

Les comptes de campagne - Bilan général

I/ Généralités

Les candidats à l'élection présidentielle - c'est-à-dire ceux dont les noms figurent sur la liste établie par le Conseil constitutionnel le 4 avril 2002 après décompte des présentations dont ils ont fait l'objet par les élus habilités - étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne dont la régularité devait être vérifiée par le Conseil en vertu de la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 (qui a complété la loi organique n° 62-1232 du 6 novembre 1962, relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, pour y introduire les dispositions relatives au financement de la campagne).

Rappelons que le compte de campagne et ses annexes doivent être adressés (en pratique déposés) au Conseil dans les deux mois suivant le tour où l'élection a été acquise.

Les comptes transmis font l'objet d'une première publication au Journal officiel dans le mois suivant leur dépôt, sans que cette première publication ne vaille approbation par le Conseil.

Une fois contrôlés et, le cas échéant, réformés par ce dernier, ils font l'objet de décisions du Conseil constitutionnel, publiées quelques mois plus tard (la loi de 1962 ne fixe pas de délai à ce sujet).

Après instruction contradictoire, le Conseil rend une décision sur chaque compte : approbation, réformation ou rejet.

Rappelons en outre que le mandataire financier désigné par le candidat (mandataire personne physique ou association de financement) est chargé à titre exclusif de tenir le compte du candidat, d'encaisser les recettes et de payer les dépenses (hors concours en nature des partis politiques et des personnes physiques).

Pour l'essentiel, les règles relatives au financement des élections législatives sont transposables au financement de l'élection présidentielle.

Toutefois :

- Le plafond de dépenses est particulier à l'élection présidentielle. Pour 2002, il s'élève à 14.796.000 euros, montant porté à 19.764.000 euros pour les deux candidats présents au second tour (loi organique du 5 février 2001 et décret de revalorisation du 12 février 2001) ;
- Sont interdits les prêts des personnes physiques tant au candidat qu'à son mandataire financier ;
- Les compétences attribuées à la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques pour les autres élections sont exercées par le Conseil constitutionnel lui-même s'agissant de l'élection présidentielle. Il dispose, pour ce faire, du concours de dix rapporteurs adjoints (membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes) dont les pouvoirs d'investigation sont les plus larges. Ainsi, les fonctionnaires des impôts sont déliés, à l'égard des rapporteurs-adjoints, du secret professionnel ;
- La sanction d'un non-dépôt, du dépassement du plafond ou du rejet du compte (rejet provoqué par la méconnaissance de règles applicables aux dépenses, aux recettes ou à l'équilibre du compte, ou par les lacunes ou l'insincérité de celui-ci) n'est pas (comme pour les élections législatives ou locales) l'inéligibilité, mais la privation du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par l'Etat ;
- Les mandataires financiers cessent leurs fonctions un mois après publication au Journal officiel des décisions du Conseil relatives aux comptes ;
- Les frais d'expertise comptable constituent une dépense de campagne ;
- Le solde positif du compte est versé à la Fondation de France.

Afin d'éviter tout enrichissement sans cause du candidat, le remboursement forfaitaire ne couvre que sa contribution personnelle aux dépenses de campagne, à l'exclusion, par conséquent, des concours en nature ou en argent des partis politiques ou des personnes physiques.

Les sommes issues de l'apport net du candidat à son compte, autrement dit son « apport personnel », peuvent provenir de son patrimoine personnel, d'un emprunt bancaire ou d'un prêt consenti par un parti politique.

Font partie intégrante de l'assiette du remboursement, à concurrence de l'apport personnel du candidat, les dépenses payées par le mandataire financier si elles sont « exposées en vue de l'élection ».

Si des dépenses électorales déclarées comme exposées par le mandataire financier ont en réalité été directement payées par un parti politique, le Conseil les reclasse en « concours en nature des partis politiques ». Cette requalification n'entraîne pas le rejet du compte, mais, même sans volonté de manœuvre de la part du candidat, peut entraîner une réduction sensible du remboursement (ce qui a été le cas en 2002 pour le compte de campagne de Mme Boutin)

En outre, le remboursement forfaitaire ne peut excéder :

- Le vingtième du plafond pour les candidats n'ayant pas atteint 5 % des suffrages exprimés ;
- La moitié du plafond pour les autres.

