

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

Vingtième rapport d'activité



cnccfp

2018

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Vingtième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2018

Adopté par la commission
en sa séance du 15 avril 2019

« 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, 2019.

ISBN : 978-2-11-145973-1

Sommaire

VINGTIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2018

INTRODUCTION	15
I. Les événements qui ont marqué l'activité de la commission en 2018	15
1. L'activité de la commission à la suite des élections organisées en 2017 et 2018	15
2. L'adoption d'un nouveau règlement comptable relatif aux comptes d'ensemble des partis et groupements politiques...17	
3. La poursuite du projet de dématérialisation.....17	
II. Les moyens de la commission	18
1. Les ressources humaines.....18	
2. Les moyens budgétaires	21
III. La recherche de mutualisations et de réduction des coûts.....	23
PREMIÈRE PARTIE	
LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE.....	27
Chapitre I. Les élections sénatoriales du 24 septembre 2017	27
I. Le compte rendu du contrôle	27
1. Le nombre et les caractéristiques des comptes	28
2. Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses déclarées	30
II. Les décisions de la commission	38
1. Bilan général.....	38
2. Les réformations.....	40
3. Le remboursement forfaitaire par l'État	42
4. La diminution du montant du remboursement (modulation)	43
5. La dévolution	43
6. Les décisions de rejet.....	44

III. Les suites des décisions	46
1. Le traitement des recours gracieux	46
2. Les saisines du juge de l'élection	46
3. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte de campagne	48
4. Les saisines en raison du rejet du compte	48
Chapitre II. L'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse des 3 et 10 décembre 2017	49
I. Le compte rendu du contrôle	49
II. Les décisions de la commission	49
Chapitre III. L'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018.....	52
I. Le compte rendu du contrôle	52
1. Rappel des délais légaux et des dates effectives de dépôt des comptes de campagne	52
2. Nombre et caractéristiques des comptes	52
3. Les particularités de la circonscription.....	53
4. Les comptes présentés	54
II. Les décisions de la commission	56
Chapitre IV. Les suites des décisions relatives aux élections précédentes	57
I. Les suites des élections régionales de 2015 et des élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique des 6 et 13 décembre 2015	57
II. Les suites de l'élection présidentielle de 2017.....	57
1. Les signalements effectués par la commission	57
2. La demande du parti « <i>Les Républicains</i> » de retrait pour fraude de la décision du 21 décembre 2017 de la commission, relative au compte de campagne de M. Emmanuel MACRON	58
3. Plainte de l'association Anticor contre quatre candidats à l'élection présidentielle.....	60
III. Les suites des élections législatives de 2017	61
1. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte de campagne	62
2. Les saisines en raison du rejet du compte	62

DEUXIÈME PARTIE

LES RÈGLES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES67

Chapitre I. L'évolution du contrôle de la commission quant au respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.....67

I. Vers un contrôle plus abouti (1990-2010).....67

1. Un contrôle formel67

2. Un contrôle plus étendu.....68

II. Les apports de la jurisprudence du Conseil d'État sur le contrôle de la commission (2010-2013)70

1. L'incohérence manifeste71

2. Le périmètre comptable.....72

III. La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique74

1. Les demandes de pièces.....74

2. Le contrôle spécifique de la liste
des donateurs et cotisants76

IV. La loi pour la confiance dans la vie politique77

1. Les prêts de personnes morales et physiques.....77

2. Les liens financiers avec les candidats80

3. Un nouveau règlement comptable.....81

Chapitre II. Les nouveautés concernant les mandataires86

I. Les ressources86

II. La nationalité des donateurs87

Encadré : l'instruction des comptes 2017
des partis politiques en chiffres89

TROISIÈME PARTIE

L'INCIDENCE DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION.....93

Chapitre I. La préparation de l'élection des représentants au Parlement européen.....93

I. La loi du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.....93

1. Une circonscription unique93

2. Le plafond des dépenses électorales94

3. L'annexe dédiée à la contribution des partis politiques	95
4. Le délai de quatre mois en cas de contentieux	96
II. La mise à jour des outils du candidat.....	97
III. L'ouverture de la période électorale	98
Chapitre II. La mise en conformité au règlement général sur la protection des données	100
I. Les principales obligations	100
II. La mise en œuvre de la conformité par la commission	102
Chapitre III. La diffusion de l'information par la commission	104
I. La publication des comptes.....	104
1. L'évolution des publications des comptes	104
2. La mise en œuvre des nouvelles obligations de publication	105
II. Autres actions de communication	106
1. Les délégations étrangères	106
2. L'information du citoyen.....	108
3. La communication des comptes des candidats et des partis politiques.....	110
Chapitre IV. Les avancées du projet de dématérialisation	114
I. L'évolution des procédures dématérialisées précédemment mises en place.....	114
II. Préparation du scénario de dématérialisation	116
CONCLUSION	121
ANNEXES	
ANNEXE 1	
Statistiques relatives aux élections partielles (comptes de campagne examinés en 2018)	125

ANNEXE 2

Tableau des 8 sections de la circonscription unique de l'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française	127
---	------------

ANNEXE 3

Le nouveau règlement n° 2018-03 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques de l'Autorité des normes comptables	128
---	------------

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, confirmé par la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017.

Les neuf membres de la commission sont nommés pour cinq ans 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, la composition de la commission est la suivante :

- membres du Conseil d'État :

- M^{me} Françoise DUCAROUGE, conseillère d'État honoraire¹
- M. Philippe GRÉGOIRE, ancien conseiller d'État en service extraordinaire²
- M^{me} Martine DENIS-LINTON, conseillère d'État honoraire³

- membres de la Cour de cassation :

- M^{me} Martine BETCH, conseillère honoraire⁴
- M^{me} Francine LEVON-GUÉRIN, conseillère honoraire³
- M. Jean-Dominique SARCELET, avocat général honoraire³

- membres de la Cour des comptes :

- M. François LOGEROT, Premier président honoraire⁵
- M. François DELAFOSSE, président de chambre honoraire⁵
- M^{me} Maud COLOMÉ, conseillère maître honoraire⁵

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.

La secrétaire générale de la commission est, depuis le 7 octobre 2017, M^{me} Sylvie CALVÈS, administrateur civil hors-classe en service détaché.

¹ mandat renouvelé (décret du 5 décembre 2016).

² mandat renouvelé (décret du 21 août 2017).

³ mandat en cours (décret du 29 avril 2015).

⁴ mandat renouvelé (décret du 30 décembre 2014).

⁵ mandat renouvelé (décret du 29 avril 2015).

N.B. Les dispositions de la loi organique n° 2017-544 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ont modifié les modalités de désignation du président et de renouvellement du mandat des membres de la commission.

Introduction **Introduction**

INTRODUCTION

I. LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT MARQUÉ L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION EN 2018

1. L'activité de la commission à la suite des élections organisées en 2017 et 2018

L'année 2017, marquée par la tenue inédite de trois scrutins nationaux la même année, avait imposé un rythme de travail soutenu à la commission. Ce rythme a été tout aussi intense lors du premier semestre de l'année 2018, en raison du décalage temporel existant entre la tenue des élections et le contrôle des comptes des candidats à ces mêmes élections. La commission a ainsi rendu la dernière décision concernant les élections législatives le 26 mars 2018. Elle a présenté les conclusions de son contrôle relatif aux élections législatives dans son dix-neuvième rapport d'activité.

Les élections sénatoriales s'étant déroulées le 24 septembre, les candidats devaient déposer leurs comptes de campagne avant le 1^{er} décembre 2017 (à l'exception des candidats présents dans les circonscriptions des Français établis hors de France qui devaient déposer leurs comptes au plus tard soit le 5 janvier 2018 soit le 12 janvier 2018, quinzième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise). Sur les 418 candidats - pour les départements élisant leur(s) sénateur(s) au scrutin majoritaire - ou têtes de liste - pour les départements élisant leurs sénateurs au scrutin proportionnel - qui se sont présentés dans les 45 circonscriptions concernées par ce renouvellement, 382 étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne dans les délais susmentionnés et 354 ont respecté cette obligation. La commission a également examiné le compte de neuf candidats ou têtes de liste qui, bien qu'étant dispensés de dépôt, ont déposé un compte. Elle a rendu ses décisions entre le 25 janvier et le 9 mai 2018.

La commission relève que les comparaisons avec les élections sénatoriales de 2014 (premières élections sénatoriales pour

lesquelles les candidats ont été soumis aux règles relatives au financement des campagnes électorales) doivent être effectuées avec prudence, les circonscriptions concernées n'étant pas identiques. Toutefois, elle note que les décisions d'approbation simple pour les candidats ayant recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés sont plus nombreuses, et les rejets de comptes moindres qu'en 2014, alors que la tendance est inversée pour les candidats ayant obtenu moins de 5 %.

L'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse s'est déroulée les 3 et 10 décembre 2017. Tous les candidats têtes de liste tenus de déposer un compte à la commission avant le 9 février 2018 ont respecté cette obligation. Dans le cadre de cette élection, les difficultés que peuvent parfois poser le traitement pratique des dépenses de la propagande officielle non retracées dans le compte de campagne et celui des dépenses électorales ont été illustrées. Le chapitre II de la première partie présente ces difficultés.

L'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française s'est tenue les 22 avril et 6 mai. Tous les candidats têtes de liste étaient tenus de déposer un compte, ce qu'ils ont fait avant le 29 juin 2018. La commission relève la complexité du dispositif législatif relatif aux frais de transport aérien et maritime, dont elle expose les grandes lignes dans le chapitre III de la première partie.

Ayant été destinataire d'un recours gracieux alors qu'elle avait déjà saisi le juge de l'élection à la suite du rejet d'un compte, la commission rappelle qu'une fois une décision de rejet prononcée et le juge de l'élection saisi, elle n'est plus compétente pour statuer sur les recours gracieux.

L'année 2018 a également été marquée par les suites de l'élection présidentielle de 2017, la commission ayant été amenée à effectuer, conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, des signalements au parquet. La commission rappelle que sa compétence est strictement encadrée par les dispositions du code électoral et qu'elle se doit de saisir les juridictions ou administrations compétentes de tout fait qu'elle estimerait pouvoir constituer une infraction à une autre législation.

Dans le chapitre IV de la première partie sont également présentées les différentes saisines et leurs suites, relatives aux comptes des candidats à l'élection présidentielle par des partis politiques, associations ou citoyens.

2. L'adoption d'un nouveau règlement comptable relatif aux comptes d'ensemble des partis et groupements politiques

Faisant suite à la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, un nouveau règlement comptable a été adopté par l'Autorité des normes comptables le 12 octobre 2018. Ce règlement a été homologué par arrêté le 26 décembre et publié le 30 décembre 2018 au *Journal officiel*. Il constitue un changement de méthode comptable dont les principes sont exposés dans le chapitre I de la deuxième partie.

Ce changement de méthode comptable a également incité la commission à présenter une synthèse des évolutions normatives depuis 1990 concernant son contrôle quant au respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

3. La poursuite du projet de dématérialisation

L'année 2018 a également été marquée par la décision de la commission de s'engager concrètement dans la dématérialisation des comptes d'ensemble des partis politiques et des comptes de campagne. Au regard des conclusions - positives - de l'étude sur la faisabilité juridique et technique d'un tel projet, la commission est en effet entrée en avril 2018 dans la deuxième phase du projet : le choix du scénario de dématérialisation (étendue du projet, délais de mise en œuvre) et les choix techniques et organisationnels.

En 2018, elle a lancé de grandes consultations auprès de ses partenaires extérieurs afin d'identifier leurs attentes et d'élaborer le scénario de dématérialisation le plus à même de satisfaire les usagers. Le chapitre IV de la troisième partie détaille l'évolution de ce projet.

II. LES MOYENS DE LA COMMISSION

Autorité administrative indépendante dont le statut est réglé à l'instar des autres autorités administratives et des autorités publiques indépendantes par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, la commission dispose d'une compétence propre en matière de gestion et de recrutement. Ses crédits et ses emplois relèvent du budget général de l'État, inscrits au sein d'un budget opérationnel de programme du programme 232 « *vie politique, culturelle et associative* » géré par le ministère de l'Intérieur.

À titre liminaire, avant de présenter les ressources humaines et les moyens budgétaires de la commission, s'agissant de la vie interne de l'institution, l'année 2018 a été marquée par l'élection des représentants du personnel au comité technique de proximité placé auprès du président de la commission, instance de dialogue social compétente pour toutes les questions collectives intéressant l'autorité. Autre événement important, du fait de départs en retraite et de fins de contrat, les effectifs du service de l'administration générale ont été renouvelés aux deux tiers (fonctions achat, affaires financières et ressources humaines).

1. Les ressources humaines

La commission a un double calendrier de travail, l'un pérenne qui mobilise chaque année ses effectifs permanents, l'autre qui est fonction des échéances électorales, pour lequel elle peut renforcer sa capacité d'intervention par des recrutements temporaires, dans le respect du plafond d'emplois fixé par la loi de finances. Le plafond d'emplois a donc vocation à évoluer en fonction de la charge de travail liée à l'activité de contrôle, soit de manière structurelle lorsque le législateur confie de nouvelles compétences à la commission, soit de manière conjoncturelle en lien avec le volume de comptes de campagne à contrôler.

Pour l'année 2018, ce plafond est de 51 équivalents temps plein (ETP) et la consommation est de 48, soit 94% du plafond ouvert, en diminution de 4 points par rapport à la consommation de 2017.

	2017	2018
Plafond d'emplois	51	51
Consommation	50	48
%	98 %	94 %

1.1. Une activité permanente

Depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de l'article 41 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, le président de la commission exerce ses fonctions à temps plein (1 ETP). Cet emploi est inclus dans le plafond d'emplois et le président reçoit une indemnité de fonction dont le montant est fixé par arrêté interministériel. Le vice-président est rémunéré par une indemnité forfaitaire mensuelle et les sept autres membres du collège par une indemnité forfaitaire pour chaque séance à laquelle ils assistent. Les membres du collège, à l'exclusion du président, sont rémunérés au titre de leur activité de rapporteur général par des vacations en fonction du nombre de dossiers qu'ils présentent et de la complexité de ces derniers. La commission dispose également de personnels permanents selon deux statuts :

- des fonctionnaires détachés sur contrat, selon les modalités prévues notamment au 4° de l'article 14 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 modifié relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'État ;
- des agents contractuels de droit public, sous contrat à durée indéterminée ou contrat à durée déterminée (dans la limite de deux contrats de trois ans).

Au 31 décembre 2018, 38 agents permanents assuraient les missions qui lui sont confiées par la loi pour le contrôle des dépenses électorales et des comptes des formations politiques. Conséquence des lois du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats et du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, deux emplois permanents ont été créés en 2018 au sein du

service du contrôle et des affaires juridiques de la commission pour permettre à la commission d'exercer son activité annuelle de contrôle du respect de leurs obligations comptables par les partis et groupements politiques dans ce cadre juridique renouvelé. La dotation en emplois permanents de la commission, telle qu'actuellement définie, lui est indispensable pour assurer ses missions tout au long de l'année, sans pour autant connaître une situation de sureffectif.

Sans création nouvelle d'emploi, la commission a également désigné parmi ses agents permanents un délégué à la protection des données (DPD) qui partage son temps de travail entre cette mission et ses fonctions premières.

Afin d'accompagner le projet prioritaire de la dématérialisation, le président de la commission a, au dernier trimestre 2018, soumis pour avis au comité technique de proximité la création d'un nouvel emploi de chef de projet dématérialisation. Le recrutement de ce chef de projet est intervenu au 14 mars 2019. Un autre chargé de mission du pôle élections a été désigné en interne pour assurer à ses côtés la mission d'expert « métiers ».

1.2. Des renforts temporaires

Les missions de la commission se distinguent de celles des autres AAI et API, voire des autres administrations, par leur cycle temporel avec des pics d'activité dans des calendriers de travail très contraints. Ces contraintes supposent la capacité pour la commission d'accroître sa capacité d'intervention pour une durée limitée.

La commission peut faire appel à des agents contractuels pour répondre à ce surcroît d'activité ou à un besoin temporaire au sein de ses différents services (contrôle, accès aux documents administratifs, publication de données, logistique, ...). Il s'agit là encore de contrats de droit public sur des emplois de chargé de mission adjoint ou de secrétaire de filière par exemple.

Pour la préparation du contrôle des comptes par le collège de la commission, la commission a également recours à des collaborateurs occasionnels du service public, les rapporteurs,

qui sont rémunérés par vacations.

Le barème des vacations a été actualisé par le décret n° 2018-412 du 30 mai 2018 et par un arrêté du même jour relatifs à l'organisation des travaux de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ainsi qu'au traitement du président et aux indemnités susceptibles d'être allouées au vice-président, aux membres, aux collaborateurs et aux rapporteurs de cette commission. Ces textes ont revalorisé le montant et le nombre des vacations afin d'assurer la juste rémunération des rapporteurs et l'attractivité de cette activité.

2. Les moyens budgétaires

Les moyens budgétaires de la commission se répartissent entre les différents postes suivants : les dépenses de personnels (agents permanents, renforts temporaires et vacations des rapporteurs), les dépenses informatiques, les dépenses liées aux missions de contrôle et les dépenses de fonctionnement (loyer principalement).

L'année 2018 est marquée par la sous-exécution budgétaire qui s'explique notamment par le report du déclenchement de la phase 2 du projet de dématérialisation et donc de la consommation des moyens humains et budgétaires dédiés (par exemple le recrutement du chef de projet en mars 2019). Une autre explication est le changement des modalités de désignation des représentants au Parlement européen (circonscription unique pour la France).

En loi de finances initiale étaient inscrits pour le titre 2 (masse salariale) 4 927 721 euros. En définitive 4 062 201 euros ont été consommés, soit 82,4% des crédits inscrits en loi de finances initiale et 82,8% des crédits effectivement disponibles.

	2018		
	Loi de finances pour 2018	Crédits disponibles	Consommation
Autorisations d'engagement	4 927 721 €	4 903 082 €	4 062 201 €
Crédits de paiement	4 927 721 €	4 903 082 €	4 062 201 €

Hors titre 2, les crédits initiaux étaient de 2 760 453 euros et la consommation est pour 2018 de 1 688 173 euros (report de projets informatiques comme indiqué *supra*).

	2018		
	Loi de finances pour 2018	Crédits disponibles	Consommation
Autorisations d'engagement	1 660 453 €	1 610 639 €	854 001 €
Crédits de paiement	2 760 453 €	2 677 639 €	1 688 173 €

Les actions non réalisées en 2018 se reportent en 2019 ; l'année 2020 sera particulièrement lourde pour la commission en termes budgétaires avec la concrétisation du projet de dématérialisation.

III. LA RECHERCHE DE MUTUALISATIONS ET DE RÉDUCTION DES COÛTS

La commission a engagé au cours du second semestre 2018 une démarche de recherche de mutualisations conformément à l'objectif assigné aux AAI et API par la loi de 2017.

Le premier secteur de mise en œuvre est celui de la commande publique.

La commission a noué un dialogue avec les autres autorités administratives et publiques indépendantes et avec le ministère de l'Intérieur afin d'accéder à des marchés mutualisés, ministériels ou interministériels. L'objectif est en 2019 de pouvoir effectuer la majorité de ses achats, hors besoins spécifiques liés à ses missions de contrôle, via des marchés ministériels ou interministériels et diminuer ainsi le montant de ses dépenses.

La signature d'une convention entre la commission et le responsable ministériel des achats du ministère de l'Intérieur est prévue en 2019.

La commission passe en revue les contrats et marchés pour réinterroger le besoin et le coût (renégociation de contrats, changement de prestataires...). À titre d'illustration, elle a acté l'installation du logiciel, mis à disposition gratuitement par le ministère de l'Intérieur, de gestion des absences des personnels et la résiliation de l'abonnement à un logiciel du secteur privé.

Travail d'ampleur et rendu complexe par le relatif isolement de la structure (par comparaison avec les autorités rattachées budgétairement aux services du Premier ministre ou avec une administration plus classique), cette action participe d'une recherche d'optimisation de la gestion des deniers publics.

* * *

Le présent rapport est articulé en trois parties.

La *première partie* est relative au contrôle des comptes de campagne. Son premier chapitre traite du contrôle des comptes des candidats aux élections sénatoriales, le deuxième chapitre de celui des candidats à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse, le troisième chapitre de celui des candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française. Enfin, un quatrième chapitre traite des suites des décisions relatives aux élections précédentes.

La *deuxième partie* s'articule autour du rappel des règles générales relatives au financement des partis politiques. Le premier chapitre traite de l'évolution du contrôle de la commission depuis 1990 jusqu'à ce jour quant au respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Le deuxième chapitre développe les nouvelles dispositions concernant les mandataires.

La *troisième partie* décrit l'incidence des évolutions juridiques sur les travaux de la commission. Le premier chapitre traite ainsi de la préparation, à la commission, de l'élection des représentants au Parlement européen. Le deuxième chapitre est consacré à la mise en conformité au règlement général sur la protection des données. Le troisième chapitre traite de la diffusion de l'information par la commission. Enfin, un dernier chapitre évoque les avancées du projet de dématérialisation.

Partie **1** Première partie

**Le contrôle des comptes
de campagne**

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

La première partie traitera, dans un premier chapitre, du contrôle des comptes des élections sénatoriales du 24 septembre 2017, dans un deuxième chapitre de celui de l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse des 3 et 10 décembre 2017 et, dans un troisième chapitre, de celui de l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018. Un quatrième chapitre sera consacré aux suites des décisions sur les comptes des élections précédentes (élections régionales de 2015, élections présidentielle et législatives de 2017).

