

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

"VOTER EST UN DROIT, C'EST AUSSI UN DEVOIR CIVIQUE"

Guide des missions dans le cadre des comptes de campagne

Edition 2016

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Missions du membre de l'Ordre dans le cadre des comptes de campagne

Guide méthodologique

A jour au 1^{er} septembre 2016



ISBN : 978-2-35267-585-3

ISSN : 2430-8374

Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite selon l'article L 122-4 du Code de la propriété intellectuelle et constitue une contrefaçon réprimée par le Code pénal. Seules sont autorisées (article L 122-5), les copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, ainsi que les analyses et courtes citations justifiées par le caractère critique, pédagogique ou d'information de l'œuvre à laquelle elles sont incorporées, sous réserve, toutefois, du respect des dispositions des articles L 122-10 à L 122-12 du même code, relatives à la reproduction par reprographie.

Préface

Dans le cadre des dispositions législatives relatives aux campagnes électorales, notre profession a reçu mission de présenter le compte des candidats aux élections politiques par la loi organique du 11 mars 1988.

Cette mission consiste à présenter le compte et à mettre en « état d'examen » les informations préparées par le candidat en s'assurant de la présence des pièces justificatives requises et de la concordance du compte de campagne avec les pièces justificatives fournies. Cette mission n'a donc pas pour but de s'assurer du bien-fondé des dépenses et des recettes, ni de leur exhaustivité. Cette mission n'est pas une « mission de présentation » au sens habituel tel que défini par les normes de la profession.

Depuis 1992, le Conseil supérieur met à la disposition de la profession le guide relatif à la mission de présentation des comptes de campagne pour l'aider à mettre en œuvre l'ensemble des travaux qui lui sont confiés, dans le respect des règles s'appliquant à la profession.

La version 2016, à jour des dernières décisions jurisprudentielles, analyse le rôle et la responsabilité du membre de l'Ordre dans sa globalité et ne se limite pas à la seule étude des dispositions législatives spécifiques. Ce guide se donne également pour objectif de circonscrire toutes les missions possibles approchant les comptes de campagne.

Ce guide propose des éléments méthodologiques tenant compte du droit électoral, ainsi que de la technicité comptable et financière attendue par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Bonne lecture, et surtout bonne utilisation !

Philippe ARRAOU

Président du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables

Jean-Marc EYSSAUTIER

Président du Comité Secteur public du CSOEC

Remerciements

Ce guide a été élaboré par le comité en charge du secteur public du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables sous la présidence de Jean-Marc EYSSAUTIER.

Les travaux de mise à jour ont été coordonnés par Amélie BRETOUT, en charge des études relatives au secteur public, sous la direction d'Éric FERDJALLAH-CHEREL, directeur des études du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables.

L'édition 2016 a fait l'objet d'une relecture pour mise à jour globale effectuée par Jean-Yves QUENEUDEC, expert-comptable.

Sommaire

Préface 3

Remerciements..... 5

Partie 1

Les élections : cadre général 13

CHAPITRE 1

Le système électoral en France 15

1 Quelques principes 17

1.1 Etre électeur 17

1.2 Etre éligible 17

2 Les différents modes de scrutin 18

2.1 Les scrutins majoritaires 18

2.2 La représentation proportionnelle..... 19

2.3 Les systèmes mixtes..... 20

3 Les évolutions du droit électoral français..... 20

3.1 La parité 20

3.2 Le cumul des mandats 21

4 Les différentes élections..... 24

4.1 Les élections municipales 24

4.2 Les élections départementales 27

4.3 Les élections régionales 27

4.4 Les élections législatives 29

4.5 L'élection présidentielle 32

4.6	Les élections européennes	33
4.7	Le calendrier électoral des prochaines élections justifiant l'établissement de compte de campagne	34
5	La communication en période électorale	34
5.1	Les quatre principes à respecter	35
5.2	Les trois recommandations essentielles	36
Chapitre 2		
La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : « autorité administrative indépendante » ..		39
1	Le concept d'Autorité Administrative Indépendante	41
2	Les commissions nationales relatives aux élections	41
2.1	La Commission nationale de contrôle des campagnes électorales.....	41
2.2	La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).....	42

Partie 2

Les dispositions législatives, réglementaires et doctrinales, relatives au financement des campagnes électorales		47
---	--	-----------

Chapitre 1

L'application des dispositions législatives, réglementaires et doctrinales spécifiques		49
Introduction.....		51
1	Les structures à mettre en place par le candidat	56
1.1	Les premières opérations de la campagne	57
1.2	Le compte bancaire	67
2	Les dépenses de campagne.....	71
2.1	Les plafonds	72

2.2	Les types de dépense	76
3	Les sources de financement.....	92
3.1	Les moyens de financement temporaires	94
3.2	Les moyens de financements définitifs	97
4	Les moyens de propagande.....	113
4.1	Les moyens interdits	114
4.2	Les moyens autorisés	116
4.3	Cas particulier de la communication des collectivités territoriales en période électorale	123
4.4	La publicité autorisée dans la presse.....	128
5	La candidature	130
5.1	L'enregistrement officiel de la candidature unique ou de la liste	130
5.2	Les fusions de listes	131
6	Le compte de campagne	134
6.1	La présentation du compte	134
6.2	Le dépôt du compte de campagne	138
6.3	La vérification des comptes par les organes officiels....	140
7	Les événements postérieurs au dépôt du compte	148
7.1	Le remboursement forfaitaire de l'État	148
7.2	La dévolution (solution préconisée par la CNCCFP).....	149
7.3	Les sanctions des irrégularités.....	151

Partie 3

Les missions relatives aux comptes de campagne 161

Chapitre 1

La mission légale de présentation des comptes de campagne..... 163

- 1 Positionnement de la mission légale dans le cadre conceptuel des missions normalisées 165
- 2 La nature et les objectifs de la mission légale au regard des normes professionnelles 166
- 3 Les limites de la mission légale au regard des différents intervenants 167
- 4 Textes professionnels applicables à la mission légale de présentation des comptes de campagne 168
 - 4.1 Principes généraux 168
 - 4.2 Zoom sur les incompatibilités 170
 - 4.3 Les relations avec le candidat 172
 - 4.4 Zoom sur les honoraires 174
- 5 L'organisation de la mission..... 175
 - 5.1 L'acceptation de la mission..... 176
 - 5.2 Le contrat..... 177
 - 5.3 Planification de la mission 178
- 6 Travaux de la mission de présentation des comptes de campagne 179
 - 6.1 Appréciation de l'organisation comptable de la campagne 179
 - 6.2 Contrôle de la régularité en la forme 182
 - 6.3 Travaux de fin de mission..... 186
 - 6.4 Documentation des travaux 190

Chapitre 2

Les missions connexes à la mission de présentation.....	191
1 Examen de la situation du candidat	193
2 Tenue de comptabilité	196
3 Conseils budgétaires, financiers et juridiques	197
3.1 Conseils budgétaires	197
3.2 Conseils financiers.....	198
3.3 Conseils juridiques	198
4 Aide à la réponse au questionnement de la CNCCFP	199
5 Autres missions.....	199

Partie 1

Les élections :
cadre général

CHAPITRE 1

Le système électoral en France

1 Quelques principes

- Le vote est universel : le droit de vote appartient à tous les citoyens en âge d'être électeur.
- Le vote est strictement personnel.
- Le vote est libre.
- Le vote est secret : personne ne doit chercher à connaître ni à contrôler le vote d'un électeur.

Des dispositions matérielles sont prévues dans les bureaux de vote pour protéger la liberté et le secret du vote. La principale est le passage obligatoire par l'isoloir où, à l'abri des regards, l'électeur mettra dans une enveloppe le bulletin de son choix. Il le dépose ensuite dans l'urne électorale transparente et signe en face de son nom sur la liste électorale. Dans certains bureaux de vote, il existe aujourd'hui la procédure de « vote électronique » notamment pour les circonscriptions des français établis hors de France.

1.1 Etre électeur

Pour avoir la qualité d'électeur, il faut être de nationalité française, être âgé de 18 ans révolus et jouir de ses droits civils et politiques. De plus, le droit de vote est subordonné à l'inscription sur une liste électorale.

Une dérogation au principe de nationalité a été apportée par le traité de Maastricht, ratifié en septembre 1992. Les ressortissants communautaires ont désormais le droit de vote aux élections européennes et municipales sous réserve qu'ils soient inscrits sur des listes électorales complémentaires.

1.2 Etre éligible

L'éligibilité est la possibilité de se présenter à une élection. Pour être éligible à une élection, il faut avant tout être électeur et de nationalité française mais des conditions spécifiques peuvent exister selon les scrutins, notamment celle relative au lien personnel entre le candidat et la collectivité.

La condition d'âge diffère également selon l'élection :

- 18 ans pour les élections municipales, conseillers territoriaux, législatives, présidentielles ;
- 24 ans pour les élections sénatoriales.

La condition de nationalité est élargie pour les élections municipales et les élections européennes pour lesquelles le candidat peut avoir la nationalité de l'un des états membres de l'Union européenne.

2 Les différents modes de scrutin

2.1 Les scrutins majoritaires

Le principe du scrutin majoritaire est simple. Le ou les candidats qui obtiennent la majorité des suffrages exprimés sont élus. Il s'agit donc de confier le soin de représenter l'ensemble d'une circonscription aux candidats qui arrivent en tête sans tenir compte des suffrages recueillis par ses concurrents.

Le scrutin peut être uninominal s'il y a un siège à pourvoir par circonscription. Les électeurs votent alors pour un seul candidat. Le territoire national est divisé en autant de circonscriptions qu'il y a de sièges à pourvoir.

Le scrutin est plurinominal s'il y a plusieurs sièges à pourvoir par circonscription. Les électeurs votent pour plusieurs candidats qui peuvent se présenter isolément ou sur des listes : on parle alors de scrutin de liste. Ces dernières sont dites bloquées si le nombre de candidats qui y sont inscrits est obligatoirement égal au nombre de sièges à pourvoir, et si les électeurs n'ont pas la possibilité d'en modifier ni la composition, ni l'ordre de présentation. Pour introduire une certaine souplesse, le panachage ou le vote préférentiel sont parfois autorisés. Le panachage permet aux électeurs de rayer des noms sur la liste pour laquelle ils votent et de les remplacer par ceux des candidats figurant sur d'autres listes. Le vote préférentiel donne la possibilité aux électeurs de classer les candidats d'une même liste selon leurs préférences.

La loi du 17 mai 2013 prévoit l'élection des conseillers départementaux (venant remplacer les conseillers généraux) au scrutin binominal majoritaire (un homme, une femme aussi bien pour les titulaires que pour les suppléants le remplaçant devant être du même sexe que son titulaire).

Le renouvellement par moitié est supprimé au profit d'un renouvellement intégral.

Dans le scrutin majoritaire à un tour, le résultat est acquis dès le premier tour quel que soit le pourcentage des suffrages exprimés obtenu par les candidats, ou la liste, arrivés en tête. La majorité relative suffit pour être élu. Ce mode n'existe pas en France.

Dans le scrutin majoritaire à deux tours, la majorité absolue des suffrages exprimés est généralement requise pour être élu au premier tour. Sinon il y a ballottage et organisation d'un second tour à l'issue duquel le candidat ou la liste arrivée en tête sont élus quel que soit le pourcentage des suffrages obtenus. La présence au second tour peut être soumise à certaines conditions : par exemple avoir obtenu au premier tour un certain pourcentage des inscrits ou des suffrages exprimés.

2.2 La représentation proportionnelle

La représentation proportionnelle est un mode de scrutin de liste généralement à un seul tour. Les sièges à pourvoir dans une circonscription sont répartis entre les différentes listes en présence proportionnellement au nombre de suffrages qu'elles ont recueillis.

Pour pouvoir participer à la répartition des sièges, les listes doivent généralement atteindre un certain pourcentage des suffrages exprimés. Le calcul s'effectue ensuite en deux temps.

La première attribution est faite à partir d'un quotient électoral qui peut être déterminé à l'avance (quotient fixe), ou bien, cas le plus fréquent en France, être calculé en divisant le total des suffrages exprimés dans la circonscription par le nombre de sièges à pourvoir.

Ce quotient est égal au nombre de voix nécessaire pour avoir un siège. Dans un premier temps, chaque liste obtient donc autant de sièges qu'elle a atteint de fois le quotient électoral. Mais cette première répartition laisse des restes, c'est à dire des sièges non pourvus. La répartition des restes peut se faire soit au plus fort reste, soit à la plus forte moyenne.

La répartition au plus fort reste implique que dans chaque circonscription, les sièges non pourvus soient attribués à chaque liste selon l'ordre décroissant des suffrages inemployés après la première répartition. Cette méthode avantage les petites formations notamment celles qui n'ont pas réussi à obtenir le quotient électoral mais qui s'en sont approchées et disposent de forts restes.

Dans la répartition à la plus forte moyenne, il s'agit de calculer quelle serait pour chaque liste la moyenne des suffrages obtenus par sièges attribués si on accordait fictivement à chacune d'elle un siège supplémentaire. La liste qui obtient la plus forte moyenne reçoit un siège. L'opération se répète autant de fois qu'il reste de sièges à pourvoir.

Une fois connu le nombre de sièges attribués à chaque liste, il faut encore déterminer quels candidats en bénéficieront. Généralement on suit l'ordre de présentation de la liste.

2.3 Les systèmes mixtes

Les systèmes mixtes combinent les règles des scrutins majoritaire et proportionnel. Ils sont rarement utilisés et souvent critiqués pour leur complexité.

La loi de réforme des collectivités du 16 décembre 2010 a posé le principe de l'élection des délégués communautaires au sein des EPCI (Etablissement public de coopération intercommunal) qui ont été élus pour la première fois en 2014.

Un fléchage intercommunal permet de choisir les délégués communautaires sur le bulletin.

Pour les communes de moins de 1 000 habitants, le scrutin majoritaire uninominal continue de s'appliquer.

3 Les évolutions du droit électoral français

3.1 La parité

La France est le premier pays à avoir adopté une loi pour réaliser la parité entre les hommes et les femmes afin de réduire la sous-représentation des femmes dans la vie politique. Il s'agit de la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, tendant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, qui a été appliquée pour la première fois aux élections municipales de mars 2001.

Cette loi comprend principalement deux dispositions :

- la première rend obligatoire le principe de parité pour tous les scrutins de liste. Ce principe est mis en œuvre de deux manières différentes :

- ou bien chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe (élections sénatoriales et élection des représentants au Parlement européen ;
 - ou bien un nombre égal de candidats de chaque sexe doit figurer au sein de chaque groupe entier de six candidats dans l'ordre de présentation de la liste (élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants, élections régionales et élections à l'assemblée territoriale de Corse.
- la seconde disposition module l'aide publique versée aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes présentés par chaque parti à l'occasion des élections législatives. En effet, lorsque le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ou groupement politique dépasse, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, 2 % du nombre total de ces candidats, le montant des crédits qui lui est attribué au titre de la première fraction de l'aide publique versés aux partis est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart.

Les scrutins qui ne sont concernés par aucune des deux dispositions de la loi du 6 juin 2000 sont les scrutins suivants :

- les élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants ;
- les élections sénatoriales pour ce qui concerne les circonscriptions élisant de un ou trois sénateurs. A partir de quatre, il s'agit d'un scrutin proportionnel avec liste paritaire (H/F).

Les élections départementales sont désormais des élections binominales mixtes (voir ci-dessus).

3.2 Le cumul des mandats

Il s'agit de la deuxième grande évolution du droit électoral français dont le but est de permettre aux élus de se consacrer pleinement à leurs fonctions. Le cumul des mandats est encadré par deux grandes lois :

- la loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux qui renforce les incompatibilités entre le mandat parlementaire et les mandats locaux et crée une incompatibilité entre le mandat de député ou de sénateur et le mandat de représentant au Parlement européen ;

- la loi n° 2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice renforce les incompatibilités entre mandat de représentant au Parlement européen et mandats locaux ou fonctions exécutives locales.

Les élus qui se trouvent en situation de cumul des mandats doivent obligatoirement régulariser leur situation et disposent de 30 jours pour démissionner d'un mandat après obtention définitive d'une élection pour démissionner d'un mandat. A défaut d'option, l'un de leurs mandats, le plus souvent le plus ancien, prend fin de plein droit.

Ce régime applicable aux parlementaires nationaux doit être distingué du régime applicable aux élus locaux tant dans la nature des incompatibilités que dans les mécanismes destinés à mettre fin aux situations d'incompatibilité. Depuis la loi n° 2003 - 327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, le régime des incompatibilités applicables aux parlementaires européens a été aligné sur celui des parlementaires nationaux, sauf en ce qui concerne les modalités de cessation des incompatibilités.

Nouveauté pour les élections législatives 2017 :

La Loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur et la loi du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen

La loi organique et la loi ordinaire ont été promulguées le 14 février 2014. Elles ont été publiées au Journal officiel du 16 février 2014.

Les deux textes interdisent le cumul de l'exercice d'un mandat parlementaire national ou européen avec l'exercice de fonctions de direction ou de co-direction au sein des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en métropole et en outre-mer. Il étend cette interdiction à certaines fonctions non exécutives telles que les présidences des assemblées locales en Corse, Martinique, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

Pour éviter la multiplication d'élections partielles à chaque élection locale, le projet de loi organique autorise qu'un parlementaire démissionnaire pour cause de cumul des mandats soit remplacé par son suppléant.

Ces dispositions seront applicables à compter du premier renouvellement des assemblées concernées suivant le 31 mars 2017.

3.2.1 Les incompatibilités entre mandats électoraux applicables aux députés et aux sénateurs

Outre que le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit (article L.O. 137 du Code électoral), un député ou un sénateur ne peut plus cumuler son mandat parlementaire avec celui de représentant au Parlement européen (article L.O.137-1). Sauf cas de contentieux, ces incompatibilités sont automatiques dans la mesure où elles prennent effet dès l'élection qui place l'élu en situation de cumul de mandat, sans délai d'option.

Est également incompatible avec l'exercice d'un mandat parlementaire l'exercice de plus d'un mandat local parmi les mandats de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins de 3 500 habitants (article L.O. 141). S'agissant des modalités de cessation des incompatibilités, le régime applicable aux députés et aux sénateurs se caractérise par la liberté de choix et, à défaut d'option, par la déchéance du mandat le plus récent.

Un parlementaire national peut toujours exercer une fonction exécutive locale parmi les fonctions de président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire ou maire d'arrondissement.

3.2.2 Les incompatibilités applicables aux élus locaux et aux représentants au parlement européen

Un représentant au Parlement européen, outre qu'il ne peut pas être dans le même temps titulaire d'un mandat parlementaire national, ne peut exercer plus d'un mandat électoral parmi les mandats de conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris ou conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants. Un élu local ne peut, quant à lui, être titulaire de plus de deux mandats électoraux parmi les mandats de conseiller régional, de conseiller à l'Assemblée de Corse, de conseiller général, de conseiller de Paris, de conseiller municipal (quelle que soit la taille de la commune), et de conseiller d'arrondissement.

Le régime applicable aux détenteurs de mandats locaux et aux représentants au Parlement européen se caractérise par l'obligation d'abandon des mandats les plus anciens.

Depuis la loi du 11 avril 2003 précitée, le cumul entre mandats de représentant au Parlement européen et fonction exécutive locale n'est plus prohibé. Un parlementaire européen peut ainsi à nouveau exercer, comme un député ou un sénateur, une des fonctions suivantes : président de conseil régional, président du conseil général (ou président du conseil exécutif de Corse), ou maire (quelle que soit la taille de la commune).

3.2.3 Les incompatibilités entre fonctions exécutives locales

Les fonctions de président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire (quelle que soit la taille de la commune), maire d'arrondissement sont strictement incompatibles entre elles. L'incompatibilité entre fonctions de chef d'exécutif local est automatique puisqu'elle prend effet dès l'élection qui place l'élu en situation de cumul, sans délai d'option. Toutefois, en cas de décision juridictionnelle, cette incompatibilité prend effet à compter de la date à laquelle la décision juridictionnelle confirmant l'élection est devenue définitive.

4 Les différentes élections

Les élections ont lieu au suffrage universel direct ou au suffrage indirect. Elles justifient une campagne électorale pour laquelle un compte de campagne sera élaboré et présenté par un membre de l'Ordre des experts comptables.

4.1 Les élections municipales

- Elles ont lieu tous les six ans.
- Elles se déroulent au suffrage universel direct pour désigner les membres du conseil municipal qui, à leur tour, éliront le maire (et ses adjoints) :
 - communes de moins de 1 000 habitants : scrutin majoritaire plurinominal à deux tours ;

- communes de 1 000 habitants et plus : scrutin proportionnel de liste à deux tours (sans aucune modification possible de la liste).

Les élections de Paris, Lyon et Marseille se déroulent au scrutin proportionnel de liste à deux tours dans le cadre de secteurs électoraux. Les électeurs élisent en même temps un conseil municipal et des conseils d'arrondissement (selon les mêmes règles que pour les communes de 1 000 habitants et plus).

4.1.1 L'élection des membres des conseils municipaux

Ils sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 6 ans renouvelable dans le cadre de la commune. Le mode de scrutin utilisé pour cette consultation n'est pas uniforme sur l'ensemble du territoire. Il diffère selon la population des communes considérées. Il y a lieu, à cet égard, de distinguer les communes de moins de 1 000 habitants, les communes de 1 000 habitants et plus, et les villes de Paris, Lyon, et Marseille soumises à des dispositions spécifiques.

4.1.2 Les communes de moins de 1 000 habitants

Depuis la loi du 17 mai 2013, dans les communes de moins de 1 000 habitants (le seuil était auparavant fixé à 3 500), le scrutin est majoritaire, plurinominal, à deux tours. Les candidats se présentent sur une liste, mais les électeurs peuvent modifier les listes, panacher, ajouter ou supprimer des candidats sans que le vote soit nul. Les suffrages sont décomptés individuellement par candidat et non par liste.

Une déclaration de candidature est désormais obligatoire, quelle que soit la taille de la commune (ce qui n'était pas le cas auparavant pour les petites communes).

Contrairement à ce qui se passe pour les communes de plus de 1 000 habitants, il n'y a pas d'obligation de parité femmes/hommes.

4.1.3 Les communes de 1 000 habitants et plus

Le mode de scrutin applicable est le scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes complètes, sans aucune modification possible de la liste par l'électeur.

Si une liste obtient la majorité absolue au premier tour, il lui est attribué un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres

sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Dans le cas contraire, il est procédé à un second tour.

Au second tour, seules peuvent se présenter les listes ayant obtenu 10 % des suffrages exprimés. Un candidat peut figurer sur une autre liste à condition qu'elle ait obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et qu'elle ne se présente pas. En ce cas l'ordre de présentation des candidats peut être modifié.

Il est attribué à la liste qui obtient le plus de voix, un nombre de sièges égal à la moitié des sièges à pourvoir. Les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

4.1.4 Les régimes particuliers de Paris, Marseille et Lyon

Les règles sont les mêmes que pour les communes de 1 000 habitants et plus mais l'élection se fait par secteur. A Paris et à Lyon, chaque arrondissement forme un secteur. A Marseille, il existe 8 secteurs de 2 arrondissements chacun. Les sièges de membres du conseil de Paris ou du conseil municipal de Marseille ou de Lyon sont donc attribués au regard des résultats obtenus par secteur et selon les mêmes règles que pour les communes de 1 000 habitants et plus. Des conseillers d'arrondissement sont, en outre, élus en même temps que les membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Marseille et de Lyon. Les sièges sont répartis dans les mêmes conditions entre les listes.

4.1.5 L'élection du maire et des adjoints

L'élection du maire est faite par le conseil municipal qui se réunit au plus tôt :

- le mercredi pour les communes de moins de 3 500 habitants ;
- le vendredi pour les communes de 3 500 habitants et plus ;
- et au plus tard le dimanche qui suit le jour de scrutin de l'élection du conseil.

Pour être élu maire, il faut obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés au deux premiers tours. Si après deux tours, aucun candidat n'a obtenu la majorité, on procède à un troisième tour et l'élection a lieu à la majorité relative.

Après l'élection du maire, le conseil municipal fixe par délibération, le nombre des adjoints (au maximum 30 % de l'effectif légal du conseil municipal) puis procède à leur élection. Enfin, le maire procède à la répartition des délégations.

4.2 Les élections départementales

- Le canton a été créé par la loi du 22 décembre 1789. Il constitue une circonscription électorale.
- Les membres étaient renouvelés par moitié tous les trois ans et étaient rééligibles. Le principe d'un renouvellement partiel avait été posé par la loi du 10 août 1871. Désormais, le renouvellement par moitié des conseillers est supprimé au profit d'un renouvellement intégral.
- Les élus aux élections cantonales de 2011 avaient un mandat, initialement prévu pour 3 ans, prolongé d'un an et ont été remplacés par les conseillers départementaux en mars 2015.
- Un redécoupage des cantons permet l'élection de deux conseillers départementaux. Le nombre des élus restant inchangé, le nombre des cantons est passé de 4 055 à 2054 cantons en 2015.