En résumé, comme le précise un considérant de « bouclage » figurant dans les décisions rendues le 26 septembre 2002, le montant du remboursement dû par l'Etat à un candidat est égal à la plus petite des trois sommes suivantes : apport personnel de ce candidat ; dépenses payées par son mandataire financier et admises au remboursement en raison de leur caractère électoral ; montant maximal légal du remboursement compte tenu de ses résultats électoraux.

Dès publication de la liste des candidats, le 5 avril 2002, chaque candidat a bénéficié d'une avance forfaitaire de 153 000 €.

En présence d'une irrégularité du compte, le Conseil constitutionnel ne dispose pas de la faculté, donnée par l'article L. 118-3 du code électoral au juge des élections locales, de faire prévaloir la bonne foi du candidat. La loi organique du 5 février 2001 (art. 4) ne lui permet d'écarter la privation du remboursement forfaitaire que si la méconnaissance des règles relatives au financement de la campagne est à la fois non intentionnelle et de portée très réduite. Dans ses observations du 22 juin 2000, le Conseil avait souhaité, dans un souci d'efficacité, disposer d'une latitude plus importante pour prononcer tout ou partie de la privation. Alors qu'il a été suivi par le législateur sur la grande majorité de ses propositions, il n'a pas été entendu sur ce point pourtant crucial.

C'est également par souci d'efficacité - mais aussi de transparence et d'égalité de traitement - que le Conseil a fixé le cadre comptable à respecter par les mandataires financiers pour présenter le compte de campagne, ses annexes et ses pièces justificatives. L'élaboration de ce cadre a fait l'objet d'une concertation approfondie avec l'ordre des experts comptables et conduit au « mémento du mandataire financier » arrêté par le Conseil constitutionnel en séance plénière le 14 mars 2001.

Le dépassement du plafond entraîne non seulement la privation du remboursement forfaitaire, mais son reversement (en tout ou partie) au Trésor public. Le Conseil dispose à cet égard d'une latitude, puisqu'il lui appartient de fixer la part du dépassement à reverser.

Dépenses et recettes du compte de campagne sont de trois ordres : celles que prend directement en charge le mandataire financier (en recueillant des recettes ou en payant des dépenses) ; les concours en nature des partis politiques (y compris les dépenses de la campagne présidentielle directement payées par eux); enfin, les autres concours en nature.

Les prestations gratuites doivent faire l'objet d'une évaluation conforme aux prix du marché et figurer au compte en recettes comme en dépenses (art. L.52-12 du code électoral). Elles affectent donc non le solde du compte, mais - de façon symétrique- ses dépenses et ses recettes.

Une dépense contribuant positivement à la campagne d'un candidat mais exposée par une personne autre que son mandataire financier est imputée au compte du candidat si ce dernier se trouve à son initiative ou s'il a manifesté (expressément ou par son comportement) qu'il en approuvait l'engagement.

Sont prohibés :

- Les dons en espèces ou concours en nature gratuits émanant des personnes morales autres que les « partis politiques » au sens de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (cf. art. L. 52-8 du code électoral et décision n° 97-2535 du 19 mars 1998, AN, Nord, 12ème circ.) ;
- Les prêts et avances remboursables des personnes physiques (depuis la loi organique du 5 février 2001) ;
- Le paiement direct de frais de campagne par le candidat.

Les seuls dons autorisés sont ceux des partis politiques et des personnes physiques.

II/ Dons des personnes physiques

Le mandataire financier délivre à chaque donateur, quel que soit le montant du don consenti, un reçu détaché d'une rame de papier, à souches numérotées, éditée par le Conseil constitutionnel. La conception de ces « lettres reçus » a conduit le Conseil à des arbitrages techniques d'autant plus délicats que les dons effectués lors de l'élection présidentielle de 2002 ont été libellés en francs et en euros. Leur impression a fait l'objet de la passation d'un marché avec un prestataire spécialisé dans la fabrication de documents fiduciaires à grande échelle. En outre, par souci de ménager les deniers publics, la confection de ces lettres reçus a été réalisée de telle sorte que le reliquat non attribué aux mandataires financiers en 2002 pourra resservir lors d'une prochaine élection présidentielle.