Le traitement du contrôle des états de dépenses présentés par les cinq partis ou groupements habilités à participer à la campagne référendaire de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, consultation qui s'est tenue le 4 novembre 2018, ne sera pas traité au titre du présent rapport d'activité 2018. En effet, dans la mesure où les partis devaient déposer leurs états de dépenses au plus tard le 11 janvier 2019 auprès du haut-commissariat ou de la commission, le compte rendu de ce contrôle sera développé dans le rapport d'activité 2019.

Chapitre I

Les élections sénatoriales du 24 septembre 2017

I. Le compte rendu du contrôle

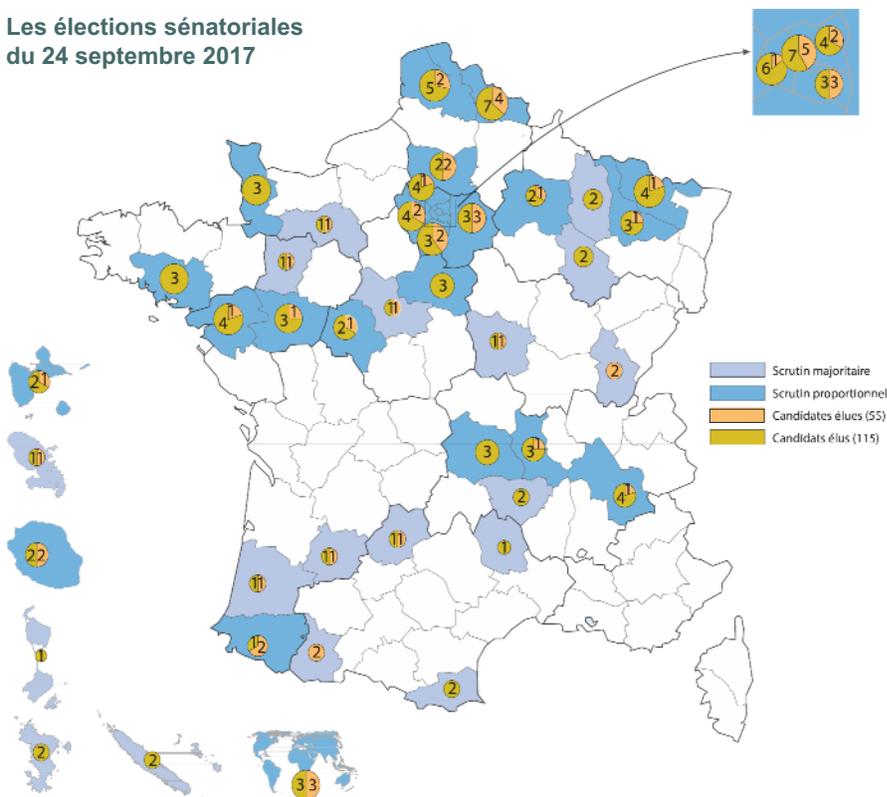
La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a introduit pour les candidats (ou candidats têtes de liste) aux élections sénatoriales l'obligation de se soumettre aux règles relatives au financement des campagnes électorales. Ce scrutin comporte certaines spécificités comme la définition du corps

électoral, les dépenses effectuées le jour du scrutin et les frais de la propagande officielle¹.

Selon les dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, la date limite de dépôt des comptes était fixée au 1^{er} décembre 2017. Par dérogation aux dispositions de l'article précité, les candidats présents dans les circonscriptions des Français établis hors de France devaient déposer leur compte de campagne à la CNCCFP avant 18 heures le quinzième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise, soit le 5 ou le 12 janvier 2018.

1. Le nombre et les caractéristiques des comptes

Les élections sénatoriales
du 24 septembre 2017



Lors des élections sénatoriales, 418 candidats ou candidats têtes de liste² se sont présentés dans les 45 circonscriptions concernées par ce renouvellement (voir la carte ci-dessus), soit une moyenne

¹ Cf. CNCCFP, *Dix-septième rapport d'activité* (2015), pp. 25-27.

² Dans les pages suivantes, le mot candidat sera utilisé pour les termes candidats et candidats tête de liste.

de 9 candidats par circonscription³. Parmi ceux-ci, 382 étaient tenus de déposer un compte de campagne, contre 499 lors du scrutin de 2014. Ainsi, 36 candidats à ce scrutin étaient dispensés de dépôt de compte de campagne, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don de personne physique. Néanmoins, 9 de ces candidats ont déposé un compte qui a donc été examiné par la commission.

Par ailleurs, 16 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et 12 candidats ont déposé postérieurement au délai légal, soit respectivement 4,18 % et 3,14 %, contre 1,4 % et 0,8 % lors du précédent scrutin. La commission a ainsi examiné 375 comptes (dont les comptes déposés hors délai), parmi lesquels 277 émanant de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages et pouvant prétendre au remboursement forfaitaire de l'État.

Tableau 1

Élections sénatoriales
Les comptes déposés

Candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
I. Candidats astreints à déposer un compte	382	16	12	354
Dont candidats \geq 5 % des suffrages exprimés	281	4	4	273
- Avec recettes & dépenses			2	264
- Comptes « 0 »			2	9
Dont candidats < 5 % des suffrages exprimés	101	12	8	81
- Avec recettes & dépenses			6	61
- Comptes « 0 »			2	20
II. Candidats dispensés de dépôt de compte	36			
Dont candidats ayant déposé un compte	9			
Total	418			

³ Lors du scrutin du 28 septembre 2014, 537 candidats et candidats têtes de liste s'étaient présentés dans 65 circonscriptions.

Lors de ces élections, les résultats dans 5 circonscriptions réunissant 46 candidats (dont 43 astreints à déposer un compte de campagne) ont fait l'objet d'un recours contentieux devant le Conseil constitutionnel⁴ : cela représente 11,1 % des circonscriptions et 11 % des candidats, contre respectivement 21,53 % et 23,83 % lors du scrutin de 2014. Pour ces candidats, la commission a statué sur les comptes au plus tard deux mois après la date limite de dépôt.

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

Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'élève à 3 358 111 euros et 3 154 404 euros, soit, pour les 333 candidats ayant perçu des recettes et engagé des dépenses, une moyenne de 10 084 euros en recettes et 9 473 euros en dépenses. Le montant moyen dépensé par les candidats en 2017 a représenté 20,84 % du plafond des dépenses, soit un niveau équivalent à celui du dernier scrutin (20,08 %).

2.1. Les recettes

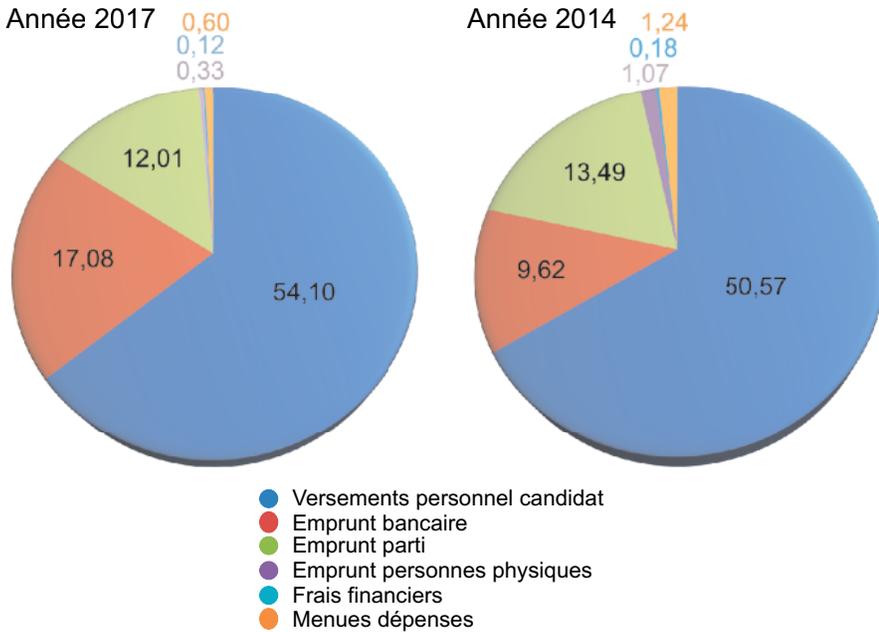
L'apport personnel des candidats est la principale source de financement, avec un montant de 2,82 millions d'euros, soit 84,2 % du montant des recettes et une progression de plus de 9,31 points rapport au scrutin de 2014. La part de l'apport personnel des candidats aux élections sénatoriales figure parmi les plus élevées comparée au total des recettes, avec les élections des conseillers régionaux et départementaux.

Le graphique suivant décrit les différences de composition de l'apport personnel pour l'ensemble des candidats lors des deux derniers scrutins sénatoriaux. Les évolutions demeurent relativement modérées : on peut relever la progression de 3,5 points des versements des candidats sur fonds propres, lesquels représentent plus de 54 % de l'ensemble des recettes. Le recours à l'emprunt bancaire croît de 7,46 points et celui consenti par les formations politiques recule très légèrement (- 1,48 point).

⁴ À ces six requêtes concernant cinq départements, il convient d'ajouter sept autres requêtes qui ont été traitées sans instruction et n'ont donc pas été communiquées à la CNCCFP.

Graphique 1

Élections sénatoriales - structure de l'apport personnel des candidats lors des deux derniers scrutins sénatoriaux (en pourcentage⁵)



Le montant moyen des versements sur fonds propres des sénateurs sortants réélus (ou de la liste sur laquelle ils ont été élus) s'élève à 12 852 euros, contre 9 853 euros pour les candidats nouvellement élus.

Le tableau 2 détaille la structure des recettes selon le pourcentage de voix obtenu et permet d'appréhender les évolutions dans la composition des sources de financement des candidats.

La part des versements personnels des candidats progresse légèrement parmi les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (+ 2,31 points), et de manière significativement plus prononcée pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil, avec + 17,23 points. Le recours à l'emprunt bancaire croît de 7,3 points chez les premiers et de plus de 9,5 points chez les seconds.

⁵ Les pourcentages indiqués sont relatifs au total des recettes déclarées.

Tableau 2

Élections sénatoriales - L'origine des recettes selon le pourcentage de suffrages recueillis

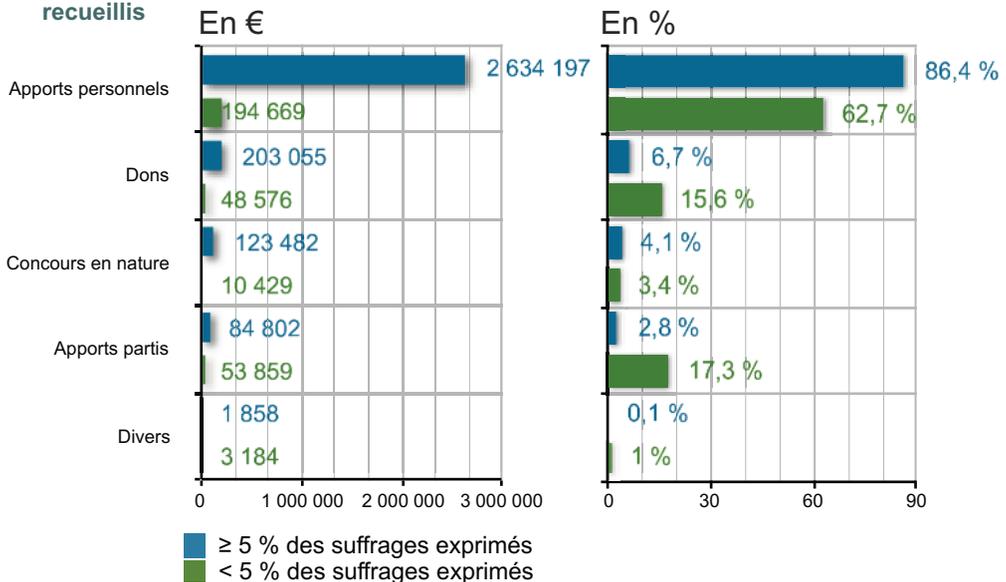
Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %
Dons	Dons de personnes physiques	251 631	7,49	9,28	203 055	6,66	9,10	48 576	15,63	11,40
	Versements personnels candidats	1 816 852	54,10	50,57	1 667 133	54,71	52,40	149 719	48,19	30,90
	Emprunts bancaires	573 566	17,08	9,62	544 045	17,85	10,50	29 521	9,50	0
Apports personnels	Emprunts partis	403 265	12,01	13,49	393 583	12,92	14,00	9 682	3,12	8,40
	Emprunts personnes physiques	11 000	0,33	1,07	11 000	0,36	1,20	0	0	0,20
	Frais financiers	3 880	0,12	0,18	3 880	0,13	0,20	0	0	0
	Menues dépenses	20 303	0,60	1,24	14 556	0,48	1,20	5 747	1,85	2,70
	Versements définitifs	79 376	2,36	2,93	38 562	1,27	2,10	40 814	13,14	11,90
Apports partis	Dépenses payées directement	20 887	0,62	1,25	8 702	0,29	1,00	12 185	3,92	3,60
	Concours en nature	38 398	1,14	3,81	37 538	1,23	1,80	860	0,28	25,20
Concours en nature	Personnes physiques	51 471	1,53	0,76	46 950	1,54	0,80	4 521	1,46	0
	Candidat	82 440	2,45	5,78	76 532	2,51	5,70	5 908	1,90	6,30
Divers		5 042	0,15	0,01	1 858	0,06	0,00	3 184	1,02	0
Total		3 358 111	100	100	3 047 394	100	100	310 717	100	100

Ainsi, c'est parmi les candidats non éligibles au remboursement de l'État que la progression de la part de l'apport personnel est la plus forte, avec + 21 points, contre moins de 7 points pour les candidats éligibles.

Enfin, les contributions des formations politiques sont marquées par un recul, très prononcé pour les candidats non remboursables (avec - 23 points), et plus modéré chez les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (- 2 points). Tous candidats confondus, les contributions des partis sont en recul de quatre points.

Graphique 2

Élections sénatoriales - L'origine des recettes selon le pourcentage de suffrages recueillis



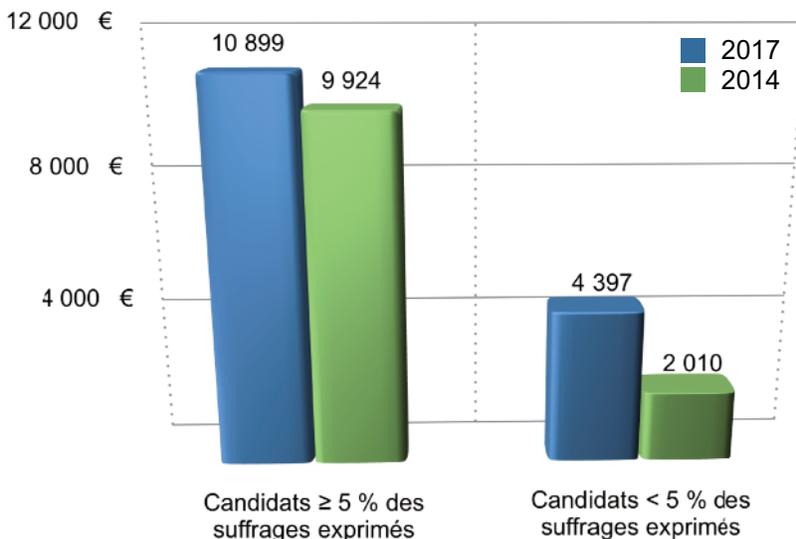
2.2. Les dépenses

Dans le cadre de ce scrutin, 333 candidats ont engagé des dépenses et perçu des recettes. Le montant total des frais engagés par ces candidats s'élève à 3 154 404 euros, soit un montant moyen de dépenses de 9 473 euros, contre 7 427 euros lors du scrutin de 2014.

Le graphique suivant montre l'évolution de la dépense moyenne selon le pourcentage de voix recueillies, lors des deux derniers scrutins.

Graphique 3

Élections sénatoriales - Montant moyen des dépenses des candidats selon le pourcentage de suffrages recueillis



L'augmentation du montant moyen dépensé est de près de 10 % pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et de plus de 118 % pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

Par ailleurs, le montant moyen dépensé par les candidats sortants réélus s'élève à 16 618 euros contre 13 238 euros pour les candidats nouvellement élus, soit une différence de 20 %.

La structure générale des dépenses engagées par l'ensemble des candidats évolue peu d'un scrutin à l'autre, à l'exception des frais de déplacement et de réception, en baisse de 8 points. La concentration de dépenses sur les trois premiers postes demeure forte (près de 69 % de l'ensemble des frais engagés par les candidats) mais en léger recul par rapport au scrutin de 2014.

La baisse de la part des frais de déplacement, de restauration et de réception (- 8 points) entre 2014 et 2017 constitue la principale évolution. La part respective des frais de propagande imprimée (hors campagne officielle) et des frais postaux et de distribution augmente légèrement, pour atteindre chacune plus d'un cinquième des dépenses.

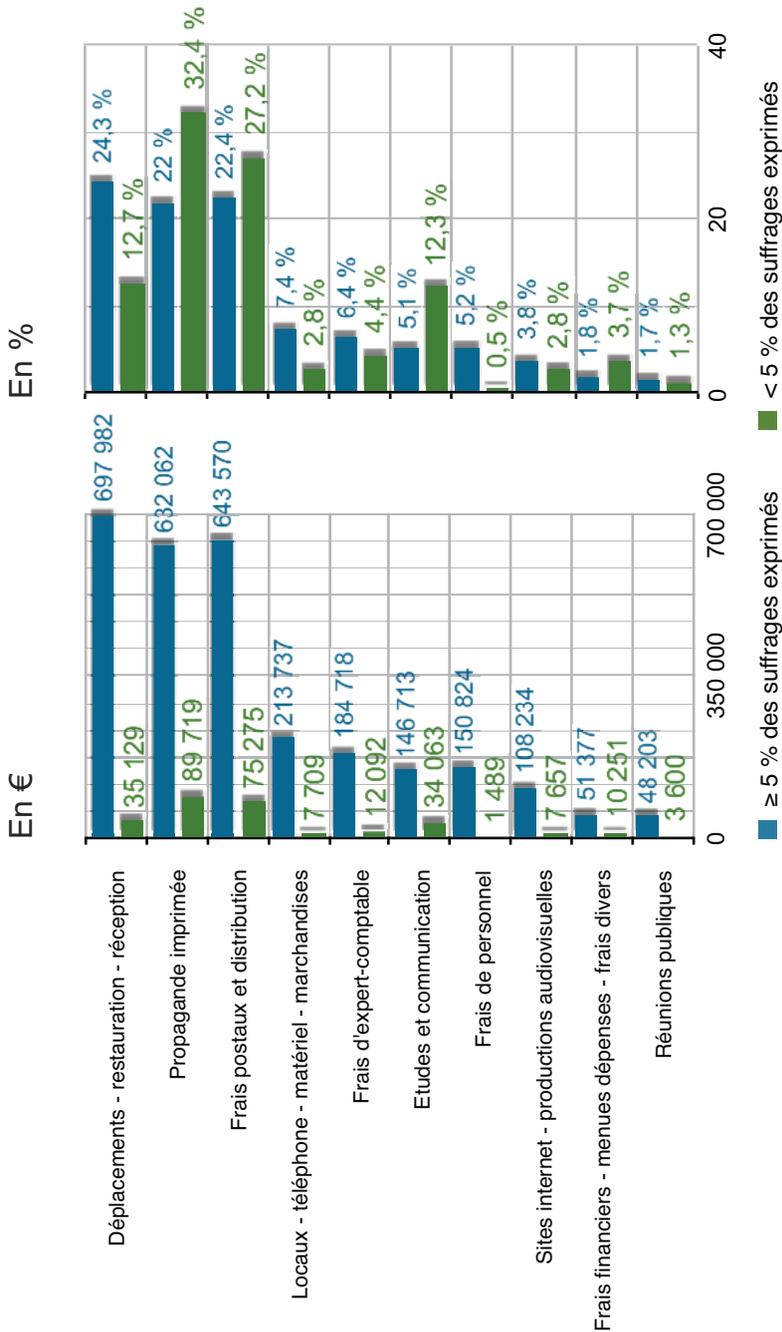
Tableau 3

Élections sénatoriales - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2014	€	%	Rappel 2014	€	%	Rappel 2014
Déplacements - restauration - réception	733 111	23,24	31,30	697 982	24,26	33,06	35 129	12,68	12,22
Propagande imprimée	721 781	22,88	21,58	632 062	21,97	19,26	89 719	32,39	46,46
Frais postaux et distribution	718 845	22,79	19,67	643 570	22,37	19,77	75 275	27,18	18,69
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	221 446	7,02	6,26	213 737	7,43	6,33	7 709	2,78	5,52
Frais d'expert-comptable	196 810	6,24	5,45	184 718	6,42	5,46	12 092	4,37	5,03
Etudes et communication	180 776	5,73	3,99	146 713	5,10	3,82	34 063	12,30	5,86
Frais de personnel	152 313	4,83	5,77	150 824	5,24	6,31	1 489	0,54	0,01
Sites internet - productions audiovisuelles	115 891	3,67	2,60	108 234	3,76	2,67	7 657	2,76	1,88
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	61 628	1,95	2,33	51 377	1,79	2,20	10 251	3,70	3,70
Réunions publiques	51 803	1,64	1,02	48 203	1,68	1,06	3 600	1,30	0,59
Total	3 154 404	100	100	2 877 420	100	100	276 984	100	100

Graphique 4

Élections sénatoriales - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)



Les dépenses des candidats non éligibles au remboursement sont marquées par un recul de la prévalence des frais d'impression hors campagne officielle (- 14,07 points), et par la hausse des frais postaux et de distribution (+ 8,49 points) et de ceux relatifs aux études et aux honoraires en communication (+ 6,44 points).

