

## Droit électoral et financement des campagnes

Stéphane Cottin, chargé de mission au cabinet du Secrétaire général du Gouvernement

Mail : [stephane.cottin@gmail.com](mailto:stephane.cottin@gmail.com)

Site du cours : <http://www.electoral.fr>

### **5. Le contentieux électoral financier : actualités du contentieux des comptes de campagne et des financements politiques.**

<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat>

Livre : *La CNCCFP*, ouvrage paru en 2011 chez Nane Éditions dans le cadre de la *Collection du citoyen*.

**Le Courrier des Maires : Comptes de campagne : le bilan des sénatoriales et départementales (4 mai 2016) par Martine Kis (repris par le site de la CNCCFP : <http://www.cnccfp.fr/presse.php?voir=130> )**

136 comptes pour les départementales, 17 pour les sénatoriales, ont été rejetés par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP). La commission souhaite la mise en place de barèmes pour les prestations des experts-comptables et un encadrement de la mutualisation des dépenses par les partis.

**Dix-sept comptes de campagne rejetés suite aux dernières sénatoriales (3,45 % des comptes examinés). Et 136 comptes rejetés pour les départementales, soit 1,51 % des comptes déposés dans les délais.** Ces chiffres figurent dans le rapport d'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), présenté le 3 mai par son président, François Logerot.

**(Au final : Contentieux des élections sénatoriales du 28 septembre 2014**

En application des dispositions de l'article 59 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a examiné dix-sept protestations électorales formées par des candidats ou des électeurs (il n'avait été saisi que de six protestations en 2011) dirigées contre l'élection de sénateurs élus le 28 septembre 2014 dans quinze départements, selon des modes de scrutin différents.

Le Conseil a rejeté quinze de ces dix-sept protestations. Il a annulé les opérations électorales qui s'étaient déroulées en Polynésie française et a, pour la première fois, réformé la proclamation du résultat d'une élection, en l'espèce dans le département de Vaucluse.

(...)

L'ensemble des dispositions du chapitre V *bis* du titre Ier du livre Ier du code électoral, relatives au financement de la campagne des candidats, étant pour la première fois applicable aux élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a également été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en raison du rejet des comptes de campagne de vingt-huit candidats. Le Conseil a, sur ce fondement, rendu à ce jour vingt-sept décisions et prononcé une inéligibilité dans vingt cas. Quatre de ces déclarations d'inéligibilité ont porté sur des candidats élus sénateurs, qui ont en conséquence été démis d'office de leur mandat

### Abus de dépense directe

**Pour les élections sénatoriales du 28 septembre 2014, c'est la première fois que la CNCCFP examine les comptes.** En effet, la loi du 14 avril 2011 a introduit l'obligation de dépôt des comptes, « par souci d'égalité entre les candidats » participant aux différentes élections, explique François Logerot.

**Peu de dépenses de réunion publique, mais des frais de transport, de réception et d'imprimé.** « Le résultat des contrôles est un peu meilleur que celui des autres élections », souligne le président : 56 % d'approbation simple et 38 % de réformation.

Sur les 17 comptes rejetés, 14 auraient pu prétendre à un remboursement. **Mais pour 12 d'entre eux, « l'abus de dépense directe » a été fatal. Pour 4 autres, l'absence d'expert-comptable et une absence de mandataire financier** expliquent les rejets.

**Quatre invalidations d'élection par suite d'une saisine du Conseil constitutionnel** « ont été mal vécu par le Sénat », reconnaît François Logerot. « Mais, ajoute-t-il, la règle est la même pour toutes les élections, et beaucoup de candidats sont des élus locaux qui ont déjà déposé des comptes de campagne ».

### Difficile solidarité

**Les élections départementales des 22 et 29 mars 2015** se sont traduites, pour la CNCCFP, par une augmentation du nombre de contrôles. La loi du 17 mai 2013 a en effet élargi la compétence de la commission aux cantons de moins de 9 000 habitants.