Le reçu est délivré quelle que soit la forme du don. A condition de les joindre à la déclaration, les dons par chèque ouvrent droit à une réduction de l'impôt sur le revenu au titre du 3 de l'article 200 du code général des impôts (ou de dispositions équivalentes dans les collectivités du Pacifique). Seuls peuvent en bénéficier les contribuables qui ont contribué à la campagne d'un candidat présent au moins au premier tour, ce dont sont avertis les donateurs par le reçu qui leur est remis.

La souche et le reçu mentionnent le montant et la date du versement ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal ou du lieu d'imposition du donateur.

Le reçu est signé par le donateur. Il comporte le nom et l'adresse du mandataire financier lorsque le montant du don excède 3 000 € (ou 363 600 F CFP en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna).

Les souches des reçus utilisés sont annexées aux comptes de campagne soumis au contrôle du Conseil constitutionnel. Elles sont accompagnées d'un relevé du compte bancaire ou postal unique ouvert par le mandataire, attestant la réalité de l'encaissement des fonds correspondants. Les reçus non utilisés et les souches correspondantes sont également retournés au Conseil constitutionnel en annexe aux comptes de campagne.

Le Conseil constitutionnel peut mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire financier s'il constate, lors du contrôle du compte de campagne, une irrégularité au regard de l'article 12 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 ou des dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-11, L. 52-12 et L.52-16 du code électoral, rendues applicables à l'élection présidentielle par le II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962. Ces irrégularités n'ont été constatées qu'en très petit nombre en 2002 et, dans tous les cas, ont fait l'objet de régularisations.

Afin de faciliter ce contrôle, les souches ont fait, pour la première fois, l'objet d'une lecture optique (avec reconnaissance automatique des caractères) dans les locaux du Conseil. Ce procédé a permis de faire l'économie de la saisie manuelle coûteuse à laquelle il avait dû procéder en 1995 en faisant appel à une société de services.

Le Conseil constitutionnel pourra en outre répondre aux questions de l'administration des impôts sur la réalité du don. Le système de numérotation des souches le lui permet techniquement sans trahir la confidentialité des préférences politiques des donateurs.

Quant au produit des collectes de dons réalisés en espèces dans les réunions publiques, il doit être détaillé par date et par réunion dans une annexe spécifique au compte de campagne.

Les dons des personnes physiques sont soumis à plusieurs règles de plafond (cf L.52-8 du code électoral) :

- Les dons en espèces ne peuvent être supérieurs à 150 euros (les autres devant être réglés par chèque) ;
- Une même personne ne peut consentir au total plus de 4600 euros de dons pour toute l'élection présidentielle et tous les candidats ;
- Le total des dons en espèces reçus par un candidat présent au premier tour ne peut dépasser 20 % du plafond des dépenses, soit 2 959 200 euros (cette somme est portée à 3 952 800 euros pour chaque candidat présent au second tour).

III/ Concours des partis politiques

L'élection présidentielle de 2002 a permis de faire le point, en l'état de la législation et de la jurisprudence, sur les aides apportées par un parti à un candidat à l'élection présidentielle.

Tant les dons d'un parti politique au mandataire financier d'un candidat que les concours en nature apportés gratuitement par un parti à la campagne de ce candidat doivent être retracés dans le compte de campagne (et, s'agissant des concours en nature, pour le même montant en

recettes et en dépenses).

Ils ne sont pas pour autant compris dans le remboursement forfaitaire. En effet, sauf à entraîner un enrichissement sans cause, ce remboursement est limité à l'apport personnel du candidat.

Par ailleurs, sauf à contrevenir à l'article L 52-8 du code électoral qui prohibe les aides des personnes morales autres que les partis politiques, l'organisme concerné ne doit pas être une formation politique « de fait », mais un parti au sens donné formellement à ce terme par les articles 8,9, 9-1, 11 à 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique (qui prévoit notamment que l'association de financement par laquelle le parti collecte des fonds soit agréée par la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques). On se reportera sur ce point aux jurisprudences concordantes du Conseil d'Etat (Fos-sur-mer, 30 octobre 1996) et du Conseil constitutionnel (n° 97-2535 du 19 mars 1998, AN, Nord 12ème, Fauchoit, Rec. p. 227).

C'est surtout la question des prêts accordés par les partis qui a retenu l'attention du Conseil constitutionnel en 2002.