Au-delà de ces évolutions, la particularité de l'élection des sénateurs⁶ et ses conséquences en matière de dépenses de campagne se trouvent vérifiées. Les candidats privilégient les rencontres directes avec les grands électeurs à travers la circonscription, d'une part, et l'envoi de la propagande imprimée, d'autre part.

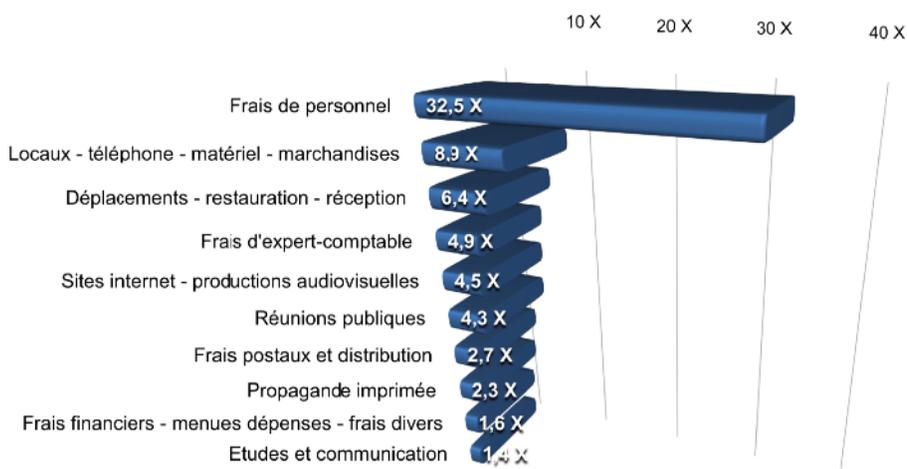
Graphique 4 bis

Élections sénatoriales - Ventilation par nature des dépenses

Échelle des montants dépensés

Comparaison candidat ≥ 5 % des suffrages / candidat < 5 % des suffrages

(par exemple le premier a dépensé en moyenne 32,5 fois plus en frais de personnel que le second)



⁶ Cf. CNCCFP, *Dix-septième rapport d'activité* (2015), p. 33.

II. Les décisions de la commission

1. Bilan général

L'article L. 52-15 du code électoral prévoit que la commission prend trois types de décision : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. Elle peut également constater le dépôt hors délai du compte de campagne ou l'absence de dépôt. Depuis la loi du 14 avril 2011, la commission a la faculté de réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités qui ne lui paraissent pas devoir entraîner le rejet du compte. La commission a réduit le montant du remboursement de sept candidats, comme en 2014.

La répartition des décisions pour l'ensemble des candidats ne connaît pas d'évolution majeure, à l'exception notable des comptes déposés hors délai (+ 2,27 points) et des absences de dépôt (+ 2,69 points).

Le tableau 4 présente les décisions de la commission suivant les suffrages recueillis par les candidats. Parmi les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, la part des comptes faisant l'objet d'une approbation simple progresse de plus de 8 points et celle des comptes ayant été approuvés après réformation recule de près de 9 points. Le nombre de comptes rejetés parmi cette catégorie de candidats est également légèrement moins élevé (- 2 points).

L'évolution des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats non éligibles au remboursement forfaitaire est plus marquée encore : la part des comptes non déposés et ceux déposés postérieurement au délai légal progresse respectivement de 8,3 points et de près de 6 points. Les comptes faisant l'objet d'une approbation simple représentaient plus des trois quarts des décisions lors du scrutin de 2014, contre 54,5 % en 2017, soit un recul de près de 22 points. Enfin, les décisions de rejet représentent plus de 8 % du total des décisions parmi cette catégorie de candidats, soit une progression de plus de 6 points.

Tableau 4

Élections sénatoriales - Les décisions de la commission selon les suffrages exprimés

Décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés			Total des décisions		
	Nombre	%	Rappel 2014 %	Nombre*	%	Rappel 2014 %	Nombre	%	Rappel 2014 %
Absence de dépôt	4	1,4	0,7	12	10,9	2,6	16	4,1	1,4
Dépôt hors délai	4	1,4	0,3	8	7,3	1,6	12	3,1	0,8
Approbation simple	149	53,0	44,2	60	54,5	76,4	209	53,5	56,5
Approbation après réformation	110	39,1	48,1	21	19,1	17,8	131	33,5	36,5
Approbation avec modulation	1	0,4	0,3				1	0,3	0,2
Approbation après réformation avec modulation	6	2,1	2,0				6	1,5	1,2
Rejet	7	2,5	4,6	9	8,2	1,6	16	4,1	3,4
Total	281	100	100	110	100	100	391	100	100

(*) Hors 27 dispensés de dépôt.

2. Les réformations

Dans le cadre du contrôle des élections sénatoriales, la commission a pris 131 décisions d'approbation après réformation et 6 décisions d'approbation après réformation avec modulation, contre respectivement 182 et 6 décisions lors du scrutin de 2014.

Tableau 5

Élections sénatoriales - Montants déclarés par les candidats et montants retenus par la commission après réformation

	2017			2014			
	Déclaré €	Réformation		Déclaré €	Réformation		Retenu €
		€	%		€	%	
Dépenses totales	1 579 795	58 455	3,70	1 708 576	100 496	5,88	1 608 080
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	1 449 466	39 256	2,71	1 642 522	87 200	5,31	1 555 322
Recettes totales	1 695 720	51 089	3,01	1 805 031	86 883	4,81	1 718 148
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	1 550 161	35 826	2,31	1 731 354	75 682	4,37	1 655 672
Apport personnel	1 442 534	61 627	4,27	1 407 609	101 181	7,19	1 306 428
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	1 350 892	47 730	3,53	1 358 062	84 271	6,21	1 273 791

Lors du scrutin du 28 septembre 2014, le montant total des retranchements effectués chez les 188 candidats dont les comptes avaient fait l'objet de réformations s'élevait 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 les candidats. Lors du scrutin du 24 septembre 2017, le total des retranchements s'élève à 51 089 euros en recettes et 58 455 euros en dépenses, soit 3,70 % des dépenses et 3,01 % des recettes déclarées par les candidats⁷.

Tableau 6

Élections sénatoriales - Principaux postes de dépenses réformés en montant

Poste de dépenses	Montant réformé €	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Déplacement, restauration, réception	20 417	6,03
Frais d'impression	17 029	4,65
Matériels (valeur d'utilisation)	4 231	56,17
Menues dépenses	3 501	40,89
Frais divers	3 296	42,58
Honoraires d'expert-comptables	2 968	2,96
Autres	7 013	
Total	58 455	

Le montant moyen des dépenses réformées par candidat s'élève à 336 euros pour les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés et 914 euros pour ceux qui n'ont pu atteindre ce seuil. Les réformations représentent 2,7 % des dépenses déclarées parmi les premiers et 14,66 % chez les seconds.

⁷ Cf. CNCCFP, *Dix-neuvième rapport d'activité* (2017), p. 65. Bien qu'inférieurs à ceux du scrutin de 2014, ils demeurent supérieurs aux pourcentages relevés lors des élections législatives de juin 2017.

Les six postes de dépenses les plus affectés par les réformations représentent plus de 88 % du montant total des retranchements. En valeur absolue, les frais de restauration et de déplacement sont les postes de dépenses les plus affectés avec 20 417 euros retranchés. Dans la plupart des cas, ces réformations sont consécutives à l'exclusion des frais de réception engagés le jour du scrutin⁸ ou liés à des réunions internes à l'équipe de campagne, et à des frais de déplacement hors circonscription. La commission a également exclu des comptes les frais d'impression relevant de la campagne officielle, dont l'inscription dans les comptes de campagne est souvent liée à une erreur d'interprétation des règles en vigueur.

3. Le remboursement forfaitaire par l'État

Les candidats ayant financé tout ou partie de leurs dépenses sur leur apport personnel et obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent obtenir un remboursement forfaitaire de l'État. Lors de ce scrutin, 249 candidats ont perçu un remboursement. Cela représente près de 65 % des 382 candidats qui étaient astreints à déposer un compte de campagne. Lors du scrutin de 2014, ce taux s'élevait à 54 %.

Le montant total du remboursement perçu par ces 249 candidats s'élève à 2 282 479 euros. Il représente 89 % de leur apport personnel (2 559 362 euros) et 82 % de leurs dépenses (2 775 240 euros), contre respectivement 87 % et près de 76 % lors du scrutin de 2014.

Le tableau 7 présente la part de l'apport personnel remboursée aux candidats : celle-ci progresse légèrement par rapport à 2014. Les quatre-cinquièmes d'entre eux ont perçu un remboursement supérieur à 80 % de leur apport personnel. Cette hausse s'explique par la combinaison de trois facteurs : la proportion des candidats éligibles au remboursement (63,6 % des candidats astreints à déposer un compte contre 54 % en 2014), la progression de la part de l'apport personnel dans les recettes et la diminution du montant des réformations.

⁸ Dans le cas des élections se déroulant au scrutin majoritaire à deux tours, les frais de restauration de l'entre-deux tours peuvent ouvrir droit à remboursement.

Tableau 7

Élections sénatoriales - Principaux postes de dépenses réformés en montant

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	64	25,70
≥ 90 % et < 100 %	113	45,38
≥ 80 % et < 90 %	24	9,64
< 80 %	48	19,28
Total	249	100

4. La diminution du montant du remboursement (modulation)

Comme en 2014, la commission a exercé ce pouvoir d'appréciation dans sept cas, en prenant six décisions d'approbation après réformation et avec modulation, et une décision d'approbation simple avec modulation. L'impact financier est demeuré limité et s'est élevé au total à 6 600 euros.

La diminution du remboursement était motivée par l'une des irrégularités suivantes : paiements directs excessifs, concours en nature de personne morale, dépenses omises et publicité commerciale interdite. Les montants des diminutions du remboursement étaient compris entre 50 et 5 000 euros.

5. La dévolution

Selon l'article L. 52-6 du code électoral, la commission détermine le montant de la dévolution correspondant au solde positif ne provenant pas de l'apport personnel du candidat⁹. Dans le cadre du contrôle des élections sénatoriales du 24 septembre 2017, la commission a arrêté un montant de dévolution de 11 582 euros concernant 13 candidats. Le montant maximum s'élevait à 2 825 euros.

⁹ Cf. CNCCFP, *Dix-neuvième rapport d'activité* (2017), p. 69.

6. Les décisions de rejet

La commission a rejeté 16 comptes de campagne, soit 4,26 % des 375 comptes déposés et examinés, contre 3,45 % en 2014. Parmi les 16 candidats dont les comptes ont été rejetés, 7 pouvaient prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Ces derniers avaient engagé 65 581 euros de dépenses et perçu 67 499 euros de recettes, dont 56 971 euros d'apport personnel.

Tableau 8
Élections sénatoriales
Montants déclarés
dans les comptes
rejetés

	2017			2014		
	Total des comptes €	Comptes rejetés		Total des comptes €	Comptes rejetés	
		€	%		€	%
Dépenses déclarées	3 154 405	106 592	3,38	3 243 714	149 972	4,62
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	2 877 421	65 581	2,28	2 967 194	122 618	4,13
Recettes déclarées	3 358 111	112 156	3,34	3 404 943	164 973	4,85
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	3 047 394	67 499	2,21	3 112 886	145 869	4,69
Apport personnel	2 828 866	93 882	3,32	2 594 822	122 062	4,70
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	2 634 697	56 971	2,16	2 472 600	103 658	4,19

Comme l'illustre le tableau n° 9, le défaut d'expert-comptable puis les paiements directs excessifs constituent les deux principaux motifs de rejet. En 2014, cet ordre était inversé.

Tableau 9
Élections sénatoriales - Motivation des décisions de rejet

Motif principal du rejet	2017		2014	
	Nombre	%	Nombre	%
Défaut de présentation par un expert-comptable ou visa tardif *	10	62,5	4	23,53
Paiement direct**	5	31,3	12	70,59
Concours en nature de parti non habilité	1	6,3	0	0
Absence de mandataire financier	0	0	1	5,88
Total	16	100	17	100

(*) dont, en 2017, un en déficit ; deux avec des paiements directs excessifs ; un avec un concours en nature de personne morale ; un avec une incompatibilité de fonction. Dont deux en déficit en 2014.

(**) dont un avec une dépense omise en 2017.

La commission a rejeté le compte de trois sénateurs élus, pour les motifs suivants :

- contribution de parti non habilité à financer une campagne ;
- paiements directs excessifs et dépense omise ;
- irrégularité liée au visa de l'expert-comptable et déficit.

Par ailleurs, la commission a constaté le dépôt hors délai du compte de campagne d'un candidat élu qui n'avait pas été justifié par un cas de force majeure.

III. Les suites des décisions

1. Le traitement des recours gracieux

En vertu des dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral, la commission arrête le montant du remboursement octroyé aux candidats. Ses décisions font grief et les candidats peuvent donc les contester au moyen d'un recours gracieux devant la commission ou d'un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris. Le recours gracieux doit être exercé dans un délai de deux mois¹⁰ suivant la notification de la décision. Il est recevable seulement contre les décisions d'approbation après réformation¹¹. En cas d'absence de dépôt, de dépôt hors délai ou de rejet du compte, le juge de l'élection est directement saisi par la commission.

Au 1^{er} juin 2018, la commission a reçu deux recours gracieux : l'un a été partiellement accepté, avec la réintégration d'une dépense de 218 euros, l'autre rejeté.

2. Les saisines du juge de l'élection

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 au financement des campagnes électorales, il peut prononcer l'inéligibilité du candidat (article L. 118-3). Si le juge constate 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 des candidats aux élections sénatoriales, la commission a, d'une part, prononcé

¹⁰ Trois mois pour les candidats domiciliés en outre-mer ou à l'étranger.

¹¹ Il en est de même pour les décisions comportant une diminution du remboursement (modulation), avec ou sans réformation.

16 décisions de rejet, et, d'autre part, constaté 16 absences de dépôt et 12 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 44 candidats sur un total de 391 décisions rendues, soit 11,25 %. En 2014, il y avait eu 28 saisines pour 499 décisions, soit 5,61 %.

Sur ces 44 saisines effectuées par la commission, le Conseil constitutionnel a jugé dans la totalité des cas que la commission l'avait saisi à bon droit. Une sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 34 candidats.

Tableau 10

Décisions de la commission et jugements rendus par le Conseil constitutionnel, selon le type de saisine

	Type de saisine de la commission			
	Absence de dépôt	Dépôt hors délai	Rejet	Total
Inéligibilité	14	10	10	34
Non-lieu à inéligibilité	2	2	6	10
Rejet de la saisine	0	0	0	0
Total	16	12	16	44

Selon les dispositions de l'article L.O.136-1 alinéa 4 du code électoral, « *l'inéligibilité est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections* ».

Tableau 11

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
12 mois	4	7	8
36 mois	10	3	2
Total	14	10	10

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

S'agissant des saisines pour absence de dépôt du compte de campagne, le juge a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 14 candidats, d'une durée d'un an dans 4 cas et de trois ans dans 10 autres.

S'agissant 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 la totalité des cas, et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 10 candidats d'une durée d'un an dans 7 cas et de trois ans dans 3 cas.

4. Les saisines en raison du rejet du compte

Selon les motifs de rejet et compte tenu des circonstances de l'espèce, le juge de l'élection a déclaré inéligibles 10 candidats, pour des durées d'un an (8 cas) et de trois ans (2 cas). Dans 6 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 la sanction d'inéligibilité.

Tableau 12

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

Motif du rejet du compte de campagne	Sanction d'inéligibilité			NLAI*
	12 mois	36 mois	Total	
Concours de personnes morales	0	0	0	1
Défaut de présentation par un expert-comptable	4	0	4	1
Défaut de présentation par un expert-comptable et compte en déficit	0	0	0	1
Défaut de présentation par un expert-comptable et concours de personne morale	0	1	1	0
Défaut de présentation par un expert-comptable et incompatibilité de fonction	1	0	1	0
Défaut de présentation par un expert-comptable et paiements directs	1	1	2	0
Paiements directs	2	0	2	2
Paiements directs et dépenses omises	0	0	0	1
Total	8	2	10	6

(*) Non-lieu à inéligibilité

Chapitre II

L'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse des 3 et 10 décembre 2017

I. Le compte rendu du contrôle

Le scrutin s'étant déroulé les 3 et 10 décembre 2017, conformément aux dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, la date limite de dépôt des comptes était fixée au 9 février 2018.

Huit listes ont participé au scrutin mais la commission n'a eu à examiner que 7 comptes de campagne dans la mesure où une liste avait recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avait pas perçu de dons de personnes physiques ; le candidat tête de liste n'était donc pas tenu de déposer un compte.

II. Les décisions de la commission

Dans le cadre de cette élection, les difficultés que peuvent parfois poser le traitement pratique des dépenses de la propagande officielle non retracées dans le compte de campagne et celui des dépenses électorales ont été illustrées.

Les préfetures compétentes avaient refusé de rembourser les frais d'impression et d'apposition¹² des petites affiches de plusieurs candidats car elles ne correspondaient pas, dans leur contenu, aux dispositions de l'article R. 39 du code électoral.

En effet, les petites affiches en cause présentaient, selon les cas, soit un contenu similaire à celui des grandes affiches, soit une déclinaison des grandes affiches avec un texte spécifique et non une annonce des réunions publiques destinée à compléter la grande affiche.

¹² Conformément à l'article 4 de l'arrêté du 27 octobre 2017 fixant les tarifs maxima de remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents électoraux pour l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse (JORF du 29 octobre 2017), les factures correspondant aux impressions des circulaires, des bulletins de vote et des affiches étaient à adresser à la préfeture de Corse ; les factures relatives à l'apposition des affiches étaient à adresser aux préfetures de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

Ces affichettes ne correspondant pas aux dispositions de l'article R. 39 mais présentant bien un caractère électoral devaient en conséquence figurer au compte de campagne des candidats concernés. Or selon les cas, les candidats soit avaient eu le temps de faire régler en totalité ou en partie ces dépenses par le mandataire, soit n'en avaient pas eu le temps.

L'omission de dépenses électorales pour un montant significatif ou leur règlement postérieur à la date de dépôt du compte, le cas échéant hors compte bancaire du mandataire, pouvait en principe entraîner le rejet du compte ou la modulation du remboursement.

Dans les circonstances de l'espèce, la commission a validé l'intégration au compte de campagne des frais concernés lorsqu'ils avaient été réglés par le mandataire avant le dépôt dudit compte et, au bénéfice de son pouvoir d'appréciation, plutôt que de rejeter le compte, a intégré lesdits frais en concours en nature lorsqu'ils avaient été réglés après le dépôt. Cette position a permis de retracer fidèlement les dépenses électorales.

Par ailleurs un candidat, dont le compte comprenait bien le coût d'impression de ces affichettes mais non celui de leur apposition, a déposé un recours gracieux auprès de la commission pour que le coût de ladite apposition soit réintégré en dépenses du candidat ouvrant droit à remboursement, plutôt qu'en concours en nature.

Ce recours gracieux a toutefois été rejeté au motif que le montant en cause avait été payé après la date de dépôt du compte.

Le tableau suivant présente les principaux éléments des comptes de campagne de ces candidats et les décisions de la commission.

Le montant total des réformations décidées par la commission s'élève à 8 012 euros, soit 3,18 % des 251 233 euros de dépenses déclarées par les 5 candidats têtes de listes dont le compte a fait l'objet de réformations. Les six candidats éligibles ont perçu un remboursement supérieur, dans chaque cas, à 80 % de leur apport personnel.

Tableau 13

Élection des conseillers à l'Assemblée de Corse

Les principaux montants et les décisions de la commission

Liste conduite par	Recettes déclarées €	Dépenses déclarées €	Eligible au remboursement	Sens de la décision*	Réformation €	Remboursement*** €
M. BENEDETTI Paul-Félix	31 966	31 966	oui	A	0	20 620
Mme BOZZI Valérie	63 500	63 308	oui	AR	+1 903**	52 808
M. CASAMARTA Jacques	35 150	30 812	oui	AR	2 134	28 528
M. GIACOMI Charles	19 804	19 804	non	AR	2 630	0
M. MONDOLONI Jean-Martin	72 010	71 949	oui	AR	2 298	69 567
M. ORSUCCI Jean-Charles	66 383	66 360	oui	AR	2 853	63 985
M. SIMEONI Gilles	122 861	122 861	oui	A	0	63 601
Total	411 674	407 060			8 012	299 109

(*) A : approbation ; AR : approbation après réformation.

(**) Il s'agit d'une réintégration.

(***) Le remboursement forfaitaire de l'État est limité à l'apport personnel, rectifié après réformation.