4.2.1 Le scrutin est binominal majoritaire à deux tours

Pour être élu au premier tour, il est nécessaire de recueillir la majorité absolue des suffrages exprimés et le quart des électeurs inscrits.

A défaut, il est procédé à un second tour et la majorité relative est alors suffisante pour être proclamé élu. Toutefois, il faut avoir obtenu un nombre de suffrage au moins égal à 12,5 % des électeurs inscrits pour être candidat au second tour. Si aucun des candidats n'atteint ce seuil, les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour peuvent rester en lice pour le second.

4.3 Les élections régionales

- Les élections régionales ont pour objet d'élire les conseillers régionaux qui siègent à l'assemblée délibérante de la région, le conseil régional.

- Elles se déroulent tous les six ans (depuis 2004) au suffrage universel direct, au scrutin de liste à deux tours. Les conseillers régionaux élisent à leur tour un président pour six ans.

Avant 1982, les conseillers régionaux étaient élus au suffrage universel indirect parmi un collège électoral composé des parlementaires de la région, des maires des grandes villes, des représentants désignés par les autres maires et des représentants des conseils généraux. La loi du 2 mars 1982 a institué l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, dans le cadre des départements, pour un mandat de six ans renouvelable. La première élection au suffrage universel direct a eu lieu le 16 mars 1986.

Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours, chaque liste étant constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région. Ce mode de scrutin est inspiré de celui en vigueur pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de plus de 1 000 habitants, combinant les règles du scrutin majoritaire et de la représentation proportionnelle.

Toutefois, compte tenu de la différence de nature entre les circonscriptions régionales et communales, la prime majoritaire attribuée à la liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour ou qui est arrivée en tête au second, est égale non pas à la moitié des sièges à pourvoir comme pour le scrutin municipal mais au quart.

Les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés peuvent se maintenir au second tour.

Pour faire suite à la loi promulguée le 16 janvier 2015 et publiée au Journal officiel du 17 janvier 2015, les élections régionales ont eu lieu en décembre 2015. La loi (article 1) substitue, à compter du 1^{er} janvier 2016 aux 22 régions métropolitaines existantes, 13 régions.

Le nouveau découpage des régions étant le suivant :

- Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine ;
- Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes ;
- Auvergne et Rhône-Alpes ;
- Bourgogne et Franche-Comté ;
- Bretagne ;
- Centre ;

- Corse ;
- Île-de-France ;
- Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ;
- Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
- Basse-Normandie et Haute-Normandie ;
- Pays de la Loire ;
- Provence-Alpes-Côte d’Azur.

4.4 Les élections législatives

4.4.1 Elles se déroulent tous les cinq ans

Les élections se déroulent tous les 5 ans. Toutefois, l'Assemblée nationale peut être dissoute par le Président de la République, ce qui provoque des élections anticipées pour élire les 577 députés à raison d'un député par circonscription législative, au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

Les élections législatives permettent d'élire les députés à l'Assemblée nationale. Ils sont au nombre de 577 et sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable sauf si la législature est interrompue par une dissolution (article 24 de la Constitution). Depuis 1958, cinq dissolutions sont intervenues : en 1962, 1968, 1981, 1988 et 1997. Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

4.4.2 Le vote a lieu par circonscription

Chaque circonscription correspond à un siège.

Les députés sont élus au scrutin majoritaire à deux tours. La loi du 10 juillet 1985 prévoyait leur élection à la représentation proportionnelle : les seules élections législatives qui se soient déroulées sous ce mode de scrutin sont celles du 16 mars 1986, puisque la loi du 11 juillet 1986 a rétabli le scrutin majoritaire à 2 tours.

Pour être élu député, le candidat doit obtenir :

- au premier tour, la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre égal au quart du nombre des électeurs inscrits ;
- au second tour, la majorité relative suffit ; en cas d'égalité le plus âgé des candidats est élu. Pour se présenter au second tour de scrutin, le candidat doit avoir recueilli un nombre de voix d'au moins 12,5 % du nombre d'électeurs inscrits.

La V^e République a innové en établissant une incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire. Cette mesure a rendu nécessaire l'institution d'un suppléant qui peut être amené à remplacer le parlementaire appelé à des fonctions gouvernementales. La fonction de député est également incompatible avec celle de sénateur ou de député européen.

L'élection de députés représentant les français vivant à l'étranger :

Depuis 2012, 11 députés sont élus pour représenter les français qui vivent à l'étranger. Les nouveautés apportées par « le paquet électoral » en ce qui concerne cette nouvelle élection sont au nombre de cinq :

- le choix de voter en France ou à l'étranger vaut pour tous les scrutins dont le déroulement est prévu à l'étranger ;
- le vote peut être effectué de quatre manières différentes : vote à l'urne en personne, vote à l'urne par procuration, vote par voie électronique et vote par correspondance sous pli fermé ;
- les montants des dépenses électorales peuvent être exprimés dans la devise du pays mais ils devront être convertis en euros ;
- nouvelles dispositions d'inéligibilité : les chefs de mission diplomatique et les chefs de poste consulaire ne peuvent se présenter à l'élection de ces députés quelle que soit la circonscription ; les adjoints des chefs de mission diplomatique et des chefs de poste consulaire, les chefs de mission militaire et des services civils ainsi que leurs adjoints et les consuls honoraires ne peuvent se présenter à l'élection de ces députés dans les circonscriptions dont ils dépendaient ;
- un délai de deux semaines est prévu entre les deux tours du scrutin.

Les circonscriptions ont été définies par l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 ratifiée par la loi n° 2010-165 du 23 février 2010. Elles sont :

Circonscription	Nombre de pays	Espace principal
Première circonscription	2	Etats-Unis + Canada
Deuxième circonscription	33	Amérique du Sud Amérique centrale + Mexique Caraïbes
Troisième circonscription	10	Europe du Nord
Quatrième circonscription	3	Benelux
Cinquième circonscription	4	Péninsule Ibérique
Sixième circonscription	2	Suisse
Septième circonscription	15	Europe centrale Balkans
Huitième circonscription	8	Europe du Sud Asie mineure
Neuvième circonscription	16	Maghreb Afrique de l'Ouest
Dixième circonscription	48	Moyen-Orient Partie de l'Afrique (hors Afrique de l'Ouest + Madagascar
Onzième circonscription	49	Asie Europe de l'Est Océanie

D'après la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle, après le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « la radiation d'un Français du registre des Français établis hors de France entraîne de plein droit sa radiation de la liste électorale consulaire, sauf opposition de sa part. »

4.5 L'élection présidentielle

L'élection a lieu tous les cinq ans pour élire le Président de la République au suffrage universel direct, scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

4.5.1 La durée du mandat présidentiel

La durée du mandat présidentiel ainsi que le mode de scrutin ont évolué. Sous la seconde République (1848-1852), le Président de la République était élu au suffrage universel direct : il n'y en a eu qu'un seul, Louis-Napoléon Bonaparte. De la III^e République (1870-1940) à la IV^e République (1946-1958), il fut élu par les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis en Congrès.

En 1958, le Président de la République a été élu au suffrage universel indirect par un collège électoral spécifique composé des membres du Parlement, des conseillers généraux et des représentants élus des conseils municipaux, soit environ 80 000 électeurs. Ce système n'a fonctionné qu'une seule fois pour l'élection de Charles de Gaulle à son premier mandat présidentiel.

La révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, approuvée par le référendum du 28 octobre 1962, a établi le suffrage universel direct. Le référendum du 24 septembre 2000 a mis fin au principe du septennat institué sous la III^e République.

Le mandat présidentiel est de 5 ans. L'article 6 de la Constitution précise : « Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ».

4.5.2 Le scrutin est un scrutin uninominal majoritaire à deux tours

Pour être élu au premier tour, il faut réunir la majorité absolue des suffrages exprimés. Afin que l'élu recueille la majorité des suffrages exprimés, ainsi que le dispose la Constitution (article 7), seuls deux candidats sont autorisés à se présenter au second tour. Il s'agit des deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Est élu au second tour, le candidat ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés. Le second tour a lieu le deuxième dimanche suivant le premier tour.

Afin d'éviter les candidatures « fantaisistes », la loi organique du 6 novembre 1962 établissait un système de représentation. Il fut modifié

par la loi organique du 18 juin 1976. Désormais une candidature n'est recevable que si elle est parrainée par au moins 500 citoyens titulaires de mandats électifs définis par la loi organique. La candidature ne peut être retenue que si, parmi les 500 parrains, figurent des élus d'au moins 30 départements ou territoires d'outre-mer et sans que plus de 10 % d'entre eux puissent être du même département ou TOM. Le nom et la qualité des signataires sont rendus publics par le Conseil constitutionnel.

Depuis la loi organique du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les candidats doivent remettre au Conseil constitutionnel une déclaration de leur situation patrimoniale et l'engagement de déposer une nouvelle déclaration en fin de mandat. Seule la déclaration du candidat élu est publiée après l'élection par le Conseil constitutionnel. Ce dernier, après avoir vérifié si toutes les conditions de recevabilité sont remplies, établit la liste des candidats.

4.6 Les élections européennes

- Elles se déroulent tous les cinq ans, au suffrage universel direct, scrutin de liste à un seul tour à la représentation proportionnelle.
- Depuis 2004, pour désigner les représentants français au Parlement européen de Strasbourg, les élections ont lieu dans le cadre de huit circonscriptions pouvant regrouper chacune plusieurs régions.

Le Parlement européen, assemblée des représentants des citoyens des états membres de l'Union européenne, est actuellement composé de 751 députés européens, élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans renouvelable. Au cours de la présente législature 2009-2014, le nombre de députés français est de 74.

Lors des élections de mai 2014, les électeurs européens ont été appelés à choisir 751 représentants dont 74 français.

C'est le conseil des ministres de l'Union européenne, après consultation du Parlement européen, qui détermine la date des élections : la date du scrutin est alors fixée par chaque état membre et doit être situé au cours d'une période allant du jeudi au dimanche d'une même semaine. Le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni votent le jeudi, les autres états membres, dont la France, votent le dimanche.

L'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, **dans le cadre de huit circonscriptions** regroupant les régions pour la métropole et l'ensemble des départements, territoires et collectivités pour l'outre-mer.

Les sièges sont répartis, dans la circonscription, entre les listes ayant obtenus au moins 5 % des suffrages exprimés. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste.

4.7 Le calendrier électoral des prochaines élections justifiant l'établissement de compte de campagne

La loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 a modifié l'article L.52-4 du Code électoral en ramenant la période de financement des campagnes électorales à 6 mois au lieu de 12 mois précédemment.

En conséquence, le compte de campagne devra retracer les recettes encaissées et les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection pour la période des 6 mois précédant le premier jour du mois de l'élection.

Seule l'élection présidentielle n'est pas concernée par ces dispositions et la période de financement de la campagne électorale reste fixée aux 12 mois précédant le premier jour du mois de l'élection.

Année d'élections	Type d'élection	Début de la période de prise en compte des dépenses électorales
Avril 2017	Présidentielles	1 ^{er} avril 2016
Juin 2017	Législatives	1 ^{er} décembre 2016
Septembre 2017	Sénatoriales	1 ^{er} mars 2017

5 La communication en période électorale

Bien que cet aspect ne soit pas directement lié à la mission du membre de l'Ordre, et relève davantage du conseil du juriste, une connaissance minimum des principes s'impose au membre de l'Ordre qui pourra, **s'il est désigné en début de campagne**, être amené à mettre en garde le candidat qui viendrait à franchir les limites interdites. Appelé après l'élection et au cours des travaux d'élaboration du compte de campagne, le membre de l'Ordre pourrait être amené à constater que certains frais de communication effectués, et devant donc être portés au compte, soient litigieux, sans pouvoir proposer une régularisation quelconque.

Il est rappelé que le bilan de mandat est autorisé sous réserve d'apparaître comme une initiative sans lien avec la collectivité, que les frais soient portés au compte de campagne et pris en charge par le candidat.

Il est rappelé également que la presse est libre de rendre compte des actions d'une collectivité, voire de prendre position en faveur de tel ou tel candidat. En revanche, toute insertion à la demande d'un candidat doit être considérée comme propagande électorale.

L'analyse de la communication électorale pourra être faite au regard de quatre principes et trois recommandations peuvent être formulées.

5.1 Les quatre principes à respecter

5.1.1 Le principe d'antériorité/continuité

La collectivité peut poursuivre sa communication institutionnelle comme à l'accoutumée. Une publication ou un événement, institué avant l'année électorale, peut se renouveler **sans mettre en valeur les personnalités politiques**. La collectivité évitera d'innover mais peut informer ses administrés sur une réalisation technique sur le principe qu'elle a adopté pendant tout le mandat. Elle peut poursuivre la publication du journal municipal en évitant, si le maire se présente pour un nouveau mandat, de le mettre personnellement en avant. En revanche aucune disposition réglementaire ni de position jurisprudentielle n'interdisent la publication de l'éditorial du maire dont la rédaction ne contient **aucun argument électoral, bilan, programme de campagne**, etc.

Pour le juge électoral, la collectivité peut continuer à communiquer avec ses outils de communication, à organiser des manifestations, dès lors que ces initiatives ont un caractère habituel, traditionnel et ne sont pas assorties d'actions destinées à influencer les électeurs (CC 13 décembre 2007, AN Bouches-du-Rhône 1^{ère} circ.).

5.1.2 Le principe de régularité/continuité

La collectivité ne modifiera pas son rythme de publication ou de montages événementiels en vue de soutenir un candidat : même support de communication, pagination, mêmes événements réguliers. Toute manifestation nouvelle ou exceptionnelle sera jugée a priori suspecte par les adversaires du candidat sortant. La démonstration de sa neutralité électorale sera impérative et devra convaincre, si nécessaire, les juges des comptes et de l'élection.

5.1.3 Le principe de l'identité de la forme et du support/continuité

La charte graphique des supports de communication, la pagination, le type de support, le mode de diffusion, etc., ne doivent pas être modifiés au risque d'apparaître comme un moyen de favoriser le candidat sortant ou encore les élus majoritaires. Par exemple, l'éditorial peut continuer à être illustré par une photo du maire à la condition que cette dernière ne soit pas modifiée, ou encore, que la cérémonie des vœux soit organisée à l'identique aux années précédentes concernant le nombre d'invités.

5.1.4 Le principe de sobriété/neutralité

La collectivité doit se contenter d'apporter à ses administrés des messages politiquement neutres, purement informatifs en évitant les présentations promotionnelles des réalisations de la collectivité mettant en exergue un élu sortant. La communication doit rester neutre et simplement informative.

5.2 Les trois recommandations essentielles

5.2.1 Le candidat ne doit pas utiliser les moyens de la collectivité

L'article L.52-8 du Code électoral interdit à toute personne morale de droit public ou privé d'apporter son concours à la campagne électorale d'un candidat. Elle ne peut participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens ou des services ou autres avantages directs ou indirects, à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois des élections, les collectivités intéressées par des élections générales doivent s'abstenir d'engager toute campagne de promotion publicitaire de réalisations et de leur gestion (art. L 52-1 alinéa 2 du Code électoral).

En aucun cas, le candidat élu sortant ne doit donc utiliser gratuitement les moyens de la collectivité. La collectivité doit être regardée au sens large du terme dans un périmètre comprenant aussi bien les satellites (SEM, établissements publics, OPHLM, associations...) de la collectivité que les groupements auxquels elle appartient (région, département, communautés de communes...).

Les moyens visés sont de tous ordres, support de communication, matériel de communication (téléphone, fax, site Internet...), personnel, etc.

La régularisation éventuelle, quand elle est possible, résiderait dans la facturation au prix du marché ou l'offre du même service à tous les autres candidats. Aujourd'hui, la jurisprudence limite le principe d'égal accès des candidats aux moyens matériels suivants : salles, liste électorale. Il est donc impératif d'éviter toute utilisation de matériel de la collectivité et de préférer l'offre du marché. En effet, la sanction peut être lourde : annulation des élections, voire inéligibilité du candidat ou du candidat tête de liste.

5.2.2 La communication du candidat élu sortant doit se démarquer de celle de sa collectivité

Elle doit se démarquer aussi bien sur le fond que sur la forme en préservant un périmètre imperméable à chacune des deux communications. La rupture entre les différents éléments de forme se doit d'être nette : autre agence de communication, autre mode de communication, autres photos, etc.

5.2.3 La collectivité doit mettre en place une organisation rigoureuse

La collectivité doit maîtriser toute sa communication et plus particulièrement en période électorale. Elle doit centraliser toute action de communication afin d'éviter tout dérapage qui permettrait à un candidat de profiter d'actions de communication de la collectivité.

CHAPITRE 2

La Commission nationale
des comptes de campagne
et des financements politiques :
« autorité administrative
indépendante »

1 Le concept d'Autorité Administrative Indépendante

L'appareil administratif de l'État a été construit en France selon un modèle unitaire et national. Selon l'article 20 de la Constitution de 1958, le Gouvernement est politiquement responsable devant les autorités issues du suffrage universel et « dispose de l'administration ». Subordonnée au pouvoir politique, l'administration de l'État est elle-même organisée suivant le principe hiérarchique. La décentralisation a fait reculer le contrôle des collectivités territoriales en le positionnant « a posteriori ». Ces dernières demeurent toutefois sous le regard de l'État qui fonctionne, en général, sous deux dimensions : la hiérarchie et/ou la tutelle.

Quelques brèches se sont pourtant ouvertes au travers de la création d'organismes nouveaux qui ne sont pas soumis au « pouvoir du ministre ». Ils ont pour objet soit de permettre la participation des citoyens ou des intérêts organisés, soit de donner aux administrés la garantie de l'indépendance des personnes qui concourent à la décision. Les éléments du concept d'*autorité administrative indépendante* sont apparus dès 1967 avec la création de la *Commission des opérations de Bourse* mais il a fallu attendre 1978 pour que la notion juridique soit consacrée avec la création de *Commission nationale de l'informatique et des libertés*, dotée d'importants pouvoirs pour garantir, en toute indépendance, les libertés individuelles relatives aux fichiers informatisés.

Toutefois malgré le pouvoir de ces diverses Commissions, le contrôle de légalité reste bien présent et est ouvert, même sans texte particulier, par la voie de recours pour excès de pouvoir qui s'exerce sur tous les actes des diverses autorités administratives indépendantes constituant des décisions faisant grief, quelle que soit l'autorité administrative en question.

2 Les commissions nationales relatives aux élections

2.1 La Commission nationale de contrôle des campagnes électorales

Instituée par le décret du 14 mars 1964, cette Commission a été créée pour jouer un rôle de contrôle de la communication lors des élections présidentielles. Elle était chargée de veiller à ce que tous les candidats bénéficient de la part de l'État des mêmes facilités pour leur campagne en vue de l'élection présidentielle, notamment l'accès égal et équitable aux programmes d'information des sociétés nationales de programme (télévision et radio). Elle disparaissait, en tant qu'entité juridique, entre

chaque élection présidentielle. Elle n'avait pas de caractère permanent et ne pouvait donc pas être regardée comme une « institution », encore moins une autorité administrative indépendante et surtout, elle n'était pas chargée de contrôler le financement des campagnes électorales des candidats.

2.2 La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

La CNCCFP a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Elle a été mise en place en juin 1990.

Elle comprend neuf membres nommés pour cinq ans, par décret :

- trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État désignés par décret, sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés par décret, sur proposition du premier président de la Cour de cassation après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes désignés par décret, sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.

La Commission élit son Président. Son siège se situe à Paris¹.

Elle est, depuis l'Ordonnance du 8 décembre 2003, autorité administrative indépendante. Elle bénéficie d'un budget autonome et a le pouvoir d'embaucher le personnel qu'elle juge nécessaire. Elle peut également demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle jugerait nécessaire pour l'exercice de sa mission.

Dans ses bureaux parisiens, la Commission a une équipe dirigée par un Secrétaire général et est composée de chargés de mission, chargés de répondre aux questions des interlocuteurs institutionnels et des candidats ou de leurs mandataires, et d'un secrétariat. Les tâches de contrôle sont assumées par environ 150 rapporteurs répartis sur tout le territoire

¹ 36 rue du Louvre 75042 Paris Cedex 01 - Tel : 01 44 09 45 09 - Fax : 01 44 09 45 00

français. Ce sont, en général, des magistrats issus des Chambres Régionales des Comptes et des juridictions administratives et judiciaires, ou des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires des juridictions financières.

Elle a été dotée d'un rôle très large focalisé sur le contrôle financier et comptable de la vie politique par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 (article 1^{er}) : contrôle des comptes de campagne électorale et de ceux des partis politiques.

La volonté du législateur de 1990 était de clarifier le financement de la vie politique. Bien qu'étant un important instrument de régulation et de moralisation de la vie politique, la Commission des comptes de campagne ne constituait pas pour autant, à sa création, une véritable autorité administrative « indépendante ». Elle avait été conçue comme une autorité administrative mais ne disposait pas du pouvoir de sanctionner les infractions qu'elle constatait. Sur un plan administratif, elle était sujette à un contrôle a priori sur ses dépenses et ses engagements.

Par l'article 13 de la loi du 15 janvier 1990, la Commission fut également chargée de l'examen des comptes des partis politiques, ces derniers étant certifiés par deux commissaires aux comptes, et d'en assurer leur publication annuelle. La loi du 19 janvier 1995 interdisant le financement par des personnes morales, le contrôle des comptes des partis permet à la Commission de mieux appréhender l'origine du financement des candidats par les partis politiques et de pouvoir rejeter les comptes des candidats qui recevraient, par un parti politique interposé, le financement d'une personne morale.

Aujourd'hui, le législateur lui demande d'examiner puis d'approuver, et après procédure contradictoire, rejeter ou réformer, les comptes de campagne des candidats soumis à l'obligation d'établir un compte de campagne, aux élections municipales, départementales, régionales, territoriales et provinciales, législatives, européennes, depuis 2007, présidentielles, et enfin, depuis 2014, sénatoriales.

Elle a été également chargée de publier les comptes de campagne sous une forme simplifiée après leur passage en commission.

La Commission doit se prononcer sur la régularité des comptes de campagne pour les élections dont elle a la charge. En cas d'irrégularité, elle apprécie, selon l'importance de l'irrégularité constatée, si elle doit, ou non, prononcer le rejet du compte.

En cas de dépassement de plafond constaté, soit directement, soit après réformation, la Commission rejette le compte et transmet le dossier au juge de l'élection. Lorsque le juge constate le dépassement du plafond des

dépenses et qu'il a fixé le montant par sa décision de justice, la Commission doit appliquer cette décision, sans pouvoir la modifier, et fixer sous forme d'amende la somme mise à la charge personnelle du candidat que ce dernier doit verser au Trésor public. Cette sanction financière vient alors s'ajouter au non remboursement par l'État des dépenses de campagne, ajoutée, en cas de réformation pour non comptabilisation d'avantage en nature dans le compte, au paiement du « fournisseur » pour le service rendu.

Ainsi, en cas de rejet d'un compte, du constat de non dépôt ou d'un dépôt hors délai, elle doit saisir le juge de l'élection qui, lui seul, dispose du « pouvoir d'appréciation » ; le juge peut transmettre le dossier au Parquet si la situation délictuelle est constatée.

Depuis l'Ordonnance du 8 décembre 2003, la Commission, fixe le montant du remboursement forfaitaire de chaque candidat.

Lorsque que la Commission réforme le compte sans qu'il y ait d'incidence plus grave (rejet ou non remboursement forfaitaire par exemple), le candidat peut intenter un recours contestant le montant du remboursement de l'État devant le « **juge du compte** » qui est le tribunal administratif de Paris.

La Commission doit déposer sur le bureau des assemblées un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations qu'elle juge utile de formuler et assure la publication des comptes de campagne sous une forme simplifiée au Journal Officiel.


Elle peut présenter des propositions d'amélioration, de modification et de clarification afin de renforcer la transparence de la vie politique notamment auprès de la Commission des lois chargée de préparer les réformes des lois électorales pour le législateur. Dans ce rôle, la Commission a largement participé à l'élaboration du contenu de l'Ordonnance.

La CNCCFP répond aux questions posées par les interlocuteurs institutionnels tels que le Conseil Supérieur de l'Ordre des experts comptables, la Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, les candidats et les mandataires financiers. Des questions peuvent lui être posées par l'intermédiaire de son site Internet : les réponses par mail, préparées par le service juridique de la Commission, ne sont pas des réponses « officielles » ; elles ne lient pas la Commission en tant qu'« instance de contrôle ». De même, le service juridique de la Commission peut répondre par écrit à des questions écrites. Les réponses qui émanent de son service juridique ne lient pas la Commission qui reste libre de son

appréciation au moment du contrôle général du compte. Ces réponses ne lient pas davantage les juges de l'élection et des comptes.