Dans ses observations de juin 2000, le Conseil constitutionnel s'était montré réticent tant à l'égard des prêts des partis politiques qu'à l'égard de ceux des personnes physiques et ce, pour le même motif : l'absence de garanties sérieuses de remboursement. S'agissant des prêts des partis, le Conseil avait considéré que le rôle des formations politiques était d'apporter une aide unilatérale et désintéressée aux candidats qu'elles soutiennent et non de se comporter en banquiers ou en prestataires de services payants.

Aussi le Conseil avait-il souhaité :

- La prohibition pure et simple des prêts des personnes physiques aux candidats ou à leurs mandataires financiers ;
- Ainsi que la déduction des prêts des partis, pour le calcul du remboursement forfaitaire, de l'apport personnel du candidat.

Il a été entendu par le législateur sur le premier point, non sur le second.

En l'état du droit (Conseil d'Etat, Assemblée, 30 juin 2000, Mme Beuret, avec les conclusions de L Touvet à la RFDA de mai-juin 2000, p. 619), rien ne fait donc obstacle à ce qu'un parti politique (au sens donné à « parti politique » par la jurisprudence Fauchoit) prête à un candidat tout ou partie des sommes nécessaires au financement de l'apport personnel dudit candidat à son compte de campagne. Les conditions d'un tel prêt - échéances et taux d'intérêt - sont à déterminer librement entre le parti politique et le candidat (voir VII §1 ci-dessous).

Font partie intégrante de l'assiette des dépenses remboursables par l'Etat (dans la limite bien sûr des plafonds légaux et du caractère réel et électoral des dépenses) les dépenses couvertes par l'apport personnel du candidat à son compte, que cet apport soit financé par son patrimoine personnel, par un emprunt bancaire ou par un prêt consenti par un parti politique.

La notion d' « avances » du parti au compte de campagne doit, quant à elle, être réservée à celles consenties en vue d'assurer la trésorerie dudit compte. Ces avances doivent alors avoir été remboursées avant le dépôt du compte. Les frais financiers éventuellement exposés par le mandataire financier à ce titre constituent des dépenses de campagne. En conséquence, de tels frais doivent non seulement figurer dans le compte de campagne, mais aussi entrer dans l'assiette des dépenses admises au remboursement forfaitaire.

IV/ Dépôt 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 ».

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

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 ».

V/ Contrôle des comptes de campagne

Les indications chiffrées publiées au Journal officiel au lendemain du dépôt des comptes ne préjugeaient pas des décisions ultérieures du Conseil constitutionnel statuant sur le compte de campagne, après instruction contradictoire confiée aux dix rapporteurs-adjoints 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 ».

Dès avant le dépôt des comptes, les services du Conseil constitutionnel avaient mis en place un dispositif d'observation des événements de la campagne, au travers notamment de l'exploitation systématique de la presse quotidienne régionale. Ces informations, incorporées dans une base de données, ont permis aux rapporteurs-adjoints de « recouper » les déclarations des candidats par des renseignements extérieurs aux comptes.

L'examen des documents volumineux, quoique de taille inégale, 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.

Il est cependant arrivé une fois que le compte ne soit pas présenté conformément aux indications du « memento ». Les pièces justificatives de dépenses étaient en effet rangées dans un ordre banal (suite chronologique des factures par date de règlement) et non selon l'ordre prescrit (regroupement par catégorie de dépenses, puis par opération). Les cartons contenant ces pièces ont été alors retournés, pour réorganisation, au candidat. Celui-ci était avisé que, faute de se plier à cette demande, il mettrait le Conseil hors de mesure d'examiner utilement son compte et s'exposerait ainsi à son rejet.

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 à même 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.

Si la meilleure préparation des opérations et l'expérience acquise en 1995 ont simplifié la tâche du Conseil en 2002 par rapport au contrôle réalisé sept ans plus tôt, deux autres facteurs ont joué en sens inverse.

Le premier est évidemment le nombre élevé de candidats. Il pourrait demeurer une singularité de 2002.

Le second, qui tient au calendrier électoral, est destiné en revanche à se répéter.

