

## Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne\*

Depuis 1988, le financement de la vie politique a été inséré dans un cadre législatif qui comprend, outre le financement public des partis politiques, une réglementation précise des aspects financiers d'une campagne électorale, ce pour la totalité des élections politiques, autres que sénatoriales. Les idées principales sont le plafonnement des dépenses électorales et le remboursement forfaitaire par l'État d'une partie de celles-ci : cela entraîne une réglementation tant des dépenses que des recettes et des mécanismes de contrôle dans lesquels une autorité administrative indépendante, la CNCCFP (Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques) joue un rôle essentiel.

Si la question de la pression de l'argent sur la vie politique s'est posée de tout temps, elle est apparue avec plus d'acuité, lorsque le suffrage universel a rendu nécessaires des campagnes électorales à destination de plusieurs dizaines de milliers d'électeurs et par là même exigeantes en moyens. Jusque dans les années 1960, un peu partout dans le monde, la question était soigneusement occultée et trouvait sa réponse dans un non-dit commode: les partis de gauche — généralement partis de masses selon la distinction classique de Maurice Duverger —

---

\* Publié dans *Regards sur l'actualité* n°329, Élections et campagnes électorales, La documentation française, mars 2002, pp. 53-64.

Le financement des campagnes électorales...

bénéficiaient du concours de militants nombreux et éventuellement du soutien organisationnel et financier des syndicats ouvriers (ainsi en Grande-Bretagne) et les partis du centre et de droite trouvaient, en compensation si l'on peut dire, l'appui des « milieux économiques », c'est-à-dire, en fait, des entreprises à l'époque où l'on n'était pas très regardant sur l'utilisation qu'elles pouvaient faire de leurs fonds. Sur cette obscurité régnait le *consensus*, le brouillard arrangeait tout le monde et la débrouillardise des trésoriers des partis faisait le reste.

Mais les choses changent lorsqu'avec l'apparition des procédés modernes de *marketing* politique et la révélation de l'utilité des sondages d'opinion, efficaces pour la conduite d'une campagne mais onéreux, le coût de campagnes croît de façon exponentielle: on est là dans les années 1970 et il se murmure que la campagne présidentielle de Georges Pompidou a dépassé les 10 millions de francs ou que les campagnes législatives retentissantes de Jean-Jacques Servan-Schreiber à Nancy ou à Bordeaux ont coûté 500 000 F, sommes qui paraissent à l'époque extravagantes. D'autres candidats suivent, du coup les partis politiques prennent plus de risques et des scandales éclatent qui forcent gouvernements et législateurs à s'interroger sur les manières de mettre fin à une dérive qui paraît devenir dangereuse. Des lois interviennent, la première en date, à l'échelon national, étant celle que se donne la Suède le 3 mars 1966, et même si les solutions sont différentes suivant les pratiques nationales (reconnaissance des partis politiques, modes de scrutin, etc.), les techniques utilisées sont les mêmes: ensemble ou séparément, plafonnement des dépenses de campagne, remboursement au moins partiel de celles-ci, financement public des partis politiques et, puisqu'il y a désormais des règles, mécanismes de contrôle et de sanctions pour que le respect de celles-ci soit assuré. C'est ainsi que de 1966 (Suède et Danemark) à 1967 (Allemagne), 1974 (Italie), 1977 (Espagne) pratiquement tous les pays de l'Union européenne de l'époque — et bien d'autres (les États-Unis de 1972 à 1976) — se dotent de législations en la matière, la France fermant la marche avec ses premières lois en date du 11 mars 1988, fruits positifs de la première cohabitation puisque jusque-là le climat politique incitait peu au *consensus* sur ce point.

On laissera ici de côté le volet qui concerne le financement public des partis politiques (73,2 millions d'euros en 2007 répartis entre les

formations politiques pour moitié en raison de leur nombre de sièges parlementaires, pour moitié en raison du nombre de voix obtenues aux élections législatives de 2002) pour se consacrer à celui qui concerne les campagnes électorales à proprement parler et qui se caractérise par quatre aspects, le plafonnement des dépenses, la réglementation de celles-ci, la réglementation des recettes et, enfin, des mécanismes de contrôle.