Elle communique les informations indispensables au bon déroulement de la campagne sur son site Internet (www.cnccfp.fr) et par le biais du site du ministère de l'Intérieur (www.interieur.gouv.fr). Elle édite, pour chaque élection, un manuel destiné au mandataire du candidat, disponible et gratuit sur son site internet : « Guide du candidat et du mandataire ».

RAPPEL

 *L'article L 52-15 du Code électoral, modifié par l'ordonnance dispose que la Commission :*

- *approuve ou, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne ;*
- *arrête le remboursement forfaitaire au candidat après approbation des dépenses ;*
- *saisit le juge de l'élection en cas de non dépôt dans les délais prescrits, rejet du compte, ou dépassement du plafond des dépenses par le candidat ;*
- *transmet le dossier au Parquet si nécessaire par rapport aux irrégularités constatées ;*
- *fixe l'amende, égale au montant du dépassement du plafond des dépenses constaté par une décision définitive, à verser par le candidat au Trésor public.*

Par l'approche du financement des partis politiques, la Commission s'est donnée les moyens du contrôle de l'origine des fonds de très nombreuses campagnes électorales. La Commission n'accepte ni les dons, ni les concours en nature, par des sections des partis politiques aux candidats, lorsque les comptes de ces sections n'ont pas fait l'objet de son contrôle, par le biais d'une consolidation de leurs comptes avec ceux du parti dont elles sont issues. La certification des commissaires permet de s'assurer de l'absence de financement provenant d'entreprises commerciales.

Comme pour toute autorité administrative indépendante, les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne, qui font grief, peuvent :

- *faire l'objet d'un recours gracieux devant la Commission ;*
- *faire l'objet du contrôle de légalité par la voie de recours pour excès de pouvoir ;*
- *faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif de Paris sur le remboursement forfaitaire.*

Partie 2

Les dispositions
législatives,
réglementaires et
doctrinales, relatives
au financement des
campagnes électorales

CHAPITRE 1

L'application des dispositions
législatives, réglementaires
et doctrinales spécifiques

Introduction

La loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, a prévu dans son article 10 la présentation par un membre de l'Ordre des experts comptables du compte de campagne des candidats à l'élection du Président de la République et à l'élection des députés.

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales, celle du 29 janvier 1993, puis celle du 19 janvier 1995 ont profondément modifié la règle du jeu en matière électorale. D'autres textes législatifs et réglementaires sont venus clarifier certaines situations et notamment l'Ordonnance parue le 8 décembre 2003, puis le paquet électoral d'avril 2011 et enfin les lois organiques et ordinaires du 11 octobre 2013.

Parmi les mesures importantes venues compléter celles mises en place par la loi organique du 11 mars 1988, il est possible de citer :

- le dispositif, prévu à l'origine pour les élections présidentielles puis législatives, est étendu aux élections municipales (pour les circonscriptions de 9 000 habitants et plus) ainsi que pour les élections territoriales et l'élection des représentants au Parlement européen ; l'année 2011 a vu la mise en application du dispositif aux élections sénatoriales (depuis 2014) et aux élections des députés représentant les français établis hors de France ;
- le candidat doit avoir **obligatoirement** recours à un mandataire financier (personne physique ou association de financement électoral), quel que soit le mode de financement de la campagne². C'est le mandataire qui ouvre le compte bancaire dédié à la campagne ; un droit « au compte bancaire » a été légalement mis en place en décembre 2011 ;
- les dons des personnes morales, autres que les partis et groupements politiques, sont interdits depuis la loi du 19 janvier 1995 ;
- tous les comptes de campagne concernant les élections présidentielles, législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales, territoriales, européennes, à l'Assemblée de Corse, sont vérifiés par la

²Un concours en nature est un mode de financement.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

- le bilan de mandat du candidat sortant est désormais autorisé depuis janvier 2001 dans la mesure où il est financé par le compte du mandataire ;
- les honoraires du membre de l'Ordre peuvent être introduits dans les comptes de la campagne et être remboursés officiellement depuis février 2002. (voir 4.4 zoom sur les honoraires)

Le dispositif législatif et réglementaire, révisé périodiquement, reste perfectible et les confrères seront amenés à traiter de situations qui n'auront pas toujours été réglementées, ni même analysées au cours de cas similaires, ni par la CNCCFP, ni par les juges de l'élection.

Le législateur prend régulièrement des mesures qui cherchent, en principe, à clarifier les différentes situations, améliorer la sécurité du candidat et la transparence financière de la vie politique.

Au travers de l'analyse des textes législatifs et réglementaires et de la jurisprudence, le plan adopté pour cette étude est celui du déroulement chronologique d'une campagne électorale, chaque point répondant à chaque étape à respecter.

Le champ d'application

Le législateur impose l'établissement d'un compte de campagne aux candidats qui se présentent aux élections dans une « circonscription » à l'exception de ceux qui ont obtenus moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'ont pas reçus de dons de personnes physiques

Le législateur a distingué deux catégories de circonscriptions : celle dont la population est inférieure à 9 000 habitants et celle dont la population est de 9 000 habitants.

En dehors de la circonscription « France », 11 grandes zones, regroupant les autres pays du monde, ont été définies par rapport aux nombres de français y étant établis afin d'en équilibrer les effectifs/électeurs.

★ *Le cas des élections des représentants des français établis hors de France*

Les circonscriptions mondiales listant les territoires des français établis hors de France ont été définies par l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 ratifiée par la loi n° 2010-165 du 23 février 2010.

La population de 9 000 habitants d'une circonscription s'appréhende sur la base du dernier recensement connu et non pas sur la base du nombre d'électeurs inscrits.

Par ailleurs, et par dérogation au cinquième alinéa de l'article R 30 du Code électoral, en cas de scrutin de liste, le bulletin de vote peut comporter le nom du candidat désigné comme devant présider l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée. Dans les collectivités territoriales comprenant plusieurs circonscriptions électorales, le bulletin de vote peut comporter le nom de ce candidat même dans la circonscription où il n'est pas candidat (art. 4).

Quant au contrôle de conformité prévu à l'alinéa 3 de l'article R 38 du Code électoral, il est précisé que lorsque la circonscription excède les limites du département, le contrôle de conformité est effectué par la commission de propagande du département chef-lieu de circonscription qui transmet sans délai ses décisions aux commissions de propagande des autres départements (art. 5).

Dans le cadre des élections municipales, les candidats se présentant dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants ne tombent pas sous le coup de l'obligation d'établir un compte de campagne. Ils ne sont donc pas concernés par le présent guide.

Pour autant, il convient de rappeler brièvement les règles applicables dans ce type de situation, les membres de l'Ordre étant souvent appelés à conseiller un candidat qui n'a pas l'obligation de présenter son compte de campagne mais qui souhaite ne pas commettre d'erreur quant au financement de sa campagne et à l'application des règles de communication qui lui sont applicables comme à tout candidat.

Elections municipales : Les circonscriptions de moins de 9 000 habitants

Les circonscriptions de moins de 9 000 habitants n'entrent pas dans le champ d'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales. Par conséquent, le recours à un mandataire n'est pas obligatoire et le candidat n'a pas de compte de campagne à présenter. Le candidat qui demanderait à un membre de l'Ordre, par une mission contractuelle, de lui tenir sa comptabilité de campagne et d'établir un compte de campagne, ne pourrait pas, pour autant, le déposer à la CNCCFP.

Concernant les élections départementales, le seuil de 9 000 habitants a été supprimé par la loi du 17 mai 2013.

Pour financer sa campagne, le candidat peut :

- recueillir des dons de personnes physiques et ce, sous deux conditions :
 - le don doit être versé dans le délai légal ou réglementaire ;
 - le don doit respecter les plafonds légaux.
- recueillir les contributions des partis et groupements politiques, seules personnes morales autorisées à verser des contributions.

Les dons versés à des candidats dans les communes de moins de 9 000 habitants ne génèrent pas d'avantage fiscal. Dans ce cas, si le donateur souhaite profiter de la réduction d'impôt accordé au financement de la vie politique, il doit verser ses dons à un parti politique qui lui-même soutiendra le candidat à l'élection.

Quelle que soit la taille de sa commune, le candidat ne peut recueillir de dons de personnes morales, ni sous la forme de dons en numéraire, ni sous la forme d'avantages en nature tels que des tarifs préférentiels non habituellement pratiqués, des prêts financiers sans contrepartie d'intérêts, etc.

Le membre de l'Ordre peut recommander toutefois au candidat d'ouvrir un compte bancaire distinct, de tenir la liste des donateurs, personnes physiques et des contributions des partis politiques et de tenir une comptabilité, même très simplifiée, afin de pouvoir répondre aux questions d'un juge du fond dans le cadre d'un éventuel recours, notamment en ce qui concerne les dons (origine, montant, type de règlement, date d'encaissement).

Les candidats des circonscriptions municipales inférieures à 9 000 habitants ne peuvent bénéficier du remboursement forfaitaire de l'État prévu par l'article L 52-11-1 du Code électoral.

En revanche, ils sont tenus à l'ensemble des règles relatives à la communication en période électorale comme tout candidat, quel que soit le nombre d'habitants de la collectivité.

Cas des règles qui prennent effet dans les communes à partir 1 000 habitants

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, l'État rembourse aux candidats, qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, les affiches et circulaires et pour les communes de 2 500 habitants et plus les frais d'affichage (art. L 242, 2^e alinéa du Code électoral).

La signature de la déclaration de candidature par chaque candidat des listes présentées dans les communes de cette taille (comme au-delà) est une formalité nécessaire à la validité de cette déclaration (article L 265 du Code électoral) :

« La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture ou à la sous-préfecture d'une liste répondant aux conditions fixées aux articles L 260, L 263 et L 26. Elle est faite collectivement pour chaque liste par la personne ayant la qualité de responsable de la liste. A cet effet, chaque candidat établit un mandat signé de lui, confiant au responsable de liste le soin de faire ou de faire faire, par une personne déléguée par lui, toutes déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste, pour le premier et le second tour. Le dépôt de la liste doit être assorti, pour le premier tour, de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent ainsi que des documents officiels qui justifient qu'ils satisfont aux conditions posées par les deux premiers alinéas de l'article L 228. Pour chaque tour de scrutin, cette déclaration comporte la signature de chaque candidat, sauf le droit pour tout candidat de compléter la déclaration collective non signée de lui par une déclaration individuelle faite dans le même délai et portant sa signature...Récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies. ».

Le respect de la mixité des listes est un principe dorénavant applicable aux communes de 1 000 habitants et plus, (Loi du 17 mai 2013 et décret du 18 octobre 2013), dont le non-respect conduit à l'annulation des élections : Aux termes de la nouvelle rédaction de l'article L 264 du Code électoral, issu de la loi du 31 janvier 2007 : « Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. », Tout en tenant compte que la parité s'applique dans les villes de plus de 1 000 habitants.

Si les circonscriptions municipales de moins de 9 000 habitants n'entrent pas dans le champ des limitations de dépenses électorales et des obligations de désignation d'un mandataire et de dépôt d'un compte de campagne, elles sont toutefois tenues de respecter les règles limitant la propagande et la communication institutionnelle en période électorale sous peine de sanctions pénales et d'inéligibilité.

Elles doivent de même respecter les principes de base du financement des campagnes électorales, c'est-à-dire l'absence de don des personnes morales et le plafonnement des dons.

Les circonscriptions de 9 000 habitants et plus

Le candidat « déclaré », dans une circonscription de 9 000 habitants et plus, a donc *l'obligation d'établir et de faire présenter son compte de campagne par un membre de l'Ordre et ce, pour toutes les élections pour lesquelles les dépenses de campagne sont plafonnées*, qu'il ait été présent au seul premier tour du scrutin ou aux deux tours éventuels, mais à la condition minimale d'avoir recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés, sauf si encaissement de dons. Si le candidat qui a réalisé plus de 1 % de suffrages mais n'a réalisé aucune dépense ni recette, une attestation du mandataire financier remplace alors la présentation du compte par un membre de l'Ordre.

Attention

Les avantages en nature entrent dans la définition de « dépenses électorales ». Un seul apport en nature, étant enregistré simultanément en dépense et en recette, implique la présentation d'un compte de campagne par un membre de l'Ordre.

Dans le cas d'un scrutin de liste, les apports personnels des colistiers se confondent avec ceux du candidat tête de liste et sont, dans le compte de campagne, considérés comme « apports personnels du candidat », ce terme recouvrant l'ensemble des colistiers. La situation est la même pour le suppléant en cas d'élections législatives et les remplaçants pour les élections départementales.

Toute personne qui, dans la période des six mois avant l'élection, envisage d'être candidat, même si elle n'en a pas la certitude, doit désigner obligatoirement un mandataire financier qui peut être soit une personne physique soit une association de financement électorale (association loi 1901) créée à cet effet, au plus tard, au dépôt de sa candidature.

A noter :

Les Conseillers communautaires ne bénéficient pas de « circonscription ». Leur campagne électorale est celle menée dans le cadre de liste aux élections municipales.

1 Les structures à mettre en place par le candidat

Selon la loi du 15 janvier 1990, est considérée comme candidat potentiel toute personne qui, dans la période des 6 mois précédant une élection, agit conformément à la loi pour financer une campagne électorale. Un colistier est un candidat potentiel d'une liste.

1.1 Les premières opérations de la campagne

1.1.1 Début de la campagne et de la collecte des fonds

Élections générales

En termes de financement et de dépenses, une campagne électorale peut commencer 6 mois avant le premier jour du mois de l'élection.

Depuis l'Ordonnance du 8 décembre 2003, un mandataire est obligatoirement désigné au plus tard, au dépôt officiel de la candidature. Eu égard aux conséquences extrêmement sévères en cas du non respect des fonctions du mandataire, il n'y a pas de période idéale pour désigner le mandataire financier. Toutefois la recherche de dons oblige à la désignation du mandataire immédiatement car ce dernier est le seul habilité à recueillir les dons des personnes physiques.

La CNCCFP a, sur la campagne des départementales de mars 2015, rejeté 136 comptes de campagne et sur ces comptes rejetés, 14,71 % (soit 20 comptes) étaient dus à des paiements directs du candidat et 45,59% (soit 62 comptes) pour absence de visa de l'expert-comptable ou visa tardif³

Toutes les recettes et les dépenses de campagne doivent transiter par le compte bancaire du mandataire à l'exception de celles réglées par les formations politiques. **L'ouverture du compte bancaire est la première action du mandataire.**

Le Conseil d'État, dans son arrêt du 12 mai 2006 (Req. N° 279578) a rappelé que, en raison de la finalité poursuivie par le Code électoral et eu égard au caractère dépourvu d'ambiguïté des dispositions applicables, le fait qu'aucune recette n'ait été perçue et qu'aucune dépenses n'ait été engagée, ne saurait être utilement invoqué pour justifier un manquement à l'obligation de recourir à un mandataire, « *laquelle constitue une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogé* ».

Tous les éléments de preuve des mouvements financiers devront être rapportés à la CNCCFP, afin que celle-ci puisse distinguer et contrôler de façon exhaustive les éléments qui doivent figurer dans le compte bancaire et dans la main-courante du mandataire, de ceux qui sont payés directement par le candidat et tout tiers et dont les mouvements et

³ Données chiffrées tirées du Dix-septième rapport d'activité 2015 de la CNCCFP

écritures n'apparaissent que dans leur compte bancaire personnel. Exception faites des écritures d'emprunts, d'intérêts d'emprunts, ces mouvements en provenance du compte bancaire des candidats et des tiers doivent, aujourd'hui, s'en tenir à de simples « menues dépenses » (voir ci-après).

Dès lors que le mandataire est désigné, tous les flux monétaires doivent transiter par le compte bancaire du mandataire et servent à régler toutes les dépenses de campagne en vue de l'élection, exceptées la tolérance pour les menues dépenses. Cependant, il est important d'insister sur le fait que ces menues dépenses sont tenues de représenter un montant faible par rapport au montant total des dépenses du compte (10 % maximum) et négligeables au regard du plafond des dépenses (3 % maximum).

Le mandataire doit obligatoirement rembourser le candidat pour les dépenses que ce dernier aurait personnellement réglées avant d'avoir désigné son mandataire.

Dans le cas d'un mandataire « association de financement électorale », la date de désignation du mandataire, qui interdit dès lors au candidat de continuer à régler toute dépense à caractère électoral (à l'exception des menues dépenses ou des dépenses à caractère usuel personnel, par ex abonnement de téléphone personnel - voir ci-dessous) **est la date de déclaration à la préfecture dont il lui est délivré récépissé** (et non pas la date de l'insertion au J.O.).

Élections partielles

En cas d'élection partielle ou anticipée, ces dispositions ne sont applicables qu'à partir de la date de l'événement qui provoque l'élection.

Pluralité de scrutins à la même date

Pour remplir son obligation, **le candidat doit nommer un mandataire pour chaque élection à laquelle il se présente**. En cas d'organisation de deux élections (par exemple : municipales et départementales le même jour), **un candidat doit présenter deux comptes de campagne distincts mais les mandataires ne sont pas obligatoirement des personnes physiques distinctes**. Toutefois, selon le volume des écritures et des actions, il peut être prudent de nommer une personne différente pour chacune des élections.

1.1.2 Le mandataire

La désignation du mandataire est une formalité substantielle. Un candidat ne peut s'y soustraire même si la propagande électorale de la liste n'a donné lieu à aucune dépense ou recette propre.

Ce mandataire doit être soit une personne physique, soit une personne morale/association de financement électorale. Dans le cas de l'association de financement, c'est le trésorier qui assure en général les opérations financières de la campagne. Le choix entre le mandataire personne physique et le mandataire association de financement électoral-personne morale, est laissé au candidat.

Le mandataire doit avoir la capacité civile et ne pas être interdit bancaire. Contrevenir à ces conditions entraîne le rejet du compte.

Incompatibilité

Le mandataire, qu'il soit une personne physique ou une association de financement électoral, ne peut être :

- le candidat lui-même, ni le suppléant, et en cas de scrutin de liste, aucun des candidats de la liste ;
- le membre de l'Ordre chargé de mettre en état d'examen le compte de campagne ;
- pour la même élection, le mandataire d'un autre candidat.

Dans le cas d'un mandataire, personne morale, le candidat, l'expert-comptable, le suppléant ou un colistier ne peut être un des responsables de l'association de financement électorale.

Il est souhaitable que le mandataire soit indépendant par rapport au candidat (lien de subordination, lien familial, etc.).

Période et mode de désignation

Le mandataire peut être désigné à partir du sixième mois qui précède le mois du premier tour de scrutin.

La désignation du mandataire doit intervenir au plus tard lors de l'enregistrement de la candidature qui est conditionnée par l'accomplissement de cette formalité substantielle (article 12 de la loi n° 2011-412 d'avril 2011).

Le nom du mandataire financier, personne physique, est déclaré par écrit, sur papier libre, par le candidat, ou le candidat tête de liste, ou les deux membres du binôme dans le cadre des élections départementales, à la Préfecture du domicile de ce dernier. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès, sur papier libre, dudit mandataire.

Dans le cas d'une Préfecture différente de celle du département dans lequel le candidat se présente, il doit alors adresser un double de cette déclaration à la Préfecture du département concerné qui sera appelé à enregistrer la déclaration officielle de candidature.

L'association de financement électorale, mandataire personne morale, doit être déclarée, sur papier libre, selon les modalités relatives au contrat d'association (art. 5, loi du 1^{er} juillet 1901). La déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat, sur papier libre. Un modèle de déclaration de l'association est proposé en annexe 5.

★ *Cas du mandataire du binôme de candidats aux élections départementales*

La désignation d'un mandataire financier unique s'impose à chaque binôme de candidats, quelle que soit la taille du canton dans lequel il se présente. En effet, l'obligation de déclaration d'un mandataire financier dans les seuls cantons de plus de 9 000 habitants a été supprimée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013.

★ *Cas du mandataire d'un candidat représentant les français établis hors de France pour les élections de député ou de sénateur :*

Le mandataire « personne physique » doit être déclaré par le candidat à la préfecture de Paris et d'Ile de France. Le mandataire personne morale sera, lui, déclaré à la préfecture de police de Paris.

Le candidat devra, lors du dépôt du compte, annexer à son compte de campagne les documents initiaux suivants :

- les statuts de l'association de financement ;
- les délibérations fixant ou modifiant la composition du bureau de l'association ;
- le récépissé de la préfecture.

Dans le mois qui suit la déclaration, celle-ci fait l'objet d'une insertion au journal officiel. Cette démarche lui octroi la qualité de « personne morale ».

Un candidat doit avoir un seul mandataire sur une même période. Il peut néanmoins recourir successivement à deux ou plusieurs mandataires si cela

s'avère nécessaire, par exemple en cas de fusion de liste, décision personnelle du candidat, du mandataire, etc.

Dans ce cas, il faut d'abord mettre fin aux fonctions du mandataire qui est en activité dans les mêmes formes que la désignation ou l'attribution de l'accord. Le candidat peut ensuite désigner un nouveau mandataire selon les procédures décrites ci-dessus. Le mandataire sortant établit un « bilan comptable » de sa gestion, le compte bancaire est bloqué par le candidat jusqu'à désignation d'un autre mandataire qui lui succède.

Cumul

Il n'est pas interdit à un candidat qui se présente à deux élections sur la même période de nommer deux fois le même mandataire, personne physique. En revanche, la transparence des opérations conduit à éviter cette situation qui pourrait donner lieu à des confusions dans la gestion des comptes, et à une interprétation négative dans la régularité du partage des financements et des dépenses entre les deux campagnes.

Rôle et responsabilité du mandataire dans le cadre des élections (hors élections des députés représentant les français établis hors de France)

Il va donc représenter le candidat auprès des tiers sur le plan du règlement des dépenses. Il est le seul habilité à percevoir les fonds monétaires et à délivrer les reçus fiscaux des dons.

Le mandataire doit s'assurer de la matérialité des contrats d'emprunts souscrits par le candidat et les joindre à sa comptabilité.

Il règle les dépenses de campagne par carte bleue à **débit immédiat** ou par chèques bancaires tirés sur le compte ouvert pour la campagne. Il peut aussi régler les dépenses par virement.

Le mandataire est libre de la matérialité de la tenue de sa gestion financière et comptable. Il lui est recommandé de tenir au minimum une main-courante des opérations monétaires. Il tiendra donc, en général, un journal de trésorerie retraçant de façon exhaustive les mouvements individualisés des flux de trésorerie.

En tout état de cause, le mandataire devra obligatoirement fournir un « document » témoin de sa comptabilité financière, même s'il s'est limité à la tenue d'une main-courante, appelé « compte du mandataire ».

Le mandataire doit tenir régulièrement informé le candidat du déroulement des opérations de la campagne.

Les actes et documents émanant d'un mandataire et destinés aux tiers (formulaires individuels ou annonces dans la presse) doivent indiquer le nom du candidat ou le nom de la liste destinataire des sommes collectées, la dénomination de l'association de financement et la date à laquelle elle a été déclarée, ou bien le nom du mandataire financier et la date à laquelle il a été désigné. *Les documents doivent également reproduire les dispositions de l'article L 52-8 du Code électoral et signaler que le candidat ne peut recueillir des dons que par l'intermédiaire de son mandataire.*

Le non-respect de cette obligation, indépendamment des sanctions électives, est sanctionné d'une peine d'amende prévue pour la contravention de 4e classe, article R 94-1 du Code électoral.

Dans toute situation « électorale », le candidat reste seul responsable des opérations relatives à sa campagne électorale. Toutefois, le mandataire encourt une responsabilité civile en raison des fautes qu'il pourrait commettre dans sa gestion financière et les opérations qui lui sont confiées, non seulement dans ses relations avec les tiers mais aussi vis-à-vis du candidat.

★ **Cas du mandataire de candidat aux élections des députés et sénateurs représentant les français établis hors de France**

Le mandataire est l'intermédiaire financier du candidat avec les tiers.

*Le mandataire va ouvrir le compte bancaire unique **EN FRANCE**.*

À ce titre, il perçoit tous les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses de campagne.

Le compte de campagne doit retracer l'ensemble des dépenses et des recettes et doit être libellé en euros.

Ainsi, les opérations inscrites et réalisées en monnaie étrangère doivent être imputées au compte de campagne, pour leur valeur en euros, en prenant en compte le taux applicable tel que précisé par les textes, selon les dispositions de l'article L 330-10 du Code électoral, qui est le taux de Chancellerie.

Le candidat doit s'assurer que les pièces justificatives jointes au compte permettent à la commission de contrôler la réalité du coût des opérations.