Tout d'abord, l'interférence entre deux campagnes électorales nationales et désormais presque concomitantes (élection présidentielle et élections législatives) soulève de délicats problèmes d'imputation dans le cas où une formation politique se montre désireuse, en exposant telle ou telle dépense électorale, de « faire d'une pierre deux coups ». Le Conseil a tranché de telles questions avec empirisme lors de l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle. Cependant, la dualité des autorités de contrôle (Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle, Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques pour les élections législatives) impose un effort de coordination « en temps réel » pour assurer la cohérence des solutions adoptées de part et d'autre.

Par ailleurs, le contrôle des comptes de la campagne présidentielle a occupé les séances plénières du Conseil pendant tout le mois de septembre, retardant en pratique d'un mois le début de l'examen du contentieux des élections législatives.

VI/ Contenu des décisions rendues le 26 septembre 2002

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 (M. Mégret) a fait l'objet d'un rejet. Il résultait de l'instruction que, si les frais matériels résultant de l'envoi d'un abondant courrier de la ville de Vitrolles aux maires de France - pour les inciter à appuyer la candidature de M. Mégret - avaient été remboursés à la commune (à la suite de l'intervention de la Chambre régionale des comptes), l'opération demeurait, sous plusieurs formes, un concours d'agents communaux agissant pendant leurs heures de service. A ce concours en nature, apporté gracieusement par la commune, s'ajoutait une autre mise à disposition de personnel municipal, étant noté que les dépenses payées par le mandataire financier ne comportaient pas de frais de personnel. 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. Elle entraînait le rejet du compte. De plus, la méconnaissance volontaire de ces dispositions conduisait à la privation du remboursement par l'Etat, en vertu des termes, on l'a vu, particulièrement stricts du V de l'article 3 précité de la loi de 1962. Soulignons que le caractère volontaire de l'irrégularité entraînait la privation du remboursement sans que le Conseil constitutionnel ait même à s'interroger sur l'ampleur financière de celle-ci.

Les autres comptes ont 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 « memento » ;
- 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) ;

- 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 ;
- L'omission de frais afférents aux réunions publiques organisées par les partis politiques en faveur des candidats.

VII/ Questions de principe tranchées par les décisions du 26 septembre 2002

Un certain nombre de questions communes à l'ensemble des comptes ou à plusieurs d'entre eux ont été tranchées le 26 septembre 2002. Il s'est agi d'une confirmation, mais aussi d'une clarification, de la jurisprudence dégagée en 1995. Certaines solutions ne résultent pas explicitement des décisions dès lors que, comme pour les résultats du vote, le Conseil constitutionnel ne motive que les redressements qu'il opère. Pour mettre en évidence ces solutions implicites, il faudrait confronter la décision aux déclarations détaillées du candidat.

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

Tous les candidats ont recouru à l'emprunt pour financer leur apport personnel. La plupart ont fait appel à des établissements bancaires, les autres à des formations politiques. Dans le premier cas (prêt bancaire), les agios ont représenté un poste important du compte. Dans le second (prêt d'un parti), le prêt était consenti à taux nul ou, pour un candidat, au taux du marché.

En combinant la jurisprudence du Conseil d'Etat (Beuret, 30 juin 2000), la pratique actuelle de la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques et l'information diffusée par les services du Conseil constitutionnel avant l'élection, on pouvait dégager les règles suivantes :

- Les frais financiers ne constituent pas des dépenses remboursables s'ils ont été réglés par le candidat lui-même sans intervention du mandataire financier (autrement dit « hors compte ») ;
- Dans le cas où ils ont été payés par le mandataire financier, ces frais constituent une dépense remboursable du compte, puisque exposés en vue de la campagne du candidat ;
- Dans le cas d'une « sous-facturation » par un établissement bancaire, les frais financiers éludés par rapport aux conditions du marché peuvent être regardés comme un don d'une personne morale prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral ;
- Dans le cas d'une « surfacturation » par un parti politique de son prêt au candidat, la partie excessive des intérêts doit être déduite des dépenses remboursables payées par le mandataire financier, de manière à éviter qu'à travers la campagne soit apportée au parti une aide publique non prévue par la loi (en ce sens voir le point 4 de l'arrêt Beuret du 30 juin 2000 du Conseil d'Etat).

Ces règles n'ont pas été contredites par le Conseil constitutionnel le 26 septembre 2002, même si les décisions du 26 septembre 2002 ne se prononcent pas expressément sur la question des frais financiers.