« **Nous avons eu 6 mois pour examiner 9 074 comptes. Nous avons relevé le défi** », se félicite le président. Le **principe de solidarité des binômes**, « un seul compte, un seul mandataire, un seul remboursement », n'a pas été toujours bien compris ni respecté, relève-t-il.

Le poste de dépense des départementales le plus affecté par les réformations, avec 1,4 million d'euros, est celui des **frais d'impression et de publication**, principalement du fait de l'exclusion des dépenses de la campagne officielle lorsqu'elles sont inscrites par erreur dans le compte de campagne.

**Près du quart des intérêts d'emprunt comptabilisés par les candidats ont fait l'objet d'une réformation**, afin de parer à tout risque d'enrichissement sans cause. Au total, **le remboursement forfaitaire de l'Etat s'est élevé à 49,67 millions d'euros**, soit 90 % de l'apport personnel déclaré.

### Le problème des honoraires d'experts-comptables

Quelques problèmes plus fréquents ont été relevés. Ainsi du **montant, souvent très élevé, des honoraires des experts-comptables**, auxquels tous les candidats doivent recourir pour la présentation des comptes, sauf s'ils n'ont ni recettes ni dépenses.

La commission accepte donc, logiquement, que ces dépenses soient remboursables. « **Mais des experts-comptables présentent des notes déraisonnables** », déplore le président, qui cite un cas où il s'agit de la seule dépense !

Si la disproportion est trop importante par rapport aux dépenses, cette ligne est réformée aux dépens du candidat. **Il s'agit en fait, pour la commission, d'alerter l'ordre des experts-comptables** et d'obtenir que la profession indique un barème ou accepte que les honoraires soient fixés une fois le montant des comptes connus.

### Mutualisation et emprunt

Autre problème : la **tendance croissante des partis à mutualiser les dépenses des candidats**. « Ce n'est pas interdit par la loi, mais suppose que la commission dispose d'éléments justificatifs de dépenses pour chaque candidat », précise François Logerot. Le parti ou les fournisseurs « ne doivent pas faire de bénéfice sur le dos des candidats », et les critères de répartition entre les candidats doivent être clairs. Dans le collimateur : le microparti Jeanne, créé par le FN, et son fournisseur Riwal.

Dernier souci pour la commission : la **place de l'emprunt dans le financement de la vie politique**. Aucune disposition ne limite les montants ou l'origine des prêts souscrits par les candidats. Cependant, **la question de l'origine des fonds et de la réalité des remboursements peut se poser alors que la commission ne peut les contrôler**.

La CNCCFP a bien accès, depuis la loi du 11 octobre 2013, au bilan des cinq postes de dette prévus au bilan des comptes d'ensemble, mais **aucune sanction n'est prévue en cas de non production des pièces**.

## Articles de Guy Prunier aux Petites affiches sur la réalité du contentieux électoral

Télécharger ici les deux [Articles de Guy Prunier sur le contentieux électoral aux Petites Affiches](#) (c) Lextenso <http://www.electoral.fr/wp-content/uploads/2010/11/Prunier.pdf>

- Guy Prunier, À qui profite le contentieux électoral ? LPA, 21 juin 2007 (124), p. 6 – Tous droits réservés
- Guy Prunier, Résultats «tangents» et contentieux électoral. Les petites affiches, 10 déc. 2003 (246), p. 8 – Tous droits réservés

## Place du juge dans le contentieux

Extraits du site internet du Conseil constitutionnel [La constitution en 20 questions, question n° 18 \(La place du Conseil constitutionnel\)](#) (Xavier Philippe)