Chapitre III

L'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018

I. Le compte rendu du contrôle

1. Rappel des délais légaux et des dates effectives de dépôt des comptes de campagne

La date limite de dépôt des comptes de campagne était fixée au 29 juin 2018 (18h) pour l'élection des représentants de l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018. Les comptes devaient être envoyés ou déposés auprès de la commission ou, eu égard à l'éloignement géographique, au haut-commissariat de la République en Polynésie française.

Ce scrutin, ayant fait l'objet d'un contentieux initial, a été examiné par la commission dans le délai légal de deux mois à compter de la date limite de dépôt des comptes. La période de comptabilisation des dépenses et recettes en vue de la campagne électorale s'est ouverte le 1^{er} octobre 2017.

2. Nombre et caractéristiques des comptes

Lors de cette élection, 6 listes ont été enregistrées. Les têtes de listes étaient tenues de présenter un compte de campagne dès lors que chaque liste avait recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés au premier tour.

L'ensemble des candidats têtes de liste a respecté cette obligation. Parmi les listes, 4 avaient recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés au premier tour et pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, dans la limite de 47,5 % du montant du plafond des dépenses.

Pour cette élection, la présentation des comptes se faisant en monnaie locale (franc CFP), le plafond des dépenses déterminé

est également converti en francs CFP¹³. Il était fixé à :

22 086 921 francs CFP (soit 184 505 euros) pour les listes présentes au premier tour ;

30 405 744 francs CFP (soit 253 998 euros) pour les listes présentes au second tour.

3. Les particularités de la circonscription

3.1. Une circonscription unique

L'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française se tient au sein d'une circonscription unique, composée de huit sections (voir annexe 2 en fin de rapport) dont la délimitation et le nombre de sièges à pourvoir sont fixés à l'article 104 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

3.2. La spécificité des frais de transport aérien et maritime

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, les candidats sont tenus d'intégrer au compte de campagne l'ensemble des dépenses engagées pour la campagne électorale et dûment justifiées, y compris les frais de transport aérien et maritime visés aux articles L. 392 et L. 415-2 du code électoral.

Toutefois, les frais de transport aérien et maritime, bien que devant être intégrés au compte de campagne, ne sont pas plafonnés.

L'alinéa 7° de l'article L. 392 du code électoral dispose que « *les frais de transport aérien et maritime dûment justifiés, exposés à l'intérieur de la collectivité intéressée par les candidats aux élections législatives et aux élections sénatoriales en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna et aux élections au congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie ou à l'Assemblée de la Polynésie française ou à l'assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses électorales fixé par l'article L. 52-11* ».

¹³ Depuis le 1^{er} janvier 1999, la parité fixée est de 1 000 francs CFP = 8,38 euros.

Par ailleurs, les frais de transport aérien sont, sous certaines conditions, éligibles au remboursement direct du haut-commissariat, dans une limite fixée par arrêté¹⁴.

L'article L. 415-2 du code électoral dispose que « dans les sections composant la circonscription électorale unique mentionnée à l'article 104 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, à l'exception des première, deuxième et troisième sections des îles du Vent, les frais de transport aérien dûment justifiés, exposés à l'intérieur de la section intéressée par les candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française, sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin dans la section concernée, dans la limite d'un plafond fixé par arrêté du ministre chargé de l'outre-mer ».

Ainsi, pour être éligible au remboursement du haut-commissariat, le transport aérien doit être effectué, d'une part, à l'intérieur d'une section (à l'exception des trois sections des îles-du-Vent), et d'autre part, par un candidat figurant sur la liste de la section.

La demande de remboursement d'une dépense respectant ces conditions doit alors être adressée directement au haut-commissariat de la République et en conséquence son montant doit être exclu du remboursement arrêté par la commission au titre du remboursement forfaitaire dû par l'État.

4. Les comptes présentés

L'ensemble des recettes des comptes présentés s'élève à 116 519 300 francs CFP (soit 976 432 euros) et l'ensemble des dépenses à 77 122 662 francs CFP (soit 646 288 euros).

¹⁴ Arrêté du 18 janvier 2008 pris pour l'application de l'article L. 415-2 du code électoral et arrêté n° HC/53328/DIRAJ du 31 janvier 2018.

Trois des comptes déposés étaient concernés par les dispositions particulières relatives aux frais de transport aérien et maritime (articles L. 392 et L. 415-2 du code électoral) :

- Dans un premier compte, la somme globale de 7 732 029 francs CFP (soit 64 794 euros) a été régulièrement inscrite au titre des frais de transport. Cette somme comprenait des frais de transport aérien dont les critères permettaient d'obtenir le remboursement directement auprès du haut-commissariat à hauteur de 753 717 francs CFP (soit 6 316 euros) ; le surplus demeurant remboursable au titre du compte de campagne ; toutefois, ce partage est resté sans incidence sur le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État, limité, pour ce compte de campagne, à 47,50 % du plafond des dépenses.

- Dans un deuxième compte, une somme globale de 5 757 910 francs CFP (soit 48 251 euros) a été régulièrement inscrite au titre des frais de transport. Cette somme comprenait des frais de transport aérien d'un candidat dont les critères lui permettaient d'en demander le remboursement directement auprès du haut-commissariat et ce à hauteur de 25 517 francs CFP (soit 214 euros).

En conséquence, par décision du 22 août 2018, cette somme a été déduite des dépenses remboursables au titre du compte de campagne, ce qui a eu pour effet la diminution du remboursement forfaitaire dû par l'État.

- Dans un troisième compte, des frais de transport aérien, à hauteur de 748 000 francs CFP (soit 6 268 euros), ont été engagés en vue de l'élection, mais n'ont pas été inscrits au compte de campagne, à tort, par le candidat ayant fait une mauvaise interprétation de l'article L. 392 du code électoral.

Cette somme a ainsi été réintégrée au compte, au titre des concours en nature, par décision du 27 août 2018, et n'a pas été prise en compte dans le calcul du remboursement arrêté par la commission ni dans celui de la dévolution.

II. Les décisions de la commission

La commission a approuvé, après avoir opéré des réformes, 5 comptes de campagne dont 2 ont obtenu un remboursement forfaitaire de l'État. Ce dernier s'élève à 24 989 014 francs CFP (soit 209 408 euros) pour l'ensemble du scrutin.

Un compte de campagne a été rejeté, pour lequel la commission a saisi le Conseil d'État, juge de l'élection, en application de l'article L. 52-15 du code électoral. Le candidat tête de liste dont le compte a été rejeté a formulé un recours gracieux devant la commission. Celui-ci a été déclaré irrecevable, la commission ayant épuisé sa compétence.

Par une décision en date du 26 octobre 2018, le Conseil d'État a confirmé le rejet à bon droit du compte de campagne du candidat par la commission et a prononcé à l'encontre de celui-ci une sanction d'inéligibilité d'un an, entraînant l'annulation de son élection. Le candidat venant immédiatement après le dernier élu sur la section de la liste a été proclamé élu en lieu et place du candidat tête de liste.

Chapitre IV

Les suites des décisions relatives aux élections précédentes

I. Les suites des élections régionales de 2015 et des élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique des 6 et 13 décembre 2015

Comme mentionné dans le *Dix-neuvième rapport d'activité* de la commission (page 80) dans le cadre des élections régionales de 2015, 7 requêtes contentieuses visant à contester certaines réformations arrêtées dans les décisions relatives aux comptes de campagne avaient été déposées au tribunal administratif de Paris. Dans deux cas, le tribunal administratif avait réformé les décisions de la commission, qui avait alors fait appel de ces décisions devant la cour administrative d'appel de Paris.

Par deux arrêts en date du 4 mai 2018, la cour administrative d'appel a, dans un cas, rejeté la requête de la commission et, dans l'autre cas, partiellement réformé la décision du tribunal administratif en augmentant le montant du remboursement arrêté par celui-ci à 1 320 euros.

II. Les suites de l'élection présidentielle de 2017

1. Les signalements effectués par la commission

À l'issue du contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, la commission a décidé d'adresser trois signalements au procureur de la République de Paris.

Le premier signalement concernait le compte de M. MÉLENCHON, en raison des liens personnels entre certains membres de l'équipe

de campagne ou de l'association de financement électoral et trois prestataires de services, à savoir une association n'ayant pas la qualité de parti politique, une société civile immobilière et une société de communication ; ce signalement a fait l'objet d'une enquête préliminaire puis d'une information judiciaire, toujours en cours à la date du présent rapport.

Le deuxième concernait le compte de M. MACRON et visait quatre dons d'un total de 18 300 euros et dépassant chacun le plafond de 4 600 euros à partir d'un seul compte bancaire, sans que soit produite une attestation confirmant que le don excédentaire était fait au nom d'une deuxième personne ; après enquête préliminaire, le procureur a classé sans suite ce signalement, dès lors qu'il était établi que les versements étaient, dans chaque cas, le fait de deux conjoints dont la bonne foi n'était pas en cause.

Le troisième signalement concernait le compte de M. DUPONT-AIGNAN, dans lequel figurait à l'appui de la rémunération d'un stagiaire une convention non datée reproduisant une convention déjà produite portant sur une autre période ; après enquête préliminaire, ce signalement a été classé sans suite du fait que le stagiaire avait réellement accompli les deux périodes de stage déclarées et qu'aucun préjudice n'était à relever puisque la somme non correctement justifiée avait été exclue du remboursement.

2. La demande du parti « *Les Républicains* » de retrait pour fraude de la décision du 21 décembre 2017 de la commission, relative au compte de campagne de M. Emmanuel MACRON

Le parti politique « *Les Républicains* » a adressé le 13 juin 2018 à la commission une demande de retrait pour fraude de la décision du 21 décembre 2017, relative au compte de campagne de M. Emmanuel MACRON.

Par décision du 9 juillet 2018, la commission a constaté son dessaisissement, au regard du délai de six mois dont elle dispose pour se prononcer sur les comptes de campagne des candidats à l'élection du président de la République, en application de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à ladite élection, modifiée notamment par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 ; elle a en conséquence déclaré irrecevable la demande du parti « *Les Républicains* ».

Par une requête enregistrée le 7 septembre 2018, le parti politique « *Les Républicains* » a demandé au tribunal administratif de Paris :

- d'annuler les décisions des 21 décembre 2017 et 9 juillet 2018 de la CNCCFP,
- à titre principal de rejeter le compte de campagne de M. MACRON,
- à titre subsidiaire d'enjoindre à la CNCCFP d'adopter une décision de rejet du compte de campagne de M. MACRON,
- et à titre infiniment subsidiaire d'enjoindre à la CNCCFP de procéder au réexamen du compte de campagne de M. MACRON dans un délai de 6 mois.

Par ordonnance n° 1815977/3-1 du 14 septembre 2018, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête des « *Républicains* », au motif que cette requête était entachée d'une irrecevabilité manifeste.

Par une requête en date du 19 octobre 2018, le parti politique « *Les Républicains* » a demandé à la cour administrative d'appel de Paris d'annuler cette ordonnance et a repris l'ensemble des demandes formulées devant le tribunal administratif.

Par un arrêt n° 18PA03353 du 21 février 2019, la Cour administrative d'appel de Paris a :

- annulé l'ordonnance du tribunal administratif de Paris pour omission de la mention de la loi du 6 novembre 1962 dans ses motifs ;
- et rejeté tant la demande présentée par le parti politique « *Les Républicains* » que le surplus de ses conclusions d'appel, portés devant une juridiction incompétente pour en connaître.

3. Plainte de l'association Anticor contre quatre candidats à l'élection présidentielle

Par un courrier daté du 18 juin 2018, le procureur de la République de Paris a informé la commission d'une plainte déposée par l'association Anticor dénonçant diverses infractions qui auraient été révélées à la suite de la publication des décisions relatives aux comptes de campagne de quatre candidats à l'élection présidentielle (M. HAMON, Mme LE PEN, M. MACRON, M. MÉLENCHON) et mettant en cause la responsabilité de la commission dans l'acceptation du remboursement de certaines dépenses ; il lui demandait de faire connaître sa position sur cette plainte et lui adressait à cette fin un questionnaire détaillé. La commission, après en avoir délibéré, a produit le 19 juillet les éléments demandés.

Le procureur de la République a décidé le 18 septembre 2018 de classer sans suite la plainte de l'association Anticor, estimant que les infractions dénoncées n'étaient pas constituées, et a écarté de ce fait la mise en cause de la responsabilité de la commission ; toutefois, il réservait le cas du compte de campagne de M. MÉLENCHON en raison du signalement adressé par la commission et qui a fait l'objet d'une enquête préliminaire puis d'une information judiciaire, ainsi que des faits concernant le compte de M. MACRON sur lesquels le parquet de Lyon a diligenté une enquête préliminaire.

III. Les suites des élections législatives de 2017

À l'issue de l'instruction des comptes de campagne, la commission a, d'une part prononcé 107 décisions de rejet, et, d'autre part, constaté 185 absences de dépôt et 59 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 législatives, du cas de 351 candidats sur un total de 5 612 décisions, soit 6,25 %. En 2012, il y avait eu 235 saisines pour 4 273 décisions, soit 5,49 %.

Sur ces 351 saisines effectuées par la commission, le Conseil constitutionnel a jugé dans 341 des cas que la commission l'avait saisi à bon droit. Une sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 286 candidats.

Tableau 14

Élections législatives de 2017

Décisions de la commission et jugements rendus par le Conseil constitutionnel, selon le type de saisine

	Type de saisine de la commission			
	Absence de dépôt	Dépôt hors délai	Rejet	Total
Inéligibilité	153	44	89	286
Non-lieu à inéligibilité	28	15	12	55
Rejet de la saisine	0	0	6	6
Non-lieu à statuer	4	0	0	4
Total	185	59	107	351

Selon les dispositions de l'article L.O.136-1 alinéa 4 du code électoral, « *l'inéligibilité est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections* ».

Tableau 15

Élections législatives de 2017

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
12 mois	16	29	73
36 mois	137	15	16
Total	153	44	89

1. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou du 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 97,8 % des cas (soit 181 saisines), et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 153 candidats, d'une durée d'un an dans 16 cas et de trois ans dans 137 autres.

Le Conseil constitutionnel a, par ailleurs, rendu quatre décisions de non-lieu à statuer. Ces quatre décisions sont relatives au cas de candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés pouvant bénéficier de la dispense de dépôt d'un compte de campagne s'ils n'ont pas bénéficié de dons. Dans le contexte déjà évoqué dans le *Quinzième rapport d'activité* et rappelé dans le *Dix-neuvième rapport d'activité* relatif à la complexité et l'ancienneté du système de délivrance et de retour des carnets de reçus-dons, la commission a constaté l'absence de dépôt des comptes de ces quatre candidats, alors que ces derniers, ayant bien restitué leurs carnets, auraient dû être dispensés de dépôt. Les saisines du Conseil constitutionnel sont par conséquent devenues sans objet.

S'agissant 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 la totalité des cas, et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 44 candidats d'une durée d'un an dans 29 cas et de trois ans dans 15 cas.

2. Les saisines en raison du rejet du compte

Les décisions de rejet prises par la commission, au nombre de 107, n'ont pas été remises en cause par le juge dans 101 cas. Selon les motifs de rejet et, compte tenu des circonstances de l'espèce, le juge de l'élection a déclaré inéligibles 89 candidats, pour des durées d'un an (73 cas) et de trois ans (16 cas). Dans 12 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.

Dans six cas, le Conseil constitutionnel a jugé que le compte n'avait pas été rejeté à bon droit par la commission.

Dans deux cas, l'irrégularité relevée par la commission, à savoir l'omission de dépenses, n'a pas été retenue par le juge.

Dans les quatre autres cas, la commission avait rejeté le compte en raison du recours à de la publicité commerciale sur les réseaux sociaux, en méconnaissance des articles L. 52-1 et L. 48-1 du code électoral selon lesquels « *Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, 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 est interdite* » et « *Les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique.* »

Tableau 16

Élections législatives de 2017

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

Motif du rejet du compte de campagne	Sanction d'inéligibilité			NLA [*]
	12 mois	36 mois	Total	
Défaut de présentation par un expert-comptable ou visa tardif	47	8	55	8
Absence/irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	1	1	2	0
Compte en déficit	2	0	2	0
Compte non signé	0	2	2	0
Compte non présenté en état d'examen	0	2	2	0
Paiements directs	6	1	7	2
Compte insincère/dépenses omises	5	2	7	1
Dons de personnes physiques irréguliers	1	0	1	0
Dons ou concours en nature de personnes morales	3	0	3	0
Absence de preuve du paiement des dépenses	3	0	3	0
Incompatibilité de fonction du mandataire	1	0	1	0
Recettes transitant hors compte du mandataire	4	0	4	1
Total	73	16	89	12

(*) Non-lieu à inéligibilité.

Le juge a estimé que « si la méconnaissance de l'interdiction résultant de la combinaison du premier alinéa de l'article L. 52-1 et de l'article L. 48-1 du code électoral constitue une irrégularité susceptible d'altérer la sincérité du scrutin et de justifier, en fonction de son incidence sur les résultats, l'annulation de l'élection, et si le caractère irrégulier d'une telle dépense fait obstacle à ce qu'elle puisse faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État, cette méconnaissance ne peut, par elle-même, justifier le rejet du compte de campagne du candidat qui y a porté cette dépense faite en vue de l'élection ».

Enfin, deux recours de plein contentieux contre des décisions réformant des comptes de campagne ont été portés devant le tribunal administratif de Paris, qui les a rejetés en première instance.

Partie **2** Deuxième partie

Les règles relatives au financement des partis politiques

DEUXIÈME PARTIE

LES RÈGLES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Chapitre I

L'évolution du contrôle de la commission quant au respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988

I. Vers un contrôle plus abouti (1990-2010)

1. Un contrôle formel

En 1990, le législateur a confié le contrôle du respect des obligations légales des partis politiques à la commission alors que celui-ci était antérieurement exercé par les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Dès l'origine, la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 a précisé le périmètre des comptes des partis et groupements politiques. Ainsi, la comptabilité des partis politiques devait retracer tant les comptes des partis ou groupements politiques que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels ils détiennent la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Cependant, le législateur n'avait pas défini le cadre comptable dans lequel la comptabilité des partis politiques devait être tenue et leurs comptes présentés, ce qui rendait le contrôle de la commission délicat. La plupart des formations politiques n'étaient pas à même de satisfaire aux prescriptions d'un texte dont la rédaction, au demeurant, méritait exégèse et précisions.

La commission a ainsi élaboré en liaison avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et après avis du Conseil national de la comptabilité (CNC) des recommandations relatives aux dispositions comptables, destinées aux partis et groupements politiques.

La commission souhaitait qu'il soit mis fin aux disparités de présentation des comptes entre les formations politiques. Elle entendait aussi disposer de comptes annuels comportant un bilan et un compte de résultat adaptés à la nature de l'activité des formations politiques.

Si la production du seul compte de résultat ou du bilan a été acceptée par la commission lors des premières années d'application de la loi, cette position a évolué et la commission a été conduite à considérer que la seule production d'un bilan ou d'un compte de résultat par un parti politique constituait un manquement aux obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Cette évolution a été nécessaire afin de répondre aux prescriptions comptables et à la volonté de transparence des sources de financement des partis voulue par le législateur.

En effet, à la différence des comptes de campagne, les comptes présentés par les formations politiques ne sont pas appuyés, devant la commission, des pièces justificatives mais se limitent aux données comptables de synthèse. Ces comptes se devaient donc d'être compréhensibles à la fois par la commission pour la réalisation de ses missions de contrôle confiées par le législateur et par les citoyens, à l'occasion de leur publication au *Journal officiel*.

2. Un contrôle plus étendu

Ces recommandations, rendues publiques en 1992 ont permis de fournir aux formations politiques un cadre des comptes à tenir.

Un nouveau plan comptable a été approuvé par le CNC dans un avis rendu le 8 mars 1995 pour une présentation des comptes plus homogène et plus rationnelle.

Cet avis a prévu une ventilation des recettes plus en adéquation avec la nature de l'activité des formations politiques concernées. À titre d'exemple, un poste comptable spécifique a été prévu pour les dons de personnes physiques.

Les montants déclarés par les formations politiques dans leurs comptes ont, en conséquence, pu être contrôlés au regard des justificatifs de recettes de leurs mandataires, ces derniers ayant l'obligation de les retourner à la commission.

Le compte de résultat du parti a dû également faire apparaître le montant de l'aide publique directe.

Ce contrôle s'avérait parfois délicat dans la mesure où certaines formations politiques inscrivaient des subventions en provenance d'autres groupements politiques à la rubrique « *financement public* » au motif que les produits en question sont souvent le résultat d'accords entre partis dans le cadre du versement de l'aide publique budgétaire directe.

En outre, dépositaire des comptes d'ensemble de tous les partis, la commission est la seule en mesure de vérifier la comptabilisation des financements entre formations politiques.

Les formations politiques ont également dû indiquer le montant des aides financières et des facturations faites aux candidats. En l'absence d'information obligatoire quant à l'identité des candidats en annexe des comptes, la commission devait interroger les partis afin de comparer les montants figurant dans les comptes du parti avec ceux déclarés dans les comptes de campagne des candidats concernés. L'origine des dévolutions de l'excédent des comptes de campagne versés aux partis a également pu être contrôlée au regard des décisions prises par la commission pour les candidats auteurs de versement aux partis.

Les partis ont également été invités à produire, outre le bilan et le compte de résultat, une annexe comprenant toutes indications nécessaires sur le périmètre de leurs comptes d'ensemble.