## I. Quelques exemples étrangers

On a pu distinguer pendant quelque temps les pays qui choisissent de financer les seuls partis politiques, en laissant à ceux-ci le soin de financer les campagnes, et ceux qui préféraient s'occuper des campagnes en les finançant et/ou en les plafonnant. Cette distinction tend à s'estomper d'autant que dans plusieurs cas (Italie, Espagne, France) les deux financements — des partis et des campagnes — existent en parallèle.

- **La Suède** est l'un des derniers pays à financer exclusivement les partis: depuis la loi du 3 mars 1966, plusieurs fois modifiée, une subvention est allouée par l'État aux partis politiques sur la base de leur nombre de sièges au Parlement ; s'y ajoutent des subventions complémentaires, plus importantes pour les partis d'opposition que pour ceux du gouvernement, cette élégance se justifiant par les avantages supposés de ces derniers.
- **La Belgique** a mis en place par ses lois de 1985 et 1989 un système de financement des partis, à charge pour eux de financer les campagnes, par ailleurs plafonnées. À noter l'idée intéressante que le financement peut être suspendu pour un parti convaincu de propagande raciste ou xénophobe: si cette loi du 12 février 1999 n'a pas encore été appliquée, elle a conduit le *Vlams Block*, qui en était menacé, à changer de nom.
- **L'Allemagne** a mis en place à partir de 1967 un système présenté comme « un remboursement des frais de campagne », 5 DM étant versés à chaque parti par voix obtenue avec un système d'acomptes

Le financement des campagnes électorales...

annuels qui aboutissait en fait à un financement régulier des partis. Le système a été plusieurs fois modifié, notamment en raison de décisions de la Cour constitutionnelle: actuellement, chaque parti reçoit 0,85 € par voix obtenue au niveau fédéral jusqu'à 4 millions de voix, 0,70 € par voix supplémentaire; s'ajoute une bonification par l'État des dons ou cotisations. Mais il y a deux limites, l'une absolue, le financement public annuel pour les partis ne peut dépasser 133 millions d'euros, l'autre relative, chaque parti ne peut avoir plus de 50% de ses ressources provenant de l'État, pour éviter une dépendance excessive.

- **Le Royaume-Uni** a constamment refusé un financement public des partis et les scandales financiers demeurent ; en dehors d'un financement parlementaire des groupes d'opposition, on ne peut signaler que de simples règles de plafonnement des dépenses: en 2001, 5 483 livres par circonscription plus 4,6 pences par électeurs inscrits dans une zone urbaine et 6,2 pences si c'est une zone rurale. Au total, de 8 500 à 10 000 livres par circonscription ce qui peut paraître peu... mais ces plafonds ne comprennent pas les dépenses nationales des partis.
- **Aux États-Unis**, le financement est libre pour les campagnes locales et congressionnelles et les chiffres peuvent être considérable, quelques campagnes sénatoriales ont dépassé les 25 millions de dollars. Pour la seule élection présidentielle, existe un système de plafonnement et de financement public mais il est facultatif (décision de la Cour Suprême *Buckley v Valeo* du 30 janvier 1976) et très largement contourné par la distinction entre *hard money* (l'argent réglementé) et *soft money* (celui qui ne l'est pas). Certaines estimations de la campagne 2004 évaluent l'argent dépensé à 4 milliards de dollars, moitié pour les élections présidentielles, moitié pour les élections congressionnelles!

Depuis les premières lois en la matière, celles du 11 mars 1988, toutes les campagnes électorales, à l'exception de celles concernant l'élection des sénateurs (suffrage indirect), des conseillers généraux et des conseillers municipaux dans les cantons ou les communes de moins de 9 000 habitants (article L. 52-64 du Code électoral), sont limitées par un plafond de dépenses qu'un candidat ne peut dépasser.

