

Commentaire des décisions du 26 septembre 2002

Contrôle des comptes de campagne

Les seize candidats du premier tour de l'élection présidentielle de 2002 ont déposé leurs comptes de campagne et leurs annexes au Conseil constitutionnel, ainsi que leur en faisait obligation le cinquième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, aux termes duquel : « *Le compte de campagne et ses annexes sont adressés au Conseil constitutionnel dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Le Conseil constitutionnel dispose des pouvoirs prévus au premier, au quatrième et au dernier alinéas de l'article L. 52-15 et à l'article L. 52-17 du code électoral* ».

I/ Dépôt et publication des comptes

Le dépôt a eu lieu, selon les candidats, les 2,3,4 et 5 juillet 2002.

Le délai légal expirait le vendredi 5 juillet à minuit.

Les principaux éléments des comptes (identification du candidat, du mandataire financier et de l'expert comptable, bilan général du compte, fiche récapitulative des recettes et fiche récapitulative des dépenses), établis selon les conventions figurant dans le « mémento du mandataire financier » du 14 mars 2001, ont été publiés au Journal officiel du 21 juillet 2002.

Cette publication est prévue par le troisième alinéa du III de l'article 3 de la loi précitée, aux termes duquel : « *Les comptes de campagne adressés au Conseil constitutionnel par les candidats sont publiés au Journal officiel de la République française dans le mois suivant l'expiration du délai de deux mois prévu au cinquième alinéa du paragraphe II du présent article* ».

Les indications chiffrées ainsi publiées ne préjugeaient pas des décisions ultérieures du Conseil constitutionnel statuant sur le compte de campagne, après instruction contradictoire confiée aux dix rapporteurs-adjoints (cinq membres du Conseil d'Etat et cinq membres de la Cour des comptes) qui assistent le Conseil en matière électorale.

Ces décisions avaient soit à approuver, soit à réformer, soit à rejeter le compte.

En effet, aux termes de la loi du 6 novembre 1962 : « *Le Conseil constitutionnel fait procéder à la publication des décisions qu'il prend pour approuver, rejeter, ou réformer les comptes de campagne des candidats en application des dispositions du cinquième alinéa du II du présent article. Pour l'examen de ces comptes comme des réclamations visées au premier alinéa du présent paragraphe, le président du Conseil constitutionnel désigne des rapporteurs, choisis parmi les membres du Conseil et les rapporteurs adjoints mentionnés au second alinéa de*

l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Les agents de l'administration des impôts sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil constitutionnel et de ses rapporteurs adjoints à l'occasion des enquêtes qu'ils effectuent pour contrôler les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République ».

En cas de rejet du compte, le candidat perd tout droit au remboursement forfaitaire des dépenses de campagne prévu par la loi.

Il convient de citer à cet égard les dispositions du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 :

« Une somme égale au vingtième du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée, à titre forfaitaire, à chaque candidat ; cette somme est portée à la moitié dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 p. 100 du total des suffrages exprimés au premier tour. Elle ne peut excéder le montant des dépenses du candidat retracées dans son compte de campagne .

Le remboursement forfaitaire prévu à l'alinéa précédent n'est pas accordé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des deuxième et cinquième alinéas du II ci-dessus ou à ceux dont le compte de campagne a été rejeté, sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée très réduite ».

II/ Examen des comptes

L'examen des documents fort nombreux déposés par les candidats (de trois dossiers pour M. Saint-Josse à vingt-sept cartons pour M. Chirac) a été confié aux dix rapporteurs-adjoints du Conseil constitutionnel. Ce travail, des plus méticuleux, a été réalisé au quatrième étage du 2 de la rue de Montpensier, aucune pièce ne pouvant quitter l'enceinte du Conseil.

L'instruction et le jugement des comptes se sont déroulés au cours des trois mois de l'été 2002 (de juillet à septembre).

Dans la grande majorité des cas, les comptes déposés, leurs annexes et les pièces justificatives de recettes et de dépenses, ont respecté les conventions de présentation figurant dans le « mémento du mandataire financier » arrêté par le Conseil en mars 2001, ce qui a grandement facilité la tâche des rapporteurs adjoints. Ont également joué dans ce sens les nombreuses informations diffusées sur le site internet du Conseil depuis le début de l'année 2001 (« Questions les plus fréquemment posées sur les comptes de campagne»), ainsi que les contacts, plus fréquents et directs que lors de l'élection précédente, maintenus entre les équipes de campagne des candidats et les services du Conseil constitutionnel.

Dans un premier temps (juillet 2002), les rapporteurs adjoints ont adressé aux représentants des candidats un questionnaire détaillé, auquel il a été répondu au cours du mois d'août.