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 de complaisance 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 8ème 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). Il est rappelé dans le tableau dressé à l'article 1^{er} des décisions.
- 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 heurterait 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 afférents à un congrès qui, en dépit de son objet déclaré (investir un candidat), aurait en fait servi de « rampe de lancement » au candidat, compte tenu de sa couverture médiatique, du rôle qu'y a tenu le candidat et de la circonstance que celui-ci disposait en réalité déjà de l'investiture de sa formation politique (cela a été le cas pour le congrès tenu à Amiens par M Bayrou).

VIII/ Chiffres significatifs des comptes de campagne

Le contenu des comptes de campagne déposés par les candidats variait sensiblement d'un compte à l'autre.

Diverses présentations synthétiques des comptes de campagne déposés par les seize candidats ont été, aussitôt après le dépôt, « mises en ligne » sur le site Internet du Conseil constitutionnel. Elles peuvent encore être consultées ici.

Tous comptes approuvés confondus, le montant des dépenses et des recettes est d'environ 82 millions € (plus précisément, les montants respectifs de dépenses et de recettes s'établissent globalement à 81,6 et à 82,3 millions €).

Par ailleurs, les dépenses et les recettes des candidats ayant recueilli plus de 5 % des suffrages au premier tour (soit sept d'entre eux) représentent 82 % des montants globaux correspondants.

Dans la suite de cette chronique, ces sept candidats seront conventionnellement appelés « grands candidats », les autres étant qualifiés de « petits candidats ». Cette terminologie ne comporte évidemment aucun jugement de valeur sur les idées ou la personnalité du candidat.

Rappelons qu'ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés le 21 avril 2002 (et seront donc qualifiés par commodité de « grands candidats »), dans l'ordre du nombre de voix obtenues :

- M. Chirac ;
- M. Le Pen ;
- M. Jospin ;
- M. Bayrou ;
- Mme. Laguiller;
- M. Chevènement;
- M. Mamère.

Seront qualifiés en conséquence de « petits candidats » (toujours dans l'ordre des voix obtenues) :

- M. Besancenot ;
- M. Saint-Josse ;
- M. Madelin;
- M. Hue;
- Mme. Taubira;
- Mme. Lepage;
- Mme. Boutin ;
- M. Gluckstein.

M. Mégret, dont le compte a été rejeté, ne figure pas dans cette statistique.

Quel est le profil type du compte de campagne après réformation ?

a) Les dépenses

Pour leur plus grande part, les dépenses électorales sont celles payées par les mandataires financiers des candidats. La proportion est des 5/6, avant comme après réformation.

Les autres dépenses électorales sont, pour l'essentiel, prises en charge par les partis et groupements politiques :

- Soit par paiement direct,
- Soit par fourniture d'avantages en nature (mise à disposition de personnels, locaux, etc.).

Cet apport des partis politiques ne passant pas par le mandataire financier a été désigné par l'expression « concours en nature des partis politiques » dans les décisions. Il figure à la ligne II des tableaux arrêtés par l'article 1^{er} de ces dernières.

Les « autres concours en nature » (ligne III des tableaux arrêtés par les décisions du 26 septembre 2002) sont négligeables (un peu plus de 1 % du total des dépenses électorales après réformation).

b) Les recettes

Les recettes perçues par les mandataires financiers représentent, compte tenu des conventions comptables adoptées par le Conseil

constitutionnel, la même part relative que les dépenses payées par eux, soit 84 %.

L'origine des ressources collectées par les mandataires financiers est assez diversifiée.

L'apport personnel du candidat à son compte de campagne en constitue cependant toujours l'élément principal. Il représente en moyenne 82 % des recettes encaissées par le mandataire financier et les 2/3 environ de l'ensemble des ressources du compte.

Les autres ressources collectées par le mandataire financier ne sont pas pour autant négligeables. En particulier, les sommes recueillies directement auprès des personnes physiques, soit sous forme de dons dans les conditions prévues par la loi, soit sous forme de collectes (lors de réunions publiques), correspondent globalement à 8 % des ressources et sont supérieures aux dons des partis (un peu moins de 7 %).

En revanche, les autres formes de ressources (ventes d'ouvrages, de produits « dérivés » divers, etc.) sont négligeables (moins de 0,5 % du total des ressources).