Pour que l'organisme de contrôle et le juge de l'élection puissent s'en assurer, ces dépenses sont regroupées dans le compte de campagne du candidat. Doivent être retracées toutes les dépenses exposées dans l'intérêt du candidat, qu'elles aient été payées en son nom par le mandataire financier ou l'association de financement qu'il est tenu de désigner ou de constituer, ou par le parti politique qui le soutient, ce qui évite les lacunes béantes sur ce point des législations britannique ou américaine. Les plafonds indiqués par le Code électoral « sont actualisés tous les trois ans par décret, en fonction de l'indice du coût de la vie de l'INSEE » (article L. 52-11 du Code électoral); ainsi, le décret du 31 août 2005 multiplie les plafonds, fixés par le code, par le coefficient 1,18, ce pour l'élection des députés, et le décret du 1<sup>er</sup> février 2007 fait de même pour les autres élections à l'exception de celles des représentants au Parlement européen. C'est donc en appliquant ce coefficient que doivent être appréciés les plafonds fixés par le Code électoral aux montants ci-après:

- pour l'élection présidentielle: en 1988, le plafond de dépenses a été fixé à 120 millions de francs pour un candidat du premier tour et porté à 140 millions pour les finalistes du second. Augmenté en 1990, il a été abaissé en 1995 et la loi organique du 5 février 2001 a établi les montants à 13.7 millions d'euros pour le premier tour, somme portée à 18,3 millions pour le second. Un coefficient d'actualisation de 1,13 a fait que les montants 2002 ont été de 14 796 000 et 19 764 000 euros et le coefficient de 1,18 porte ces montants à 16 166 000 et 21 594 000 euros pour 2007.
- pour les élections à l'Assemblée nationale: le plafond était uniformément fixé à 500 000 F en 1988 (la somme qui faisait scandale dix-huit ans plus tôt...). La loi du 29 janvier 1993 a opportunément introduit une différence selon la population de la circonscription : désormais, il y a un montant fixe de 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription. Si l'on considère qu'une circonscription en France c'est en moyenne 110 000 habitants, cela donne une somme (moyenne) de l'ordre de 54 500 euros avec donc un coefficient de majoration de 1,18 pour 2007, soit environ 64 000 euros.

Le financement des campagnes électorales...

- pour le référendum rien n'est prévu de manière permanente car, malgré les demandes répétées du Conseil constitutionnel (notamment ses observations du 28 septembre 2000, après le référendum du 24), il n'existe pour cette consultation aucun cadre législatif ou réglementaire permanent, les dispositions nécessaires étant prises par le gouvernement au cas par cas, ce qui est pour le moins curieux. Jusqu'à 2005, les décrets d'organisation étaient muets sur la question financière et aucune règle à cet égard n'était prévue. Pour la première fois, le décret du 17 mars 2005 relatif à la campagne référendaire, s'il n'a pas fixé de plafond de dépenses, a prévu, pour chaque parti habilité à participer à la campagne officielle, un remboursement forfaitaire dans la limite de 800 000 euros pour chacun. Huit ayant été habilités, la dépense s'est finalement élevée à 5,8 millions d'euros.
- pour les élections au Parlement européen, la loi du 11 août 2003 (article 19.1 de la loi du 7 juillet 1977 modifiée) fixe un plafond de 1 150 000 euros par liste de candidats, ces élections ayant désormais lieu dans le cadre de huit circonscriptions plurirégionales au plafond identique. Un décret d'actualisation du 14 décembre 2006 a affecté cette somme d'un coefficient de 1,06 qui devrait s'appliquer en 2009.
- pour les élections régionales, cantonales et municipales, les plafonds sont fixés par application du tableau suivant qui figure à l'article L. 52-11 du Code électoral:

**Les plafonds de dépenses pour les élections  
régionales, cantonales et municipales**

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
	Élection des conseillers municipaux			
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour		
N'excédant pas 15 000 habitants	1,22	1,68	0,64	0,53
De 15 001 à 30 000 habitants	1,07	1,52	0,53	0,53

Continuation.