En septembre, à la suite des premières séances plénières consacrées par le Conseil à l'examen des comptes, ont été adressées aux candidats des « notifications de griefs » les mettant en mesure de répondre aux mesures de réformation envisagées, lorsque celles-ci pouvaient remettre en cause des sommes déclarées dans les fiches publiées au Journal officiel, avec une

insistance particulière sur les mesures susceptibles de remettre en cause le montant du remboursement demandé et, a fortiori, d'entraîner le rejet du compte.

Les décisions relatives aux seize comptes ont été délibérées par le Conseil au cours de sa séance plénière du 26 septembre 2002.

- Un seul compte, celui de M. Bruno Mégret, a fait l'objet d'un rejet. Il résulte de l'instruction que, si l'envoi d'un abondant courrier aux maires de France effectué par la ville de Vitrolles pour les inciter à appuyer sa candidature a été partiellement remboursé, il demeure sous plusieurs formes un concours du personnel communal agissant pendant ses heures de service. Une telle pratique contrevenait directement à l'article L.52-8 du code électoral qui prohibe les aides des personnes morales autres que les partis politiques. La méconnaissance volontaire de ces dispositions conduisait à la privation du remboursement par l'Etat en vertu des termes particulièrement stricts du V de l'article 3 précité de la loi de 1962.
- Les quinze autres comptes ont tous fait l'objet de réformations, celles-ci conduisant, pour quatre d'entre eux, à rectifier à la baisse le montant du remboursement attendu par le candidat de l'Etat. Les principales réformations portent : sur le rattachement erroné de recettes ou de dépenses à telle ou telle catégorie du « mémento » ; sur l'imputation aux dépenses engagées par le mandataire financier de dépenses de caractère non électoral (les exemples les plus caractéristiques étant les frais de garde-robe ou les frais de déplacement ou de représentation sans rapport avec l'élection) ; sur l'imputation de la totalité du prix d'acquisition d'un bien d'équipement (photocopieuse, véhicule...), alors que seul doit être compté son coût d'usage, c'est-à-dire son amortissement ; enfin sur l'omission de frais afférents aux réunions publiques organisées par les partis politiques en faveur des candidats.

III/ Questions de principe tranchées par le Conseil constitutionnel

Un certain nombre de questions communes à l'ensemble des comptes ou à plusieurs d'entre eux ont été tranchées en septembre 2002:

1) Frais financiers et d'assurance dus par le candidat au titre d'un emprunt contracté pour financer son apport personnel

De tels frais ne constituent pas des dépenses remboursables s'ils ont été réglés par le candidat lui-même sans intervention du mandataire financier.

De façon générale, le Conseil a refusé de s'ingérer dans les relations bilatérales nouées entre le candidat et son prêteur. Ces rapports sont extérieurs au compte de campagne qui seul est dans le « périmètre de contrôle » du Conseil constitutionnel. Il ne pourrait en être autrement que si ces relations révélaient une fraude à la loi caractérisée (par exemple : un prêt à taux zéro consenti par un établissement de crédit ou un emprunt auprès de personnes physiques). Mais, en 2002, aucun des seize apports personnels n'a fait apparaître, par ses conditions de financement, un semblable détournement des prohibitions légales.

2. « Soirées électorales »

Le Conseil a confirmé en 2002 sa jurisprudence de 1995 :

- Seuls constituent des dépenses exposées « en vue de l'élection » (et donc des « dépenses admises à remboursement ») les frais afférents aux soirées électorales du 1^{er} tour organisées par les deux candidats disputant le 2^{ème} tour.

- Les autres frais de soirées électorales sont des dépenses régulières du compte, quoique « non admises à remboursement ».

3) Solde positif du compte

- Les « dépenses non admises à remboursement » ne s'ajoutent pas au « solde positif du compte » à verser à la Fondation de France en vertu du 8^{ème} alinéa du II de l'article 3 de la loi organique de 1962.
- Ce solde est donc simplement obtenu par la soustraction au total des recettes effectivement encaissées par le mandataire financier du total des dépenses effectivement payées par le mandataire financier (que ces dernières soient admises ou non au remboursement).
- Ce solde est celui qui figure au compte du mandataire lors du dépôt du compte (sous réserve des corrections du Conseil et des régularisations ultimes agréées par lui).
- Après le dépôt du compte, il n'est plus possible au mandataire, de sa propre initiative, de reverser au candidat tout ou partie du solde (d'une part du fait des dispositions de la loi de 1962 sur la dévolution de l'excédent à la Fondation de France ; d'autre part parce que, le compte une fois déposé, le mandataire financier n'est plus habilité à engager de nouvelles opérations sur le compte).
- Le Conseil constitutionnel pouvait-il cependant admettre que le solde soit reversé au candidat dans la mesure où cette « restitution », ajoutée au remboursement de l'Etat, n'excédait pas son apport personnel ? Il a jugé qu'une telle solution se heurtait aux termes explicites de la loi organique de 1962, quand bien même elle n'eût pas conduit à l'enrichissement sans cause du candidat.
- Les « dépenses non admises à remboursement » ne sont pas comptées pour la vérification du respect du plafond, puisqu'elles n'ont pas le caractère de dépenses électorales.