Il revenait toutefois aux partis de définir eux-mêmes, sous le contrôle de leurs commissaires aux comptes, les organismes dont les comptes devaient être retracés dans leur comptabilité. L'exclusion d'une structure locale du parti devait être explicite et justifiée.

La loi du 11 mars 1988 n'a pas donné à la commission un pouvoir d'approbation des comptes. En effet, le législateur a chargé les commissaires aux comptes du contrôle des opérations retracées dans les documents comptables qui leurs sont présentés par les formations politiques. Le défaut de certification des comptes a toujours constitué un manquement du parti à ses obligations. Le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé qu'il n'appartenait pas à la commission de dispenser les partis concernés de la certification de leurs comptes, en fonction de leur taille ou de leur capacité financière (CE 6 juillet 2007, Mouvement cléocratique de France, n° 301198).

Dans cette décision, le Conseil d'État a par ailleurs considéré que l'expression « *premier semestre* », imprécise mais employée dans la loi, correspondait à un délai impératif de six mois pour déposer les comptes, que la date du 30 juin était une date ferme et qu'il n'appartenait pas à la commission de prolonger le délai légal de dépôt des comptes.

Le non-respect de la date limite de dépôt entraîne donc automatiquement le constat d'un manquement du parti sauf si ce dernier démontre un cas de force majeure.

II. Les apports de la jurisprudence du Conseil d'État sur le contrôle de la commission (2010-2013)

À mesure que son contrôle s'est amplifié, la commission a considéré qu'il pouvait y avoir un « *manquement* » aux obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 même si les comptes étaient déposés dans le délai légal et certifiés par deux commissaires aux comptes (voir son *Neuvième rapport d'activité*, 2005-2006), notamment dans l'hypothèse de réserves réitérées plusieurs années de suite sans que le parti cherche à les faire lever. Dès lors, elle pouvait être amenée à aller au-delà des appréciations portées par les commissaires aux comptes sur les comptes audités. Ainsi, la commission a été amenée à constater un manquement aux obligations légales du parti « *Cap sur l'avenir 13* »

dont les comptes 2007 avaient été certifiés avec les mêmes réserves formulées par ses commissaires aux comptes pour la troisième année consécutive.

La décision du Conseil d'État *Association Cap sur l'avenir 13* du 9 juin 2010¹⁵ est venue marquer un tournant dans la définition des missions de la commission en précisant la portée et les contours de son contrôle effectué auprès des formations politiques.

1. L'incohérence manifeste

Sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'État, la commission peut 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. En effet, les comptes déposés à la commission par les partis politiques doivent être établis dans le respect du principe de sincérité, ce qui justifie qu'une incohérence suffisamment grave et manifeste puisse constituer un manquement aux obligations légales, malgré la certification par les commissaires aux comptes.

La cohérence interne des comptes est appréciée au regard de l'ensemble des éléments constitutifs du compte (bilan d'ensemble, compte de résultat d'ensemble et annexes). Le contrôle de la commission consiste à s'assurer que les partis politiques ont respecté le format ad hoc issu des prescriptions de la profession comptable. Ce contrôle met le plus souvent en évidence des incohérences issues d'erreurs matérielles face auxquelles la commission, lorsqu'elle ne dispose pas d'éléments lui permettant de transposer elle-même les comptes reçus au format prescrit, met systématiquement en œuvre une procédure contradictoire, invitant les formations politiques à transmettre des comptes corrigés sous le contrôle de leurs commissaires aux comptes.

Le contrôle de la cohérence externe des comptes consiste en la confrontation des comptes d'ensemble avec une pluralité d'éléments qui, bien qu'extérieurs, doivent nécessairement concorder avec les montants inscrits aux différents postes comptables dans

¹⁵ CE Sect, 9 juin 2010, *Assoc. Cap sur l'avenir 13*, req. n° 327423

les comptes d'ensemble ainsi qu'avec les indications portées en annexe de ces comptes.

Une première comparaison est effectuée avec les justificatifs de recettes produits par les mandataires en application des dispositions du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990. Cette comparaison a principalement porté sur la vérification de la cohérence des montants inscrits aux postes comptables « *Cotisations des adhérents* », « *Contributions des élus* » et « *Dons des personnes physiques* » du compte de résultat.

La commission apprécie également la cohérence des comptes avec les comptes déposés par les autres formations politiques s'agissant des postes « *Aides financières à d'autres formations politiques* » et « *Contributions reçues d'autres formations politiques* ». Ce contrôle permet ainsi de s'assurer de la réalité et de la licéité des contributions perçues. Les partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 ou, à défaut, les entités incluses dans leur périmètre, étant les seuls à pouvoir effectuer ces contributions.

Le contrôle de la cohérence externe des comptes des partis politiques consiste, par ailleurs, en le recoupement des informations qu'ils contiennent avec les comptes antérieurement déposés par un même parti dans le but de vérifier les variations de périmètre, ou avec les pièces comptables éventuellement demandées par la commission en application de l'article 11-7 précité (voir ci-dessous 1. du III).

Les cas où les comptes d'un parti présenteraient une incohérence constitutive d'un manquement aux obligations prévues à l'article 11-7 précité sont cependant très rares en raison de son caractère manifeste qui doit être avéré. Ainsi, la commission a constaté un seul manquement sur ce motif s'agissant d'un parti dont les comptes d'ensemble de l'exercice 2010 n'intégraient pas les recettes encaissées par son mandataire.

2. Le périmètre comptable

Conformément à l'article 11-7 précité, qui définit le périmètre comptable des partis politiques, ces derniers doivent déposer des comptes d'ensemble à la commission.

Par sa décision *Association Cap sur l'avenir 13*, le Conseil d'État, en invitant la commission à passer outre la certification des commissaires aux comptes et de constater le manquement des partis politique à leurs obligations légales en cas de périmètre incomplet, souligne l'enjeu que constitue le contrôle du périmètre des comptes d'ensemble.

Comme l'a relevé le rapporteur public dans ses conclusions, le principe de liberté qui préside à la formation et à l'exercice de l'activité des partis politiques implique que ceux-ci « *peuvent rapidement constituer des nébuleuses aux contours plus ou moins flous, entre antennes locales, participations croisées, "sous-formations" politiques communes, organismes affiliés ou revendiquant une filiation avec un parti national, ou encore comités locaux de soutien* ». C'est ainsi dans la question du périmètre comptable des partis politiques que « *résident les risques d'opacité financière et c'est donc là que le contrôle de la commission est capital* »¹⁶.

Cependant, la commission demeurait confrontée à plusieurs obstacles qui l'empêchaient de s'assurer de l'exhaustivité du périmètre comptable retenu par les formations politiques. Si elle a vu ses pouvoirs d'investigation croître avec la possibilité de demander des pièces justificatives dans le cadre de l'instruction des comptes d'ensemble, issue de loi du 11 octobre 2013, la délimitation du périmètre relevait de la seule responsabilité des partis et reposait sur un système déclaratif.

L'enjeu ici est de s'assurer qu'un parti politique ne confie pas à un tiers, sur lequel il aurait la mainmise, des financements et des actions qui échapperaient aux contrôles des commissaires aux comptes du parti. Pour cela, la commission doit pouvoir déterminer si un parti politique dispose d'un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion sur une entité au sens de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

À titre d'exemple, dans le cadre de l'instruction des comptes 2015, la commission s'était interrogée à deux reprises pour savoir si le périmètre comptable d'un parti politique était incomplet en raison des liens financiers existants avec une structure tierce. Afin de déterminer l'existence d'un pouvoir prépondérant, la commission

¹⁶ RFDA n° 5, septembre-octobre 2010, pp. 1047-1054.

avait eu recours à la technique du faisceau d'indices développé par le juge financier et le juge administratif à l'encontre des associations dites «transparentes» ou para-administratives.

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et son décret d'application ont largement modifié la portée du périmètre comptable des partis politiques. En outre, le règlement n° 2018-03 du 12 octobre 2018 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques de l'Autorité des normes comptables, qui remplace l'avis n° 95-02, a renforcé significativement les obligations déclaratives portées en annexe quant au périmètre comptable des comptes d'ensemble des partis politiques, en prévoyant notamment la mention des entités volontairement exclues (voir ci-dessous 3. du IV).

III. La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

1. Les demandes de pièces

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a entendu doter la commission de moyens supplémentaires pour l'exercice de sa mission de contrôle des obligations légales des partis politiques ; l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée prévoyant 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* ».

Si le contrôle des pièces comptables des partis politiques est à la charge des commissaires aux comptes dans le cadre de leur mission de certification des comptes, cette faculté offerte à la commission permet de renforcer l'efficacité de son contrôle. En effet, il est apparu par le passé que les documents initialement à la disposition de la commission n'étaient pas toujours suffisants pour détecter les incohérences, anomalies ou irrégularités et les demandes de

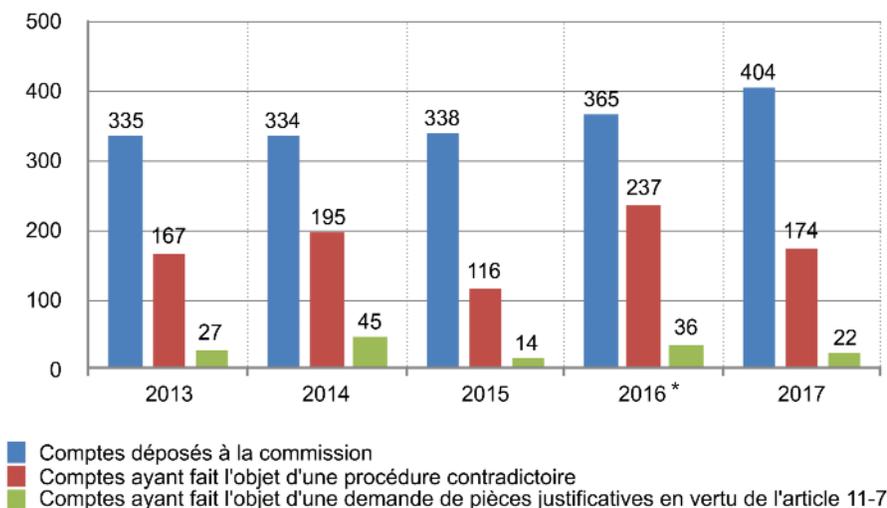
pièces complémentaires avaient notamment pour but de pallier certains manques dans l'annexe des comptes d'ensemble telle que prévue par l'ancien avis comptable.

Depuis 2013, le nombre de comptes déposés est en constante augmentation et la commission a chaque année adressé, dans le cadre de la procédure contradictoire, des demandes de pièces comptables et justificatives en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée (voir graphique ci-dessous)

Par ailleurs, si dans la quasi-totalité des cas l'ensemble des pièces comptables et justificatives demandées a été transmis à la commission, la loi du 15 septembre 2017 est intervenue pour renforcer davantage l'effectivité de ce moyen de contrôle, en prévoyant que l'absence de transmission des pièces demandées était désormais passible d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

Graphique 6

Synthèse des demandes de pièces justificatives adressées par la commission en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 par exercice comptable



(*) L'augmentation significative du nombre de comptes de l'exercice 2016 ayant fait l'objet d'une procédure contradictoire s'explique par la comptabilisation, dans le cadre de cette instruction, des lettres adressées par la commission aux formations politiques n'ayant pas déposé leur liste unique des donateurs et cotisants

2. Le contrôle spécifique de la liste des donateurs et cotisants

Complétant les dispositions de l'article 11-7 précité, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a modifié l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 en prévoyant une nouvelle obligation à la charge des partis politiques leur imposant chaque année la communication à la commission de la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser des dons ou des cotisations.

En effet, la loi du 11 octobre 2013 précitée a fixé *le montant du plafond des dons et cotisations versés aux mandataires de partis politiques à 7 500 euros par an pour l'ensemble des partis politiques* relevant de la loi du 11 mars 1988. Auparavant, le montant maximal d'un don était de 7 500 euros par parti politique, ce qui permettait à une même personne de verser des dons à plusieurs partis politiques dans la limite de 7 500 euros par an pour chaque parti.

C'est pourquoi le 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 énonce notamment que les partis politiques communiquent à la commission au plus tard le 15 avril de l'année suivant chaque exercice, la liste des donateurs et cotisants mentionnée à l'article 11-4.

Si cette obligation est indépendante du dépôt de comptes certifiés à la commission, elle permet de renforcer le contrôle de la cohérence des recettes déclarées dans les comptes d'ensemble du parti.

Avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifié par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoyant l'obligation de recueil de l'ensemble des ressources des partis par l'intermédiaire de leurs mandataires, la liste des donateurs et cotisants s'est révélée être un outil de contrôle efficace de la cohérence du poste comptable « *Cotisations des adhérents* » dans le compte de résultat d'ensemble, lorsqu'une partie ou la totalité des cotisations

était directement encaissée par le parti sans transiter par son mandataire.

Par ailleurs, à l'instar des pièces justificatives demandées par la commission sur le fondement de l'article 11-7 précité, la loi du 15 septembre 2017 rend désormais l'absence de transmission de leur liste des donateurs et cotisants par les partis politiques passible d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 15 000 euros.

IV. La loi pour la confiance dans la vie politique

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a renforcé les dispositions relatives au financement de la vie politique.

1. Les prêts de personnes morales et physiques

L'encadrement de la participation des personnes morales au financement des campagnes et des partis politiques, comme la limitation des dons que les personnes physiques peuvent légalement consentir, permettent un meilleur contrôle des ressources des partis politiques.

En effet, les nouvelles dispositions de la loi du 15 septembre 2017 tendent à restreindre le champ des financements envisageables à l'aide publique assurée par l'État, aux dons et cotisations versés par les personnes physiques, au concours apporté par un ou des partis(s), au produit de ses activités économiques et, éventuellement, à la souscription d'emprunts bancaires ; en effet, elles restreignent les possibilités de prêts de personnes morales et encadrent les prêts de personnes physiques.

1.1. Les prêts et garanties de personnes morales

Le législateur a qualifié les personnes morales pouvant octroyer des prêts à des partis politiques.

L'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée prévoit en effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2018 « *les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements*

de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts aux partis et groupements politiques ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques ». Les personnes qui ont consenti un prêt à un ou plusieurs partis ou groupements politiques en violation de l'article 11-4 encourent une peine de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

La commission a mis en œuvre cette nouvelle disposition à la suite d'une convention de prêt conclue en 2018 par un parti politique avec une société civile immobilière, dont elle a eu connaissance dans le cadre de l'instruction des comptes 2017. La commission a décidé de signaler ces faits au procureur de la République territorialement compétent pour financement en provenance d'une personne morale non habilitée à consentir des prêts à un parti.

La commission s'est également assurée lors de l'instruction des comptes 2017 qu'une personne morale, qui s'est portée garante auprès d'un établissement de crédit pour un prêt consenti à un parti et qui n'était ni une formation politique, ni un établissement bancaire, n'avait pas consenti une nouvelle garantie à ce parti en 2018.

1.2. Les prêts de personnes physiques

La commission avait constaté lors de l'instruction des comptes que des personnes physiques, dont certains présidents de parti, consentaient des prêts non remboursés à des formations politiques ; elle voyait dans ces prêts un risque de contournement des règles relatives au plafond légal annuel de 7 500 euros fixé par le législateur pour les dons et cotisations versés par une personne physique à une ou plusieurs formations politiques.

Le nouvel article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 limite la durée des prêts à cinq ans et renvoie à un décret en Conseil d'État la définition d'un dispositif d'encadrement permettant d'éviter qu'ils constituent en réalité des dons déguisés ; il prévoit aussi que le parti communique à la commission, dans les annexes de ses comptes, un état du remboursement du prêt consenti ainsi que, l'année de sa conclusion, une copie du contrat du prêt.

Le parti politique devra fournir au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée ainsi que de ses modalités et de ses conditions de remboursement et informer le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.

L'article 10 du décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi du 15 septembre 2017 énonce que « *les partis ou groupements politiques peuvent emprunter auprès de personnes physiques à un taux compris entre zéro et le taux d'intérêt légal en vigueur au moment du consentement des prêts.*

Le taux d'intérêt légal est celui applicable aux créances des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ces prêts sont consentis aux conditions suivantes :

- 1. La durée de chaque prêt est inférieure ou égale à 24 mois ;*
- 2. Le montant total dû par chaque parti ou groupement politique dans le cadre des prêts consentis par les personnes physiques est inférieur ou égal à 15 000 € ».*

Dans une décision du 26 juillet 2018, le Conseil d'État a précisé que s'agissant des prêts consentis à un taux supérieur au taux légal en vigueur au moment du consentement du prêt, le pouvoir réglementaire n'a fixé aucune autre condition ou limite que celles posées par le législateur¹⁷. Il a également précisé que les termes « montant total dû » visent l'ensemble des prêts, intérêts compris, reçus par chaque parti ou groupement politique. Ainsi, un parti politique ne peut percevoir plus de 15 000 euros au titre des prêts consentis par des personnes physiques dont les taux d'intérêts sont compris entre zéro et le taux légal.

Le suivi sur 24 mois de la totalité de ces prêts demandera une attention continue dans le temps des partis concernés comme de la commission, à laquelle toutes les informations nécessaires au contrôle devront être apportées.

¹⁷ CE, 26 juillet 2018 n° 418573.

2. Les liens financiers avec les candidats

L'article L. 52-8 du code électoral modifié par l'article 26 de la loi du 15 septembre 2017 dispose désormais que, parmi les personnes morales¹⁸, seuls les partis et groupements politiques et les établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, peuvent consentir des prêts à un candidat.

Les partis politiques peuvent donc consentir des prêts aux candidats à titre gratuit, c'est-à-dire sans intérêts.

La loi n'interdit pas aux partis de consentir des prêts aux candidats avec la stipulation d'un taux d'intérêts. Toutefois, les conditions dans lesquelles les partis politiques peuvent facturer des intérêts au titre de prêts octroyés à des candidats pour le financement de leur campagne sont encadrées.

L'article L. 52-8 du code électoral dispose en effet qu'un candidat ne peut contracter auprès d'un parti ou groupement politique des prêts avec intérêts que si ce dernier a lui-même souscrit des prêts à cette fin et dans la limite des intérêts y afférents (principe du prêt « miroir »). Dans sa décision du 21 décembre 2017 relative au compte de campagne de la candidate Marine Le Pen à l'élection présidentielle, la commission a considéré que « *les intérêts relatifs aux emprunts contractés par un candidat auprès d'une formation politique peuvent figurer au compte dans le seul cas où ladite formation politique a elle-même souscrit un emprunt bancaire spécifique pour le financement de la campagne et où elle refacture les intérêts qu'elle a payés à ce titre à l'établissement bancaire* ».

Cette règle impliquera donc des mesures d'instruction systématiques de la commission lors du contrôle des comptes et la fourniture par les candidats des pièces justificatives adéquates lui permettant de s'assurer du respect de cette disposition.

En effet, la commission devra demander aux formations politiques, dans le cas où celles-ci facturent des intérêts aux candidats à une élection, la convention de prêt conclue avec l'établissement financier afin de s'assurer que le taux facturé par le parti au

¹⁸ Le nouvel article L. 52-7-1 a quant à lui encadré les prêts de personnes physiques aux candidats.

candidat ne dépasse pas le taux d'intérêt du prêt souscrit par le parti auprès de l'établissement bancaire prêteur.

3. Un nouveau règlement comptable

Depuis la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, les partis ou groupements politiques ont l'obligation de tenir une comptabilité qui se réfère, pour les exercices ouverts postérieurement au 31 décembre 2017, à un règlement établi par l'Autorité des normes comptables.

Aucun règlement n'étant adapté aux spécificités de la comptabilité des partis ou groupements politiques, la loi renvoie expressément à un règlement de l'Autorité des normes comptables pour la fixation des règles d'établissement des comptes d'ensemble et des comptes annuels.

Le collège de l'Autorité des normes comptables (ANC) a adopté le règlement n° 2018-03 du 12 octobre 2018 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques, qui a été homologué par arrêté publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2018. Ce document a une valeur réglementaire et s'applique aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques afférents aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018. Il s'agit d'un changement de méthode comptable qui engage nécessairement les formations politiques.

Il importe que chaque commissaire aux comptes appréhende au mieux dès l'exercice 2018 le nouveau règlement comptable afin de s'assurer que la comptabilité de l'ensemble des formations politiques soit conforme aux nouvelles prescriptions attendues dès l'exercice 2018. Un nouvel avis technique de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes sera publié dans le premier semestre de l'année 2019 afin de prendre en compte les changements de présentation et d'établissement des comptes ainsi que les modifications législatives et réglementaires intervenues en 2017.

La commission – qui a commencé par ailleurs à informer les partis politiques de ce changement de méthode comptable – a adressé

à l'ensemble des formations politiques une circulaire relative au dépôt des comptes 2018 présentant notamment les nouveaux documents de synthèse d'ensemble (un bilan, un compte de résultat et une annexe) issus du nouveau règlement comptable.

3.1. Le périmètre des comptes

L'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit que la comptabilité des partis politiques retrace « *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* ». Depuis la loi du 15 septembre 2017, cette comptabilité doit, à compter de l'exercice 2018, inclure les comptes des organisations territoriales du parti dans des conditions définies par décret.

Le décret du 28 décembre 2017 précité énonce ainsi que « *les organisations territoriales comprennent les organisations qui sont affiliées au parti ou groupement avec son accord ou à sa demande ou qui ont participé localement, au cours de l'année considérée, à son activité ou au financement d'une campagne* ».