En moyenne, les « concours en nature des partis politiques » constituent 15 % environ des recettes totales du compte. Les « autres concours en nature » n'en constituent qu'un peu plus de 1 %.

Il existe cependant des cas particuliers (ainsi, les « concours en nature des partis politiques » constituent les deux tiers environ des recettes totales du compte de M Madelin).

c) Différences repérables entre candidats

La répartition des candidats en deux groupes, selon qu'ils atteignent ou non le seuil des 5 % de suffrages exprimés au premier tour de scrutin, ne fait pas apparaître de différences majeures quant à la présentation globale des comptes de campagne.

Cette similitude mérite d'autant plus d'être relevée que « petits » et « grands » candidats ont mobilisé des moyens inégaux. En effet, sauf exception (compte de M Hue), les « petits candidats » ont moins dépensé que les « grands candidats ».

On notera toutefois :

- Que la part des dépenses prises en charge par les partis et groupements politiques est plus importante pour les « petits candidats » (environ 20 % contre 14 % pour les « grands candidats ») ;
- Que, à l'intérieur des recettes perçues par le mandataire financier, la part relative de l'apport personnel des « petits candidats » est nettement moindre que celle des « grands candidats » (43 % contre 74 %). Cette différence d'engagement anticipait peut-être l'inégale prise en charge des dépenses électorales par l'Etat, laquelle est fonction des résultats électoraux ;
- Que, en contrepartie, les dons des personnes physiques et les contributions des partis politiques au mandataire financier bénéficient proportionnellement plus aux petits candidats qu'aux grands (respectivement, 12 % et 8 % pour les dons, 25 % et 3 % pour les contributions des partis politiques) ;
- Enfin, que l'existence d'un solde positif du compte de campagne distingue assez bien « petits » et « grands » candidats. En effet, les comptes de campagne des « grands candidats » sont tous équilibrés, avant comme après réformation. Les soldes positifs n'affectent que les comptes de campagne de petits candidats. Ce sont donc les « petits candidats » qui auront à reverser à la Fondation de France.

IX/ Effet quantitatif des réformations

Quel effet ont eu, sur les sommes déclarées, les rectifications effectuées par le Conseil constitutionnel ?

La comparaison entre les chiffres déclarés par les candidats en juillet 2002 et les chiffres arrêtés par le Conseil trois mois plus tard est résumée en annexe.

À première vue, les réformations opérées par le Conseil constitutionnel n'affectent pas sensiblement les montants globaux figurant dans les comptes de campagne déposés.

Ainsi, le montant cumulé de ces réformations n'excède pas 300 000 €, soit 0,35 % de l'ensemble des dépenses retracées dans le compte.

Toutefois, ce résultat final est un solde d'additions et de soustractions dont la magnitude mérite d'être précisée.

a) Les dépenses réformées

Les réformations les plus importantes portent sur des réaffectations de sommes entre dépenses de nature différente. Il s'agit le plus souvent de dépenses électorales déclarées en « autres concours en nature » (ligne III du tableau) et requalifiées de « concours en nature des partis politiques » (ligne II du tableau).

Ces reclassements ont revêtu une certaine ampleur. Ainsi, les dépenses déclarées au titre des « concours en nature des partis politiques » sont globalement réévaluées d'environ un quart, alors que les « autres concours en nature » sont réduits des deux tiers.

Dans un cas (Mme Boutin), le reclassement fait passer des dépenses déclarées réglées par le mandataire financier en « concours en nature des partis politiques », avec un effet sensible sur le montant du remboursement par l'Etat.

Pour le reste, le montant des dépenses électorales déclarées payées par le mandataire financier a été, dans l'ensemble, peu modifié.

En particulier, les dépenses réglées par le mandataire financier mais considérées par le Conseil constitutionnel comme n'ayant pas de lien avec l'élection (et, en conséquence, non remboursables) correspondent à 0,57 % du montant total réformé des dépenses électorales (soit, en valeur absolue, 466 929,87 €) et à 0,67 % du montant des dépenses payées par les mandataires financiers.

Ces dépenses du mandataire financier « non admises au remboursement » sont de caractère parfois anecdotique (dépenses de garde robe excessives, achat d'objets étrangers à l'élection, frais de sortie de fourrière d'un véhicule...).