Le candidat devra joindre à son compte de campagne les documents traduits en français (les frais de traduction seront à intégrer au compte de campagne).

Deux aménagements sont apportés aux règles du mandataire intermédiaire financier unique du candidat avec les tiers et du compte bancaire unique (article L 330-6-1 du Code électoral) :

1. ***Dans toutes les circonscriptions et tous les pays, le mandataire peut autoriser une personne par pays de la circonscription, autre que le***

candidat ou son suppléant, à régler des dépenses mentionnées dans l'autorisation. Ces dépenses sont remboursées par le mandataire. Les autorisations sont annexées au compte de campagne. L'autorisation doit mentionner le nom et l'adresse de la personne autorisée. Elle ne peut concerner que le règlement de dépenses. Les dépenses concernées sont à préciser dans l'autorisation par référence aux rubriques du formulaire du compte de campagne. Le mandataire et la personne autorisée remplissent les formulaires complémentaires A1 et A2 à joindre au compte de campagne.

Le compte du mandataire devra faire apparaître l'intégralité des versements à la personne autorisée (remboursements de dépenses). Les pièces justificatives des dépenses ainsi réglées devront être annexées au compte de campagne dans les mêmes conditions que celles réglées directement par le mandataire. De plus, la personne autorisée devra fournir la preuve du paiement effectif initial des dépenses remboursées par le mandataire. Les paiements en espèces sont vivement déconseillés, toutefois, en cas de nécessité, les personnes autorisées pourront y avoir recours dans la mesure où la correspondance entre le retrait d'espèces et le paiement des factures est établie.

- 2. Dans les pays dont la monnaie n'est pas convertible, dans ceux où les transferts financiers en France sont impossibles et dans ceux où existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales, la personne autorisée peut, avec l'accord du mandataire, ouvrir un compte spécial dans le pays concerné pour y déposer les fonds collectés pour la campagne. Dans la limite des fonds disponibles, les dépenses mentionnées dans l'autorisation sont réglées à partir de ce compte spécial.*

Le mandataire et la personne autorisée remplissent les formulaires complémentaires B1 et B2 à joindre au compte de campagne.

Pour chacune des personnes autorisées désignées, la banque auprès de laquelle un compte bancaire a été ouvert devra fournir une attestation établissant que ledit compte a été ouvert spécifiquement pour l'élection.

L'adresse associée au titulaire du compte spécial doit être celle de la personne autorisée.

À la clôture des opérations, l'ensemble de la comptabilité, qui doit être tenue par la personne autorisée dans les formes prévues pour celle du mandataire, ainsi que les pièces justificatives de toutes les opérations et l'attestation de clôture du compte, sont transmises au mandataire pour être annexées au compte de campagne.

La liste des pays où il peut être fait usage de la possibilité d'ouvrir un compte spécial est fixée par arrêté interministériel.

Les recettes à partir desquelles la personne autorisée peut engager et payer des dépenses sont les dons de Français résidant dans le pays (y compris ceux de la personne autorisée).

Dans tous les cas d'application de l'article L 330-6-1 du Code électoral, le montant des dépenses réglées et des dons recueillis dans les pays concernés doit être converti en euros lors du dépôt du compte de campagne.

Les pièces justificatives des dépenses réglées dans ces pays doivent être traduites en français lors du dépôt du compte de campagne, la traduction étant jointe à l'original. Les frais de traduction, dûment justifiés, sont à imputer en dépenses au compte de campagne. Les traducteurs automatiques sont fortement déconseillés, car ils sont source probable d'approximations et de contresens.

Cessation de fonction du mandataire

En dehors du cas où le candidat révoque le mandataire, les fonctions du mandataire cessent de plein droit, trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat qui l'a mandaté ou à l'expiration du délai de dépôt des candidatures si le candidat ne s'est pas présenté devant les électeurs.

Déroulement normal du processus

Au terme de son mandat, le mandataire remet un « bilan comptable » (art. L 52-6) de son activité, ce dernier pouvant être défini comme le compte rendu des opérations financières monétaires de la campagne du candidat. En cas de trop perçu de recettes, hors apport personnel, le candidat doit opérer une dévolution.

La dévolution de l'actif monétaire résiduel est effectuée sur sa décision.

Le mandataire « association de financement électorale » doit de même remettre un « bilan comptable » de son activité au candidat.

L'association de financement électorale est dissoute de plein droit :

- trois mois après le dépôt du compte de campagne à la CNCCFP. Avant l'expiration de ce délai, l'excédent de ses fonds est dévolu ;
- à l'expiration du délai de dépôt des candidatures si le candidat ne s'est pas présenté ;
- à défaut de décision, à la demande du préfet du département dans lequel est domicilié le candidat, le procureur de la République saisit le Président du TGI qui détermine le ou les établissements d'utilité publique qui recevront la dévolution.

Le candidat se prononce, dans les trois mois qui suivent la dissolution sur l'attribution de l'actif net de l'association.

La dévolution sur décision du candidat s'effectue soit :

- à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique ;
- à une association de financement d'un parti politique agréée par la Commission.

Le préfet est chargé de contrôler la réalité de la dévolution des actifs de l'association qui, elle, va être dissoute de plein droit.

Mandataires successifs d'un même candidat

La désignation d'un mandataire est obligatoire et un candidat ne peut y renoncer. Le candidat peut toutefois recourir successivement à deux ou plusieurs mandataires, personne physique ou association de financement.

Le candidat est contraint de respecter un formalisme précis et doit alors :

- mettre fin, par écrit aux fonctions du mandataire, personne physique, ou de l'association de financement ;
- informer la préfecture ;
- informer l'établissement bancaire ou postal, teneur du compte ouvert par le mandataire en partance, à son nom, en demandant le blocage du compte et sa fermeture jusqu'à la désignation du successeur.

Le mandataire quittant ses fonctions avant le terme des opérations de campagne doit :

- établir le compte de sa gestion, état qui sera remis au candidat. Ce dernier annexera ce compte « intermédiaire » à son compte de campagne ;
- remettre l'ensemble des pièces justificatives des opérations réalisées ;
- remettre les formules de chèque non utilisées.

Le compte bancaire doit être fermé et le solde éventuel est viré au compte du nouveau mandataire.

L'actif et le passif doivent être repris par son successeur.

Le nouveau mandataire doit :

- ouvrir un nouveau compte bancaire et recevoir le nouveau chéquier à son nom ;
- tenir comptes des recettes encaissées et des dépenses réglées ou restant à régler ;
- prendre la suite de toutes les opérations en cours et les mener à bonne fin ;
- poursuivre le mandat jusqu'à son terme.

★ *Cas des fusions de listes :*

*Lorsque après le premier tour, une liste A menée par le candidat X absorbe une liste B menée par le candidat Y, un seul mandataire demeure pour le second tour, **le mandataire de la liste absorbante A.***

1.1.3 Mandataire d'un candidat n'allant pas jusqu'au terme de sa campagne

Dans le cas d'un candidat qui ne va pas au terme de sa candidature, deux cas peuvent se présenter quant aux conséquences vis-à-vis du mandataire :

- 1. Le retrait de la candidature du candidat est enregistré dans les formes :
Il n'y a pas de compte de campagne à présenter mais en revanche, les dons éventuellement recueillis doivent être remboursés aux donateurs et ils ne bénéficient pas de l'avantage fiscal. Le mandataire doit donc rappeler les reçus-dons déjà délivrés.
- 2. Le retrait de la candidature n'est pas exécuté dans les formes :
Le mandat du mandataire court jusqu'au terme normal de la campagne et le candidat a l'obligation de déposer son compte de campagne.

Un désistement en cours de campagne ne saurait soustraire le candidat aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

1.2 Le compte bancaire⁴

1.2.1 Ouverture du compte

Avant tout encaissement de recettes, le mandataire doit avoir été déclaré.

Tout encaissement doit se faire par l'intermédiaire d'un compte bancaire ouvert par le mandataire déclaré par le candidat pour la campagne.

Aucun chèque ne peut porter une date antérieure à celle de la désignation du mandataire

Le mandataire est tenu, dès sa nomination, d'ouvrir un compte bancaire « unique » retraçant la totalité des opérations financières monétaires autorisées à figurer dans le compte de campagne. Le mandataire est seul titulaire de la signature de ce compte. Cette obligation s'impose même si aucune dépense n'a été engagée et aucune recette perçue. Dans ce cas, si l'organisme bancaire facture des frais d'ouverture de compte, le coût correspondant n'a pas à figurer au compte de campagne.

L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire du candidat. En effet, bien que le compte bancaire soit ouvert au nom du mandataire, le libellé doit être suffisamment précis pour informer les tiers de la qualité du titulaire : « Monsieur X, mandataire financier de (ou « association de financement de... ») Monsieur Y, candidat à l'élection... (Scrutin, date circonscription) ».

Dans le cadre des élections départementales, l'intitulé du compte du mandataire doit préciser le nom des deux membres titulaires du binôme.

Le mandataire dispose seul de la signature. En cas de personne morale, association de financement, les signataires autorisés ne peuvent être que le Président, le trésorier ou une personne désignée spécifiquement dans les statuts ou par délibération d'une assemblée générale.

L'ouverture d'un compte spécifique fonctionnant sous la signature du candidat, même sous la surveillance du mandataire, conduit au rejet du compte de campagne par la CNCCFP.

⁴ La « Poste » étant reconnue comme établissement bancaire, la distinction, entre le compte bancaire et le compte postal, ne se justifie plus.

Le candidat ne peut intervenir auprès de l'établissement bancaire que pour bloquer le compte, si nécessaire, notamment en cas de succession de mandataires.

Ce compte ne peut servir que pour une seule et unique élection.

★ ***Le cas des élections des représentants des français établis hors de France***

La désignation du mandataire permet l'ouverture du compte bancaire unique en FRANCE ;

Dans toutes les circonscriptions et tous les pays, le mandataire peut autoriser une personne, par pays de la circonscription, autre que le candidat ou son suppléant, à régler des dépenses mentionnées dans l'autorisation.

Ces dépenses sont remboursées par le mandataire.

Les autorisations sont annexées au compte de campagne.

Dans les pays où la monnaie n'est pas convertible, dans ceux où les transferts financiers en France sont impossibles et dans ceux où il existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales, la personne autorisée peut avec l'accord du mandataire, ouvrir un compte spécial dans le pays concerné pour y déposer les fonds collectés pour la campagne (formulaire B1 et B2 à joindre au compte de campagne).

La liste des pays où il peut être fait usage de la possibilité d'ouvrir un compte spécial est fixée par arrêté interministériel.

L'adresse associée au titulaire du compte spécial doit être celle de la personne autorisée.

Les recettes à partir desquelles la personne autorisée peut engager et payer des dépenses sont les dons de personnes physiques perçus par la personne autorisée.

Les dépenses sont réglées dans la limite des fonds disponibles.

Dans tous les cas d'application de l'article L 330-6-1 du Code électoral, le montant des dépenses réglées et les dons recueillis dans les pays concernés doit être converti en euros lors du dépôt du compte de campagne.

1.2.2 Utilisation du compte bancaire

Le compte doit être le passage obligé de tous les fonds monétaires dont peut bénéficier le candidat : dons, apport personnel (apports sur fonds préalablement possédés, emprunts), apports des partis politiques (avances ou apports définitifs). Il doit servir à régler toutes les dépenses en vue de l'élection du candidat pendant sa campagne.

Les flux sortants

Le mandataire doit rembourser au candidat et à tout tiers toutes les dépenses justifiées par des factures, effectuées **antérieurement** à sa désignation. **Après la désignation du mandataire, toutes les dépenses doivent être réglées par ce dernier.**

Le montant global de l'apport du candidat (emprunt, apport personnel...) intègre le montant de ces menues dépenses (compte 6789/7027, à détailler en annexe 3 du compte de campagne). **De même les montants inscrits aux comptes 7026 et 6613 (intérêts d'emprunts) rentrent également dans l'apport personnel du candidat.**

Le règlement des dépenses est effectué par le mandataire, par chèque tiré sur le carnet de formules de chèques correspondant au compte bancaire ouvert à son nom par virement ou encore par carte bancaire à débit immédiat. Ces règlements doivent être établis au comptant et avant le dépôt du compte de campagne.

La lettre de change et le billet à ordre sont considérés comme des instruments de crédit et non pas des modes de paiement au comptant. **Ces deux instruments sont prohibés par la Commission à l'exception du cas où leur date d'échéance est antérieure à l'expiration de la date légale de dépôt du compte de campagne à la CNCCFP**

Ainsi, à la date du dépôt du compte de campagne, le mandataire doit avoir réglé toutes les dépenses de la campagne. **Si les bénéficiaires des chèques émis par le mandataire tardent à les présenter à l'encaissement, ce dernier doit les relancer impérativement afin que le non encaissement ne puisse être assimilé à un don « indirect », en général de personne morale dans le cas de fournisseurs et donc interdit.**

La méthode du virement bancaire peut être privilégiée pour régler tout fournisseur et permet d'éviter les chèques non encaissés par ces derniers à la date du dépôt du compte de campagne, qui même s'il s'agit d'une procédure autorisée, oblige à une vigilance de la part du mandataire pour s'assurer de leur débit dans les jours post-dépôt du compte.

Les flux entrants

Il n'y a pas de plafond à l'encaissement des recettes totales par le mandataire. Elles peuvent excéder le plafond légal des dépenses.

Ces flux proviennent essentiellement :

- d'apports personnels du candidat ;
- de dons de personnes physiques ;
- de contributions de formations politiques.

1.2.3 Découvert bancaire

Le découvert bancaire temporaire est autorisé (voir « emprunt »). Toutefois il doit faire l'objet d'une autorisation formelle qui est jointe au compte de campagne au même titre que les contrats d'emprunts. Cependant, au plus tard au jour du dépôt du compte, le compte bancaire du mandataire ne peut plus se trouver en position de découvert. Le candidat devra donc avoir apporté les fonds nécessaires au comblement du découvert.

1.2.4 Informations relatives aux dons

Tout don supérieur à 150 euros doit être versé par chèque, virement, prélèvement ou encore carte bancaire. Les copies des chèques supérieurs à 150 euros sont systématiquement demandées par la Commission et doivent donc être jointes au compte de campagne. Par mesure de prudence, il est très fortement recommandé de conserver une **copie de tous les chèques remis à l'encaissement.**

1.2.5 Bordereaux de remise de chèques

Ils attestent des versements effectués sur le compte bancaire du mandataire. Ils doivent être remis à la CNCCFP, ils sont joints au compte de campagne.

1.2.6 Relevés bancaires

Les relevés bancaires doivent impérativement être fournis par le mandataire à l'appui de sa comptabilité et joints au compte de campagne. Ils permettent de s'assurer du règlement effectif des dépenses engagées avant la date du dépôt du compte. Si les derniers relevés ne sont pas disponibles à la date du dépôt du compte, ils devront être adressés ultérieurement à la CNCCFP, à sa demande.

1.2.7 Clôture du compte bancaire

Le compte bancaire doit être fermé à l'expiration des fonctions du mandataire, c'est-à-dire au plus tard trois mois après le dépôt du compte de campagne.

1.2.8 Traitement de l'excédent du solde comptable du compte bancaire

Le solde comptable positif du compte bancaire, c'est-à-dire après régularisation de l'apport du candidat mais tenant compte des opérations non soldées (chèques émis non débités), **représentera le montant des fonds liquides faisant l'objet soit :**

- D'un remboursement au candidat dans le cas où l'excédent proviendrait de l'apport personnel du candidat (cas le plus fréquent) ;
- D'une dévolution (cas rare).

2 Les dépenses de campagne

L'ensemble des dépenses de campagne effectuées pour une élection, pendant la période de financement autorisé, doit figurer dans le compte de campagne à l'exception des dépenses relatives à la campagne officielle.

Ces dépenses doivent transiter par le compte bancaire du mandataire financier, à l'exception des concours en nature dont le candidat a pu bénéficier et des dépenses payées directement par le parti politique.

Sauf exception, la période de financement autorisée pour effectuer les dépenses électorales commence, pour les élections générales, six mois avant le premier jour du mois de l'élection jusqu'au tour de scrutin auquel le candidat est présent. Pour les élections partielles, ce délai court à partir du fait générateur (décès de l'élu en place, démission, annulation de l'élection précédente).

Seules les dépenses réglées avant la date du dépôt du compte, et exposées en vue de l'obtention des suffrages, peuvent être considérées comme des dépenses remboursables.

Ces dépenses sont donc strictement encadrées quant à la période, leur volume et leur qualité.

2.1 Les plafonds

Les dépenses électorales sont plafonnées pour toutes les circonscriptions en fonction du type d'élection.

2.1.1 Les élections locales et territoriales

L'article L 52-11 du Code électoral fixe le plafond en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription de l'élection (voir tableau ci-dessous). Pour les élections municipales, départementales et régionales, le plafond est calculé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription. Les élections régionales se déroulent par scrutin de liste départementale, le calcul doit se faire par département⁵.

Fraction de la population de la circonscription	Plafond des dépenses électorales par habitant (en euros)			
	Élection municipale		Élection départementale	Élection régionale
	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
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

Tableau de base à actualiser (actualisable par décret)

Le taux d'actualisation a été de 1,23 pour 2008 (décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009). Il est actuellement gelé en application de l'alinéa 5 de l'article L 52-11 du Code électoral.

Le tableau ci-dessus présente, pour les élections des conseillers municipaux, deux plafonds. Le plafond d'une liste, présente au premier tour mais absente au second tour, doit se lire dans la première colonne ; celui d'une liste présente aux deux tours doit se lire globalement dans la deuxième colonne (les plafonds ne sont pas cumulables). Il n'y a donc pas

⁵ Pour les élections territoriales corses, le plafond est calculé sur la population totale des deux départements, par référence au plafond des régionales.

lieu, pour cette dernière, de faire une distinction entre les dépenses du premier tour et celles du second tour (voir le paragraphe traitant des fusions de listes). Il convient, pour chaque élection, de s'enquérir du décret d'actualisation des plafonds applicable à l'élection concernée.

Au premier tour, le membre de l'Ordre doit encourager le candidat à respecter le plafond du premier tour en toutes circonstances, sans oublier de tenir compte des concours en nature intégrables.

Le plafond de dépenses pour les élections départementales est applicable pour les deux tours de l'élection. Il s'agit d'un taux unique, à la différence des élections municipales pour lesquelles il est appliqué un taux différent s'agissant du premier et du second tour.

2.1.2 Les élections législatives

Le Code électoral dispose que le plafond des dépenses de campagne d'un candidat à la députation ne doit pas dépasser 38 000 euros, majoré de 0,15 euros par habitant de la circonscription et d'un coefficient de majoration actualisé tous les trois ans en fonction de l'indice du coût de la vie de l'I.N.S.E.E. : 1,26 par le décret n° 2008-1300 du 10 décembre 2008 (dernière actualisation connue).

2.1.3 Les élections en nouvelles Calédonie, en Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna

Il est majoré différemment selon les élections :

- élections législatives :
Le coefficient de majoration est fixé par le décret n° 2009-593 du 25 mai 2009 :
 - 1.13 pour Mayotte ;
 - 1.08 pour la Polynésie ;
 - 1.28 pour les îles Wallis-et-Futuna ;
 - 1.21 pour la Nouvelle-Calédonie.
- élections des conseillers municipaux et des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ainsi que des conseillers municipaux et des membres de l'assemblée de la Polynésie française :

Le plafond des dépenses est fixé à l'article L 392 du Code électoral (loi n° 2007-1720 du 7 décembre 2007).

Pour la Nouvelle-Calédonie, deux coefficients s'appliquent : pour l'élection des conseillers municipaux, la majoration est fixée par le décret n° 2008-120 du 7 février 2008 à 1.24 ; pour l'élection des membres du congrès et des assemblées de province, le coefficient est fixé à 1.31 par le décret 2010-1656 du 28 décembre 2010.

Pour la Polynésie française, il convient de se reporter au tableau inséré à l'article 392 du Code électoral. Le coefficient de majoration, issu du décret n° 2011-532 du 16 mai est de 1.04.

■ élections à Mayotte :

Le plafond des dépenses électorales à Mayotte est multiplié par le coefficient 1.31 fixé par le décret 2010-1656 du 28 décembre 2010, pour les élections auxquelles les dispositions de l'article L 52-11 s'appliquent, à l'exception de celles des députés.

2.1.4 Les élections des représentants des français établis hors de France

La population prise en compte pour déterminer les plafonds de dépenses est celle établie dans chacune des circonscriptions et est estimée chaque année au 1^{er} janvier. Elle est authentifiée par décret.

L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé du contrôle des inscriptions sur ces listes.

Ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses, pour l'application de l'article L 52-11, les frais de transport dûment justifiés, exposés par le candidat à l'intérieur de la circonscription.

L'Etat rembourse les frais de campagne éligibles au compte de campagne aux candidats qui ont droit au remboursement forfaitaire prévu par l'article L 52-11-1. Le remboursement est forfaitaire, dans la limite de plafonds fixés par zones géographiques par l'autorité compétente.

Pour tout renseignement, les futurs candidats peuvent contacter :

- **le bureau des élections du ministère des affaires étrangères et européennes**, (listes électorales consulaires, modalités de campagne, propagande électorale, opérations de vote, information des électeurs)
27 rue de la Convention - CS 91 533 - 75732 PARIS Cedex 15
- **le bureau des élections du ministère de l'intérieur de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**, (dépôts de

candidatures, inéligibilités et incompatibilités, remboursement des frais de campagne après approbation du compte par la CNCCFP)
Place Beauvau 75008 Paris (elections@interieur.gouv.fr) ;

- **la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques**, (modalités financières de la campagne : dépenses admissibles, plafonds de dépenses, mandataires financiers, reçus-dons, dépôt du compte de campagne)
36 rue du Louvre - 75042 Paris Cedex 1 (01 44 09 45 09).

2.1.5 L'élection présidentielle

L'article 3.II de la loi du 6 novembre 1962 modifiée fixe actuellement le plafond des dépenses d'un candidat à l'élection du Président de la République à 16 851 millions d'euros pour les candidats présents au premier tour et à 22 509 millions d'euros pour les candidats présents au second tour.

Le taux de remboursement bénéficiant à l'ensemble des candidats est de 4,75 % du plafond légal de dépenses applicable aux candidats présents au premier tour pour ceux qui ont recueillis moins de 5% des suffrages exprimés.

Le taux de remboursement bénéficiant à l'ensemble des candidats est de 47,5 % du plafond légal de dépenses applicable aux candidats présents au premier tour pour ceux qui ont recueillis au moins de 5% des suffrages exprimés.

Le taux de remboursement bénéficiant aux deux candidats présents au second tour est de 47,5 % du plafond légal de dépenses applicable aux candidats présents au second tour.

En cas de dépassement du plafond des dépenses de campagne présidentielle, la sanction n'est pas électorale mais pécuniaire et éventuellement pénale :

- restitution de l'avance accordée ;
- sanction financière égale au montant du dépassement de plafond (versement au Budget général de l'État) ;
- non remboursement forfaitaire.

2.1.6 Les élections européennes

Par exception, le plafond prévu par l'article L 52-11 du Code électoral, en fonction de la circonscription, ne s'applique pas aux élections européennes.

En application de l'article 19-1 de la loi du 7 juillet 1977, le plafond des dépenses électorales prévu par l'article L 52-11 du Code électoral est fixé à 1 150 000 euros. Ce plafond a été majoré de 1,10 par le décret n° 2009-370 du 1^{er} avril 2009. Il est actuellement de 1.265.000 euros.

Actualisation des plafonds de dépenses

L'article L 52-11 prévoit que, pour les élections nationales, les plafonds sont actualisés tous les ans par décret en fonction de l'indice du coût de la vie de l'INSEE. Cependant cette actualisation a été gelée par la loi 2011-977 du 28 décembre 2011 (Article 112).

Le candidat doit toujours vérifier le montant du plafond concernant l'élection à laquelle il participe, au début de sa campagne. Il peut le faire auprès du bureau des élections de la préfecture dont dépend la circonscription électorale concerné ou auprès du ministère de l'Intérieur au Bureau des Elections.

2.2 Les types de dépense

2.2.1 Les dépenses à inclure dans le compte de campagne

La loi ne réglemente pas chaque type de dépense mais donne seulement une orientation générale :

« Doit être considérée comme dépense électorale, toute dépense engagée en vue de la recherche de suffrages, ou spécifiquement en vue de l'élection, pour un candidat, par lui-même, ou pour son compte avec son accord explicite, au cours des douze mois précédant le premier jour du mois de l'élection. »

Par exemple, les salaires des personnes chargées du service d'ordre des réunions publiques ont un caractère électoral, non pas parce qu'elles permettent de convaincre un électeur supplémentaire, mais parce que le candidat n'aurait pas effectué cette dépense s'il ne s'était pas présenté à l'élection.