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales (en francs)		Élection des conseillers généraux	Élection des conseillers régionaux
	Élection des conseillers municipaux			
	Listes présentes au premier tour	Listes présentes au second tour		
De 30 001 à 60 000 habitants	0,91	1,22	0,43	0,53
De 60 001 à 100 000 habitants	0,84	1,14	0,30	0,53
De 100 001 à 150 000 habitants	0,76	1,07	0,30	0,38
De 150 001 à 250 000 habitants	0,69	0,84	0,30	0,30
Excédant 250 000 habitants	0,53	0,76	0,30	0,23

Ainsi, pour une ville de 30 000 habitants, une liste pourra dépenser 34 350 euros pour le premier tour (1,22 euros par habitant pour la tranche allant de 1 à 15 000 habitants plus 1,07 euros par habitant pour la tranche allant de 15 001 à 30 000 habitants) et 48 000 euros pour le second; les montants du tableau ont été actualisés par l'application d'un coefficient 1,13 par décret du 12 février 2004 et du coefficient 1,18 donc par le décret du 1<sup>er</sup> février 2007, qui devrait s'appliquer aux élections de 2008.

À ces limites en volume s'en ajoutent d'autres pour ce qui est de la nature des dépenses.

### La réglementation des dépenses

Toutes les dépenses exposées dans l'intérêt du candidat doivent être retracées dans le compte de campagne, ce qui amène à y faire figurer aussi celles faites par le suppléant pour les élections législatives et, si l'ajout de celles-ci conduit au dépassement du plafond, cela entraîne sanction (*Conseil constitutionnel 9 décembre 1993, 1<sup>er</sup> circ. du Loir-et-Cher*). Lorsqu'il s'agit d'un scrutin de listes à deux tours et que

Le financement des campagnes électorales...

la fusion des listes est possible, le compte de campagne pour la liste du second tour comprend évidemment les dépenses se rapportant à celui-ci mais, pour le premier tour, les seules dépenses de la liste accueillante (celle de la tête de liste ou, à défaut, celle dont provient le plus grand nombre de candidats), les listes accueillies se contentant de déposer un compte pour le premier tour (article L. 52-14 du Code électoral). Une telle solution est raisonnable, même si les dépenses au premier tour d'une liste accueillie peuvent contribuer au succès final, car l'addition des dépenses de premier tour pourrait suffire à ce que le plafond du second soit déjà dépassé à ce stade.

En interdisant un certain nombre de moyens de propagande, la législation électorale a diminué de façon significative le coût des campagnes. Il en va ainsi de l'affichage commercial (poste considérable pour les campagnes présidentielles de 1974 et 1981, on se souvient encore des grandes affiches de Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand) ou de la publicité par voie de presse ou par un moyen de communication audiovisuelle: l'art. L. 52-1 du Code électoral (dans sa rédaction de la loi du 15 janvier 1990) interdit l'utilisation de ces procédés dans les trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection ; autrement dit, pour l'élection présidentielle qui a lieu fin avril, l'interdiction s'applique à dater du 31 décembre de l'année précédente, c'est-à-dire que l'utilisation n'est possible qu'à une période où cela présente peu d'intérêt. D'une manière générale, les dépenses à prendre en compte sont celles intervenues dans l'année qui précède le mois de l'élection.

Sous les réserves ci-dessus, et quelques autres de moindre importance, la variété des dépenses autorisées, et donc à retracer dans le compte de campagne, est infinie : logistique (siège de campagne, téléphone, affranchissements, déplacements), propagande (tracts, affiches, lettres), réunion (location de salles, réceptions, tournées dans les bars, etc.), financement (intérêts financiers d'un éventuel emprunt bancaire) constituent la liste principale. Tout cela est admis par le juge de l'élection qui considère toutefois que peuvent seules être retenues comme dépenses électorales (et donc susceptibles de remboursement) celles qui visent à promouvoir le programme ou la personne du candidat, ce avec son accord, autrement dit celles qui visent directement à obtenir des suffrages. À l'inverse, ne sont pas



Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

des dépenses électorales celles que l'on peut qualifier d'indirectes, la garde-robe du candidat ou les frais de maquillage de son épouse pour prendre des exemples légers (*Conseil constitutionnel 26 septembre 2002 comptes de campagne pour l'élection présidentielle de 2002*), sondages pour tester les chances de plusieurs candidats possibles du même parti pour en prendre un plus sérieux.

