou pour son compte, dans l'année qui précède le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où elle est acquise.

Il doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, et être accompagné des justificatifs des recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées. Bien que la Commission fasse preuve de libéralisme, elle n'a pas admis que constitue un compte au sens de la loi le simple envoi de factures et documents non classés ni répertoriés et ne comportant aucun document retraçant l'ensemble des opérations effectuées. Le compte doit être déposé à la préfecture¹ dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise, avec en annexe les comptes du (ou des) mandataire(s) que le candidat a désigné(s). Les pièces annexées relatives aux recettes et comportant des informations nominatives sont insérées dans une

1. Pour les candidats à l'élection présidentielle, le dépôt est effectué au Conseil constitutionnel et, pour les listes de candidats aux élections des représentants au Parlement européen, à la préfecture de Paris.

enveloppe spéciale éditée par la Commission des comptes de campagne et des financements politiques, qui ne peut être ouverte que par elle (y figurent notamment les carnets à souches numérotés du modèle établi par la Commission et utilisés pour les dons). Une liste des personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques, qui ont consenti des dons au candidat, est jointe au compte de campagne, avec l'indication du montant de chaque don¹.

Les recettes devant figurer au compte sont toutes celles perçues au profit du candidat, quelle que soit leur origine, pour financer sa campagne. En font partie :

- les fonds que le candidat a personnellement déboursés pour le financement de ses dépenses électorales. La Commission est fondée à vérifier l'origine des sommes que le candidat dit provenir d'un apport personnel, pour éviter tout détournement de la loi (CE, 16 décembre 1992, Borloo et CCFP) ;

123

- les sommes consacrées au financement de la campagne du candidat par le ou les partis qui le soutiennent. Il s'agit de l'aide financière directe et susceptible d'être individualisée et non des dépenses exposées par les partis pour leur campagne nationale ;

- les sommes affectées à la campagne par le (ou les) mandataire(s) successif(s). On notera que les dons en espèces ne peuvent excéder 20 % des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 100 000 francs (voir ci-dessous) ;

- l'estimation de la valeur des avantages directs ou indirects, des prestations de services ou dons en nature. On notera que la mise à disposition gratuite d'une salle de réunion par une commune n'est pas considérée comme une prestation de service ou un avantage indirect (CE, 18 décembre 1992, Sulzer).

Mais les avances et prêts consentis au candidat pour sa campagne n'ont pas à figurer en recettes. Le montant du remboursement forfaitaire auquel peut prétendre le candidat non plus (cas des élections législatives et présidentielles, voir ci-dessus).

Le compte doit retracer, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées ou engagées en vue de l'élection, par le candidat ou pour son compte. Si le candidat a choisi de recourir à un mandataire, les dépenses sont normalement payées par celui-ci et figurent aussi sur le compte qu'il tient, qui sera annexé au compte de campagne. S'y ajouteront :

1. Un formulaire établi par la Commission pour faciliter l'établissement des comptes de campagne peut être obtenu dans les préfetures.

– le coût des actions de propagande menées en faveur du candidat par un parti. Ainsi pour le coût d'un sondage réalisé à l'initiative d'un parti auprès des électeurs de la circonscription dans la mesure où les résultats pouvaient servir à orienter la campagne du candidat (CC, 31 juillet 1991, AN, 13^e circ.) ;

– la valeur des avantages directs ou indirects, des prestations de service et dons en nature. La jurisprudence a adopté une conception large de la notion d'avantages directs ou indirects. Ainsi la Commission, suivie par le Conseil constitutionnel, a-t-elle réintégré en dépenses et recettes dans le compte d'un candidat une partie du coût d'une réception de 1^{er} de l'an, ces dépenses ayant été doublées par rapport à l'année précédente en relation évidente avec les élections (CC, 31 juillet 1991, AN Paris, 13^e circ.).

124 Mais l'acquisition de biens durables (machines à écrire, à photocopier...) peut n'être prise en compte que pour leur coût d'utilisation.

Le montant du cautionnement n'a pas à être retenu, non plus que les dépenses couvertes par l'État (coût du papier et de l'impression des bulletins de vote, circulaires, affiches « officielles » et coût de l'affichage), sauf pour la part excédant le montant remboursé¹. C'est pourquoi la Commission souhaite que figure, en annexe du compte de campagne, une notice récapitulant ces dépenses et le montant du remboursement attendu. En revanche, les honoraires du membre de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés chargé de présenter le compte doit l'être.

En cas de scrutin de liste (par exemple pour les élections municipales), des difficultés particulières liées à la configuration du scrutin méritent une mention spéciale.