A l'inverse, les dépenses que le candidat aurait engagées sans pour autant être en campagne (dépenses courantes de restauration, de coiffeur, vestimentaire, etc.) sont écartées, sauf justification particulière, du compte de campagne et donc du remboursement forfaitaire de l'État. Chaque dépense doit être examinée en fonction de son implication dans la campagne et de sa nécessité : des frais de restauration sont à exclure sauf lorsqu'il s'agit d'inviter un journaliste, les frais de coiffure ou de maquillage sont à exclure sauf lorsqu'il s'agit de la préparation à la prise de la photo officielle, etc. Les dépenses internes à l'équipe de campagne, dont l'intérêt n'est pas électoral, sont également à écarter du compte de campagne.

Le Conseil d'État élargit aux dépenses éligibles au compte de campagne, des dépenses engagées pour des réunions regroupant le candidat, ses sympathisants et ses militants, alors que ces réunions ne poursuivent pas pour autant des fins de propagande auprès des électeurs.

En effet le Conseil d'État considère que le fait que ces réunions se soient tenues dans le ressort de la circonscription électorale, en prévision du scrutin et dans le but de soutenir le candidat, permet de qualifier les dépenses qui en découlent comme dépenses de campagne engagées en vue de l'élection.

Une manifestation, même traditionnelle, organisée en période électorale par un parti politique présentant le programme d'un candidat, doit figurer au compte de campagne.

Bien que toutes les dépenses engagées en vue d'obtenir des suffrages, pendant la campagne **jusqu'au jour de l'élection**, doivent figurer au compte de campagne, cela ne signifie pas pour autant que toutes les causes de ces dépenses soient « autorisées » ou licites.

Certaines peuvent être interdites (voir paragraphe « Les moyens de propagande) parce qu'elles constituent une pression sur les électeurs, s'assimilent à un procédé commercial ou encore sont mises en œuvre en période de campagne pendant laquelle est interdite toute propagande (hors propagande officielle). La sanction de ces agissements illicites, qui se matérialisent dans le compte de campagne par des dépenses contrôlées dans leur exactitude, comme toute dépense, par la CNCCFP, mais surtout par le juge de l'élection qui appréciera, compte tenu notamment de l'écart des voix, si les agissements illicites ont pu altérer la sincérité du scrutin et entraîner l'annulation de l'élection.

2.2.2 Les dépenses à inclure dans le compte de campagne hors plafond des dépenses

- Les honoraires relatifs à la mission légale du membre de l'Ordre ne représentent pas une cause de rejet de compte s'ils viennent à faire dépasser le plafond des dépenses du candidat, jusqu'à concurrence du montant total des honoraires.
- Dans le cadre des élections européennes, l'article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 précise que les frais de transports aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats, à l'intérieur de la circonscription outre-mer, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses, Ils sont considérés comme des dépenses remboursables si la liste obtient au moins 3 % des suffrages exprimés.
Cette latitude ne s'applique pas aux personnalités politiques venus soutenir une liste (voir rubrique transport).

★ *Le cas des élections des représentants des français établis hors de France*

Les frais de déplacement des candidats et de leurs suppléants ainsi que les membres de leurs équipes de campagne, à l'intérieur de la circonscription sont des dépenses électorales qui doivent figurer dans le compte de campagne au compte 6240 mais ne sont pas prises en compte pour la vérification du plafond des dépenses et font l'objet d'un remboursement distinct. La liste exhaustive de ces dépenses ainsi que leur montant seront portés sur un état annexe, avec justificatifs à l'appui joints au compte de campagne.

La commission arrêtera ainsi 2 montants partiels de remboursement :

- ★ *Le montant dû au titre de frais de déplacement à l'intérieur de la circonscription, remboursables dans la limite du plafond fixé par l'arrêté du 5 octobre 2011 pris en application de l'article L 330-9 du Code électoral.*
- ★ *Le montant dû au titre des autres dépenses électorales telles que définies à l'article L 52-12 du Code électoral et prévu par l'article L 52-11-1.*

Le remboursement forfaitaire total auquel peut prétendre un candidat, au titre des articles L 330-9 et L 52-11-1 du Code électoral, ne peut excéder le montant de son apport personnel.

2.2.3 Les dépenses doivent être engagées avec l'accord du candidat

L'engagement des dépenses relève en principe du seul candidat. Néanmoins, sont réputées faites pour son compte, les dépenses exposées directement à son profit, et avec son accord, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien.

2.2.4 Les dépenses doivent correspondre à un « service fait » et faire l'objet d'une facture

Les commandes et engagements, doivent faire l'objet, dès la livraison, ou l'exécution du travail, d'une facture, **libellée au nom du mandataire**, personne physique ou morale, même si l'engagement des dépenses relève en principe du candidat lui-même.

Ces factures mentionnent, dans tous les cas, la nature et la date de la prestation fournie ou de la livraison des matériels et des marchandises, ainsi leurs tarifs, les quantités fournies et le montant global. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise assujettie à la T.V.A., le montant de la T.V.A. doit être ressorti et l'inscription au registre du commerce du fournisseur doit apparaître. Les factures sont enregistrées T.T.C.

Le candidat peut avoir recours à des entreprises de service pour des opérations « clé en mains ». Cette méthode peut aller jusqu'à la prise en charge de tout ou partie de la campagne électorale. Les factures fournies à l'appui de ce type de service sont souvent très globales.

Pour accepter les dépenses comme éligibles au remboursement de l'État, la CNCCFP demande, pour chaque catégorie de prestation exécutée, que les factures précisent les prix unitaires, les quantités ainsi que les services fournis de façon détaillée, afin de s'assurer qu'il n'y a ni sous-facturation, ni surfacturation notable. En outre, le candidat devra fournir, à l'appui de ce type de facture, les devis, ou les conventions initiales, passés avec les fournisseurs ou les prestataires de services. La pièce comptable apporte, elle aussi, des renseignements indispensables au contrôle.

Pour toutes les dépenses, les **originaux des factures** devront accompagner le compte de campagne déposé à la CNCCFP. Pour toute émission de facture dématérialisée par le fournisseur, la CNCCFP acceptera le tirage de la facture, bien que ce dernier ne soit, juridiquement, qu'une « copie ». Si, après demande d'explications par le rapporteur, les pièces justificatives sont jugées incomplètes ou insuffisantes par la CNCCFP, les dépenses concernées sont susceptibles de faire l'objet d'une réformation ou d'un rejet du compte.

L'absence de justificatif peut, le cas échéant mettre en cause la régularité et la sincérité du compte de campagne et entraîner le rejet du compte.

Le candidat devra conserver une copie de chaque facture. Il est fortement recommandé de classer les factures, devis et attestation dans l'ordre de la présentation du compte de campagne et de porter sur les documents le numéro de compte correspondant.

La CNCCFP demande expressément que ce classement soit effectué lors de la remise du compte.

2.2.5 Les dépenses à répartir entre plusieurs candidats

Toutes les dépenses de campagne prises en charge par toutes les formations politiques, pour le compte d'un, ou de plusieurs candidats, (y compris les comités de soutien autorisés), doivent figurer dans le compte de campagne de chaque candidat, pour la part qui lui revient.

Lorsqu'une dépense, prise en charge par un parti politique, est commune à plusieurs candidats, le candidat doit, en plus de la facture globale dont il fournira la copie, indiquer la clé de répartition arrêtée avant la date du scrutin, établie sur des critères objectifs qui devront être précisés.

2.2.6 Les dépenses à répartir entre plusieurs élections

Une même personne peut être candidate à plusieurs élections successives ou concomitantes. Les périodes de surveillance des dépenses se superposeront pour tout ou partie du temps.

Pourtant un mandataire va être désigné pour chaque candidat et pour chaque campagne électorale. Il lui faudra donc ventiler chaque dépense entre les différents comptes de campagne concernés, la même dépense ne pouvant pas figurer dans son intégralité, dans deux comptes différents. Le juge impose que les comptes reflètent l'exacte répartition des dépenses, selon les critères définis en fonctions des différentes actions.

Lorsqu'une réunion publique, ou un tract, sont consacrés à plus d'une élection, la clé de répartition entre les comptes concernés devra épouser la proportion qu'aura occupée, dans les débats de la réunion, ou dans les pages du tract, chacune des élections concernées.

★ *Le cas des élections des représentants des français établis hors de France*

2.2.7 Utilisation de locaux diplomatiques

L'article L 330-6 du Code électoral prévoit que pendant la durée de la campagne électorale « officielle » (vingt jours avant le scrutin) et sous

réserve des nécessités de service, l'État met ses locaux diplomatiques, consulaires, culturels et scolaires à la disposition des candidats qui en font la demande pour la tenue de réunions électorales.

Les candidats devront fournir à l'appui de leur compte de campagne, la demande écrite qu'ils auront présentée ainsi qu'une attestation de l'ambassade, du consulat ou de toutes autres institutions étatiques de la mise à disposition gratuite ou à titre onéreux de ces locaux, avec la précision qu'ils auront été mis à la disposition, dans les mêmes conditions dès lors que les prestations sont identiques, de l'ensemble des candidats de la circonscription.

En cas de mise à disposition à titre onéreux, la convention de mise à disposition à produire devra mentionner les tarifs pratiqués. La dépense sera imputée au compte de campagne.

Les autres frais afférents à ces réunions (envoi des invitations, déplacements, hébergement, restauration...) sont à imputer au compte de campagne.

2.2.8 Les concours en nature

Le candidat estime et inclut dans son compte de campagne les concours en nature dont il a bénéficié, en particulier le coût d'éventuelles actions de campagne menées directement en sa faveur par un ou plusieurs partis ou groupements politiques ou par une personne physique.

Ces concours fournis au candidat ne donnent pas lieu à facturation ni à mouvement de fonds. Ils sont évalués et intégrés en dépenses et en recettes dans le compte de campagne. Le candidat doit alors préciser la méthode d'évaluation de chaque concours en produisant, si besoin est, une attestation de la personne à l'origine dudit concours.

Si le candidat a bénéficié d'un concours de la part d'une personne morale privée ou publique (prestation gratuite, don d'objet, rabais, ristourne, remise non habituellement pratiqués), malgré son caractère illicite, celui-ci devra figurer dans le compte de campagne. Le principe étant le paiement par le mandataire de ce concours à son auteur (il n'est pas prohibé de régler une collectivité) pour éviter un rejet du compte de campagne.

Conseil juridique : régulariser tout don de personne morale avant le dépôt du compte

Pour éviter le rejet du compte de campagne en cas de don de personne morale, une possibilité de régularisation, avant le dépôt du compte, consiste à demander la facturation de l'opération litigieuse à la personne morale. Bien entendu, la facture devra être payée par le mandataire financier avant le dépôt du compte.

Conseil financier : éviter les chèques non encaissés par le créancier

Une préférence sera donnée à un mode de paiement ne laissant pas de marge de manœuvre au créancier quant à l'encaissement, par virement bancaire par exemple, surtout en fin de campagne, pour éviter la présence de chèques en rapprochement de fournisseurs-créanciers non diligents.

2.2.9 Exception : les dépenses hors circonscription

La Commission tolère, par réalisme, certaines dépenses dont le fournisseur est situé dans la périphérie immédiate à l'extérieure de la circonscription. Ces dépenses doivent être justifiées pour des raisons de pratiques logiques et utilisées sans abus (par exemple achat de carburant dans la seule station-service ouverte du quartier mais située hors circonscription).

Elles doivent être engagées ou effectuées dans une proximité immédiate de la circonscription et dans une situation d'urgence.

2.2.10 Exception : les dépenses évaluées remboursables au candidat

Deux types de frais peuvent être soumis à l'acceptation de la Commission et peuvent être considérés comme des « dépenses » sous réserve d'une évaluation justifiée dans la méthode et le calcul.

En revanche, en cas d'évaluation insuffisante, le coût correspondant serait introduit en concours et deviendrait non remboursable :

- **les frais générés par l'utilisation du véhicule personnel du candidat :**

L'utilisation de sa voiture personnelle ouvre au candidat le droit à une prise en compte des frais occasionnés, en tant que « déplacement », sous certaines conditions. **Pour être pris en compte, les kilomètres parcourus doivent être justifiés par des relevés précis en nombre, datés et correspondre à des déplacements justifiés par leur nature**

électorale. Un tableau retraçant les événements ayant provoqués des déplacements, leur date, leur lieu de réalisation, le kilométrage correspondant est le bienvenu pour la clarté de la démonstration.

Rappelons que pour les élections locales, seuls, les événements se déroulant dans la circonscription électorale, peuvent justifier des kilométrages éligibles au compte de campagne d'un candidat.

Le candidat peut toujours préférer le remboursement à partir de justificatifs (facture d'essence, tickets de parking...), le remboursement à l'aide du barème n'étant qu'une proposition en vue de mieux appréhender la valeur de l'apport réel qui induit un flux monétaire chez le candidat.

La justification finale de l'objet du déplacement demeure un renseignement indispensable à ce type de dépenses pour en obtenir le remboursement. Si tel n'était pas le cas, le compte de campagne comportant ce type de dépenses serait réformé par l'extraction des dépenses sans justification précise avec la double conséquence : non remboursement de ces dépenses et la dévolution de l'équivalent, le solde du compte devenant de fait positif.

■ **les frais engendrés par l'utilisation de la ligne téléphonique du candidat à des fins électorales :**

Comme cela a été noté dans la nomenclature détaillée ci-après, lorsque le candidat se sert de sa ligne personnelle, il peut exceptionnellement, s'il apporte la preuve de l'utilisation de sa ligne téléphonique à des fins électorales, porter l'extraction des frais relatifs à la recherche de suffrages dans le compte de campagne pour qu'ils soient remboursés.

Le candidat doit, non seulement demander une facture détaillée et fournir ses relevés de banque où figurent les prélèvements ou les encaissements des chèques émis, mais il doit aussi fournir les factures antérieures à la campagne permettant à la CNCCFP de comparer l'évolution des dépenses téléphoniques.

Tous ces documents sont à joindre au compte de campagne. Ces documents étant réunis, le candidat peut porter les frais calculés dans son compte de campagne et se faire rembourser par le mandataire, les sommes engagées en terme de communications téléphoniques pour la campagne et les évaluations pour la part de l'abonnement correspondant. Il est à noter que l'usage aujourd'hui de forfaits illimités a fortement réduit ce type de remboursement. Les dépenses de ce type de dépense sont intégrées dorénavant en concours en nature sur la base d'une estimation des consommations téléphoniques.

2.2.11 Le cas des intérêts des emprunts

Le montant des intérêts des emprunts contractés, en vue du financement de la campagne et dont le remboursement, par le candidat, se poursuit après le dépôt du compte de campagne, ne peut être introduit, dans le compte de campagne qu'à la condition que ces intérêts correspondent au besoin réel de financement, au versement d'un capital effectivement versé au compte du mandataire et que ces mêmes intérêts soient payés au plus tard à la date du dépôt du compte.

Les intérêts des emprunts souscrits par les candidats pour financer leur campagne électorale sont des dépenses électorales qui peuvent être prises en compte, en fonction des caractéristiques du prêt, dans le calcul du remboursement forfaitaire de l'Etat, sans qu'il y ait lieu de ne retenir que les intérêts échus avant la date limite du dépôt du compte de campagne. Les intérêts pris en compte sont ceux qui sont payés avant le dépôt du compte. Ils correspondent à une période d'emprunt qui ne peut aller au-delà de la date du versement du remboursement forfaitaire de l'Etat, soit au maximum neuf mois après l'élection.

Conseil financier

Il est prudent de prévoir un type d'emprunt avec paiement des intérêts, échus ou non, avant la date du dépôt du compte et remboursement du capital « calé » sur la période prévisible du versement du remboursement forfaitaire de l'État.

Le compte de campagne est examiné par la CNCCFP dans un délai maximum de 6 mois, sauf recours, suivant la date de dépôt du compte, le remboursement forfaitaire de l'État n'intervenant que plus tard.

Dans le cadre des élections présidentielles, les textes prévoient un délai maximum de 6 mois après la date limite de dépôt du compte, pour l'examen du compte de campagne par la CNCCFP.

Il est rappelé que les contributions des formations politiques intervenant uniquement pendant la période de la campagne électorale, et qui sont remboursées avant la date de dépôt du compte, sont considérées comme des avances de trésorerie et n'apparaissent que sur le compte bancaire du mandataire.

Les prêts dits « miroir » d'un parti se substituant à un candidat ne pouvant emprunter auprès d'un établissement de crédit, peuvent générer des intérêts éligibles au compte de campagne du candidat s'ils sont payés avant la date de dépôt du compte, comme pour un prêt contracté par le candidat lui-même.

2.2.12 Le cas d'internet

Toute communication à caractère électoral via un site Internet pendant la période électorale et les frais afférents (ouverture et fermeture de la ligne, abonnement, frais d'hébergement, coût des communications) sont à intégrer dans les dépenses du compte de campagne et relèvent, aujourd'hui, des mêmes règles que celles relatives aux supports matériels (voir développement ci-après « Moyens de propagande »).

2.2.13 Les menues dépenses payées directement par le candidat, un colistier ou un tiers pour le compte du candidat

Le principe général est strict : le candidat et/ou tout tiers (à l'exception des formations politiques habilitées à financer une campagne) ne doivent pas payer de dépenses électorales pour un candidat après la nomination du mandataire financier de ce dernier.

Avant cette nomination, le candidat peut toutefois être amené à régler des dépenses qui lui seront remboursées par le compte bancaire du mandataire.

Il doit se faire rembourser toutes ces dépenses, par le mandataire, dès l'ouverture du compte en banque afin qu'elles ne rentrent pas dans la catégorie « menues dépenses ».

Les « menues dépenses » payées directement par le candidat et les tiers sont regroupées dans le compte 6789 et sont affichées sous le tableau principal des dépenses, en pied de l'état des dépenses du compte de campagne, afin de permettre aux contrôleurs et au juge des comptes de vérifier rapidement leur montant global et la proportion entre celles-ci et le total des dépenses payées par le mandataire.

Elles correspondent donc aux dépenses payées par le candidat et les tiers avant la nomination du mandataire **ET** qui n'auraient pas été remboursées par le mandataire à ces derniers, ainsi que les dépenses payées par le candidat et les tiers pendant la campagne.

Pour comptabiliser les paiements directs irréguliers et en déterminer le pourcentage, la CNCCFP ne tient donc pas compte :

- des dépenses payées directement avant la déclaration du mandataire et remboursées par celui-ci après cette déclaration ;
- des dépenses payées directement mais dont le caractère électoral n'est pas établi et qui font l'objet d'une réformation du compte ;
- des dépenses qui, usuellement, sont réglées directement par le candidat (les abonnements par exemple).

Les dépenses usuelles dont le paiement direct est admis ne rentrent pas dans le calcul des rapporteurs pour déterminer le pourcentage des paiements directs irréguliers. Il s'agit :

- des frais financiers et intérêts sur emprunt prélevés sur le compte bancaire personnel du candidat ;
- des frais de téléphone personnel, fixe ou portable ;
- des frais de gaz ou d'électricité pour la campagne du logement du candidat et prélevés directement sur son compte bancaire personnel (abonnements) ;
- des frais de location de véhicule nécessitant le paiement par carte bancaire ;
- des frais de carburant ;
- des honoraires du membre de l'Ordre pour la mission légale de présentation, dont l'intégration au compte est facultative.

Selon les dispositions de l'article L 52-4 alinéa 3 du Code électoral, le mandataire financier règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou un groupement politique. Le législateur n'a donc pas prévu que le candidat ou une autre personne, colistier ou tiers, puissent payer directement des dépenses après la désignation du mandataire, même s'ils se font rembourser par celui-ci.

Par tolérance, pour des raisons pratiques, une latitude est admise sous réserve que le **total de ces menues dépenses reste faible** tant par rapport au total des dépenses de la campagne (limite de 10 %), qu'au regard du plafond des dépenses autorisées (limite de 3 %).

★ *Ces deux conditions ne sont pas cumulatives.*

Une seule des deux conditions non remplie peut donc provoquer le rejet du compte de campagne avec toutes les conséquences électorales que cela engendre.

Il est donc expressément recommandé :

- de faire rembourser par le mandataire toutes les dépenses effectuées par le candidat et les tiers avant la nomination de son mandataire ;
- d'éviter toute dépense payée directement par le candidat et les tiers, une fois le mandataire désigné.

✚ *La CNCCFP rappelle que les paiements directs irréguliers, susceptibles d'entraîner le rejet du compte de campagne, ne sont pas exclusivement le fait du candidat mais peuvent être le fait de colistiers en cas de scrutin de liste, du suppléant ou remplaçant en cas de scrutin uninominal et aussi de tiers, notamment de militants.*

Les dépenses réglées par des colistiers, le suppléant ou des tiers ayant agi pour le candidat et avec son accord sont assimilées à des paiements directs du candidat

A partir du moment où le candidat fait figurer ces dépenses dans son compte, il est considéré qu'il a donné son accord à leur engagement.

2.2.14 Les frais financiers payés directement par le candidat

Ils sont portés au compte 6613 sous le tableau principal des dépenses, en pied de l'état des dépenses.

En effet, les frais financiers relatif à un emprunt sont prélevés sur le compte du titulaire de l'emprunt.

Les emprunts contractés obligatoirement par le candidat sont imputés sur le compte bancaire personnel du candidat et ne transitent pas par le compte bancaire de la campagne.

Calculés par la banque sur le tableau d'amortissement de l'emprunt, les frais ne sont toutefois introduits dans le compte de campagne et remboursables au titre de frais de campagne que s'ils ont été effectivement payés par le candidat avant le dépôt du compte de campagne à la CNCCFP.

2.2.15 Les dépenses exclues du compte de campagne et/ou restant à la charge du candidat

Les dépenses à exclure du compte de campagne sont :

- les dépenses **ne concourant pas à la recherche de suffrages**, ni engagées spécifiquement en vue de l'élection :
 - les dépenses postérieures au jour de l'élection (il existe une tolérance concernant les frais de restauration d'une réunion publique le soir du premier tour pour un candidat étant présent au deuxième tour) ;
 - les dépenses présentant un caractère personnel : par exemple celles relatives à l'habillement, aux frais de coiffure, de maquillage (sauf exceptions spécifiques imposées par le support de communication et ne rentrant pas dans le cadre normal de la vie courante électorale) ;
 - les dépenses d'achat de presse écrite (sauf celles effectuées pour l'information du candidat, sous réserve d'apporter la preuve de l'intérêt électoral et de l'approbation de la CNCCFP ainsi que la presse régionale) ;
 - les dépenses internes à l'équipe de campagne ;
 - les dépenses de réparation des véhicules personnels ;
 - les dépenses de réparation immobilière, sauf exception de remise en état à l'entrée en location et prises en compte dans le montant du loyer.
- les dépenses correspondant à certaines prestations exécutées hors de la circonscription. Il en est ainsi notamment des prestations de transport, de restauration et de tenue de réunions non électorales du parti par exemple ;
- les dépenses relatives à des contentieux électoraux, telles que les honoraires d'avocats ou d'huissiers. Les honoraires de conseils juridiques en communication, apportés à un candidat sortant, peuvent être éligibles au compte de campagne sous réserve de l'appréciation de la Commission ;
- les dépenses théoriquement éligibles mais qui ne sont pas justifiées par une pièce comptable ou une preuve contractuelle indispensable ou encore pour laquelle la preuve du paiement (encaissement par le fournisseur compris) n'a pas été apportée. Cette situation peut entraîner le rejet du compte ;

- les dépenses avant la période des 6 mois avant le scrutin et celles postérieures à l'élection, exceptées celles relatives aux honoraires du membre de l'Ordre et les intérêts des emprunts payés avant le dépôt du compte ;
- les frais financiers liés à l'ouverture obligatoire du compte bancaire lorsque le candidat n'engage aucune autre dépense ni ne perçoit de recette pour sa campagne ;
- les dépenses de propagande officielle prévues à l'article R 39 ;
- les frais relatifs aux suppléments qualitatifs d'impression lorsque le candidat ne respecte pas le caractère écologique du papier ;
- le supplément de frais de campagne officielle de l'article R 39 provenant d'une simple différence tarifaire entre le remboursement de la préfecture et le coût facturé au candidat.

★ *Le cas des élections des représentants des français établis hors de France*

Les frais de transport exposés par le candidat pour se rendre de son domicile s'il se situe en dehors de la circonscription, dans cette circonscription, ne doivent pas figurer au compte de campagne⁶.

En revanche, l'article L 330-9 du Code électoral dispose que « ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses, pour l'application de l'article L 52-11, les frais de transport dûment justifiés, exposés par le candidat à l'intérieur de la circonscription.

L'Etat rembourse ces frais aux candidats qui ont droit au remboursement forfaitaire prévu par l'article L 52-1. Le remboursement est forfaitaire, dans la limite de plafonds fixés par zones géographiques par l'autorité compétente ».