... Une deuxième mission, en revanche, a été acceptée dès le début par l'ensemble de la classe politique : il s'agit du contentieux des élections parlementaires. En effet, la « vérification des pouvoirs » des députés et sénateurs relevait traditionnellement des chambres elles-mêmes, ce qui avait entraîné de nombreux abus et protestations sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques. Le juge constitutionnel a su, en ce domaine, donner toutes garanties aux parlementaires, et assurer, par son contrôle, l'authenticité de la représentation nationale. Il s'agit du contentieux le plus abondant même si statistiquement le Conseil constitutionnel n'a annulé que peu d'élections et que les invalidations qu'il a prononcées n'ont jamais abouti à inverser la majorité dans l'une ou l'autre des assemblées : de 1958 à 2008, pour 13 élections générales à l'Assemblée et 16 élections au Sénat, ayant donné lieu à près de 2600 décisions, le Conseil n'a prononcé que 5 annulations d'élections sénatoriales et 62 annulations d'élections de députés. Le juge constitutionnel a pour charge également de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, sa compétence étant ici plus large que dans le cas précédent car il intervient à la fois dans la préparation de l'élection, le déroulement des opérations électorales et la proclamation des résultats. Son action, à propos des sept élections présidentielles qui ont eu lieu depuis 1958 (décembre 1958, décembre 1965, juin 1969, mai 1974, mai 1981, mai 1988, mai 1995, mai 2002 et mai 2007) a largement contribué à rendre incontestable le verdict de l'électorat, et à améliorer le système de présentation des candidatures par les lois organique et constitutionnelle du 18 juin 1976.

Enfin, « le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats » (Constitution, article 60). En fait, le Conseil est tout d'abord consulté sur tous les textes relatifs à l'organisation du référendum ; il veille ensuite à la régularité de la campagne électorale ; et enfin il examine et tranche toutes les réclamations pouvant être formulées à l'issue du scrutin. En ce domaine également, même s'il n'y a jamais eu annulation de consultations référendaires, le rôle du Conseil constitutionnel a été important à propos des neuf référendums organisés jusqu'ici (8 janvier 1961, 8 avril 1962, 28 octobre 1962, 27 avril 1969, 23 avril 1972, 6 novembre 1988, 20 septembre 1992, septembre 2000, mai 2005). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a ajouté une nouvelle compétence obligatoire pour le Conseil constitutionnel : désormais, toute proposition de loi soumise au référendum dans les conditions prévues par la Constitution devra faire l'objet préalable d'un contrôle de constitutionnalité avant sa soumission au corps électoral. Le contrôle exercé n'est plus ici un contrôle de la régularité de l'opération mais un contrôle de compatibilité de fond du contenu de la question soumise à référendum avec les dispositions constitutionnelles.

En définitive, dans un pays comme la France qui ne connaissait que des modes non juridictionnels de résolution des litiges électoraux, l'intervention du Conseil constitutionnel a été un progrès incontestable, admis par tous et de nature à pacifier la vie politique.

Voir aussi, sur le même site :

- [Le Conseil constitutionnel et les élections](#)« , par Monsieur le Président Jean-Louis DEBRÉ (2007)
- [Présentation du Conseil aux assistants parlementaires](#) (ENA, 2007), par M. Damien CHAMUSSY, membre du Service juridique du Conseil Constitutionnel, dossiers documentaires sur [le contentieux électoral](#) [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/pdf/Conseil/ena2007docelec.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/pdf/Conseil/ena2007docelec.pdf)

## **Modèles et méthodes de travail en contentieux électoral comparé**

- [Bulletin de l'ACCPUF \(Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français\), 2007\(8\) = Les méthodes de travail et le contrôle de la régularité des élections et des référendums](#) (voir notamment « Présentation des modèles et lettres-types du greffe électoral du Conseil constitutionnel français ») <http://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b8/Bulletin8-Ch2-3.pdf>
- [L'organisation et le fonctionnement des services des Cours constitutionnelles en période électorale : L'expérience du Conseil constitutionnel français : présentation du Service du greffe et de l'informatique du Conseil constitutionnel](#)
- <https://www.accpuf.org/index.php/le-bulletin?id=235>
- <https://www.accpuf.org/images/pdf/publications/bulletins/b5/tome2/Bulletin5-TII-Ch1.pdf>