Cette notion de dépenses électorales a donné lieu à un contentieux extrêmement abondant, dans le détail duquel on ne peut ici entrer et on renverra à ce sujet aux recensements de la jurisprudence faits par Bernard Maligner dans son commentaire du Code électoral (Éditions Dalloz, 2007, sous l'article L. 52-12) ou dans les différents fascicules consacrés aux élections dans le *répertoire administratif Dalloz*. Mais si les jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ont éclairci bien des points, parfois en tâtonnant puisque la réalité sociale est infiniment plus complexe que les quelques règles législatives applicables, il reste encore quelques points obscurs que le contentieux 2007 permettra peut-être de trancher.

## II. Quelques points encore en débat

Plusieurs questions n'ont pas été totalement réglées par la jurisprudence ou l'ont été par des réponses qui pourraient être amenées à évoluer. On signalera ici les principales:

- **La question des ouvrages publiés par un candidat** : s'ils n'ont rien à voir avec l'élection, il n'y a pas à les prendre en compte, sauf pour d'éventuelles dépenses de promotion dans la circonscription du candidat (*Conseil constitutionnel 21 octobre 1993 A.N. Paris, 18<sup>e</sup> circ.*). Mais pour un ouvrage étant l'un des éléments de la campagne ? Le Conseil constitutionnel a jugé que le coût de l'édition et de la commercialisation devait être ajouté tant en recettes (concours en nature) qu'en dépenses dans le compte de campagne (*CC 26 septembre 2002, Comptes de campagne de M. Bayrou et de M. Besancenot*), solution raisonnable puisque l'ouvrage a évidemment pour but de solliciter des suffrages, mais qui se heurte à la règle

Le financement des campagnes électorales...

- selon laquelle il ne peut y avoir de concours financier d'une personne morale (ce qui est bien le cas de la maison d'édition). Aussi, dans ses observations du 7 novembre 2002, le Conseil constitutionnel a-t-il préconisé que la loi oblige le candidat à publier à compte d'auteur, solution qui peut paraître vieillotte mais qui est la seule à permettre la conciliation des principes.
- **La question des intérêts du prêt consenti par un parti politique à son candidat** : si un candidat emprunte directement à une banque pour payer tout ou partie de sa campagne dans l'attente du remboursement public, il n'y a pas de difficulté à voir là une dépense électorale. Ce peut être encore le cas s'il emprunte à son parti qui, lui-même, emprunte à une banque, car il y a là pour le parti des frais supplémentaires liés à la campagne électorale. Mais si le parti consent ce prêt sur ses fonds propres qui, pour une bonne partie (autour de 50% en général), proviennent de la dotation publique qu'il reçoit ? Dans son avis *Beuret* du 30 juin 2000, le Conseil d'État considère qu'un parti peut facturer des prestations à ses candidats, ce qui peut facilement s'admettre lorsqu'il s'agit de prestations matérielles (impression de tracts, d'affiches, moyens matériels, etc.), mais moins dans le cas d'espèce où la prestation est assez artificielle. Pour leur part, la CNCCFP et le Conseil constitutionnel estiment que cette dépense ne peut pas être admise.
  - **La question des déplacements et des activités à l'étranger** : dans son article 10, la loi organique du 31 janvier 1976 (rédaction du 20 juillet 2005) interdit pour l'élection présidentielle « toute propagande électorale à l'étranger » à l'exception des circulaires et de l'affichage dans les locaux diplomatiques. Et pourtant, un déplacement à l'étranger fait partie de la campagne et peut avoir d'importantes retombées médiatiques. Dans un souci de réalisme, le Conseil constitutionnel a jugé (plusieurs décisions du 26 septembre 2002) que ces dépenses devaient être retracées dans le compte de campagne et entrer en ligne de compte pour le calcul du plafond mais que, pour respecter la loi de 1976, elles n'avaient pas le caractère de dépenses remboursables. L'accroissement des facilités données aux Français de l'étranger pour voter à l'élection présidentielle, là où ils résident devrait logiquement conduire à un assouplissement de la loi de 1976.