2.2.16 Les dépenses non justifiées

Il appartient au candidat de fournir tous les justificatifs nécessaires prouvant la réalité des dépenses.

En revanche, il peut s'agir de dépenses dont les pièces justificatives produites sont insuffisantes ou dont la preuve du paiement effectif avant le dépôt du compte n'a pas été apportée. **L'absence de justificatifs peut, le cas échéant, remettre en cause la sincérité même du compte et entraîner son rejet.**

⁶ Le candidat qui se rend de Paris à Moscou en avion peut voir une partie de son trajet pris en compte en proportion de la part de vol dans la circonscription (Décision jurisprudentielle).

2.2.17 Les dépenses de la campagne officielle

Les dépenses de propagande (art. R 39 du Code électoral) sont prises en charge par l'État suivant les barèmes des préfetures si le candidat obtient au moins 5 % des voix. Un arrêté préfectoral pris après avis d'une commission départementale fixe le nombre des imprimés admis à remboursement et les tarifs d'impression et d'affichage.

Les arrêtés des 23 et 24 janvier 2007 rajoutent une contrainte quant au caractère écologique du papier utilisé pour la réalisation de la campagne officielle (voir ci-avant) et lie le remboursement sous l'égide de l'article R 39 à cette nouvelle obligation.

Une copie de la facture de l'imprimeur sera, pour information, jointe au compte de campagne sans que les frais soient introduits dans le compte. Cette facture est établie en tenant compte des quantités autorisées et des tarifs admis.

L'article R 39 du Code électoral concerne le coût du papier et l'impression des bulletins de vote et des « professions de foi » des candidats, la confection des affiches destinées à être apposées sur les emplacements légaux devant le bureau de vote et les frais d'affichage sur ces emplacements.

Ces dépenses ne doivent pas être inscrites dans le compte de campagne du candidat (sauf exception : **Jurisprudence CAA de Paris N° 03PA03526 du 17 octobre 2006**) et, depuis la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, ne doivent plus transiter par le compte bancaire du mandataire. Elles correspondent à des dépenses de « campagne officielle » sous réserve de remplir la nouvelle contrainte écologique applicable aux bulletins de vote et aux circulaires ou professions de foi et de respecter les tarifs fournis par les préfetures.

Dans le respect des règles en vigueur, le candidat est libre de choisir une présentation qui nécessitera une recherche artistique, l'utilisation de la quadrichromie, par exemple. Il dépassera alors le montant prévu par les textes et limité au minimum pour la campagne officielle. Une facture complémentaire sera établie pour tout supplément commandé par rapport aux normes définies par arrêté préfectoral.

Le différentiel entre le montant de ces dépenses globales relatives à la campagne officielle, et le remboursement effectif ou potentiel de la Préfecture, doit figurer dans le compte de campagne. Cette somme entre dans le cadre du plafond des dépenses remboursables.

Les impressions « hors R 39 » ne sont remboursées que si la qualité du papier respecte le caractère écologique demandé.

Les documents « similaires au R 39 » (supplément qualitatif) qui sont dans le compte, doivent faire l'objet d'une facture distincte réglée par le mandataire financier. Ils sont remboursables, à l'exception de la simple différence tarifaire entre la base du remboursement de la préfecture et le coût de l'imprimerie facturé au candidat. Cette différence restera à la charge du candidat.

L'imprimeur peut être subrogé dans les droits du candidat au remboursement et le candidat n'a pas de trésorerie à consacrer aux frais de campagne officielle ; dans ce cas l'imprimeur adresse sa facture directement aux services préfectoraux.

2.2.18 Les dépenses hors période

- Les dépenses, en amont de la période de campagne électorale, ne sont pas considérées comme dépenses de campagne. Pour les élections générales la période d'exclusion en amont va jusqu'au premier jour du sixième mois avant l'élection. Pour les élections partielles, la période d'exclusion en amont va jusqu'au jour précédent l'événement qui rend nécessaire la nouvelle élection (décès ou démission de l'élu en place, annulation de l'élection de l'élu en place).
- Les dépenses, en aval du scrutin auquel le candidat a participé, ne sont plus considérées comme des dépenses de campagne puisqu'elles ne concourent pas à la campagne.

La seule exception à cette exclusion concerne la location du local de la permanence électorale, le loyer étant pris en charge en mois entier, c'est dire jusqu'à la fin du mois de l'élection.

Les honoraires de la mission de présentation (mission légale, obligatoire), bien que hors période, peuvent être inclus dans le compte de campagne.

2.2.19 Les dépenses interdites

Les dépenses électorales, même interdites, doivent être introduites dans le compte de campagne.

★ **Cas des dépenses interdites et prises en charge par un parti politique**

Les dépenses interdites dans le cadre d'une campagne électorale, soit par leur nature soit au titre de la période pendant laquelle elles seraient utilisées, ayant été faites en accord avec le candidat, prises en charge par une formation politique pour le compte d'un candidat et non introduites dans le compte de campagne, sont susceptibles d'être qualifiées de dépenses dissimulées.

La sanction peut, selon les circonstances, entraîner le rejet du compte, le non remboursement des dépenses effectuées par le candidat et éventuellement l'inéligibilité de ce dernier.

3 Les sources de financement

Le financement de la campagne représente l'ensemble des recettes. Le compte de campagne doit retracer toutes les recettes selon leur origine.

Tous les fonds doivent transiter par le compte bancaire du mandataire.

Les sources de financement ne traduisent pas obligatoirement un flux financier mais elles doivent être portées au compte de campagne : concours en nature, contribution définitive du parti par exemple. En revanche, un abandon de créance d'un fournisseur ou d'un prestataire de service qui omettrait de présenter les factures correspondantes ou n'encaisserait pas les chèques reçus, peut entraîner le rejet du compte pour don de personne morale prohibé.

A la date du dépôt du compte de campagne, la totalité des recettes doit avoir été effectivement déposée sur le compte du mandataire en vue d'équilibrer au moins les dépenses. Toutes les pièces justificatives doivent avoir été fournies par le candidat.

Le montant du remboursement forfaitaire de l'Etat ne constitue pas une recette devant figurer au compte de campagne.

Le compte de campagne final ne doit en aucune manière être présenté en déficit.

Les différents moyens de financer une campagne électorale peuvent donc être :

■ **temporaires :**

- les apports monétaires du candidat, financés, ou non par des emprunts, (par exception, les menues dépenses, qui sont payées directement par le candidat, entrent dans cette catégorie) et remboursables, dans la limite du plafond remboursable des

dépenses autorisé, au titre du remboursement forfaitaire de l'État ;

- les avances de trésorerie, consenties au candidat par le parti politique, et remboursables avant le dépôt du compte de campagne ;
- le découvert bancaire du mandataire avant le dépôt du compte de campagne.

Et

■ **définitifs :**

- les apports personnels des candidats non remboursables par l'Etat ;
- les dons monétaires des personnes physiques ;
- les contributions définitives, monétaires, des groupements ou partis politiques, comités de soutien érigés en partis politiques ;
- les recettes provenant de la vente de prestations ou d'objets divers ;
- les produits financiers ;
- les concours en nature ;
- les dépenses réglées directement par une formation politique.

Les moyens de crédit du type « lettre de change » ou « billet à ordre » sont prohibés, sauf dans le cas où leur paiement effectif intervient avant la date du dépôt du compte de campagne.

Les recettes ne sont pas plafonnées. Un mandataire peut recueillir plus d'argent que le plafond autorisé des dépenses.

La date limite, pour recevoir des dons, ou rechercher un financement est théoriquement la date du dépôt du compte à la CNCCFP, mais cette limite est toutefois « théorique » car, **au jour du dépôt du compte de campagne**, toutes les recettes, dons y compris, doivent avoir été encaissées et **enregistrées sur le compte bancaire du mandataire.**

Il est donc fortement recommandé de ne pas attendre le dernier jour du dépôt du compte à la CNCCFP, pour combler, par un hypothétique don, un déficit du compte de campagne, et de procéder au comblement de ce déficit par un financement volontariste du candidat.

Si le montant des dons encaissés, les contributions du candidat, du suppléant ou des colistiers et celles des partis ou groupements politiques ne suffisent pas à couvrir le montant des dépenses, le candidat doit, avant le dépôt de son compte de campagne, couvrir le solde par un apport

personnel supplémentaire (apport prélevé sur le patrimoine du candidat, apports de colistiers) ou par emprunts, jusqu'à équilibre du compte.

Le candidat doit être en mesure de justifier de l'origine des fonds apportés à la campagne.

En application du référentiel des normes professionnelles, le membre de l'Ordre doit pouvoir s'assurer, si nécessaire en cas de doute, du non blanchiment d'argent au travers du financement d'une campagne dont il serait chargé de présenter le compte de campagne.

La loi du 19 janvier 1995 interdit que le compte de campagne présente un solde déficitaire, lors de son dépôt à la CNCCFP, mais également après réformation du compte par cette dernière.

3.1 Les moyens de financement temporaires

3.1.1 Les sources de prêts

Si le candidat finance le manque de recettes par un emprunt, le principal est versé au compte bancaire du mandataire et est analysé comme un apport personnel du candidat.

Le financement par emprunt ne peut être effectué que s'il est souscrit au nom du candidat ou d'un colistier. Il ne peut pas, en aucun cas, être souscrit par le mandataire.

Les frais financiers générés par cet emprunt peuvent être introduits dans le compte de campagne et notamment les intérêts, sous la condition que ces frais soient réellement payés avant le dépôt du compte de campagne à la CNCCFP (voir compte 6600). Ils ne peuvent courir au-delà du versement attendu du remboursement forfaitaire de l'État. L'emprunt doit être remboursé dès le versement du remboursement forfaitaire de l'État.

La copie d'un contrat d'emprunt doit être jointe comme pièce justificative au compte de campagne.

Si l'emprunt n'est que partiellement utilisé pour la campagne, seul le montant effectivement utilisé doit être imputé au compte de campagne.

Un prêt peut provenir d'organismes financiers, de partis politiques ou de personnes physiques (à l'exception des élections présidentielles) :

- tout emprunt auprès d'organismes financiers doit faire l'objet d'un tableau d'amortissement qui permet d'identifier les frais imputables au compte de campagne ;

- les partis politiques peuvent accorder un prêt à un candidat. Ce prêt fait l'objet d'un contrat entre le candidat et le parti. A défaut de contrat impliquant le remboursement des fonds avancés, le montant serait considéré comme un apport définitif du parti n'ouvrant pas droit au remboursement forfaitaire de l'Etat ;
- les prêts par des personnes physiques sont autorisés pour toutes les élections à l'exception des élections présidentielles. La CNCCFP doit pouvoir vérifier le remboursement de ce type de prêt si pour une même personne physique et une même élection, il excède le plafond des dons de 4 600 euros. En effet, dans l'hypothèse où le prêt ne serait pas remboursé, sa transformation en « don » excédant le plafond constituerait alors une infraction (voir détails ci-après).

3.1.2 Cas du découvert bancaire du compte bancaire du mandataire

Le découvert bancaire peut s'avérer être un piège pour le candidat. En effet, un emprunt par le candidat est juridiquement cadré et défini quant à son titulaire, son montant, ses intérêts et son remboursement.

En revanche, un découvert bancaire, sur le compte du mandataire, bien qu'il génère des intérêts, ne peut être qualifié d'emprunt par le candidat. Il est rattaché au compte du mandataire et c'est ce dernier qui en est juridiquement responsable. Ce découvert doit donc être impérativement comblé avant le dépôt du compte au risque d'être sanctionné. Un candidat qui constaterait un découvert bancaire structurel sur le compte du mandataire, après l'élection, doit veiller à transformer ce découvert structurel en emprunt bancaire **avant le dépôt du compte à la CNCCFP**. Il lui appartiendra d'apporter la preuve de la réalité de cette transformation à la Commission.

Seuls les agios dus à un découvert bancaire au nom du candidat et spécifique à l'élection, peuvent figurer dans le compte de campagne.

3.1.3 Cas de l'emprunt non bancaire

- Lorsque le candidat emprunte auprès de son parti politique, ces fonds sont assimilés à un apport personnel du candidat, ce dernier n'étant donc pas contraint de les rembourser avant le dépôt du compte. **Parce que ces fonds sont assimilés à un apport personnel du candidat, ils peuvent entrer dans le cadre du remboursement forfaitaire.**

- Lorsque le candidat emprunte auprès de personnes physiques, il est conseillé que le montant de chaque « emprunt » ne dépasse pas 4 600 euros et que le prêteur n'ait pas fait de don à la campagne. Cette valeur fait référence au plafond des dons autorisés par personne physique. Cette position de prudence a pour objectif de palier la requalification d'un prêt de personne physique en don et d'éviter en conséquence de constater un dépassement du plafond des dons pouvant entraîner le rejet du compte de campagne.

La Commission se réserve, après avoir rendu sa décision, le droit de s'assurer du remboursement effectif du prêt par le candidat après remboursement de l'État. Un non remboursement à une personne physique pourrait justifier une requalification de l'emprunt en don et un constat de dépassement du plafond des dons.

- Les reconnaissances de dettes à l'égard d'un fournisseur sont interdites. Elles ne représentent en soi aucune assurance de remboursement de la part du candidat et pourraient, en cas de non-paiement de la facture, générer des dons de personnes morales, interdits.

3.1.4 Cas du remboursement forfaitaire de l'Etat

Le candidat pourra, sous certaines conditions et notamment l'approbation de son compte de campagne, bénéficier d'un remboursement forfaitaire de l'État pour tout ou partie de ses dépenses directes ou pour des prestations assurées par le parti à titre onéreux. Malgré la réticence de la Commission, le Conseil d'État, dans son avis n° 218461 du 30 juin 2000, Mme Beuret, précise que : « aucune de ces dispositions ne fait obstacle à ce qu'un candidat soit remboursé... de dépenses de campagne correspondant à des prestations assurées à titre onéreux par un parti ou un groupement politique ».

Dans ce cas de figure, le parti se fait rembourser par le mandataire avant le dépôt du compte.

Le remboursement forfaitaire étant exclu de la qualification de financement de la campagne, le candidat ne peut pas laisser apparaître un déficit correspondant au montant du remboursement attendu.

Les conditions d'octroi de ce remboursement sont développées ci-après.

3.2 Les moyens de financements définitifs

3.2.1 Les apports personnels du candidat, du suppléant ou des colistiers

Le montant des contributions personnelles du candidat n'est pas limité. Celles-ci doivent obligatoirement transiter par le compte bancaire du mandataire, sauf tolérance exceptionnelle et limitée aux menues dépenses. Il peut financer sa campagne par des fonds patrimoniaux⁷ ou par des emprunts qu'il remboursera personnellement. L'apport du candidat peut être ajusté (apports ou restitutions) selon les besoins de la campagne et ne devient définitif qu'au moment du dépôt du compte de campagne, celui-ci ne devant pas se présenter en déficit.

L'apport personnel du candidat n'est pas assimilable à un don et ne bénéficie pas de la déductibilité fiscale, il peut être versé sur le compte du mandataire après le jour de l'élection afin de couvrir un déséquilibre négatif du compte de campagne.

Le conjoint du candidat est juridiquement autonome par rapport au candidat ou à ses colistiers.

L'apport du conjoint du candidat bénéficie donc du statut des dons. L'apport du conjoint du candidat est donc limité à 4 600 euros et bénéficie de la déductibilité fiscale offerte aux donateurs. Il en est de même pour les conjoints des colistiers.

Pour bénéficier du statut des dons, il est impératif que le conjoint signe lui-même le chèque relatif à son don pour la campagne quand bien même le compte bancaire serait un « compte joint ».

En présence d'un apport personnel du candidat, la CNCCFP est en droit de demander au candidat de **justifier l'origine de cette ressource**. Si l'appartenance des fonds au candidat n'est pas suffisamment prouvée, la Commission requalifiera ces fonds, selon les éléments dont elle disposera.

Les « concours en nature » correspondant aux biens matériels propres du candidat et utilisés par celui-ci pour sa campagne, sont à retracer dans le compte de campagne pour entrer dans le plafond des dépenses, mais n'ouvrent pas droit au remboursement forfaitaire de l'État.

⁷ Voir mission sur l'aide à la déclaration de patrimoine

À l'exception de l'utilisation de certains types de biens⁸ dont les évaluations peuvent figurer à la colonne « dépenses réglées par le mandataire » :

- sa voiture personnelle utilisée pour les besoins de la campagne au titre du nombre kilomètres parcourus valorisé à partir du barème fiscal en cours. Les kilomètres parcourus doivent être justifiés de façon très précise ;
- sa ligne téléphonique personnelle à condition d'apporter la preuve de l'utilisation réelle du téléphone pour les besoins de campagne et de chiffrer les communications et la proportion d'abonnement pouvant être affectée à la campagne au regard des dépenses réelles pour la période antérieure à la campagne électorale ;
- son ordinateur et ses outils de bureautique personnels.

3.2.2 Les dons

La Commission des comptes de campagne et le juge de l'élection peuvent éventuellement être tolérants pour quelques menues dépenses engagées par le candidat, sous réserve de faibles proportions. En revanche, **ni la Commission, ni le juge de l'élection ne tolèrent le versement d'un don AVANT la désignation du mandataire.** Dès réception du récépissé de la Préfecture confirmant la désignation du mandataire, celui-ci peut recevoir des chèques datés donc à compter de la date du récépissé de la Préfecture mais évidemment ne pouvant être encaissés qu'une fois le compte bancaire unique du mandataire ouvert. Les chèques doivent donc être conservés jusqu'à ce qu'ils puissent être déposés sur le compte du mandataire.

Définition

Un don est un financement consenti à un candidat par un tiers, à titre gracieux et sans contrepartie, quelle que soit sa forme (espèces, chèques, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, ou en concours en nature) et qu'il ouvre droit ou non à une déduction fiscale.

Toute prestation gratuite, ou tout concours direct ou indirect en nature, d'un tiers et qui sert la campagne d'un candidat est considéré comme un don. **Ceci implique que la valeur financière de ces avantages soit**

⁸ Voir ci-avant « dépenses évaluées remboursables »

plafonnée au même titre que les dons en espèces, en chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

En revanche, les concours en nature n'ouvrent pas droit à une déduction fiscale pour le donateur et la valeur financière des prestations dont a bénéficié le candidat, doit être intégrée dans le compte de campagne **en dépenses et en recettes. La valeur financière de ces concours entre dans le plafond des dépenses et dans le calcul des 4 600 euros du plafond maximum autorisé par personne physique.**

Si elles n'y figurent pas, la CNCCFP peut les intégrer d'office si elle a eu connaissance du caractère effectif de ces prestations et réformer le compte, avec le risque d'un éventuel dépassement de plafond.

Exception : les services rendus par les militants

Les services traditionnellement rendus à titre gratuit par les militants n'ont ni à être évalués ni intégrés au compte (collage d'affiches, distribution de tracts, création de pages WEB, etc.).

Les dons sont réglementés par les articles L 52-8 et R 39-1 du Code élect

oral. En principe, les dons ne peuvent pas servir au financement de la campagne officielle (article R 39 du Code électoral).

Un certain formalisme par rapport aux informations à donner sur les appels aux dons par voie de presse est à respecter (voir paragraphe « Les premières opérations de la campagne »).

Le cas des élections des représentants des français établis hors de France

Les dispositions relatives aux dons des personnes physiques sont applicables aux dons recueillis dans les circonscriptions électorales des français établis hors de France, sous réserves des précisions ci-après :

- ★ *les souches des reçus, mentionnées au 2^e alinéa de l'article R 39-1 du Code électoral sont accompagnées, le cas échéant, du relevé du ou des comptes spéciaux ouverts en application de l'article L 330-6-1 du Code électoral ;*
- ★ *les montants en euros fixés par les articles L 52-8 et R 39-1 (quatrième alinéa) du Code électoral sont remplacés par leur contre-valeur exprimée dans la ou les devises qui ont cours dans la circonscription, au taux de change en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection.*

Champ d'application

Exclusions

Les dons des personnes morales, privées, publics, ou étrangères sont interdits, à l'exception des partis politiques français dont les comptes d'ensemble sont certifiés par deux commissaires aux comptes, et déposés à la Commission des comptes de campagne et du financement des partis politiques (CNCCFP) (voir ci-dessus chapitre « recettes » et ci-après).

Par « personnes morales », sont visées les entités capables de jouir de droits civils ou commerciaux, qu'elles soient publiques ou privées :

- **droit privé** : les sociétés commerciales, civiles (immobilières, ou professionnelles), même unipersonnelles, les GIE, les groupements professionnels, syndicats et leurs fédérations, les associations et leurs fédérations, etc. ;
- **droit public** : État, Parlement, collectivités territoriales, établissements publics, GIP, associations transparentes, etc.

En effet, depuis la loi du 19 janvier 1995 codifiée, les personnes morales, publiques ou privées (à l'exception des partis, groupements politiques et comités de soutien érigés en partis politiques) ne peuvent plus fournir ni facturer des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués (article L 52-8 al 2 du Code électoral).

La loi du 19 janvier 1995, dans son article 4 codifié à l'article 52-8 cité ci-dessus, rattache la notion de facturation à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués, à la notion de don.

Ainsi, les tarifs préférentiels, les prestations sous facturées, les rabais, remises ou autres ristournes non habituellement pratiqués sont considérés comme des dons accordés par des personnes morales et donc interdits.

Attention : rappelons qu'une entreprise individuelle n'est pas une personne morale.

Il est précisé, à titre d'exemple, qu'une radio locale, personne morale, ne peut donc participer au financement de la campagne électorale d'un candidat par la diffusion gratuite d'émissions assurant sa promotion (Rép. Min. à QE JO Sénat du 2 février 2006, page 290).

Le cas des élections des représentants des français établis hors de France

Les dons consentis par une personne morale publique ou privée, française ou étrangère, sont interdits, à l'exception de ceux provenant des partis ou groupements politiques français respectant les dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière.

Quel que soit le pays, les personnes morales, autres que les partis politiques français habilités à financer une campagne électorale, ne peuvent contribuer au financement d'une campagne, notamment les associations ayant vocation à représenter les français de l'étranger.

Ces dernières ne peuvent participer à une campagne électorale qu'en facturant aux candidats leur prestation à prix coûtant, à l'exclusion de tout apport sous la forme de concours en nature ou de financement direct.

De tels financements sont prohibés et entraîneraient le rejet du compte de campagne.

Qui peut verser un don?

Depuis la loi du 19 janvier 1995, seules les personnes physiques sont autorisées à verser des dons. Il n'y a pas de condition de nationalité. Le soutien financier définitif, accordé par les partis, groupements politiques et comités de soutien érigés en partis politiques, n'est pas considéré comme « don » d'une personne morale mais comme une « contribution » définitive du parti.

Par « personnes physiques », il convient de comprendre :

- le conjoint du candidat ;
- les individus, personnes humaines prises comme sujets de droit par opposition à une personne morale ;
- les entreprises individuelles ;
- les membres d'une « profession libérale » n'exerçant pas en structure de groupe.

Optimisation fiscale :

Les entreprises individuelles et les professions libérales ne peuvent bénéficier de déductions fiscales pour les dons à un candidat, lors d'une campagne électorale. C'est l'entrepreneur individuel ou le professionnel libéral qui en bénéficieront à titre personnel.

Un don doit provenir d'une personne dûment identifiée et il doit être individualisé. La loi n'autorise pas les dons « groupés ».

Conformément aux dispositions des articles L 52-5 et L 52-6 du Code électoral, le candidat ne peut recueillir des dons de personnes physiques qu'exclusivement par l'intermédiaire de son mandataire financier ou de son association de financement électorale. Les dons sont versés directement sur le compte bancaire unique, lequel retrace la totalité des opérations financières à l'exception de celles provenant d'une formation politique.

Ce dispositif prévu par le législateur exclut donc le recours à un système de paiement sécurisé de type « PayPal » pour le versement par carte de crédit.

Le mandataire financier délivre obligatoirement un reçu au donateur, pour tout don effectué par chèque, virement, prélèvement, carte bancaire ou espèces. **Il porte sur la souche et sur le reçu, le montant du don, la date de versement, le mode de règlement et l'adresse du donateur qui signe le reçu qui lui est délivré.** La confidentialité des dons est préservée mais pas leur anonymat.

Les reçus délivrés pour des dons d'un montant inférieur ou égal à 3 000 euros ne mentionnent pas le nom du candidat. En revanche, **le nom et l'adresse du mandataire, doivent être portés au verso du reçu-don pour les dons supérieurs à 3 000 euros (article R.39-1).**

La souche doit mentionner le montant et la date du versement ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal du donateur.

Les dons versés en espèces, plafonnés à 150 euros, tout en devant faire l'objet de la remise d'un reçu-don, n'ouvrent pas droit à l'avantage fiscal.