Mais elles peuvent aussi résulter de positions de principe tranchées par le Conseil constitutionnel en 2002 (voyages à l'étranger...) ou d'appréciations portées par lui (en 2002 comme en 1995) sur la réalité de la dépense (frais non justifiés par des pièces probantes, paiement effectué deux fois...) ou sur sa finalité (dépenses afférentes à l'action d'un parti politique et non à la campagne présidentielle, dépenses relatives à une autre élection ...).

b) Les recettes réformées

Comme les financements extérieurs ne transitent pas par les mandataires financiers, ils s'équilibrent par hypothèse en recettes et en dépenses. Les rectifications opérées en dépenses se retrouvent donc en recettes. Les différences relevées dans les déclarations entre dépenses et recettes des catégories II et III, au demeurant infimes, résultent d'erreurs matérielles, toujours reconnues par les candidats au cours de la procédure contradictoire.

S'agissant des ressources recueillies par les mandataires financiers, le Conseil constitutionnel a opéré des réaffectations d'une ampleur nettement moindre qu'en dépenses.

La plus importante réformation a concerné le classement souvent erroné de l'avance de 153 000 € consentie par l'Etat à tout candidat à l'élection présidentielle dès l'établissement de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel. Considérée à tort par certains mandataires financiers comme une « autre recette » spécifique, elle a été incluse par le Conseil dans l'apport personnel du candidat. Cette correction a pour effet de diminuer sensiblement le montant total des « autres recettes » (pour près des deux tiers).

c) Différences repérables entre candidats

On peut constater que les comptes de campagne des « grands candidats » ont subi des réaffectations de plus grande ampleur quant aux dépenses prises en charge directement ou indirectement par les partis politiques, puisque la majoration des dépenses atteint presque 30 %, alors qu'elle ne dépasse pas 13 % pour les « petits candidats ».

Proportionnellement, le déclassement des dépenses non électorales payées par les mandataires financiers, tout en restant limité, affecte davantage les « grands » candidats que les « petits » (0,72 % contre 0,44 % , soit, en valeur absolue, respectivement 416 538,34 € et 50 381,53 €).

Quant aux recettes perçues par les mandataires financiers des « grands candidats », le Conseil constitutionnel a modifié leur affectation mais non leur montant.

En revanche, les rectifications des recettes perçues pour le compte des « petits candidats » correspondent non seulement à des reclassements, mais aussi à de légères diminutions (cas où des dons déclarés en recettes du compte de campagne ont en fait été versés à un parti).

d) Enseignements principaux

Il convient tout d'abord de souligner l'importance du rôle du mandataire financier qui paie et perçoit l'essentiel des dépenses et des recettes. C'est ce qu'a voulu le législateur.

Notons en deuxième lieu que le Conseil constitutionnel s'est principalement livré en 2002 à une requalification des dépenses et des recettes, laquelle est généralement sans incidence sur le montant du remboursement forfaitaire.

Le Conseil s'est toujours montré circonspect dans ses rectifications lorsque son appréciation des dépenses pouvait avoir pour conséquence une modification du montant du remboursement forfaitaire.

Autre remarque importante : les réformations 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 ».

Enfin, l'examen des comptes de campagne n'a pas été substantiellement différent entre « petits » et « grands » candidats.

X/ Forme des décisions rendues le 26 septembre 2002

Les décisions du 26 septembre ont été notifiées le lundi 7 octobre, puis rendues publiques sur le site Internet du Conseil dans la matinée du mercredi suivant (soit près de deux semaines plus tard), de manière à ce que la connaissance de la décision relative au compte de campagne de M Mégret ne perturbe pas les élections municipales organisées les 29 septembre et 6 octobre dans la commune de Vitrolles. Elles ont été publiées au Journal officiel le 12 octobre.

Ces décisions innove 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 arrêtées le 11 octobre 1995 pour la précédente élection présidentielle.

XI/ Conclusion

L'expérience acquise par le Conseil lors de l'élection présidentielle de 2002 confirme 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 non-dépassement du plafond des dépenses électorales qui est au centre du contrôle (cette obligation est désormais bien connue et bien respectée par les équipes de campagne) 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.
- À cette tâche, s'ajoute également la détection des financements illicites (s'agissant en particulier des aides des entreprises et des collectivités territoriales) susceptibles d'entraîner le rejet du compte.