- Quelques autres points de moindre importance seront peut-être tranchés par le contentieux électoral de 2007... qui en fera apparaître d'autres!

## **Les recettes et le remboursement public**

Pour couvrir ces dépenses il faut évidemment des recettes; dans notre droit électoral, et quelle que soit l'élection dont s'agit, elles sont de trois ordres : des dons, l'apport personnel du candidat et, enfin, le remboursement public qui est finalement la principale et va, dans bien des cas, permettre de rembourser les emprunts contractés par le candidat.

### **Les dons**

La loi du 19 janvier 1995 (article L. 52-8 du Code électoral) a fort heureusement interdit le don des personnes morales (c'est-à-dire, en fait, des entreprises) aux campagnes électorales, à l'exception des partis politiques, et réservé cette possibilité aux personnes physiques. Chaque personne physique ne peut donner plus de 4 600 euros à un ou plusieurs candidats pour la même élection (il s'agit de personnes et non de foyer fiscal, un couple peut donner deux fois cette somme), les dons au-delà de 150 euros ne pouvant être en espèces. Ces dons font l'objet d'un reçu de la part du mandataire financier et ouvrent droit à déduction fiscale dans les conditions de l'art. 200 du Code général des impôts.

L'interdiction du don des personnes morales généralise les interdictions antérieures (dons de personnes publiques étrangères, de personnes de droit public, de société de jeux, tout ceci pour des raisons que l'on comprend aisément) et ne souffre qu'une seule exception, les dons des partis politiques. Si ceci paraît parfaitement admissible, quoi de plus normal qu'un parti aide au financement de la campagne de son ou de ses candidats, cela pose la question redoutable de savoir ce qu'est, en droit français, un parti politique. Contrairement à certains pays qui ont mis en place un statut des partis politiques (notamment l'Allemagne, avec la célèbre loi sur les partis du 24 juillet 1976), la France n'a pas cru devoir leur faire un sort spécifique, ils appartiennent à la

Le financement des campagnes électorales...

grande catégorie des associations de la loi de 1901, et la loi du 11 mars 1988, première loi sur le financement public des partis politiques, si elle a apporté quelques précisions sur ce qu'ils peuvent faire, n'a pas tranché la question de leur définition. La question n'a pas qu'un intérêt théorique car le don d'une personne morale qui n'est pas reconnue comme parti politique peut entraîner le rejet du compte de campagne du candidat.

La jurisprudence a donc dû construire une réponse et l'arrêt de principe est celui du Conseil d'État, du 30 octobre 1996, Élections municipales de Fos-sur-mer, où un parti politique habilité à financer une campagne est défini comme « une personne morale qui relève des article 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 », autrement dit qui s'est déclaré à la CCFP et a été reconnu comme tel par elle; cette ligne a été suivie par le Conseil constitutionnel (notamment *CC 19 mars 1998 A.N. Nord 12<sup>e</sup> circ.*) Cette solution, si elle peut paraître tautologique, est cependant suffisante pour régler le problème dont il s'agit, même si demeure le problème des structures locales du parti: si le Conseil constitutionnel a admis, par réalisme, qu'un financement de leur part pouvait être accepté (*CC 13 février 1988, A.N. Val d'Oise, 5<sup>e</sup> circ.*), la CNCCFP exige que ces représentations locales soient comprises dans le périmètre des comptes du parti tel que celui-ci les lui soumet et cette pratique se répand ce qui règle là un problème sur lequel le contentieux n'est pas mince.