Il est important de notifier que les dons des candidats, des suppléants ou des colistiers ne donnent plus droit au reçu fiscal après la date de dépôt des candidatures en Préfecture. Il s'agira de faire figurer les versements correspondants en apport personnel du candidat. Les donateurs doivent conserver précieusement leur reçu-don, la Commission peut être amenée à demander leur retour en cas de mauvaise imputation, notamment dans le cas où un colistier aurait bénéficié d'un reçu fiscal après date de dépôt de la liste en Préfecture.

Le conjoint du candidat (ou les conjoints des colistiers)

Sans avoir à apporter la preuve d'un revenu personnel ou d'un patrimoine propre, **le conjoint d'un candidat, ou de chaque colistier, peut faire un don au mandataire** de son conjoint, pour la campagne de ce dernier dans la limite de 4 600 euros sous la condition de signer personnellement le chèque du don.

Ce don génère un reçu fiscal déductible pour le foyer fiscal.

L'article 200 du CGI fixe la limite globale des dons fiscalement déductible à 20 % du revenu imposable. Un plafond de 15 000 euros déductible est appliqué à la vie politique, par couple. En cas de versement supérieur à 15 000 euros, le surplus est déductible sur les 5 années suivantes.

Les dons anonymes

A titre exceptionnel, il est possible d'encaisser des dons « anonymes », en espèces donc, par exemple lors de quêtes à l'occasion de manifestations à caractère électoral, à condition qu'ils restent **modiques** et que la date, et le lieu de la collecte, soient spécifiés.

Dans le cas d'une collecte importante, le candidat pourra être amené à justifier du nombre de personnes présentes à la manifestation afin que la CNCCFP puisse apprécier le rapport entre l'importance de la manifestation et la collecte.

Le produit de quêtes sur la voie publique, que ces dernières aient été faites avec les autorisations nécessaires, ou pas, doit être porté en « dons des personnes physiques ». Il ne donne pas lieu à délivrance de reçu fiscal. Ce type de produit doit impérativement être justifié (date, mode d'organisation, lieu, montant etc.) et satisfaire aux contrôles de la Commission. Ces fonds doivent être versés directement sur le compte du mandataire financier.

Les concours en nature d'une personne publique

Voir ci-après

Les concours en nature d'un parti politique

Voir ci-après


Les rabais ou ristournes

Les rabais ou ristournes, normalement interdits, peuvent être tolérés :

- lorsqu'ils entrent dans le cadre d'une pratique commerciale habituelle de l'entreprise ;

- lorsqu'ils sont négociés par le parti politique dans le cadre de son activité normale et bénéficient au candidat par le biais d'un concours en nature accordé ou d'une refacturation du service pris initialement en charge par le parti.

Rappel

 *L'article L 52-8 du Code électoral interdit au candidat de recevoir un don de la part d'une personne morale. Ainsi, à l'exception des partis ou groupements politiques, les personnes morales ne peuvent participer au financement de la campagne d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelle que forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.*

Le compte courant d'associés d'une entreprise commerciale

Les dons émanant d'un compte courant d'associé au sein d'une entreprise commerciale sont considérés comme des dons émanant d'une personne physique et ne sont pas **prohibés à la condition expresse que l'associé puisse disposer, sans contrainte aucune vis-à-vis de l'entreprise, des sommes lui appartenant dans le compte courant d'associé. Une attestation de l'expert-comptable ou du commissaire aux comptes pourra être demandée par la CNCCFP.**

Plafonds des dons

Le don, **pour une même élection**, est plafonné à **4 600 euros par personne physique dûment identifiée**. Ce montant maximum est relatif au donateur lui-même et non au candidat, il peut donc être ventilé entre un ou plusieurs candidats, ce qui rend le contrôle quasi impossible par le candidat qui ignore si le donateur n'a pas déjà utilisé son quota de 4 600 euros pour d'autres candidats. D'où l'importance de respecter les règles édictées par les articles L 52-8 et 52-9 dans les appels à don.

La loi prévoit une contrainte supplémentaire par candidat pour les dons en espèces : le total des dons reçus en espèces par un même candidat ne doit pas dépasser 20 % du plafond des dépenses autorisées, lorsque ce plafond des dépenses est supérieur à 15 000 euros.

Par ailleurs, une personne physique peut verser des dons et des cotisations d'adhérents jusqu'à 7 500 euros par an à un ou plusieurs partis politiques (loi du 11 octobre 2013).

La Commission des comptes de campagne est susceptible de faire des recoupements, à partir de ses propres informations ainsi qu'à partir

d'interrogation de la D.G.I., afin de vérifier le respect du plafond des dons par donateur.

Perception des dons

Cette période commence au premier jour, à compter de la date de la désignation du mandataire jusqu'au jour du dépôt du compte de campagne. Comme il est indiqué ci avant, cette limite est théorique en ce qui concerne les dons par chèque bancaire car, au jour du dépôt du compte de campagne, tous les dons doivent avoir été encaissés et le financement apporté doit être enregistré sur le compte bancaire de la campagne. **Il est donc recommandé de recevoir et de présenter les chèques dans un délai de huit jours minimum avant la date du dépôt du compte de campagne à la CNCCFP et durant la dernière semaine, de n'accepter que des dons versés à l'aide de moyens financiers à enregistrement immédiat quant à la date de versement qui devra impérativement être antérieure à celle du dépôt du compte.**

Qui peut recevoir les dons monétaires des personnes physiques ?

Le mandataire financier du candidat

Les dons monétaires sont versés sur le seul compte bancaire du mandataire et servent à régler les dépenses à caractère électoral. Ils font l'objet de reçus-dons provenant de carnets à souches remis par la Préfecture au mandataire.

Le mandataire délivre donc à tout donateur nommément désigné un reçu nominatif détaché d'un carnet à souche « reçus-dons ». Le reçu ouvre éventuellement droit à une réduction fiscale sur l'impôt sur le revenu du donateur dans les conditions prévues par l'article 200 du Code général des impôts. Cette réduction est égale à 66 % du montant du don dans la limite de 20 % du revenu imposable.

La délivrance d'un reçu « nominatif », par don effectué, signé par le donateur, est obligatoire.

Les dons ne génèrent une possible déduction, que si :

- le mandataire a encaissé le don sur le compte bancaire ouvert pour la campagne ;
- le don n'est pas versé en espèce ;
- le candidat s'est bien présenté devant les électeurs et ;
- le candidat a bien déposé son compte de campagne ;

- le mandataire a émis un reçu issu d'un carnet à souche numéroté.

Selon le Code général des impôts, seuls les dons versés par chèque, virement, prélèvement ou carte bancaire, sont fiscalement déductibles du revenu du donateur qui s'est vu délivré un reçu don.

Le mandataire, ou le membre de l'Ordre, établit la liste des donateurs en suivant l'ordre de délivrance des reçus-dons. Cette liste doit être jointe au compte de campagne. Elle constitue l'annexe 1 du compte de campagne.

Cas du candidat qui ne se présente pas devant les électeurs

Si l'homme politique qui a commencé sa campagne ne fait pas d'« acte positif » mais reste passif et attend la fin du délai légal de dépôt des candidatures sans se manifester à la préfecture, le mandat du mandataire prend fin à l'expiration du délai légal du dépôt des candidatures.

Un candidat qui a déposé sa candidature mais qui ne souhaite plus se présenter devant les électeurs le jour de l'élection, peut retirer officiellement sa candidature à la préfecture, jusqu'à la date limite de l'enregistrement des candidatures ; les fonctions du mandataire cessent automatiquement à cette date.

Dans ces deux cas, le mandataire doit proposer à chaque donateur la restitution de son don en échange de la récupération du reçu fiscal.

Les donateurs doivent être informés par le mandataire que les dons versés, et non remboursés, ne bénéficient plus du reçu fiscal attribué dans le cadre de la campagne électorale.

Les formations politiques : partis, groupements politiques et comités de soutien constitués en partis politiques

Les dons monétaires recueillis par les partis et groupements politiques sont versés sur le compte bancaire du mandataire du parti ou du groupement politique, sans limite de période, électorale ou non. Ces dons peuvent être mis à la disposition des candidats par le biais du financement des campagnes électorales par les formations politiques. Les fonds seront versés au mandataire du candidat soutenu, sur le compte bancaire du mandataire du candidat soutenu.

Les sections locales des partis politiques, lorsqu'elles disposent de la personnalité morale, doivent si elles veulent participer au financement de la campagne d'un candidat, avoir leurs comptes agrégés à ceux du parti politique.

Une exception : une structure locale **dépourvue de toute personnalité morale** peut soutenir un candidat sans pour autant avoir fait agréer ses comptes à ceux du parti. En effet, le Conseil d'Etat relève que si les structures locales n'ont pas la personnalité morale, l'interdiction posée à l'article L 52-8 ne peut s'appliquer à elles (CE 27 juin 2005, Plumelet, n° 275-424). Cependant, le Conseil d'État est revenu sur cette disposition et confirme le rejet du compte (CE n° 388623 du 10 juillet 2015).

Les comités de soutien à un candidat ne peuvent recevoir des dons **qu'ils sont érigés en parti politique contrôlé par la CNCCFP**. Cette dernière doit être en mesure de vérifier la légalité de la source du financement accordé par les comités de soutien aux candidats. Elle peut interroger les commissaires aux comptes sur l'exécution de la mission d'audit légal qu'ils doivent remplir sur les comptes sociaux de ces comités.

Ces comités de soutien érigés en partis politiques doivent avoir un mandataire financier (personne physique ou personne morale/association de financement agréée par la CNCCFP).

Les comités de soutien peuvent être créés pour un candidat, notamment à l'occasion d'une campagne électorale. Leurs statuts doivent prévoir leur durée de vie et comme cela a été signalé, ces comités doivent être identifiés auprès de la CNCCFP, les noms des deux commissaires aux comptes qui certifieront les comptes sont communiqués à la CNCCFP. La perception des dons devient alors possible pendant toute la durée de vie du comité de soutien, sous la condition de la nomination d'un mandataire financier.

La perception des dons versés aux comités de soutien érigés en partis politiques, est soumise au régime de la perception des dons versés aux partis politiques. Les dons aux partis politiques et aux comités de soutien font l'objet de reçus provenant de **carnets remis par la CNCCFP**, par opposition à ceux remis à chaque mandataire de candidat à une élection **qui proviennent de la préfecture**, Ces dons peuvent ouvrir droit à un avantage fiscal.

Le fait qu'une association de soutien à tel ou tel élu ou candidat existe depuis longtemps et qu'elle revendique un objet politique ne rend pas pour autant sa contribution légale. Si elle n'a pas obtenu l'agrément de la CNCCFP, elle demeure une personne morale inapte à concourir à la campagne. Dès lors, même si l'association dispose de sommes sur son compte bancaire, elle ne peut les remettre au mandataire du candidat. Elle ne doit pas non plus assurer gratuitement des services pour le candidat tels l'impression d'un tract, l'organisation de soutien ou encore l'envoi de documents de propagande.

S'il est établi que le candidat a sciemment accepté un avantage accordé par une association, à compter du premier jour de la campagne électorale, il encourt le rejet de son compte de campagne et une sanction d'inéligibilité.

3.2.3 Les contributions des formations politiques aux campagnes électorales

Les formations politiques comprennent les partis et groupements politiques, et les comités de soutien érigés en partis politiques.

Les formations politiques ont la liberté légale de contribuer, sans plafond ni limite, à la campagne des candidats qu'ils soutiennent, soit par voie de financement direct, soit par prise en charge de certaines dépenses si :

- elles sont reconnues comme formation politique par la CNCCFP et ont vu leurs comptes d'ensemble certifiés par deux commissaires aux comptes ;

Si la fourniture d'informations, à un candidat, via son site Extranet, relève de l'activité normale des formations politiques et le coût correspondant n'a pas à figurer dans le compte de campagne d'un candidat, ni en dépense ni en recette, il n'en est pas de même si le candidat a la possibilité de télécharger des documents (modèles d'affiches, de tracts) qu'il utilisera par la suite pour sa campagne. Dans cet exemple, le coût correspondant à la création de ces documents sera évalué et introduit en dépenses et en concours en nature. Il entre dans le plafond des dépenses.

Il est recommandé au membre de l'Ordre de vérifier auprès de la CNCCFP ou au JO que les formations politiques qui soutiennent le candidat ont bien leurs comptes d'ensemble certifiés et déposés à la CNCCFP, directement ou par intégration dans les comptes d'ensemble d'une autre structure politique.

Les ressources des formations politiques peuvent servir à :

- contribuer par des concours en nature au financement des campagnes électorales des candidats, ces concours étant évalués et portés en dépenses et en recettes au compte de campagne du candidat ;
- financer une campagne par une contribution définitive.
Les contributions définitives des formations politiques, sont versées sur le compte de campagne du mandataire et seront reportées en détail en annexe du compte de campagne.

Une contribution définitive peut provenir d'une avance non remboursée au jour du dépôt du compte et qui n'a pas fait l'objet d'une requalification par le parti politique en « emprunt » avec contrat à l'appui. Elle peut provenir également d'un « emprunt » dont le contrat ne serait pas joint au compte de campagne et dont l'apport de la preuve, en tant qu'emprunt, ne serait pas régularisé après interrogation de la CNCCFP.

La Commission requalifiera alors l'« emprunt » en contribution définitive et reformera le compte. Cette réformation aura pour effet de diminuer d'autant le remboursement forfaitaire, si ce dernier est possible :

- avancer les fonds nécessaires à l'équilibre du compte de campagne d'un candidat. Cette avance de trésorerie doit être remboursée avant le dépôt du compte de campagne. **Elle ne figure pas dans le compte de campagne et n'apparaît que dans le compte bancaire du mandataire ;**
- prêter les fonds nécessaires au candidat, avec ou sans intérêts, notamment dans le cas des « prêts miroirs ». Par opposition aux contributions définitives, les apports monétaires qualifiés de « prêts aux candidats », par un parti politique entrent dans le cadre du remboursement forfaitaire de l'État, sous réserve impérative de la production du « contrat d'emprunt » à l'appui du financement, joint au compte de campagne et du remboursement effectif par le candidat dans les conditions contractées, et sous réserve de la vérification de la Commission. (voir ci-dessus le cas des prêts non justifiés) ;
- régler des dépenses éligibles au compte de campagne électorale, dans le respect des procédures (justificatifs, ventilation) :
 - dépenses qui bénéficient à plusieurs candidats. Elles sont ventilées par le parti entre chacun de ces candidats à l'aide de clefs de répartition qui peuvent être soit le rapport au nombre d'habitants de chaque département, soit le rapport au nombre de département, soit en relation directe avec les besoins propres à chaque candidat ;
 - dépenses individualisées d'un candidat, ne transitant pas par le compte bancaire du mandataire mais figurant dans le compte de campagne de ce candidat.
- régler des dépenses non éligibles au compte de campagne :

Les dépenses en principe autorisées, mais qui ne seraient pas éligibles au remboursement forfaitaires, peuvent être réglées par une formation politique reconnue comme telle par la CNCCFP, pour le candidat.

Les partis politiques étrangers

En l'état de la législation et de la jurisprudence, aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou des aides matérielles d'un parti politique étranger.

Dans le cadre des élections des députés représentant les français établis hors de France, le membre de l'Ordre devra se montrer vigilant sur ce point.

Précision relative aux partis politiques européens

Le règlement n° 1524/2007 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 modifiant le règlement 2003/2004 du 4 novembre 2003 autorise les partis politiques européens à utiliser leur budget pour financer des activités de campagne électorale à l'occasion des élections des représentants au Parlement européen, pour autant que cela ne constitue pas un financement direct ou indirect des partis politiques nationaux ou de leurs candidats. Ces derniers demeurent soumis à l'application de leur réglementation nationale. L'article L 52-8 alinéa 3 du Code électoral dispose qu'aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Aucune dérogation n'a été prévue pour les partis politiques européens.

Ainsi, au regard de la réglementation européenne et de la législation française, une formation politique européenne ne peut donc contribuer de quelque manière que ce soit au financement des listes participant au scrutin du 7 juin 2009.

3.2.4 Les ventes de prestations ou d'objets divers

Le candidat peut collecter des fonds par le biais de manifestations payantes, telles que les dîners-débats payants (banquets républicains), les ventes de gadgets, de livres, etc. Ces sommes sont encaissées sur le compte bancaire du mandataire. Il est conseillé de fournir un spécimen de ces objets et documents imprimés à la Commission nationale des comptes de campagne.

Toute opération, qu'elle soit commerciale ou non, doit apparaître en recettes et en dépenses dans le compte de campagne, sauf exception de compensation.

Ainsi, les manifestations sont à l'origine de frais multiples avant, éventuellement, de générer quelques recettes (l'objectif n'est pas commercial mais électoral). Tous les frais occasionnés par l'organisation doivent être comptabilisés en « dépenses » et entrent dans le plafond des dépenses.

Les « banquets républicains » sont une exception aux principes généraux de non compensation et de transparence : seule **la différence entre les frais relatifs à la restauration et la participation des convives** est portée soit en « produits divers » si le solde est positif, soit en « dépenses diverses » si le solde est négatif. Une comptabilité détaillée et annexée au compte de campagne est toutefois exigée par la CNCCFP.

De la même manière, la participation des militants au coût de transport en bus pour assister à une réunion publique, sera comptabilisée selon le principe de compensation. Seul le coût net sera porté en dépenses.

Le mandataire va encaisser toutes ces recettes accessoires de la campagne.

3.2.5 Les concours en nature

Les concours en nature sont les biens ou les services apportés par une personne physique, un parti politique ou le candidat lui-même dans le cadre de sa campagne, **et qui contribuent à la recherche de suffrages**.

Ils ne donnent pas lieu, par définition, ni à une facture ni à un mouvement de fonds. Les concours en nature autorisés et éligibles au compte de campagne, **doivent donc être évalués au prix du marché**.

Il appartient au candidat d'apporter tous les éléments permettant d'apprécier l'origine du concours, sa réalité, son utilité pour la campagne électorale. Le montant de cette évaluation doit figurer tant en recettes qu'en dépenses pour le même montant. Il entre dans le plafond des dépenses mais non dans le périmètre du remboursement forfaitaire.

Un concours en nature porté dans une rubrique « par nature » de la nomenclature du compte de campagne autre que celle prévue pour les concours en nature (comptes 7050 - 7051 - 7052 « Concours en nature ») sera automatiquement requalifiée et reclassée par la Commission, et viendra, de ce fait, diminuer d'autant le montant remboursable de l'apport personnel du candidat par le biais du remboursement forfaitaire.

L'absence d'évaluation d'un concours en nature et de son introduction dans le compte de campagne du candidat, en dépense comme en recette, est susceptible d'altérer la régularité et la sincérité du compte. La dissimulation d'un concours et l'omission de son évaluation peuvent entraîner le rejet du compte.

Les concours en nature doivent être évalués au plus près car ils entrent dans le plafond des dépenses.

En revanche, parce qu'ils sont fondés sur une « simple estimation », ils ne rentrent pas dans le calcul du montant du remboursement forfaitaire.

La mise à disposition de salle de réunion, par une collectivité locale, personne morale de droit public, est autorisée dans la mesure où tous les candidats peuvent bénéficier des mêmes avantages ou s'ils y ont également accès, même si tous n'en profitent pas. **Il n'est pas nécessaire d'évaluer ces avantages en nature, ni de les introduire dans le compte de campagne s'ils respectent les conditions d'autorisation.**

Si l'égalité entre les candidats n'est pas respectée, l'utilisation du service doit faire l'objet d'une facturation de la collectivité et d'un règlement effectif par le mandataire. Les frais ainsi engagés par le mandataire entrent dans la logique du remboursement forfaitaire.

Le Conseil d'État considère qu'un concours d'une personne morale de droit public attribué à un seul candidat, à son insu, ne peut pas être considéré comme prohibé avec toutes les conséquences que cela emporte.

En revanche le juge de l'élection, en sa sagesse et sa mansuétude, considère alors qu'en tant que « concours », il doit être évalué et intégré au compte, avec toutes les conséquences que peut éventuellement avoir une telle réformation :

- rejet du compte si dépassement du plafond autorisé ;
- amende pour l'éventuel dépassement du plafond ;
- inéligibilité si rejet du compte.

Particularités concernant certaines dépenses

Les dépenses évaluées remboursables

Sous réserve de la preuve précise d'une dépense effectivement payée, liée à un concours en nature isolable et éligible par sa nature, certains « apports » sont remboursables :

- les frais induits par l'utilisation du téléphone du candidat et de ceux des militants pour la campagne (voir ci avant) ;
- les frais induits par l'utilisation de la voiture du candidat et de celles des militants pour la campagne (voir ci avant).

Les dépenses autorisées mais ne rentrant pas dans le compte de campagne

- **Le bénévolat des militants** n'a pas à être ni évalué ni intégré dans le compte de campagne, notamment pour le collage des affiches politiques, la distribution de tracts. En ce qui concerne le collage des affiches, seule la main d'œuvre militante ne rentre pas dans le compte. En revanche, colle, balais, seaux sont considérés comme des dépenses de campagne à introduire dans le compte et remboursable.
- **Les mises à disposition de locaux des collectivités territoriales**, si elles sont proposées gracieusement à tous de façon égalitaire, sont autorisées, ne sont pas évaluées et ne rentrent pas dans le compte de campagne des candidats, ni en dépense, ni en recette. Une attestation de la municipalité doit alors être incluse, pour information, dans le compte de campagne.
- **L'hébergement du site Internet du candidat sur le site d'une personne morale** : Le candidat peut accepter l'hébergement gratuit de son site Internet à condition que cette gratuité soit offerte à tous les candidats internautes. Une attestation de la personne morale doit alors être incluse, pour information, dans le compte de campagne. Bien que difficile à obtenir, la preuve doit pouvoir être apportée.

Ceux qui sont interdits d'utilisation pour la campagne électorale

Les concours en nature des personnes morales, privées ou publiques.

3.2.6 Le remboursement forfaitaire / le remboursement des frais de campagne officielle (R 39)

Les remboursements (forfaitaire et frais de campagne officielle R 39) prévus par le Code électoral ne constituent pas des « recettes de campagne ».

4 Les moyens de propagande

Les règles, qui gouvernent la communication des collectivités territoriales, en période électorale, nécessitent une très grande vigilance notamment de la part de l'élu en place qui souhaiterait être candidat à sa propre succession. Les nouveaux candidats sont également astreints à un

calendrier impératif. Ces règles sont similaires pour les élections législatives.

Ces règles ont un impact d'une part, sur la prise en compte ou non du droit à communiquer et sur le financement de la communication et, d'autre part, sur l'introduction des frais de communication dans le compte de campagne du candidat.

4.1 Les moyens interdits

Sont interdits :

- à titre permanent, la *publicité politique* par moyens audiovisuels (radio, télévision), à l'exception des temps d'antenne réservés pour la campagne officielle ;
- le fait de porter à la connaissance du public des numéros d'appel téléphonique ou télématique gratuits, **six mois avant l'élection** (art. 50-1 modifié du Code électoral) ;
- une campagne de promotion publicitaire sur les réalisations relatives à la gestion d'une collectivité territoriale, dans les **six mois précédant l'élection** ;
- l'affichage en dehors des emplacements officiels **pendant les six mois précédant l'élection** (art. 51 al.3 modifié du Code électoral) ;
- pendant la campagne officielle, les moyens de communication autres que les professions de foi ;
- à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat (art L 49 al.1 modifié du Code électoral) ;
- à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale art L 49 al.2 modifié du Code électoral.

Le cas des fichiers :

La CNIL surveille l'utilisation des fichiers utilisés par les candidats, dans le respect de la loi informatique et libertés. Elle a édité une recommandation le 5 octobre 2006 sur la gestion des fichiers.

Toute personne peut mettre opposition à son nom dans un fichier. Le message doit comporter une mention indiquant l'origine du fichier utilisé et une mention permettant l'opposition de figurer dans le fichier. Il est par là déconseillé d'organiser toute opération de « parrainage » : le destinataire doit pouvoir refuser le message.

Tous les fichiers utilisés doivent être déclarés à la CNIL. Sauf à désigner un « correspondant informatique et libertés », trois régimes sont prévus par la loi en ce qui concerne les formalités à accomplir auprès de la CNIL⁹ :

- **l'exonération** : il n'y a pas de démarche à effectuer auprès de la CNIL ;
- **la déclaration simplifiée** : il s'agit d'une déclaration allégée d'engagement de conformité à un texte adopté par la CNIL : la norme 34 ;
- **la déclaration normale** : le déclarant doit préciser à la CNIL les caractéristiques du fichier.

Ces déclarations peuvent se faire par Internet, la CNIL renvoyant un récépissé de la déclaration.

L'utilisation de certains fichiers est interdite :

- fichiers d'utilisateurs et d'administrés (usage interdit pour cause de détournement de la finalité du fichier) ;
- fichiers des entreprises et des administrations.