Plusieurs notions ont ainsi été introduites :

- celle d'affiliation au parti et de participation à l'activité du parti ;
- la prise en compte de la particularité des organismes à objet politique ne disposant pas de la personnalité morale.

L'enjeu du contrôle de la commission consiste à s'assurer qu'un parti politique n'exclut pas de son propre chef une de ses organisations territoriales, et qu'elle échappe aux contrôles du ou des commissaires aux comptes du parti, en minimisant son poids financier au regard des comptes d'ensemble du parti.

Les comptes déposés à la commission par les formations politiques étant des comptes d'ensemble au sein desquels les comptes de leurs organisations territoriales sont intégrés, le contrôle de ces derniers incombe aux commissaires aux comptes dans le cadre de leur mission de certification.

Ainsi, la formation politique doit communiquer au(x) commissaire(s)

aux comptes la liste exhaustive de ces structures et entités incluses dans les comptes d'ensemble ainsi que les documents comptables correspondants, en justifiant expressément toute évolution de ce périmètre par une information appropriée, en particulier, une structure exclue du périmètre au titre d'une année ne peut être réintégrée l'année suivante sans justification particulière.

Concernant la notion de participation locale, la présence d'un accord entre un parti et une structure tierce est un élément d'appréciation pour la définition du périmètre du parti. En outre, la commission considère, notamment en l'absence d'accord, que pour apprécier si une structure doit être considérée comme une organisation territoriale ayant participé localement à l'activité du parti au sens du décret n° 90-606 précité, il convient de distinguer d'une part, si la participation était ponctuelle ou régulière et d'autre part, si elle intervenait en période de campagne électorale ou non. En cas de participation locale régulière, les comptes de la structure doivent alors être intégrés aux comptes d'ensemble du parti en sa qualité d'organisation territoriale.

De même, le financement par une structure de la campagne d'un candidat soutenu par un parti conduira à qualifier cette dernière d'organisation territoriale du parti au sens du décret précité. Sa comptabilité devra en conséquence être intégrée aux comptes d'ensemble du parti.

En cas de contestation, il appartiendra au parti de démontrer que cette structure a financé sans son accord la campagne d'un candidat qu'il soutenait.

Il est à noter que la question du périmètre comptable est un sujet central pour les partis politiques ayant de nombreuses représentations locales. La correcte application des nouvelles règles nécessitera sans doute une période d'adaptation.

3.2. L'annexe aux comptes

La nouvelle annexe aux comptes d'ensemble doit comporter toute information de caractère significatif permettant aux utilisateurs des comptes d'ensemble de porter une appréciation sur le patrimoine,

la situation financière et le résultat de l'ensemble constitué par les entités comprises dans le périmètre des comptes d'ensemble. La liste des informations recensées dans le règlement de l'ANC n° 2018-03 n'est pas limitative (voir annexe 3 en fin de rapport).

La commission a mis à la disposition des partis politiques des modèles de comptes sur son site internet, conformes aux normes en vigueur et facilitant la préparation de la publication au *Journal officiel* de la République française des comptes d'ensemble des formations politiques pour l'année 2018.

3.3. La publication des comptes

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoyait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, une publication « *sommaire* » des comptes des partis politiques. Si aucun texte n'imposait de délai pour procéder à cette publication, la commission s'était fixée pour objectif de publier l'ensemble des comptes d'ensemble des partis politiques dans un délai raisonnable en dépit de l'augmentation constante du nombre de comptes publiés d'un exercice sur l'autre (voir graphiques ci-contre).

Désormais, pour les comptes des partis politiques arrêtés au titre de l'année 2018 et des années suivantes, la commission procédera à une publication intégrale des comptes déposés (hors données à caractère personnel) et mentionnera, en outre, les montants consolidés des emprunts souscrits, répartis par catégories de prêteurs et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats.

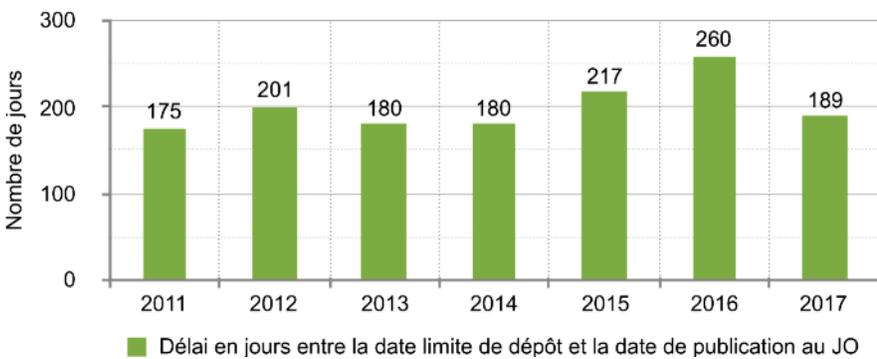
En pratique, il pourrait être envisagé, d'une part, la publication des données relatives aux prêts sur la plateforme ouverte des données publiques françaises (en plus de celles relatives aux données comptables des partis politiques) et d'autre part, une publication en ligne sur le site du *Journal officiel* des comptes des partis politiques à l'instar de ceux des associations et fondations d'entreprises ou des organisations syndicales et professionnelles.

Ainsi, la publication des comptes sera notablement élargie par

rapport à celle qui est actuellement faite. L'objectif poursuivi est de rendre accessibles les données relatives au financement de la vie politique dans des délais raisonnables et dans des formats compréhensibles par le grand public. S'agissant des comptes des partis politiques, la commission doit jouer un rôle de centralisation des données pour en permettre leur publication mais ne devrait avoir à les retraiter que pour l'exercice de ses contrôles. Il est, en conséquence, nécessaire qu'elle reçoive des données standardisées.

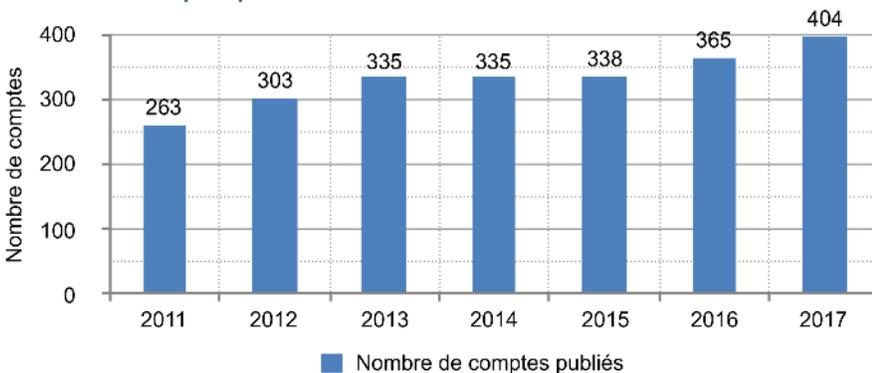
Graphique 7

Délai de publication des comptes d'ensemble des partis politiques



Graphique 8

Nombre de comptes publiés



Chapitre II

Les nouveautés concernant les mandataires

I. Les ressources

Depuis la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2018 « *les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent l'ensemble de leurs ressources, y compris les aides prévues à l'article 8, par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique* ».

Ainsi, désormais, l'ensemble des ressources du parti politique doit être perçu par le mandataire de la formation politique.

L'absence de définition donnée par le législateur au terme « ressource » (à l'exception de l'aide budgétaire publique) peut entraîner des difficultés pour recenser les types de recettes concernés par cette nouvelle obligation.

Afin de pallier ces difficultés d'interprétation, la commission après avoir reçu l'avis du groupe de travail dédié aux questions relatives aux partis et groupements politiques au sein du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, considère que les ressources au sens de la loi qui doivent être recueillies par l'intermédiaire d'un mandataire sont les ressources liées aux activités politiques c'est-à-dire celles du siège, des organisations territoriales et des organisations spécialisées du parti ou groupement politique.

En outre, il s'agit des ressources exogènes du parti ou groupement politique. Les flux internes entre le siège, les organisations territoriales et les organisations spécialisées ne sont pas visés.

La commission distingue ainsi deux catégories de ressources selon qu'elles sont ou non obligatoirement recueillies par le mandataire (voir annexe 3 en fin de rapport).

Par ailleurs, le contrôle par la commission du respect des règles de perception des dons et cotisations nécessitera en conséquence davantage de précisions par le mandataire. Il lui est, dorénavant, demandé d'accompagner ses justificatifs de recettes de l'exercice concerné d'un tableau récapitulant les mouvements de trésorerie.

En effet, les dons et cotisations seront difficilement identifiables au sein des relevés bancaires des mandataires. Il est donc indispensable que ces derniers s'astreignent à un suivi rigoureux de leurs recettes afin de distinguer les dons et cotisations, donnant lieu à la délivrance d'un reçu ouvrant droit à une réduction d'impôt, des autres recettes.

II. La nationalité des donateurs

Depuis la loi du 15 septembre 2017, l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 dispose désormais qu' « *une personne physique peut verser un don à un parti ou groupement politique si elle est de nationalité française ou si elle réside en France* ». Ces deux conditions alternatives de nationalité ou de résidence en France ne concernent que les dons consentis à une formation politique et non les cotisations qui lui sont versées.

En outre, en application de l'article 11 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 modifié, le mandataire est tenu d'indiquer sur les reçus délivrés aux donateurs et cotisants du parti « *s'il s'agit d'un don ou d'une cotisation ; [...] le montant, la date et le mode de règlement par chèque, espèces, carte bancaire, virement ou prélèvement automatique ainsi que l'identité, la nationalité et l'adresse du domicile fiscal du donateur ou du cotisant* ».

Ces nouvelles dispositions, qui sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2018, n'ont pas été anticipées par tous les partis politiques.

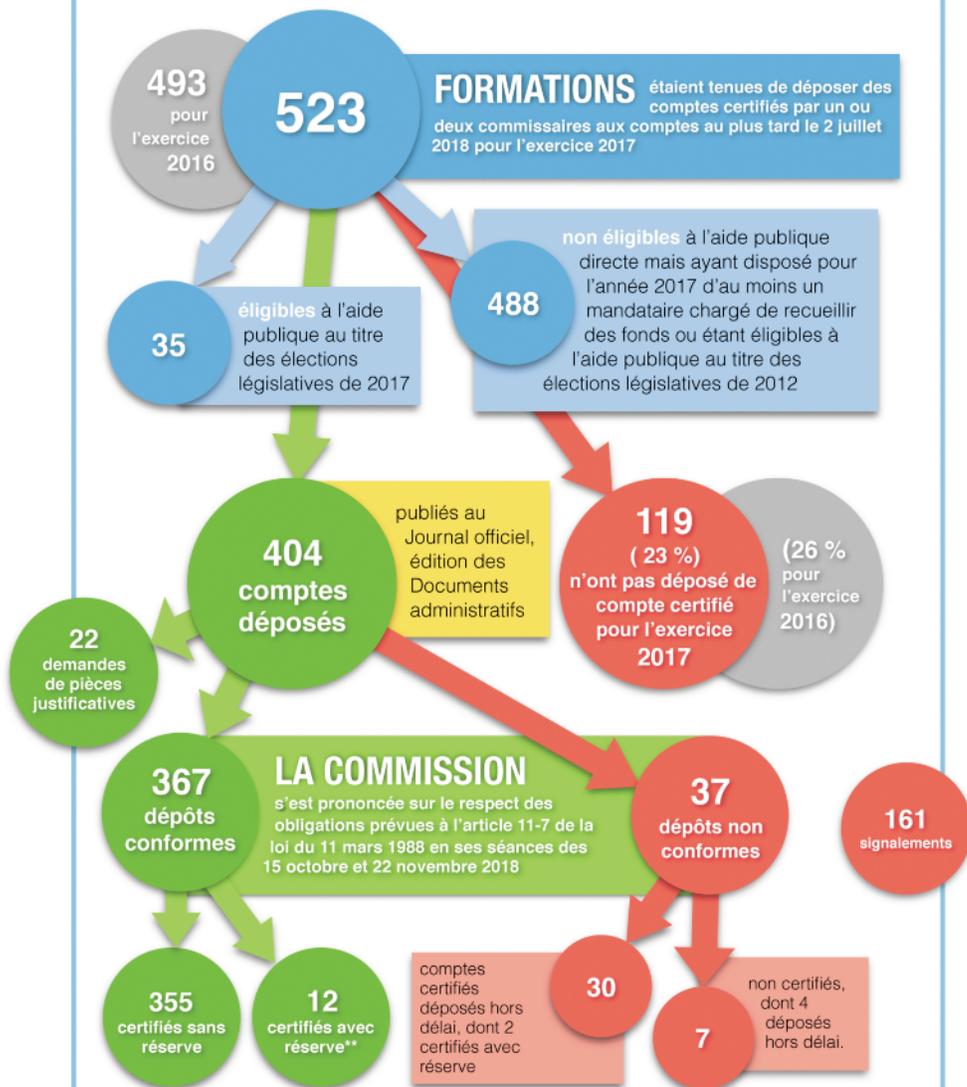
Elles ont pourtant fait l'objet de plusieurs rappels à l'attention de l'ensemble des formations politiques par la commission, par l'intermédiaire de son site internet, ou encore de sa circulaire du 13 avril 2018 relative aux comptes 2017 des formations politiques dont l'ensemble des partis politiques a été destinataire.

L'absence de mention de la nationalité n'invalide pas le versement du don et le droit à la réduction d'impôt si le domicile fiscal des donateurs est établi en France, la commission a pris la décision de ne pas invalider pour les mandataires des partis concernés les reçus au titre de l'exercice 2018 dans un tel cas de figure.

Néanmoins, s'agissant des donateurs résidant à l'étranger, la commission a exigé que la mention de leur nationalité soit dûment renseignée ; son absence entraînant nécessairement l'invalidation des reçus.

Pour les dons consentis aux partis au titre des exercices suivants, les mandataires seront tenus de renseigner l'ensemble des mentions obligatoires prévues à l'article 11 du décret du 9 juillet 1990 précité.

L'instruction des comptes 2017 des partis politiques en chiffres*



(*) L'avis relatif à la publication des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2017 a été publié au Journal officiel du 11 janvier 2019 et les comptes ont fait l'objet d'une publication dans les Documents administratifs du même jour.

(**) Ces réserves sont de portée et de nature très variables.

Partie **3** Troisième partie

**L'incidence des évolutions
juridiques sur les travaux
de la commission**

TROISIÈME PARTIE

L'INCIDENCE DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Chapitre I

La préparation de l'élection des représentants au Parlement européen

I. La loi du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen

La loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen comporte plusieurs dispositions qui concernent ou impactent directement les comptes de campagne et les travaux de la commission.

1. Une circonscription unique

L'article 1^{er} de la loi précitée a modifié l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui est désormais ainsi rédigé : « *La République forme une circonscription unique.* »

Il s'agit sur ce point d'un retour à la situation antérieure à la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 qui avait divisé le territoire national en huit circonscriptions pour l'élection des représentants au Parlement européen¹⁹. L'élection dans une circonscription nationale unique a existé jusqu'en 1999, la division en huit circonscriptions ayant été mise en œuvre pour les trois scrutins de 2004, 2009 et 2014.

¹⁹ Cf. CNCCFP, *Huitième rapport d'activité* (2004), pp. 7 et 11.

2. Le plafond des dépenses électorales

L'article 4 de la loi précitée a modifié l'article 19-1 de la loi du 7 juillet 1977, qui dispose désormais que *« pour l'application de l'article L. 52-11 du code électoral, le plafond des dépenses électorales pour une liste de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen est fixé à 9 200 000 € »*.

Ce nouveau plafond de 9 200 000 euros tient compte du fait que l'élection se déroule dans une circonscription unique ; il remplace le plafond de 1 150 000 euros pour chacune des huit circonscriptions instituées par la loi du 11 avril 2003.

Par ailleurs, la loi de 2018 dispose que *« ce plafond est augmenté, dans la limite de 2 % de son montant, des frais de transport aérien, maritime et fluvial, dûment justifiés, exposés par chaque liste de candidats, au départ et à destination des collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie »*.

Auparavant, l'article 19-1 de la loi de 1977, dans sa rédaction issue de la loi de 2003, disposait que *« les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats à l'intérieur de la circonscription outre-mer (...) ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses »*.

Il résulte des nouvelles dispositions que le plafond applicable à chaque liste est susceptible de varier entre 9 200 000 euros et 9 384 000 euros, en fonction des frais de transport aérien, maritime ou fluvial exposés par ces listes au départ et à destination des départements, régions et collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie. La commission sera amenée à vérifier que le dépassement, dans la limite de 2 % du plafond, correspond à des frais de transport au départ ou à destination de ces départements et collectivités.

En revanche, l'éventuelle augmentation du plafond ne devrait avoir d'impact sur le remboursement forfaitaire que pour les candidats déclarant un montant de dépenses électorales financées par leur apport personnel supérieur ou égal à 47,5 % de 9 200 000 euros, soit 4 370 000 euros. Dans ce cas, au regard des dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral, une fois recalculé le plafond des dépenses en ajoutant à 9 200 000 euros

le montant des frais de transport au départ ou à destination des départements et collectivités précitées (dans la limite de 2 % du plafond de base, soit 184 000 euros), le remboursement forfaitaire correspondra au plus faible des trois montants suivants :

- 47,5 % du plafond augmenté ;
- l'apport personnel ;
- les dépenses électorales.

3. L'annexe dédiée à la contribution des partis politiques

L'article 5 de la loi du 25 juin 2018 précitée a modifié l'article 19-2 de la loi du 7 juillet 1977, qui dispose désormais que « *pour l'application de l'article L. 52-12 du code électoral, chaque compte de campagne comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien à la liste de candidats ou qui lui apportent leur soutien ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements. L'intégralité de cette annexe est publiée avec le compte de campagne, selon les mêmes modalités. Les partis et groupements politiques mentionnés au présent article communiquent à la commission, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe* ». Ces dispositions reprennent à l'identique, pour l'élection des représentants au Parlement européen, celles applicables à l'élection présidentielle, issues de la loi organique du 25 avril 2016²⁰.

Il existait déjà auparavant une annexe 2 du compte de campagne, retraçant les contributions définitives des formations politiques au financement de la campagne électorale (versements définitifs des formations politiques au mandataire et dépenses payées directement par les formations politiques). Les nouvelles dispositions applicables à l'élection des représentants au Parlement européen ont été mises en œuvre dans le cadre de la mise à jour du formulaire et des annexes du compte de campagne (cf. ci-dessous, II). L'annexe 2 retrace désormais, outre les dépenses payées à titre définitif, les prestations facturées ou refacturées au mandataire.

²⁰ Cf. CNCCFP, *Dix-huitième rapport d'activité* (2016), pp. 85-86 et 92 ; et *Dix-neuvième rapport d'activité* (2017), p. 30.

Comme elle l'a déjà noté dans son *Dix-huitième rapport d'activité*, la modification législative intervenue renforce la capacité de la commission à interroger les partis politiques sur les opérations retracées dans les comptes de campagne. Lors de l'instruction des comptes de campagne des listes de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen, la commission ne disposera pas encore des comptes des partis politiques pour l'année 2019, qui devront être déposés avant le 30 juin 2020, mais elle pourra demander aux partis politiques les pièces comptables et justificatifs nécessaires à la vérification des éléments déclarés.

4. Le délai de quatre mois en cas de contentieux

Dans le cas général, à l'exception de l'élection du Président de la République, lorsque le scrutin fait l'objet d'un contentieux devant le juge de l'élection, la commission ne dispose que de deux mois après la date limite de dépôt des comptes pour prendre ses décisions.

Dans le cas de l'élection des représentants au Parlement européen, l'article 6 de la loi du 25 juin 2018 précitée a modifié l'article 2 de la loi du 7 juillet 1977 qui dispose désormais que « *le délai de deux mois prévu au premier alinéa de l'article L. 118-2 du même code²¹ est porté à quatre mois* ».

Si le Conseil d'État est saisi de contestations de l'élection des représentants au Parlement européen, la commission devra donc se prononcer sur les comptes de campagne des candidats à cette élection dans le délai de quatre mois (et non deux mois) après la date limite de dépôt des comptes de campagne fixée au 2 août 2019, soit au plus tard le 2 décembre 2019. Cette modification législative s'avérait indispensable, eu égard au volume des comptes à contrôler pour une élection se déroulant dans le cadre d'une circonscription unique couvrant l'ensemble du territoire national.

²¹ À savoir : le code électoral.

II. La mise à jour des outils du candidat

Les services de la commission effectuent régulièrement, et en tout état de cause avant chaque élection générale, la mise à jour des outils mis à disposition des candidats, disponibles sur le site internet www.cnccfp.fr (guide du candidat et du mandataire, formulaire et annexes du compte de campagne, notice pratique pour remplir le compte de campagne, etc.).

Au cas d'espèce, un Guide du candidat et du mandataire spécifique à l'élection des représentants au Parlement européen a été rédigé pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires intervenues, en particulier de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 relatives à la confiance dans la vie politique, du décret du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de cette loi, de la loi du 25 juin 2018 et du décret n° 2018-918 du 26 octobre 2018 relatifs à l'élection des représentants au Parlement européen.