Dans le cas où un candidat a fait campagne avant le premier tour, mais finalement accepte de figurer sur une autre liste, les dépenses qu'il a effectuées sont considérées comme faites au profit de cette liste, et le candidat tête de liste doit veiller, sous sa responsabilité, au respect de cette règle. Dans le cas où une fusion de liste intervient entre les deux tours, le plafond des dépenses pourrait se trouver dépassé par la force des choses, sans même que les responsables de listes en aient eu l'intention ; le législateur a prescrit que le compte de campagne devait comporter les dépenses effectuées entre les deux tours, plus les dépenses de la liste qui a fourni le plus grand nombre de candidats à la liste com-

1. Le remboursement étant effectué sur la base de barèmes forfaitaires, il se peut que la dépense soit supérieure, par exemple si le candidat a choisi un papier de meilleure qualité.

mune. Les responsables des autres listes fusionnées fourniront le compte des dépenses effectuées par ces listes avant le premier tour.

Le compte de campagne doit être présenté en équilibre. Si les dépenses de campagne n'ont pu être financées par des recettes définitives, c'est que le candidat a obtenu des prêts, avances ou délais de paiement. Ces dettes doivent être justifiées avec précision (CE, 28 décembre 1992, CCFP c/Chevallier). Elles peuvent, le cas échéant, être couvertes par un apport personnel du candidat ou un versement du parti auquel il appartient. Mais le déficit éventuel ne peut être couvert valablement par des promesses d'apport de fonds qui n'auraient pas été réalisées au moment du dépôt du compte (CE, 28 décembre 1992, CCFP c/Millanello ; même date, CCFP c/Portalis). En effet, la Commission ne pourrait exercer son contrôle si ces dettes pouvaient être ultérieurement compensées par des abandons de créances ou des dons effectués en 125
convention des dispositions très précises de la loi. Le compte de campagne serait alors rejeté.

Si les recettes excèdent les dépenses, il y a lieu à dévolution dans les conditions indiquées ci-dessus.

Régime des dons

Le recours à un mandataire permet au candidat d'obtenir des dons de la part de personnes physiques et morales. Ces dons ouvrent droit à déduction fiscale dans les conditions prévues respectivement aux articles 200 et 238 *bis* du Code général des impôts. Ils sont assimilés aux dons consentis à des œuvres ou à des organismes d'intérêt général¹.

Pour préserver l'indépendance des candidats et assurer la transparence des ressources, certaines restrictions ou conditions ont été posées par le législateur :

- la faculté de contribuer aux campagnes est interdite aux personnes morales de droit public, aux personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes morales de droit public, ainsi qu'aux casinos, cercles et maisons de jeu. En outre, les candidats ne peuvent bénéficier d'aides directes ou indirectes de la part d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ;

- tout don de plus de 1 000 francs doit être versé par chèque, qu'il fasse ou non l'objet d'une demande de déduction ;

- le montant global des dons en espèces faits au profit d'un candi-

1. Tout donataire recevra sur sa demande un reçu détaché d'un carnet à souches numérotées, édité par la Commission, reçu qui pourra être communiqué à l'administration fiscale.

dat ou d'une liste ne peut dépasser 20 % du montant total des dépenses autorisées si ce montant est de 100 000 francs ou plus ;

- une même personne physique ne peut effectuer des versements d'un montant supérieur à 30 000 francs pour une même élection ;

- une même personne morale ne peut effectuer, pour une même élection, de versement excédant 10 % du montant total des dépenses, avec un plafond maximum de 500 000 francs, quel que soit le nombre de candidats bénéficiaires. Toutefois, cette limitation n'est pas applicable aux partis politiques.

Il est à noter que la circulaire adressée aux électeurs par les soins de la Commission de propagande peut comporter un appel à des dons.

QUELS CONTRÔLES, QUELLES SANCTIONS ?

126

Le contrôle est effectué par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et par le juge de l'élection¹. Des sanctions sévères assurent l'efficacité du dispositif.

Contrôles

La Commission reçoit des préfets, sans délai, au fur et à mesure de leur dépôt, les comptes de campagne des candidats avec leurs annexes². A la clôture du délai de deux mois, le préfet communique les noms des candidats et candidats têtes de liste qui n'ont pas déposé leurs comptes, afin que la Commission puisse saisir le juge de l'élection.

La Commission dispose d'un délai de six mois à compter du dépôt du compte pour les examiner et se prononcer. Passé ce délai, le compte est réputé approuvé. Mais lorsque l'élection est contestée devant le juge électoral, la Commission doit se prononcer dans les deux mois du dépôt du compte pour que ce dernier soit informé de sa position. La Commission étant une autorité administrative, ses appréciations ne lient pas le juge (CC, n° 89-271, 11 janvier 1990).

La Commission peut constater que le compte n'a pas été déposé dans les délais, l'approuver ou bien le rejeter ou le réformer après procédure contradictoire.

Lorsque le compte n'a pas été déposé, lorsqu'il a été rejeté et lorsque, après réformation, il fait apparaître un dépassement, la Com-

1. Pour les élections présidentielles, il est effectué uniquement par le Conseil constitutionnel.

2. La Commission a son siège 33, avenue de Wagram, 75176 Paris, cedex 17.

mission saisit le juge de l'élection. Si elle a constaté des irrégularités, elle peut aussi transmettre le dossier au parquet, afin que soit mise en œuvre la responsabilité pénale des auteurs de ces irrégularités. La Commission peut enfin prescrire le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne.