4) Ouvrages électoraux

Ont été admis les principes suivants :

- Les coûts de production, de commercialisation et de promotion sont inscrits en dépenses (« autres concours en nature ») ;
- Une somme identique est inscrite, pour ordre, en recettes (« autres concours en nature ») ;
- Aucune distinction n'est à faire entre « vendus » et « invendus » (elle obligerait à une inquisition dans les comptes d'exploitation de l'éditeur et soulèverait de toutes manières des problèmes insolubles de « faisabilité » compte tenu des usages professionnels suivis entre éditeurs et libraires) ;
- Il doit être évité de compter deux fois les coûts de production des ouvrages achetés à l'éditeur par le mandataire financier ;
- L'acquisition d'ouvrages par le mandataire financier est une dépense du type « achat d'objets promotionnels » qui doit figurer au compte ;
- La vente d'ouvrages par le mandataire financier est une recette du type « vente d'objets promotionnels » qui doit figurer au compte.

5) Déplacements à l'étranger :

Dès lors que la loi organique du 31 janvier 1976 sur le vote des Français de l'étranger pour l'élection présidentielle (art. 10) prohibe la propagande à l'étranger, les frais afférents à ces déplacements ne sont pas des dépenses électorales.

Dans la mesure où ils ont été payés par le mandataire financier, ils doivent donc être comptés en « dépenses non admises au remboursement ».

Dans la mesure où ils ont été directement payés par un parti politique, ils ne doivent pas figurer dans les « concours en nature des partis politiques » arrêtés par le Conseil dans sa décision finale.

6) Congrès d'investiture du candidat :

En principe, ces frais sont exposés par les partis politiques, bénéficiaires de l'aide de l'Etat, et ne doivent pas être imputés au compte de campagne du candidat (car cela conduirait à faire financer deux fois un parti par le contribuable pour la même dépense).

Seuls justifient l'imputation au compte les frais relatifs à un congrès qui, bien que se présentant officiellement comme ayant eu pour objet l'investiture du candidat, avait en fait servi de « rampe de lancement » à la candidature, compte tenu de sa couverture médiatique, du rôle qu'y avait tenu le candidat et de la circonstance que celui-ci était en réalité déjà désigné par les instances de sa formation politique pour défendre les couleurs de celle-ci à l'élection présidentielle (un cas en 2002).

IV/ Les décisions du 26 septembre 2002

Les décisions du 26 septembre 2002 innovent par rapport à celles rendues en 1995 en ce qu'elles arrêtent, à l'article 1^{er} de leur dispositif, un tableau beaucoup plus complet des recettes et dépenses du compte, tel que réformé par le Conseil constitutionnel.

De même, les décisions du 26 septembre 2002 statuent explicitement sur la dévolution du solde positif du compte à la Fondation de France, ce qu'omettaient de faire les décisions des 28 et 29 septembre et des 3, 5 et 11 octobre 1995 pour la précédente élection présidentielle.

On notera que les réformes ne bouleversent pas les déclarations des candidats, le contrôle du Conseil ayant eu essentiellement pour effet de rectifier à la baisse, quoique dans une proportion limitée, le montant des dépenses entrant dans le remboursement forfaitaire.

C'est surtout sur le plan qualitatif (on pense aux frais de garde robe) que les mesures de réformation peuvent comporter un élément de sanction « moral ».

L'expérience du Conseil s'agissant de l'élection présidentielle de 2002 rejoint ainsi les observations de la commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques pour d'autres élections :

- C'est beaucoup moins aujourd'hui la vérification du respect du plafond des dépenses électorales qui est en cause que l'imputation au compte, en vue de leur remboursement par le contribuable, de dépenses certes exposées à l'occasion d'une campagne électorale, mais ne présentant pas, à l'analyse, de lien direct avec celle-ci. Les autorités de contrôle se voient donc confier un rôle particulier de vigilance quant au bon emploi des deniers publics.
- A cette tâche, s'ajoute également la détection des financements illicites (aides des entreprises et des collectivités territoriales) susceptibles d'entraîner le rejet du compte.