Les annexes du compte de campagne ont été entièrement refondues pour tenir compte des évolutions législatives et réglementaires précitées. Ces annexes sont désormais disponibles sous une forme numérique, rendue nécessaire par les nombreuses informations supplémentaires demandées en application des nouvelles obligations issues de la loi du 15 septembre 2017 précitée. Elles doivent dorénavant indiquer la nationalité et l'adresse du domicile fiscal des donateurs²² ; le taux et la durée des prêts consentis par une personne physique²³, prêts qui doivent faire l'objet d'un suivi ; l'identité des prêteurs personnes morales (établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen)²⁴.

²² En application de l'article L. 52-8 du code électoral modifié par la loi du 15 septembre 2017.

²³ En application des articles L. 52-7-1 du code électoral, modifié par la loi du 15 septembre 2017 et R.39-2-1 du même code, créé par le décret du 28 décembre 2017.

²⁴ En application de l'article L. 52-8 du code électoral modifié par la loi du 15 septembre 2017.

L'ensemble de ces modifications a été adopté en concertation avec les représentants des professions comptables, après discussion dans le cadre du groupe de travail conjoint de la commission avec le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, qui a tenu six réunions en 2018.

III. L'ouverture de la période électorale

La période de prise en compte des recettes et dépenses électorales pour l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019 s'est ouverte le 1^{er} novembre 2018, conformément aux dispositions combinées des articles L. 52-4, L. 52-11 et L. 52-12 du code électoral.

Ainsi que le précise le décret n° 2019-188 du 13 mars 2019 portant convocation du corps électoral, cette période de prise en compte des recettes et dépenses commence :

- avant la période de déclaration officielle des candidatures (du 5^e lundi précédant le jour du scrutin au 4^e vendredi précédant le jour du scrutin²⁵, soit du mardi 23 avril au vendredi 3 mai 2019) ;
- et avant la période de la campagne électorale officielle (du 2^e lundi qui précède la date du scrutin à la veille du scrutin à minuit²⁶, soit du lundi 13 au vendredi 25 mai 2019)²⁷.

Les candidats et les têtes de listes n'étaient généralement pas connus avant le 1^{er} novembre 2018. Toutefois, il était possible de

²⁵ Conformément aux articles 10 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée et 3 du décret du 28 février 1979 modifié portant application de cette loi.

²⁶ Conformément aux articles 15 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée et R. 26 du code électoral.

²⁷ À noter : la période de prise en compte des recettes et dépenses électorales commence également trois mois avant la période (de trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection) au cours de laquelle les opérateurs de plate-forme en ligne sont désormais soumis à un certain nombre d'obligations et le juge des référés peut prescrire toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser la diffusion d'allégations ou d'imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin, en application des articles L. 163-1 et L. 163-2 du code électoral, rendus applicables à l'élection des représentants au Parlement européen par l'article 3 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (cf. nouvel article 14-2 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée, relative à l'élection des représentants au Parlement européen).

déclarer un mandataire financier ou une association de financement électoral dès cette date, et le cas échéant, les comptes de campagne devront retracer à partir du 1^{er} novembre 2018 les recettes et les dépenses qui présentent un caractère électoral.

Les services de la commission procèdent à un suivi de la campagne, sur la base des informations publiées dans la presse et de celles publiées par les partis politiques et les candidats, tant sur leurs sites internet que dans les réseaux sociaux.

Ajout du 13 mai 2019, suite à la publication le 6 mai d'un avis du Conseil d'État au Gouvernement

Le Conseil d'État, saisi par le Premier ministre sur les modalités d'intervention des partis politiques européens dans le cadre des élections des représentants au Parlement européen en France, a estimé dans un avis rendu le 19 mars 2019, publié le 6 mai 2019, qu'il résulte de l'article 10 du traité sur l'Union européenne, des alinéas 1 et 2 de l'article 21 et de l'article 23 du règlement (UE, EURATOM) n° 11/41/2014 du Parlement et du Conseil du 22 octobre 2014 que « *les partis politiques européens peuvent participer, y compris financièrement, à la campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen en France, seuls ou conjointement avec des partis nationaux* ».

Ces dispositions sont, aux termes de cet avis, directement applicables en droit national et l'emportent sur les restrictions prévues, pour les partis, à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 et, pour les candidats, à l'article L. 52-8 du code électoral qui est applicable à l'élection des représentants au Parlement européen.

En conséquence, si un parti européen engage des dépenses dans le cadre de la campagne électorale relative à l'élection des représentants au Parlement européen, celles-ci devront figurer au compte de campagne de la liste. La commission a été amenée à modifier l'information délivrée aux candidats et à publier sur son site internet une nouvelle version du *Guide du candidat et du mandataire pour l'élection des représentants au Parlement européen*, complété sur cette question de la participation des partis politiques européens auquel elle invite le lecteur à se reporter.

Chapitre II

La mise en conformité au règlement général sur la protection des données

Le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données communément appelé Règlement général sur la protection des données (RGPD) est entré en application le 25 mai 2018.

La mise en œuvre de cette réglementation revêt une particulière importance pour la commission qui détient, eu égard à son domaine d'activité, de nombreuses données sensibles.

I. Les principales obligations

Le règlement est d'application directe dans le droit interne mais a ménagé des marges de manœuvre nationales. La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978²⁸, dite *Informatique et Libertés*, dont le maintien dans l'ordre juridique interne a été justifié par sa valeur symbolique, a nécessité son adaptation au RGPD. Celle-ci n'a été effectuée que partiellement par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, cette dernière ayant habilité le Gouvernement, pour l'achèvement et la mise en cohérence de la loi de 1978, à prendre une ordonnance. Celle-ci²⁹ a été publiée le 13 décembre 2018 au Journal officiel et devra être ratifiée.

Le règlement est venu renforcer les droits des personnes concernées par les traitements et a mis en place une logique de responsabilisation des acteurs fondée sur l'évaluation du risque et l'obligation de prouver en permanence la conformité.

²⁸ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

²⁹ Ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

Les responsables de traitement et leurs sous-traitants doivent se conformer à une nouvelle logique mise en place par le règlement substituant une approche par la responsabilisation à l'ancienne logique consistant à respecter les obligations préalables de déclaration et d'autorisation auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Désormais, les acteurs doivent s'inscrire dans une logique permanente de mise en conformité tant en amont que tout au long de la durée de vie des traitements qu'ils mettent en œuvre. Ils doivent adopter des mesures techniques et organisationnelles, les réexaminer et les actualiser régulièrement, afin de s'assurer que les traitements sont effectués conformément aux prescriptions du règlement.

Le responsable du traitement doit appliquer les principes de protection des données tels qu'ils sont décrits à l'article 25 du règlement et tenir le registre prévu à l'article 30. Il doit également coopérer avec l'autorité de contrôle et effectuer les analyses d'impact obligatoires dans les cas prévus par le RGPD³⁰ et les cas figurant sur la liste publiée par l'autorité de contrôle des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données est requise³¹.

Pour conseiller et informer le responsable du traitement, le règlement rend obligatoire la désignation d'un délégué à la protection des données (DPD) dans certains cas relatifs à la nature de ses activités et dans tous les cas au sein des autorités publiques. Le délégué doit pouvoir contrôler le respect du règlement.

³⁰ Art. 35 point 1 : « Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. »

³¹ Délibération n° 2018-326 du 11 octobre 2018 portant adoption de lignes directrices sur les analyses d'impact relatives à la protection des données (AIPD) prévues par le règlement général sur la protection des données (RGPD) et Délibération n° 2018-327 du 11 octobre 2018 portant adoption de la liste des types d'opérations de traitement pour lesquelles une analyse d'impact relative à la protection des données est requise.

II. La mise en œuvre de la conformité par la commission

La commission a fait le choix de désigner un délégué interne à la commission pour des raisons de rationalisation budgétaire et de connaissance de l'environnement de travail. Cet agent, conformément aux dispositions de l'article 37.5 du règlement, a été désigné sur la base de ses qualités professionnelles et, en particulier, de ses connaissances spécialisées du droit et des pratiques en matière de protection des données. Une lettre de mission a été rédigée à son attention.

Le délégué a bénéficié de formations lui permettant d'entretenir ses connaissances spécialisées par le suivi tant d'un atelier organisé à la CNIL que d'une formation au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) avant, à son tour, de procéder à la formation, par petits groupes, de l'ensemble des agents de la commission. Il a procédé à la diffusion en interne des divers textes applicables ainsi que des dispositifs de droit souple (guides diffusés par la CNIL pour la tenue du registre, l'analyse d'impact, les obligations des sous-traitants, etc.) et de ses propres supports de formation sur un outil partagé accessible aux agents tandis qu'il a expliqué son rôle dans un outil de communication interne.

Le délégué a prodigué ses conseils relativement à la rédaction des mentions d'information obligatoires. Un espace « données personnelles » accessible à chaque page visitée a été ouvert sur le site de la commission ainsi qu'une adresse électronique dédiée dpd@cncf.fr destinée aux personnes souhaitant exercer leurs droits sur leurs données à caractère personnel traitées par la commission. Un travail de mise en conformité des formulaires de comptes de campagne a été réalisé, ils ont été munis de mentions d'information à destination des personnes faisant l'objet d'un traitement pour satisfaire à l'obligation de transparence et faciliter l'exercice des droits.

Pour se conformer à son obligation de ne traiter qu'avec des prestataires présentant des garanties suffisantes, la commission, en tant que responsable de traitement, effectue une revue de ses

contrats en cours avec ses sous-traitants actuels pour y insérer, par avenants, les clauses prévues par l'article 28 du RGPD. La commission exige désormais le respect de ces mêmes clauses.

Dans le cadre de l'exercice de sa mission, la commission effectue des traitements nécessaires au respect d'une obligation légale dont elle est chargée de vérifier le respect et relevant de l'exercice de l'autorité publique dont elle est investie. Les textes qui autorisent certains de ses traitements font l'objet d'une révision à l'aune des principes du règlement.

La commission a confié à un prestataire spécialisé en analyse de données un recensement automatisé de données à caractère personnel devant permettre d'aboutir à une revue exhaustive de celles-ci dans ses traitements. Une « *cartographie* » doit en découler. La revue de licéité de l'ensemble des traitements sera ensuite réalisée et le renseignement de chaque traitement dans le registre sera effectué.

Le projet de dématérialisation impliquera une forte prise en considération des nouvelles obligations imposées par le RGPD avec notamment la réalisation d'études d'impact détaillées selon les modèles et guides diffusés par la CNIL.

Des modèles de clauses et des procédures à appliquer en cas d'incident de sécurité sur les données sont actuellement développés.

Chapitre III

La diffusion de l'information par la commission

I. La publication des comptes

1. L'évolution des publications des comptes

La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats ainsi que la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont modifié les dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral relatives aux publications ainsi que celles de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Les obligations de publication incombant à la commission ont été ainsi largement modifiées pour permettre au citoyen d'exploiter plus facilement et de manière plus complète l'information. Cette évolution s'applique aux publications des élections de 2018 (partielles et territoriales), à celle des comptes des partis pour 2018 (qui seront déposés en juin 2019) ainsi qu'à celle des états de dépenses relatifs à la consultation référendaire en Nouvelle-Calédonie.

Désormais, s'agissant des élections, la commission doit publier les comptes dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, enrichi d'informations sur les prêteurs en application de l'article L. 52-12 du code électoral : « *[la commission] indique notamment les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer cette campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales [...]* ».

Concernant les partis politiques, la commission n'assure plus la publication « *sommaire* » des comptes mais la publication des comptes tels que déposés. Y figureront les montants consolidés des emprunts souscrits, répartis par catégories de prêteurs et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats.

2. La mise en œuvre des nouvelles obligations de publication

Cette évolution des textes en matière de publication induit que la commission puisse disposer de données déjà présentées dans un standard exploitable.

La commission assure actuellement une publication au *Journal officiel* (via le logiciel SOLON) par la parution d'un avis dans l'édition des Lois et règlements et des comptes eux-mêmes dans l'édition des Documents administratifs. Le site de la commission renvoie au site du *Journal officiel* et à la plate-forme *data.gouv.fr* sur laquelle sont disponibles les données ayant servi à la publication.

Un travail a été engagé avec la Direction de l'information légale et administrative et en son sein avec la rédaction du *Journal officiel*, pour étudier les différentes modalités de publication et les vecteurs possibles dans cette mise en œuvre d'une publication enrichie.

À la suite de cet échange, une difficulté est apparue concernant le format à envisager pour publier les données des comptes de campagne et des partis politiques. En effet, l'enrichissement des informations dans un format aisément réutilisable et exploitable implique une augmentation du volume des fichiers, peu compatible avec la publication au *Journal officiel*.

La commission assurera par ailleurs une mise en ligne des éléments de publication sur la plate-forme ouverte des données publiques (*data.gouv.fr*) dans la forme décidée par les pouvoirs publics.

Au-delà de cette contrainte matérielle se pose la question d'un éventuel élargissement des données mises à disposition via la publication. Une décomposition de l'origine des recettes au niveau de l'apport personnel et même, s'agissant des dépenses, la présentation dans un document annexe des éléments concernant les contributions des partis à la campagne électorale permettraient une analyse réciproque du financement des partis et de celui des comptes de campagne.

II. Autres actions de communication

1. Les délégations étrangères

La commission a été sollicitée par le ministère de l'Intérieur, par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, par des organismes tels que la commission de Venise ou par des commissions électorales nationales pour recevoir des délégations de personnalités intéressées par ses missions : ces délégations souhaitent connaître les principaux moyens d'actions, les difficultés de mise en œuvre, les souhaits d'évolution législative de la commission.

En 2018, la commission a reçu six délégations, généralement accueillies par le président assisté de certains chefs de service et de chargés de mission afin de répondre le mieux possible aux questions diverses qui sont posées.

1.1. La délégation turque reçue le 20 mars 2018

À la demande de la Commission européenne relayée par le ministère de l'Intérieur (direction de la coopération internationale), a été reçue une délégation composée de trois magistrats et d'un conseiller justice de l'ambassade de Turquie. Cette délégation était chargée d'élaborer un projet de loi devant être achevé fin 2018, la Turquie ne disposant pas d'une loi électorale générale unique. Une commission avait été constituée pour étudier des propositions de regroupement et de modernisation des textes existants et des lois relatives aux élections dans plusieurs États : la France, la Suède et l'Allemagne.

Les élections en Turquie étaient suivies par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) qui avait publié des rapports d'observations à la suite de chacun des scrutins. L'harmonisation aux normes européennes du cadre légal des élections en Turquie avait été préconisée.

Cette visite de travail a permis aux trois magistrats en charge de l'élaboration du projet de loi électorale de partager l'expérience de la commission sur tous les domaines concernant sa mission et sur des points plus précis tels que le remboursement des candidats, les financements des partis.

1.2. La délégation biélorusse reçue le 21 mars 2018

Dans le cadre du Programme d'invitation des personnalités d'avenir, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères a demandé à la commission de recevoir deux députées à la Chambre des représentants de l'Assemblée nationale biélorusse. Les questions ont porté notamment sur le fonctionnement des institutions et sur celui des partis politiques en France.

1.3. La délégation estonienne reçue le 22 mai 2018

Dans le cadre du même Programme d'invitation des personnalités d'avenir, la commission a reçu à Paris un membre du cabinet du Premier ministre en vue des élections législatives de 2019. Cette personnalité a souhaité s'informer sur les règles applicables en France en matière de financement et de contrôle des campagnes électorales.

1.4. La délégation malgache reçue le 19 juin 2018

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) de Madagascar s'est adressée au ministère de l'Intérieur afin de bénéficier de l'aide de la France dans la perspective d'échéances électorales importantes, l'élection présidentielle à la fin de l'année 2018 et les élections législatives au début de l'année 2019.

Dans ce contexte, l'ambassade de France à Tananarive et le Centre de crise et de soutien du Quai d'Orsay ont souhaité que la France puisse apporter un appui consistant et visible à la Commission électorale et à son président. La direction de la coopération internationale du ministère de l'Intérieur a été mandatée pour concevoir et mettre en œuvre une visite de travail de la CENI notamment à la commission. Cette visite de travail à Paris a contribué à soutenir la CENI et à compléter la participation au dispositif onusien d'aide aux élections dont Madagascar bénéficie. Parmi les sujets d'intérêt de la CENI figuraient l'organisation et les modalités de la campagne électorale mais également les moyens humains et matériels ainsi que les méthodes de travail internes de la commission.

1.5. La délégation albanaise reçue le 10 juillet 2018

À la demande du Conseil de l'Europe, les membres de la délégation reçue étaient deux députés de la Commission parlementaire spéciale pour la réforme électorale, et cinq représentants de la Commission électorale centrale (CEC) d'Albanie, dont le président, le vice-président et les directeurs des services juridique et financier.

Une réforme électorale est souhaitée en Albanie pour une meilleure transparence des financements des partis politiques et campagnes électorales. La CEC est l'organe indépendant permanent chargé de préparer et superviser les élections législatives et locales de la République d'Albanie, elle est composée de 7 membres nommés par le parlement.

Les thèmes abordés ont été le cadre juridique du financement des partis politiques, l'organisation et le fonctionnement de la commission et les outils de contrôle des campagnes électorales.

1.6. La délégation roumaine reçue les 11 et 12 octobre 2018

C'est à la demande du président de l'Autorité électorale permanente de Roumanie (AEP) qu'une délégation a été accueillie par la commission.

Le but de cette visite était d'échanger les expériences et les bonnes pratiques. La délégation roumaine s'est particulièrement intéressée à la transparence des ressources des partis politiques et des campagnes électorales, aux mécanismes de contrôle utilisés par la commission mais également aux moyens humains et matériels de la commission.

2. L'information du citoyen

2.1. Le site internet

Le site de la commission permet de consulter nombre de documents utiles parmi lesquels :

- les publications parues au *Journal officiel*, relatives aux comptes de campagnes (qui retracent le montant des dépenses et des recettes déclarées par les candidats, le sens de la décision de la

commission et le montant du remboursement arrêté) et celles relatives aux comptes d'ensemble des partis politiques (périmètre, bilan d'ensemble et compte de résultat d'ensemble) ;

- les rapports d'activité de la commission depuis 2004 ;
- les documents et formulaires destinés aux candidats et à leurs mandataires, soit : le guide du candidat et du mandataire mis à jour pour chaque élection générale, les foires aux questions, les formulaires de compte et leurs annexes et les notices d'information pratique ;
- les documents et formulaires destinés aux partis politiques et à leurs mandataires mis à jour pour chaque exercice comptable ainsi qu'une lettre d'information mise en place par la commission fin 2017 pour communiquer spécifiquement sur les nouvelles dispositions et accompagner leur mise en œuvre ;
- les textes applicables, des documents téléchargeables et des plaquettes d'informations relatives aux missions de la commission en français, anglais et espagnol ;
- des articles de presse, des extraits d'émissions de radio et de télévision, les communiqués de presse diffusés par la commission, et des extraits de vidéos des dernières conférences de presse tenues à la commission.

2.2. Les réunions de presse

En 2018 le président a tenu deux réunions de presse devant une vingtaine de journalistes. Des extraits vidéo de ces deux réunions sont consultables sur le site à la rubrique « *presse et communication* ».

La première a eu lieu le 19 février 2018 après les commentaires parus dans la presse liés à l'instruction des comptes de campagne relatifs à l'élection du Président de la République de 2017.

La seconde s'est déroulée le 17 juin 2018 pour la présentation du *Dix-neuvième rapport d'activité* de la commission traitant notamment du contrôle des comptes de campagne des candidats à la présidentielle et aux élections législatives de 2017.

3. La communication des comptes des candidats et des partis politiques

3.1. Les textes

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, reprise dans le Code des relations entre le public et l'administration (CRPA), pose le principe, sous réserve, de la communication par les administrations des documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande.

3.2. Les avis de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et leurs suites juridictionnelles

La commission s'appuie sur différents avis de la CADA et sur les décisions de la juridiction administrative.

En 2001, la CADA a énuméré les pièces communicables du compte de campagne en excluant les dons et l'apport personnel du candidat. En 2004, elle a estimé communicable le nom des commissaires aux comptes et en 2006, les comptes des partis et leurs annexes.

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. La commission a contesté cette 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 à la commission de procéder à cette communication. Depuis cette date, les procédures contradictoires des comptes de campagne et des comptes de partis politiques, une fois les recours expirés, sont accessibles sur demande écrite.

En 2015, la CADA s'est prononcée pour le caractère communicable des études d'opinion contenues dans les pièces justificatives

avec, toutefois, deux réserves que sont le respect de la vie privée et la réutilisation faite des informations communiquées, par référence au Code de la propriété intellectuelle (CPI).

En 2017, à la suite d'un refus par la commission de communiquer les signalements faits par des tiers sur certains comptes de campagne, la CADA a émis un avis défavorable au demandeur. Ce document, non anonymisé, n'est communicable qu'à son auteur et ne peut être divulgué aux tiers, y compris à la personne visée par le signalement, dès lors que cette communication révèle le comportement de son auteur dans des conditions susceptibles de lui porter préjudice.