### **L'apport personnel du candidat**

La seconde source de recettes est la plus simple, c'est l'apport personnel du candidat qui fournit à son mandataire financier les sommes nécessaires et peu importe qu'elles viennent « de sa poche » ou d'un emprunt, la seule question délicate étant là celle des intérêts de l'emprunt que l'on a signalée plus haut. À vrai dire, si l'on comprend bien cette notion d'apport personnel pour une élection locale ou législative (où le plafond, comme on le sait, est de l'ordre de 60 000 euros), on la comprend moins pour une élection présidentielle où le candidat peut être réputé avoir apporté « personnellement » plus de 10 millions d'euros... Il y a là une fiction, mais qui a son utilité puisque le remboursement public ne peut intervenir que dans la

limite de l'apport personnel du candidat, un don dépensé n'ayant évidemment pas vocation à être remboursé.

## Le remboursement public

Le remboursement public est la troisième source de recettes, de loin la plus importante, mais il est postérieur à l'élection (sous réserve de l'avance de 153 000 euros versée à chaque candidat à l'élection présidentielle dès lors que sa candidature est retenue par le Conseil constitutionnel), c'est-à-dire qu'il va généralement servir à rembourser des emprunts comme on l'a dit.

Ce remboursement, qui était au départ timide (50 000 F en 1988 pour une élection législative, soit un dixième du plafond), est maintenant uniformément porté à un maximum de la moitié du plafond de chaque élection (article 52-11-1 du Code électoral), cette augmentation étant venue compenser en 1995, l'interdiction des dons des personnes morales faite au même moment. Cette généralité souffre deux exceptions:

- pour les élections autres que la présidentielle, le remboursement n'est pas effectué pour les candidats qui n'ont pas obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour de scrutin (condition identique à celle posée pour le remboursement de la campagne officielle, les dépenses dites de l'article R. 39 du Code électoral).
- pour l'élection présidentielle, la règle de la moitié du plafond s'applique aux candidats qui ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés et les autres (le législateur ayant pensé que leur sérieux était attesté par leur 500 parrainages) ont droit à un remboursement à hauteur maximale d'un vingtième du plafond, soit dix fois moins (et quelques déconvenues pour les candidats qui avaient pensé passer la barre et dépensé en conséquence...).

Dans tous les cas, le remboursement public ne peut dépasser, outre cette fraction du plafond, l'apport personnel du candidat et donc, contrairement à une légende tenace et sauf à frauder, on ne s'enrichit pas en participant à une élection. Mais pour obtenir ce remboursement, encore faut-il que le compte de campagne ait été accepté.

## Le contrôle et la CNCCFP

Aux termes de l'art. L. 52-12 du Code électoral, chaque candidat ou tête de liste est tenu d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues ou des dépenses effectuées, en vue de l'élection pour laquelle il a concouru. Ce compte, accompagné de ses justificatifs et présenté par un membre de l'ordre des experts comptables, doit être déposé « au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise » (nouveau délai fixé par l'ordonnance du 8 décembre 2003) à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) qui en assure le contrôle.

Cette commission, créée par la loi du 15 janvier 1990, devenue autorité administrative indépendante avec l'ordonnance du 8 décembre 2003 (article L. 52-14 du Code électoral), est composée de neuf membres nommés par décret pour cinq ans, trois provenant du Conseil d'État, trois de la Cour de cassation, trois de la Cour des comptes, désignés par le chef de la Cour dont ils émanent; la commission élit son président qui, assez normalement, est un membre de la Cour des comptes, actuellement François Logerot, ancien Premier président de la Cour. Les décisions de la Commission sont soumises au contrôle du Conseil d'État, sauf celles concernant les élections législatives (et maintenant présidentielles) qui relèvent du Conseil constitutionnel.

La Commission, en dehors de son rôle d'examen des comptes des partis politiques, examine tous les comptes de campagne qui lui sont soumis et a le pouvoir soit de les approuver, soit, après procédure contradictoire, de les approuver après réformation (ceci sans conséquence majeure), soit de les rejeter. Lorsque le compte est approuvé, elle a désormais le pouvoir (ordonnance du 8 décembre 2003, après une suggestion du Conseil constitutionnel dans ses observations du 15 mai 2003) d'arrêter le montant du remboursement public, naturellement dans les limites rappelées ci-dessus.