Le compte n'est pas communicable aux tiers (TA, Paris, 10 juillet 1991, Minc). Les adversaires d'un candidat ne peuvent se fonder sur son contenu à l'appui d'un recours contre l'élection. Du reste, le dépôt a lieu après l'expiration des délais de recours contre l'élection qui sont très brefs. Mais il ne leur est pas interdit de faire valoir à l'occasion de ce recours que le montant des dépenses leur paraît avoir dépassé le plafond autorisé. De toute manière, même en l'absence de recours d'un candidat ou d'un électeur, le juge de l'élection est saisi par la Commission si elle a constaté des irrégularités ou un dépassement du plafond.

127

Mais les comptes sont publiés sous une forme simplifiée par la Commission au *Journal officiel* (série documents administratifs¹), avec pour chaque candidat la liste des personnes morales qui ont effectué un don et le montant de ceux-ci².

La Commission a été amenée à examiner plus de 8 000 comptes, à la suite des élections régionales et cantonales de 1992, et plus de 5 000, à la suite des élections législatives de 1993.

Sanctions

Trois sortes de sanctions ont été établies par la loi : pécuniaires, pénales et électorales.

a) Pécuniaires. Le rejet du compte fait obstacle au remboursement de la part des dépenses auquel le candidat pouvait prétendre dans le cas des élections législatives et présidentielles. Pour toutes les élections, en cas de dépassement du plafond, le candidat est astreint à verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement, tel qu'il a été constaté par la Commission.

b) Pénales. Le non-respect des dispositions légales applicables, par exemple à la perception des recettes et à la réalisation des dépenses, à la

1. En application de la loi du 29 janvier 1993.

2. La publication est faite à l'initiative du Conseil constitutionnel pour les candidats à l'élection présidentielle, voir par exemple, pour l'élection de 1988, *Journal officiel*, 18 juillet 1988, p. 9202 et s.

tenue et au dépôt du compte de campagne, au plafonnement des dépenses ou à l'interdiction de certains types de dépenses, est puni d'une amende de 360 à 15 000 francs et d'un emprisonnement de un mois à un an, ou de l'une de ces deux peines seulement. Sont concernés tous les candidats en cas de scrutin uninominal, et les candidats têtes de liste en cas de scrutin de liste. Les mêmes peines sont applicables à quiconque aura accordé des dons en violation de la loi ou à quiconque aura effectué des dépenses pour un candidat en dehors des conditions légales. Par ailleurs, les tribunaux correctionnels peuvent prononcer l'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans (maximum) des personnes physiques ou morales ayant versé des dons excédant les limites autorisées.

128 *c) Électorales.* La loi a institué une inéligibilité spécifique d'une durée d'un an¹. Sont déclarés automatiquement inéligibles les candidats qui n'ont pas déposé de compte de campagne dans les délais et conditions requis et ceux dont le compte a été rejeté à bon droit. Peuvent être déclarés inéligibles ceux qui ont dépassé le plafond fixé : le juge électoral dispose en un tel cas de la faculté d'apprécier si la gravité des faits justifie une telle sanction. La constatation ou la déclaration d'inéligibilité interviennent après transmission du dossier au juge électoral par la Commission. Ils peuvent intervenir aussi à la suite d'un recours électoral intenté dans les conditions habituelles. Compte tenu de la durée des mandats (cinq ou six ans selon le cas), l'inéligibilité d'un an entraîne en fait l'impossibilité de se présenter pendant une période beaucoup plus longue. Le Conseil d'État a considéré que le point de départ de l'inéligibilité était la date du jugement (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli). Si les candidats ont été proclamés élus, ils sont déclarés démissionnaires d'office².

Mais l'inéligibilité ne concerne que le mandat brigué par le candidat : déclaré inéligible à l'élection municipale, il pourra néanmoins se présenter à une élection cantonale, régionale ou législative qui surviendrait dans le délai d'un an.

1. Ce régime n'est pas applicable aux candidats à l'élection présidentielle.

2. A la suite des élections cantonales de 1992 ont été prononcées 500 inéligibilités dont 35 démissions d'office et 4 annulations d'élections. A la suite des élections régionales de la même année, 35 inéligibilités dont 4 démissions d'office et 2 annulations d'élections.

Les indications qui précèdent ne suffiront pas pour remporter l'élection, mais elles permettront peut-être de ne pas la perdre par simple ignorance des possibilités ou des interdictions existantes.

R É S U M É

La présente note se propose un objectif fort modeste : rappeler au candidat les démarches qu'il ne doit pas omettre et les précautions qu'il doit prendre, en particulier dans les domaines où la législation a été récemment modifiée, comme celui du financement des campagnes électorales. Si ces indications ne suffisent pas pour qu'il l'emporte, au moins lui permettront-elles de ne pas inutilement gaspiller ses chances.