À la suite d'une saisine de la CADA par un journaliste, après refus de la commission de communiquer les éléments constitutifs d'un prêt accordé à un parti politique, le tribunal administratif de Paris a ordonné la communication de ladite convention de prêt une fois les coordonnées bancaires du parti occultées. Le parti avait fait valoir l'existence d'une clause de confidentialité avec un établissement prêteur étranger excluant la communication des modalités du prêt au motif que cela pouvait nuire aux intérêts de la formation politique. La commission, bien qu'ayant eu lors de son contrôle accès aux modalités du prêt, n'avait pas accepté de les communiquer aux demandeurs en raison de la protection du secret des affaires et de la volonté expresse du parti. Le Conseil d'État, saisi par le parti concerné, a annulé³² le jugement du 7 mars 2018 du tribunal administratif de Paris et jugé que devraient être occultées les mentions relatives aux coordonnées bancaires ainsi que celles relatives à la durée et au taux d'intérêt de ce prêt. Par ailleurs, cette décision précise que les comptes des partis politiques ne sont communicables qu'après publication des comptes au *Journal officiel*.

Les nouvelles obligations de publication, sous réserve de leurs modalités évoquées précédemment, ne remettent pas en cause cette analyse dès lors que le législateur a maintenu la publication des comptes au *Journal officiel*. Auparavant, la commission se fondant sur un avis antérieur de la CADA, communiquait aux tiers les documents relatifs aux comptes des partis dès leur dépôt.

³² Décision n° 420467 du 13 février 2019.

3.3. La pratique de la communication des documents administratifs par la commission

En plus des publications simplifiées des comptes, tout intéressé peut formuler une demande pour consulter une copie détaillée et anonymisée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques mais aussi celle des décisions une fois notifiées aux candidats.

Les procédures contradictoires relatives aux comptes des partis sont également accessibles. Leur communication a connu une progression sensible depuis que la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a permis à la commission de demander communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle.

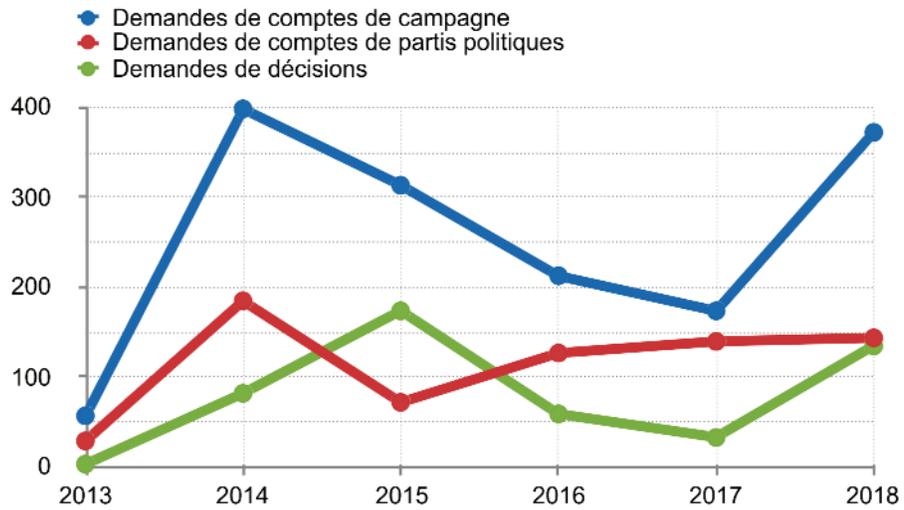
La communication des comptes de campagne et de la procédure contradictoire fait l'objet depuis de nombreuses années d'un nombre croissant de demandes

Comme l'a déjà souligné la commission dans ses précédents rapports d'activité, la charge de travail que ces consultations occasionnent est lourde. Ainsi un traitement préalable effectué par des agents de la commission est nécessaire pour mettre chaque compte en état de consultation. Si le compte se présente sous forme papier, il est préalablement photocopié pour préserver l'original. Cette copie est anonymisée conformément aux prescriptions issues du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), enregistrée en référence à une demande et classée pour qu'une consultation soit effectuée sur place ou à la suite d'un envoi postal. Pour les pièces sous forme électronique, la communication est, conformément aux dispositions de l'article L.311-9 du CRPA, effectuée électroniquement.

Le graphique qui suit montre la progression du nombre des demandes de 2013 à 2018.

Graphique 9

Progression annuelle des demandes de communication de 2013 à 2018



Chapitre IV

Les avancées du projet de dématérialisation

I. L'évolution des procédures dématérialisées précédemment mises en place

La dématérialisation et le développement des téléprocédures constituent des enjeux centraux de l'évolution et de la modernisation des pratiques administratives. La commission a, dès 2014, initié des consultations qui ont débouché sur une étude relative à la faisabilité juridique et technique de la dématérialisation des comptes d'ensemble des partis politiques et des comptes de campagne. La commission poursuit ce projet dans le cadre des objectifs du plan gouvernemental *Action publique 2022*, énoncés en octobre 2017 et au cœur desquels la dématérialisation des relations entre le public et l'administration a été placée. Une seconde phase d'étude a donc été engagée à la commission en octobre 2018, visant à définir les scénarii détaillés quant au périmètre, au support technique et aux échéances du projet.

En parallèle à ce projet, visant à une mise en œuvre intégrée de la dématérialisation des procédures de la commission, les procédures déjà dématérialisées continuent à être développées. Il s'agit notamment de celles liées à la transmission des listes uniques des donateurs et cotisants des partis politiques entrant dans le champ de la loi du 11 mars 1988 ainsi que des formules numérotées de reçus-dons délivrés par lesdits partis.

Depuis 2014, année pour laquelle les partis politiques devaient communiquer par voie dématérialisée à la commission la liste de leurs donateurs et cotisants pour la première fois, le nombre de partis ayant déposé *in fine* leur liste n'a cessé d'augmenter : 122 partis sur 285 (43 %) en 2015, 164 sur 288 en 2016 (57 %), 200 sur 312 en 2017 (64 %) et 284 sur 334 en 2018 (85 %).

Afin d'améliorer encore ce ratio, un portail de dépôt et de contrôle des listes a été mis en place au printemps 2018. L'application ainsi développée permet aux formations politiques concernées de s'assurer qu'elles respectent bien le cahier des charges par l'envoi d'un rapport de conformité une fois le dépôt effectué. L'application permet également à la commission de contrôler que les dons et cotisations versés par une même personne à plusieurs partis politiques ne dépassent pas le montant maximum autorisé par la loi, à savoir 7 500 euros par an et par personne physique, tous partis confondus.

De même, depuis l'exercice 2014, le nombre de partis souhaitant procéder à la dématérialisation de leurs reçus n'a cessé de croître (voir graphique ci-dessous). Pour les fonds perçus en 2017, 433 503 reçus ont été édités en 2018 sous format numérique par la commission pour 150 408 reçus papiers délivrés.

Comme pour le dépôt de la liste des donateurs et cotisants, la commission a mis à disposition des formations politiques concernées au printemps 2018 un portail de dépôt des différents fichiers à produire en vue de l'édition des reçus. Une application parallèle permet aux déposants de contrôler la conformité de ces fichiers aux cahiers des charges émis par la commission.

Graphique 10

Nombre de partis ayant recours à la procédure de dématérialisation des reçus



(*) Comme pour les données présentées concernant l'exercice 2017 dans le rapport d'activité précédent, le nombre de partis volontaires pour la dématérialisation des reçus pour l'exercice 2018 n'est pas définitif au moment de la rédaction du présent rapport et est susceptible de croître.

Le développement des procédures dématérialisées, outre l'évolution générale des pratiques administratives et de la société dans son ensemble, est rendu d'autant plus nécessaire par les obligations de publicité auxquelles la commission doit répondre. Celle-ci doit désormais publier les comptes dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, conformément aux dispositions des lois du 6 mars 2017 et du 15 septembre 2017. En l'absence de la réception par la commission, dans un format exploitable, des informations qui devront être publiées et eu égard à leur nombre, la mise en œuvre de ces dispositions continue de nécessiter un lourd travail de saisie.

II. Préparation du scénario de dématérialisation

Une première étude sur la faisabilité juridique et technique de la dématérialisation des comptes d'ensemble des partis politiques et des comptes de campagne a été achevée en avril 2018 et a conclu qu'aucun obstacle majeur ne s'oppose à ce que cette voie soit poursuivie.

La seconde phase d'étude engagée en octobre 2018 vise à définir le périmètre, le support technique et le calendrier de la dématérialisation qui devront être précisément définis à son issue, vers la fin du printemps 2019. Pour ce faire, la commission a entrepris une démarche de consultation de l'ensemble des acteurs concernés, tant du point de vue de l'établissement et du dépôt des comptes que de leur contrôle et de leur publication, afin d'identifier de façon pertinente et concertée les attentes et préoccupations de chacun.

Ainsi, entre les mois de novembre 2018 et de janvier 2019 plusieurs ateliers ont été organisés auxquels ont participé des acteurs internes comme externes :

- les membres de la commission ;
- les agents de la commission ;

- des rapporteurs près la commission ;
- des représentants des formations politiques ;
- les ordres professionnels des commissaires aux comptes et des experts-comptables ;
- des candidats.

S'agissant des candidats, l'atelier organisé au siège de la commission a permis de mettre au point un questionnaire adressé à un large panel de candidats aux élections depuis 2015, afin d'obtenir l'échantillon le plus représentatif possible (élections locales comme nationales, circonscriptions de toutes tailles, situations géographiques diverses etc.). Plus de 2 000 personnes ont répondu à cette enquête.

C'est à la lumière de ces consultations que la commission choisira un scénario détaillé pour mettre en œuvre la dématérialisation des comptes d'ensemble des partis politiques et des comptes de campagne des candidats, avec pour objectif de répondre aux contraintes et aux besoins des déclarants, tout en permettant une modernisation du contrôle et l'amélioration de ses performances.

Conclusion

Conclusion

CONCLUSION

Les nombreuses modifications intervenues en quelques années dans le dispositif législatif et réglementaire qui encadre les travaux de la commission impliquent d'importants efforts d'adaptation de son organisation et de modernisation de ses méthodes ; les évolutions déjà amorcées et décrites dans le présent rapport nécessiteront aussi un renforcement de ses moyens humains et financiers, dès l'année 2020. Les recrutements déjà décidés ou à venir et le lancement effectif du projet de dématérialisation des données fournies par les partis politiques et les candidats, des outils mis en œuvre et des procédures de contrôle nécessiteront la mobilisation totale de la dotation budgétaire de 2019.

La commission continuera d'être attentive aux questions qui, bien que ne relevant pas directement de sa compétence, ont une incidence sur le bon fonctionnement des mécanismes de financement des élections et de la vie politique en général. Il en est ainsi des difficultés rencontrées par les mandataires des candidats pour obtenir l'ouverture du compte bancaire unique par lequel doivent transiter toutes les opérations monétaires du compte de campagne, et celles qu'éprouvent d'assez nombreux partis politiques – ainsi que les candidats qu'ils soutiennent – pour obtenir des prêts bancaires. Elle prendra connaissance avec intérêt des constats et des propositions que formulera dans son rapport, attendu à l'automne 2019, le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, institué par l'article 28 de la loi du 15 septembre 2017.

Dans le domaine que est le sien, la commission continuera de prendre toute sa part dans les réflexions que mènent notamment les parlementaires mais aussi des institutions telles que le Conseil constitutionnel et des organismes non gouvernementaux afin de tenir compte de l'expérience acquise depuis une trentaine d'années, en vue de moderniser les dispositifs juridiques existants. Elle ne manquera pas dans ces occasions de soutenir les mesures proposées par elle, parfois à de nombreuses reprises.

Parmi celles-ci, deux réformes lui sembleraient particulièrement opportunes. D'une part, elle préconise de rendre facultative la présentation par un expert-comptable du compte de campagne des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés (dans le cas général, l'élection présidentielle et celle des représentants au Parlement européen faisant exception) ; en effet, ne pouvant percevoir aucun remboursement de l'État, ces candidats doivent assumer une dépense d'honoraires non négligeable ou, s'ils s'y refusent, voient leur compte rejeté avec la probabilité d'être frappés d'une sanction d'inéligibilité par le juge de l'élection. D'autre part, la commission souhaite avoir accès, pendant le contrôle des comptes de campagne et avec le concours des commissaires aux comptes préalablement déliés du secret professionnel à son égard, à la comptabilité du ou des parti(s) soutenant un candidat afin de vérifier directement les contributions apportées au financement de la campagne électorale.

Enfin, la commission rappelle le vœu formulé en conclusion de ses deux derniers rapports d'activité en faveur d'un réexamen d'ensemble du cadre juridique actuel, intégrant les textes non codifiés et tenant compte des acquis de la jurisprudence, afin de disposer d'un corpus de règles unique et accessible à tous.

Annexes

ANNEXE 1

Statistiques relatives aux élections partielles

Comptes de campagne examinés en 2018

Scrutins		Décisions de la commission								DD*
Type	Nombre	A	AR	AM	ARM	AD	HD	R	Total	
Législatives	8	27	0	0	0	5	3	3	38	10
Sénatoriales	5	21	10	0	1	1	0	0	33	2
Départementales	1	5	1	0	0	0	0	0	6	0
Municipales	6	10	8	0	1	0	0	1	20	0
Total	20	63	19	0	2	6	3	4	97	12

(*) 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

À l'issue du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections partielles examinées en 2018 (concernent des élections ayant eu lieu en 2017 et en 2018), la commission a saisi le juge de l'élection, en application des articles L. 52-15 et L.O. 136-1 (pour les législatives) sur la situation de 13 candidats : 6 absences de dépôt, 3 hors délai et 4 rejets.

Sur ces 13 saisines :

- pour les absences de dépôt, 4 candidats ont été déclarés inéligibles pour une durée de trois ans et 2 candidats pour une durée d'un an ;

- pour les constats de dépôt hors délai, 1 candidat a été déclaré inéligible pour une durée d'un an, 2 candidats n'ont pas eu de sanctions d'inéligibilité ;

- pour les rejets, 3 candidats ont été déclarés inéligibles pour une durée d'un an et 1 pour une durée de trois ans.

S'agissant du constat de dépôt hors délai pour lequel une sanction d'inéligibilité a été prononcée, le candidat bien qu'ayant déposé une attestation de compte zéro auprès de la commission hors de la période légale n'a pas présenté devant le juge de l'élection les justificatifs (relevé bancaire montrant l'absence d'opérations) confirmant les termes de cette attestation.

ANNEXE 2

Tableau des 8 sections de la circonscription unique de l'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française

Section	Composition de la section	Nombre de sièges de la section
Première section des îles du Vent	Communes de : Arue, Moorea-Maiao, Papeete, Pirae	13
Deuxième section des îles du Vent	Communes de : Hitiaa O Te Ra, Mahina, Paea, Papara, Tairapu-Est, Tairapu-Ouest, Teva I Uta	13
Troisième section des îles du Vent	Communes de : Faa'a, Punaauia	11
Section des îles Sous-le-Vent	Communes de : Bora-Bora, Huahine, Maupiti, Tahaa, Taputapuatea, Tumaraa, Uturoa	8
Section des îles Tuamotu de l'Ouest	Communes de : Arutua, Fakarava, Manihi, Rangiroa, Takaroa	3
Section des îles Gambier et des îles Tuamotu de l'Est	Communes de : Anaa, Fangatau, Gambier, Hao, Hikueru, Makemo, Napuka, Nukutavake, Pukapuka, Reao, Tatakoto, Tureia	3
Section des îles Marquises	Communes de : Fatu-Hiva, Hiva-Oa, Nuku-Hiva, Tahuata, Ua-Huka, Ua-Pou	3
Section des îles Australes	Communes de : Raivavae, Rapa, Rimatara, Rurutu, Tubuai	3

ANNEXE 3

Le nouveau règlement n° 2018-03 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques de l'Autorité des normes comptables

1. Le périmètre des comptes d'ensemble

Les comptes remis au(x) commissaire(s) aux comptes sont des « comptes d'ensemble » constitués :

- des comptes du parti politique (siège national ou structure centrale) ;
- des comptes du ou des mandataires ;
- des comptes des entités spécialisées dans lesquelles le parti détient la moitié du capital social ou la moitié des sièges de l'organe d'administration ;
- des comptes des entités dans lesquelles le parti exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ;
- des comptes des organisations territoriales du parti qui remplissent une des conditions suivantes :
 - les organisations territoriales affiliées au parti avec son accord ou à sa demande ;
 - les organisations territoriales qui ont participé localement à l'activité du parti au cours de l'année considérée ;
 - les organisations territoriales qui ont participé localement au financement d'une campagne électorale ;
- des comptes des organisations spécialisées du parti qui remplissent les mêmes conditions que les organisations territoriales.

2. L'annexe aux comptes d'ensemble

Liste non limitative des informations devant figurer en annexe aux comptes :

- les méthodes comptables ;
- les informations relatives au périmètre des comptes d'ensemble ;
- la liste des prêts octroyés à des personnes morales ou physiques ;
- un état des créances ;
- un état des provisions comportant l'analyse des principaux soldes et mouvements ;
- un état des passifs éventuels ;
- un état des dettes ;
- un état des emprunts souscrits ;
- un état des contributions financières octroyées par des partis ou groupements politiques qui sont en dehors du périmètre des comptes d'ensemble ;
- un état des prestations de services facturées aux candidats ventilées par catégorie d'élection, type de candidat ;
- un état des contributions et des prises en charge de frais de campagnes électorales ventilées par catégorie d'élection, type de candidat ;

- un état des contributions octroyées à des partis ou groupements politiques qui sont en dehors du périmètre des comptes d'ensemble ;
- une estimation globale des concours en nature dont les entités intégrées ont bénéficié de la part de personnes physiques ou d'autres partis ou groupements politiques ;
- le montant global des rémunérations ou honoraires alloués aux mandataires du parti et de ses organisations territoriales ou spécialisées ;
- le montant total des honoraires pour chaque commissaire aux comptes ;
- les conditions d'octroi des prêts consentis par le parti ou par les entités intégrées.

3. Les ressources des partis politiques telles que distinguées par la commission

a) Les ressources devant être recueillies par l'intermédiaire d'un mandataire

- l'aide publique directe de l'État ;
- les dons de personnes physiques ;
- les cotisations des adhérents et des élus ;
- les dévolutions de l'excédent des comptes de campagne ;
- les produits reçus d'autres partis ou groupement politiques ;
- les produits liés aux manifestations ;
- les produits liés à la participation de colloques, de débats ;
- les produits liés aux facturations de service rendus aux candidats pour les campagnes électorales ;
- les produits liés aux ventes d'ouvrages et produits dérivés.

b) Les ressources n'ayant pas à être recueillies par l'intermédiaire d'un mandataire

- les emprunts, sous réserve que le droit bancaire ne contienne pas de dispositions contraires ;
- les legs de biens mobiliers ou immobiliers ;
- les remboursements de charges ;
- les remboursements d'avances faites aux salariés ;
- les remboursements de prêt accordés aux candidats pour les campagnes électorales ;
- les lignes de crédit accordées par les établissements bancaires ;
- les dépôts et cautionnement reçus ;
- les indemnités d'assurances ;
- les dommages et intérêts liés à un litige ;
- les produits financiers (dividendes, escomptes, produits liés aux placements financiers...) ;
- les produits liés à la cession d'actifs immobiliers ou mobiliers ;
- les opérations ne générant aucun flux de trésorerie (avoirs accordés par les fournisseurs, abandons de créances entre partis ou groupements politiques...).

Autorité administrative indépendante dont le statut est réglé à l'instar des autres autorités administratives et des autorités publiques indépendantes par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, 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. Ses missions sont d'une part, de contrôler les comptes de campagne de tous les candidats à toutes les élections politiques (sauf pour les élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants) et de fixer le montant du remboursement forfaitaire de l'État et d'autre part, de constater le respect des obligations légales des partis politiques prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et de vérifier le respect des obligations des mandataires. Pour remplir celles-ci, elle dispose d'une compétence propre en matière de gestion et de recrutement. Ses crédits et ses emplois relèvent du budget général de l'État, inscrits au sein d'un budget opérationnel de programme du programme 232 « vie politique, culturelle et associative » géré par le ministère de l'Intérieur.

Le décalage temporel existant entre la tenue des élections et le contrôle des comptes des candidats à ces mêmes élections a conduit la commission, au cours de l'année 2018, à poursuivre son contrôle sur les comptes des candidats aux élections législatives et sénatoriales de 2017, à l'Assemblée de Corse en 2017 et à celles à l'Assemblée de Polynésie française. Il n'y a eu aucune approbation tacite de compte. Dans le domaine des partis politiques, l'année 2018 a été marquée par l'adoption par le Collège de l'Autorité des normes comptables d'un règlement relatif aux comptes d'ensemble des partis et groupements politiques, applicable aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018.

Ce vingtième rapport retrace cette activité. En application de l'article 21 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et des autorités publiques indépendantes, la commission a engagé une démarche de recherche de mutualisations qu'elle poursuivra en 2019. La première partie du rapport est relative au contrôle des comptes de campagne des élections sénatoriales, de l'Assemblée de Corse, des membres de l'Assemblée de la Polynésie française. Le quatrième chapitre de la première traite des suites juridictionnelles concernant les élections précédentes, en particulier celles relatives à l'élection présidentielle de 2017. La deuxième partie s'articule autour du rappel des règles générales relatives au financement des partis politiques et de l'évolution du contrôle de la commission depuis 1990 jusqu'à ce jour. La troisième partie présente notamment les avancées du processus de dématérialisation.

Prix : 9 €

Imprimé en France

ISBN : 978-2-11-145973-1

DF : 5HC45520

Diffusion :

Direction de l'information
légale et administrative

La Documentation française

Tél. : 01 40 15 70 10

www.ladocumentationfrancaise.fr



9 782111 459731