La tâche est considérable : 8 444 comptes pour les élections législatives de 2002 (dont 1 346 réformés et 364 rejetés), 8 159 comptes pour les cantonales de 2004, 3 963 pour les municipales de 2001 !

En cas de rejet — ou de non-présentation du compte —, la Commission saisit automatiquement le juge de l'élection (tribunaux

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

administratifs, Conseil d'État ou Conseil constitutionnel pour les élections législatives) et celui-ci peut approuver la décision (c'est généralement le cas) mais aussi l'infirmar, auquel cas le compte est finalement accepté. En cas de rejet ou de non-présentation confirmés, le juge de l'élection prononce l'inéligibilité pour un an (pour le seul type d'élection dont il s'agit, c'est-à-dire qu'une inéligibilité pour une élection municipale n'interdit pas de se présenter aux élections cantonales), ce qui entraîne, s'il s'agit du candidat élu, la déchéance du mandat et l'annulation de l'élection (pour une élection par liste, la sanction peut toucher la seule tête de liste et ne pas entraîner l'annulation).

La sanction est curieuse car elle est selon les cas, à peu près indolore ou, en revanche, très lourde.

Pratiquement indolore, en effet, pour un candidat battu qui ne pourra pas se présenter pendant un an à une élection qui, normalement, n'aura pas lieu puisque les mandats sont de cinq ou six ans ; reste, il est vrai, la sanction morale et le non-remboursement des dépenses, mais c'est souvent le cas de candidats aux dépenses aussi modestes que leurs résultats.

Mais la sanction est en revanche très lourde pour le candidat élu : outre l'aspect moral et le non-remboursement, il est déclaré inéligible, donc déchu de son mandat ce qui entraîne une élection partielle à laquelle il ne pourra pas se présenter puisqu'il est inéligible. On remarquera *a contrario* qu'un élu qui aurait commis une faute grave dans le contentieux classique (bourrage des urnes, falsification des procès-verbaux, etc.) verrait, certes, son élection annulée (si l'écart est faible...) mais pourrait se représenter à l'élection partielle qui suivrait.

Cette différence de situation est sans doute à la base de l'évolution que l'on peut noter: au fur la jurisprudence : admission d'un léger dépassement du plafond (dans la limite de 5%), de petits apports de personnes publiques (en fait, des concours en nature comme et à mesure que la législation financière s'enracine, des indulgences sont apportées par l'affranchissement et le téléphone) surtout s'ils sont remboursés, tolérance pour de menues dépenses payées directement par le candidat et non par son mandataire. Mais aussi par la loi: le Conseil d'État peut ne pas prononcer l'inéligibilité d'un candidat dont il reconnaît la bonne foi (article L. 118-3 du Code électoral introduit par la

Le financement des campagnes électorales...

loi du 10 avril 1996) et le Conseil constitutionnel, s'il n'a pas obtenu la même possibilité qu'il avait pourtant demandée, peut moduler d'éventuelles sanctions financières pour les candidats à l'élection présidentielle (article 4 de la loi organique du 5 avril 2006). Le Conseil constitutionnel qui, jusqu'à présent, contrôlait en première et dernière instance les comptes des candidats à l'élection présidentielle a demandé et obtenu par la loi précitée que l'examen en soit fait par la CNCCFP, mieux outillée, lui-même n'étant plus saisi que par un éventuel « recours de pleine juridiction » du candidat concerné.

Pour conclure, on peut à mon sens soutenir que si cette législation abondante et évolutive contient encore un certain nombre d'imprécisions ou d'imperfections, d'où une jurisprudence foisonnante et complexe, elle a indiscutablement permis de faire d'importants progrès dans la moralisation des campagnes électorales. Et c'est là un aspect majeur dans la recherche de la sincérité du scrutin qui est la raison d'être de toute législation électorale.