L'utilisation de certains fichiers est autorisée :

- fichiers que le candidat a lui-même constitués sous réserve qu'ils aient été constitués dans le respect de la légalité et notamment dans le respect de l'obligation de l'information aux personnes (qui, pourquoi, conditions, droits...) ;
- fichier des listes électorales (pas d'usage commercial) ;
- fichiers achetés ou loués dans la mesure où ces fichiers ont été constitués dans le respect du droit.

⁹ Voir le « Guide sur l'utilisation des fichiers dans le cadre d'activités politiques », édité par la CNIL en décembre 2006

Synthèse des obligations de déclaration à la CNIL		
	Partis ou groupements à caractère politique	Elus ou candidats n'agissant pas dans le cadre d'un parti ou d'un groupement à caractère politique
Fichiers des membres ou des personnes qui entretiennent des contacts réguliers ¹⁰ dans le cadre de l'activité politique	EXONERATION Pas de déclaration à effectuer	Déclaration normale ¹¹
Fichiers comprenant les données de contacts occasionnels ¹²	Déclaration simplifiée NS 34	Déclaration simplifiée NS 34
Sites web, blogs, etc. permettant la collecte de données des personnes qui s'y connectent	Déclaration simplifiée NS 34	Déclaration simplifiée NS 34
Fichiers utilisés à des fins de communication politique ¹³	Déclaration simplifiée NS 34	Déclaration simplifiée NS 34

4.2 Les moyens autorisés

4.2.1 Les contraintes de tout candidat

Pendant la campagne électorale

Les articles L 50, L 51 et L 52-1, du Code électoral, modifié par le « paquet électoral d'avril 2011¹⁴ », restreignent le champ de la communication à des

¹⁰ Les personnes qui entretiennent un contact régulier dans le cadre de l'activité politique du parti, du groupement à caractère politique, de l'élu ou du candidat sont par exemple, les personnes qui versent des fonds ou qui soutiennent de manière régulière son action.

¹¹ Dans ce cas, il faut aussi recueillir l'accord préalable des personnes.

¹² Les contacts sont les personnes qui se sont mises ponctuellement en relation avec le parti, l'élu ou le candidat (demande d'information, envoi de pétition, etc.). Les opinions politiques, réelles ou supposées, de ces personnes ne doivent pas apparaître.

¹³ Un parti, un groupement à caractère politique, un élu ou un candidat doit déclarer la mise en œuvre d'un traitement ayant pour finalité l'organisation d'opération de prospection politique, quand bien même l'organisation de cette campagne ne le conduit pas à traiter directement les données utilisées (c'est-à-dire lorsqu'il utilise les services d'entreprises externes : location de bases, envoi, etc.). Par ailleurs, les fichiers constitués à partir des seules informations issues de la liste électorale n'ont pas à être déclarés. Enfin, les fichiers utilisés à des fins de communication électorale ne doivent pas faire apparaître directement ou indirectement les opinions politiques des personnes concernées.

fins électorales, par voie de presse ou moyen audiovisuel, six mois avant l'élection en généralisant cette interdiction à tout candidat.

En effet, **dans les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection, et jusqu'à la date du tour de scrutin où elle est acquise**, sont interdits :

- l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ;
- la mise à disposition par un candidat ou une liste de candidats d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ;
- tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe.

A partir de l'ouverture de la « campagne officielle »

Pendant la période de « campagne officielle », toute distribution de tracts, d'envois à domicile, de tracts et plaquettes publicitaires, à des fins électorales, sont interdits.

La campagne officielle s'ouvre :

- pour les élections municipales à partir de la date publiée par la Préfecture, c'est-à-dire au moins 15 jours avant les élections (art. L 247 du Code électoral) ;
- pour les élections cantonales, à partir du deuxième lundi qui précède le jour du scrutin (art. L 210-2 du Code électoral) ;
- pour les élections régionales, à partir du deuxième lundi qui précède le jour du scrutin et prend fin le samedi précédant le scrutin, à minuit (art. L 353 du Code électoral) ;
- pour les élections législatives, à partir du vingtième jour qui précède la date du scrutin (art. L 164 du Code électoral).

¹⁴ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 - art 6.

4.2.2 La communication sous la direction d'un candidat

Comme toute communication en période électorale, la communication « autonome » d'un candidat se doit d'observer le calendrier prévu par le législateur en fonction de la date du scrutin.

Par voie de publications écrites

La presse écrite est un moyen couramment utilisé. La communication du candidat est par définition volontaire, il en prend la direction et en est responsable.

Lorsque la communication possède un caractère électoral, son coût doit être intégré dans le compte de campagne. Le journal d'un élu, **s'il présente un caractère électoral**, doit voir son coût figurer dans le compte de campagne. Il ne peut contenir des encarts publicitaires car, si tel était le cas, le journal serait considéré comme ayant été financé par des personnes morales ce qui est formellement interdit.

A contrario, le coût des articles rédigés par des journalistes indépendants, sans recevoir aucune directive du candidat, ne doit pas être intégré dans le compte de campagne. Il pourrait en être autrement d'une tribune libre orientée à des fins électorales.

En période électorale il est prudent, pour un candidat, de contrôler le contenu d'une tribune ou de tout article qui ne relève pas de la liberté de la presse, qui **ne doit avoir qu'un caractère purement informatif et ne retranscrire que les positions prises par des groupes politiques** sur des décisions institutionnelles adoptées par leur collectivité et **surtout se garder de personnaliser le contenu sur un candidat en particulier**. En effet, si tel était le cas, ces articles pourraient être considérés, sous réserve de l'appréciation souveraine des juges du fond, comme des documents de propagande électorale. Ils constitueraient ainsi des avantages en nature assimilables à des dons consentis par une personne morale, prohibés par la loi de 1995.

Par voie d'Internet

Le Conseil d'État considère que l'utilisation d'un site Internet par un candidat n'est pas interdite par l'article L 52-1 du Code électoral. En effet, le Conseil d'État a jugé dans une importante décision du 8 juillet 2002 (Elections municipales de Rodez, Mme HERMENT, req. n° 239220, 2/1 SSR, concl. I. de Silva, en B) que la réalisation et

L'utilisation d'un site Internet sont bien une forme d'action de propagande mais **qu'un site n'étant accessible qu'aux électeurs qui se connectent volontairement, cette forme de communication ne revêt pas le caractère de « publicité commerciale »** prohibée, au sens des dispositions de l'article L 52-1 du Code électoral.

L'utilisation d'un site Internet est autorisée jusqu'à la veille du scrutin, à zéro heure. L'article L 49 du Code électoral dispose en effet : *« Il est interdit de distribuer ou de faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication audiovisuelle tout message ayant le caractère de propagande électorale »*. Dans les faits, la CNCCFP exige seulement qu'aucun mouvement ne soit effectué sur le site, ou le blog du candidat, à partir de la veille du scrutin, zéro heure jusqu'à l'élection.

De plus, le Conseil d'État considère qu'un site Internet ne contrevient pas à l'article L 50-1 du Code électoral qui dispose que : *« Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection jusqu'à la date du tour du scrutin où celle-ci est acquise, aucun numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit ne peut être porté à la connaissance du public par un candidat, une liste de candidats ou à leur profit »*. En effet, le Conseil d'État considère que : *« un site Internet ne constitue ni un numéro d'appel téléphonique ni un numéro d'appel télématique »*.

Les tracts et les affiches, hors R 39

Les affiches, les tracts et en général tous les documents, brochures, plaquettes édités ou émis pour être placardés distribués, ou même encore vendu, pour promouvoir le candidat, la liste, ou encore son programme, en dehors des moyens de propagande compris dans la campagne officielle, doivent voir leurs coûts intégrés dans le compte de campagne du candidat intéressé.

De plus, le Conseil d'État a eu, par ailleurs, l'occasion de confirmer sa jurisprudence selon laquelle un tract diffusé tardivement dans des conditions rendant impossible une réplique peut conduire, en cas de faible écart de voix, à l'annulation d'une élection lorsqu'il apporte des éléments nouveaux au débat électoral.

Les livres

La publication d'un livre ne saurait, en principe, être regardée comme une action de propagande du seul fait que son auteur est candidat à une élection ; il en va toutefois différemment des moyens engagés en vue

d'assurer sa diffusion, s'ils excèdent par leur nature et leur ampleur la promotion habituelle d'œuvres de même nature dans le dessein de promouvoir auprès des électeurs l'image du candidat.

Seuls deux cas imposent de retracer les dépenses relatives à la publication d'ouvrages et doivent donc figurer au compte de campagne :

Cas A/ Le livre comprend des **réflexions politiques** et bien que ne constituant pas la présentation du programme du candidat, il peut apparaître comme un ouvrage électoral. Les **dépenses effectuées en vue de sa promotion doivent alors figurer dans le compte de campagne ;**

Cas B/ l'ouvrage constitue la **présentation du programme du candidat**. Dans ce cas, outre le **coût de sa promotion, le coût de son édition et de sa commercialisation doivent figurer dans le compte de campagne.**

■ **Si la publication est à compte d'auteur** et que le candidat auteur assume tous les coûts d'édition, il n'en demeure pas moins que l'éditeur est tenu de fabriquer, publier et diffuser l'ouvrage. L'auteur a en effet accepté un contrat de louage d'ouvrage dans lequel il garde l'intégralité de ses droits puisqu'il verse à l'éditeur une rémunération convenue.

1. S'agissant d'ouvrages comprenant des réflexions politiques, (Cas A), le candidat devra faire figurer dans son compte, en dépenses, les frais de promotion uniquement. Ces frais recouvrent notamment la promotion lors de manifestations électorales ou sur internet, l'organisation de débats et de dédicaces, la campagne de promotion ou d'affichage, sans préjudice de l'application des règles applicables en période électorale -articles L 51 et L 52-1 du Code électoral.

- Par ailleurs, dans le cas où le candidat vendrait des exemplaires de l'ouvrage lors de réunions, meetings ou sur les marchés, le candidat devrait alors imputer au compte en recettes, au titre des produits divers, le produit de cette vente et en dépenses le coût de revient du nombre d'exemplaires achetés et les frais de promotion spécifiques.

Si cet ouvrage, est distribué gratuitement, il n'y aura que le coût d'achat qui devra être imputé en dépenses.

De plus, les exemplaires non utilisés n'ont pas d'objet électoral et le coût de ces invendus ne doit donc pas figurer au compte de campagne.

- S'il s'agit d'ouvrages vendus en librairies, la part du bénéfice de la vente qui revient à l'auteur candidat n'a pas à figurer en produit dans les recettes. En effet, les droits d'auteur perçus

par un candidat pour l'écriture d'un ouvrage constituent des ressources à caractère privé. Il appartient au candidat de choisir l'usage, électoral ou non, qu'il souhaite faire de ces ressources.

Par ailleurs, toujours dans ce cas A, sur la possibilité (pour plus de transparence) de faire transiter par le compte bancaire du mandataire toutes les dépenses et recettes relatives à l'ouvrage et de ne faire figurer au compte de campagne au final (au moment du visa et présentation du compte par l'expert-comptable) que les charges et recettes devant y être imputées ; l'attention est attirée sur le fait que cette solution peut être envisagée mais risque cependant de compliquer l'instruction du rapporteur en charge du compte.

2. Si le livre constitue la présentation du programme du candidat (Cas B), le candidat devra faire figurer dans son compte, en dépenses, **les frais de promotion, d'édition (impression) payés par l'auteur-candidat et de commercialisation**. Dans l'hypothèse d'un livre programmatique édité à compte d'auteur pour lequel le candidat choisirait de diffuser son livre en librairie, cela doit se faire dans le cadre d'un contrat de dépôt ou de diffusion signé avec le libraire prévoyant la rémunération de celui-ci. L'inconvénient de laisser l'ensemble de la recette au libraire consiste, d'une part à faire supporter la totalité du coût par le compte de campagne, d'autre part à ne plus avoir de visibilité sur les ventes réelles.

En tout état de cause, le libraire devra enregistrer les ventes dans sa comptabilité et produire au candidat un état de ses ventes. Or s'il n'a pas d'obligation de reverser une partie de la recette au candidat il pourrait être moins vigilant sur cet aspect comptable.

Il ne faudrait pas non plus dans cette hypothèse que le libraire fasse une action de promotion disproportionnée.

- **Si la publication est faite dans le cadre d'un contrat d'édition**, les dépenses à finalité électorale doivent être imputées au compte afin de vérifier le non dépassement du plafond, mais ne doivent pas figurer parmi les dépenses remboursables, puisque payées par une personne morale. En conséquence, elles doivent être considérées comme « concours en nature », permettant ainsi à la commission de s'assurer de l'exhaustivité du compte et du respect du plafond des dépenses. Cette solution a évidemment l'inconvénient de faire figurer dans le compte un concours en nature de personne morale qui ne devrait pas, en principe, y être inscrit.

Dans tous les cas de figure, il est nécessaire que le candidat produise le contrat d'édition ou de publication à compte d'auteur et éventuellement le contrat de diffusion spécifique s'il existe.

Les cartes de vœux

Un candidat utilisant l'événement du premier mois de l'année pour contacter nommément chacun de ses électeurs fait acte de communication électorale. Les frais correspondants doivent entrer dans le compte de campagne. Bien que l'époque puisse laisser penser que cette action de communication puisse ne pas être soumise au calendrier électoral, il n'est rien et le respect des règles de communication en période électorale doivent être respectées.

En revanche, l'envoi habituel de cartes de vœux par un élu sortant ou un élu brigant un second mandat public peut ne pas être un moyen électoral et ne pas générer des frais à introduire dans le compte de campagne si ce mailing particulier est fait dans les conditions habituelles en termes de quantités, message, graphisme, qualité du support, etc.

Les bulletins de vote

Aux termes de l'article R 30 du Code électoral : « ... *Les bulletins ne peuvent dépasser les formats définis ci-après : 210 mm X 297 mm, pour les listes comportant plus de trente et un noms. Le libellé et le cas échéant, la dimension des caractères des bulletins doivent être conformes aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élections* ».

Le Conseil d'État considère que la taille différente des bulletins de vote, entre deux candidats, n'est pas de nature à entraîner une irrégularité du scrutin si la seule conséquence consiste à les plier différemment pour les introduire dans les enveloppes.

Le Conseil d'État considère que le fait qu'un candidat appose sa photo sur son bulletin de vote, n'ayant pas été prévu par le législateur comme étant une manœuvre discriminatoire cherchant à porter atteinte à la sincérité du scrutin, un candidat peut donc apposer sa photo jusqu'à la table de vote sans tomber sous le coup d'une publicité interdite.

Les frais relatifs à ce type d'écart par rapport à la règle énoncée dans l'article R 30 du Code électoral peuvent donc être introduits dans le compte de campagne (voir ci-dessus le paragraphe sur les dépenses officielles).

4.3 Cas particulier de la communication des collectivités territoriales en période électorale

La loi du 15 janvier 1990 a mis en place des mécanismes destinés à limiter et à rendre plus transparentes les dépenses électorales, de manière à renforcer l'égalité entre les candidats. A ce titre, il est prévu que **la collectivité ne puisse, par son action de communication, assurer la propagande d'un candidat sortant.**

Dans cette perspective, l'article L 52-1 du Code électoral, pris en son alinéa second, tel qu'il est issu de cette loi prévoit que : « *A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin* ».

La jurisprudence a précisé ce qu'il fallait entendre comme étant une campagne de promotion prohibée. Trois grands principes permettent de trouver le « fil conducteur » d'une communication autorisée :

- principe d'antériorité : « ai-je déjà fait cela ? »
- principe de régularité : « la forme est-elle la même ? »
- principe de neutralité : « la communication contient-elle des propos électoraux ou non ? »

Ainsi, il est jugé que, ne constitue pas une campagne de promotion, par exemple :

- des réalisations de la collectivité les opérations s'inscrivant dans le cadre normal de l'information. De la sorte, relève de l'information l'affichage destiné à informer la population de la mise en chantier de travaux d'aménagement décidés antérieurement ;
- une opération d'affichage pour la sensibilisation des habitants au recyclage des vieux papiers ;
- la diffusion durant la campagne pour les élections régionales d'un magazine édité par une commune dont le maire est le candidat tête de liste au niveau départemental, eu égard au caractère périodique de cette diffusion et au contenu dénué de caractère polémique. En outre, la présence d'un éditorial du candidat, sans rapport avec l'élection, ne contribue pas à conférer à la publication le caractère d'une campagne prohibée ;

- de manière générale, des publications qui ne constituent que des bulletins d'informations générales sur l'activité d'une collectivité. Ainsi, n'est pas une campagne interdite par l'article L 52-1 l'inauguration de deux équipements sportifs municipaux (dans le même sens pour l'inauguration d'une station d'épuration ni l'organisation d'une fête dans une école maternelle).

Sur le même principe, toute participation d'un candidat sortant à une manifestation organisée par une collectivité territoriale dans le cadre normal de son activité n'est pas imputable au compte de campagne dans la mesure où il n'est fait aucunement référence à l'élection ou à un thème de campagne.

Les candidats aux élections qui sont déjà détenteurs d'un mandat national ou local peuvent donc continuer à rendre compte de leur activité à leurs électeurs. En revanche, le dispositif légal permet de sanctionner l'abus possible de cette liberté en réintégrant dans le compte les prestations de communication qui, sans être engagées apparemment en vue de l'élection, auraient en réalité un caractère électoral marqué. La réintégration de telles dépenses non justifiées dans le compte fait courir au candidat le risque de voir son compte rejeté sur plusieurs fondements et le risque électoral d'être déclaré inéligible.

Il en est ainsi notamment lorsque la publicité fait allusion à l'élection, développe un thème de campagne ou vise à promouvoir la personnalité du candidat et non l'information légitime de son activité dans le cadre du mandat exercé.

A l'inverse, est considérée comme une campagne de promotion des réalisations de la collectivité, et donc interdite, la diffusion d'un bulletin municipal vantant les réalisations de la commune dont le maire est candidat au Conseil général, en raison tant de la périodicité incertaine du bulletin que de son contenu, notamment l'éditorial du maire exposant ses résultats et ses projets. De même il a été jugé que :

« la visite du parc des « Lilas », le 6 mars 1994, à laquelle la population de Vitry-sur-Marne a été invitée à participer par tracts édités par le département du Val de Marne, a le caractère d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations de cette collectivité, au sens des dispositions du Code électoral suscitées »

Le journal d'un élu, s'il a un caractère électoral, doit donc voir son coût figurer dans le compte de campagne.

De ce qui précède, il résulte que deux critères sont pris en considération par le juge de l'élection pour déterminer l'existence d'une campagne de promotion prohibée au sens de l'article L 52-1 du Code électoral pris dans son second alinéa :

- d'une part, il s'attache au caractère habituel ou non de l'opération de communication en cause ;
- d'autre part, s'agissant de publications, il recherche si leur contenu présente un caractère de pure information ou si celles-ci peuvent être rattachées à l'élection.

Alors même que le juge relève l'existence d'une campagne de promotion prohibée au regard des dispositions de l'article L 52-1 al.2 du Code électoral, il n'en prononce pas automatiquement l'annulation des opérations électorales. En effet, il ne retient l'annulation que pour autant que la campagne interdite ait eu pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Ainsi, il a été jugé que la diffusion d'un bulletin municipal d'information, comportant un éditorial du maire et un article vantant les réalisations municipales est intervenue en violation des dispositions précitées de l'article L 52-1 du Code électoral, mais n'a pas constitué, eu égard au contenu de ces écrits et à la date de leur publication, une manœuvre de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.

Hormis les cas d'altération de la sincérité des résultats du scrutin, l'annulation n'est jamais prononcée.

Ainsi, il est clairement jugé (voir ci-dessous aff. Guillemot et Revon) que :
« *En admettant même que la diffusion dans le courant du mois de janvier 1994, de courriers du maire de Montreuil mettant en avant l'action de l'association qui avait organisé, en décembre 1993, le salon de l'industrie montreuilloise, puisse être qualifiée de « campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité », au sens de l'article L 52-1 du Code électoral, qui prohibe toute campagne de ce type pendant les six mois précédant une élection générale, il n'est pas établi qu'elle ait été, même combinée avec l'affichage reproché à M. Grégoire et eu égard à l'écart des voix séparant les candidats, de nature à altérer les résultats du scrutin »*

L'article L 52-1 alinéa 2 n'entend en effet pas empêcher les collectivités d'accomplir les missions d'information qui leur incombent. Il cherche à restreindre les campagnes de promotion publicitaire pour le candidat sortant.

Toutefois, **deux décisions récentes du Conseil d'Etat**, qui concernent des campagnes d'affichages sur des panneaux de 4 x 3 m, sont venues durcir la position du juge de l'élection (arrêt Elections municipales de Valence, en date du 13 novembre 2009 (req. n° 325.551 et l'arrêt Elections régionales d'Ile-de-France en date du 4 juillet 2011 (req. n° 338.033)

Ces décisions ouvrent une **nouvelle période d'incertitude juridique** sur ce qu'une collectivité est en droit de faire en période électorale, et il est trop tôt pour en apprécier toutes les incidences. Il est ainsi difficile de savoir si elles resteront limitées aux grandes affiches ou si elles se traduiront pour tous les supports de communication.

Ces arrêts montrent que les critères de l'antériorité, de la régularité et de l'identité, s'ils restent des indices de l'absence d'intention électoraliste, ne sont pas suffisants à garantir la légalité d'une campagne de communication institutionnelle.

Le cas Internet et Blog

En matière de communication, un site qui aurait pour vocation une information générale sur l'action de la collectivité locale, dépersonnalisée, sans rapport direct ou indirect avec les échéances électorales à venir, pourra apparaître insusceptible, aux yeux du juge de l'élection, de participer à la propagande ou à la campagne électorale des candidats.

Le recours à un tel site ne devrait pas, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, interférer avec les opérations électorales.

Aujourd'hui les communications électroniques prennent une importance grandissante. A partir de la période d'application de l'article L 58 du Code électoral, les différents sites ou blogs d'élus doivent cesser d'être hébergés par le site institutionnel de la collectivité, même si les coûts correspondants sont faibles et il est fortement déconseillé de prévoir des liens hypertextes renvoyant du site institutionnel vers les sites des élus candidats.

Si l'élu en place se porte candidat, il doit faire enlever tous les éléments susceptibles de le mettre en valeur notamment au regard de tous les bulletins d'information mis en ligne. Comme pour toute communication vers les électeurs, ce n'est pas la date du document qui importe mais la date où l'électeur est sollicité et dans le cas d'internet, la date où il visionne l'information.

Le site de la collectivité doit être purgé des documents potentiellement constitutifs de promotion publicitaire plus de six mois avant l'élection :

Par la loi du 14 avril 2011, l'interdiction démarre le premier jour du sixième mois précédant l'élection (par ex, le 1er septembre 2013 pour les élections municipales de mars 2014).

Lorsque la Collectivité ne ferme pas son site le jour du scrutin, il lui est interdit d'en changer le contenu par rapport à la veille, zéro heure (pour un scrutin le dimanche : zéro heure le samedi matin).

Comme pour un autre média, le site Internet institutionnel de la collectivité doit appliquer les 4 principes : antériorité, régularité, identité, neutralité, examinés ci-avant.

4.3.1 La communication du candidat élu sortant

Le bilan de mandat, le journal de l'élu

Le Conseil d'État considère aujourd'hui qu'un candidat présentant son bilan de mandat visé au troisième alinéa de l'article L 52-1 du Code électoral ne méconnaît pas l'article L 240 dudit code prohibant l'impression et l'utilisation de circulaires de propagande pendant la campagne électorale. Cette position jurisprudentielle a été confirmée par le législateur par la loi du 5 février 2001.

Les candidats aux élections, élus sortants, ou candidat pour un second mandat, local ou national, peuvent continuer à rendre compte de leur activité à leurs électeurs à la condition de rester dans une position d'information ou de synthèse d'informations. Le dispositif légal permet de sanctionner l'abus possible de cette liberté en réintégrant dans le compte de campagne les prestations de communication mises en cause avec toutes les conséquences qu'une telle réintégration emporte.

Les Vœux

L'envoi de carte de vœux n'est pas une dépense électorale si cette pratique est traditionnellement utilisée par l'élu sortant, candidat, comme moyen de communication institutionnelle, et s'il le fait dans les conditions habituelles (quantités, message, graphisme, etc.).

Le réseau de télévision locale

L'utilisation par le maire sortant du réseau de télévision locale, exploité sous forme de régie municipale, ne constitue pas, en soi, une campagne de promotion publicitaire prohibée en application de l'article L 52-1 du Code

électoral. Il y met toutefois un encadrement qui résulte des dispositions générales des règles de communication électorales :

- informations sur la vie locale ;
- bilan de l'année écoulée ;
- présentation des projets pour l'année en cours ;
- contenu non modifié dans la période précédant les élections ;
- traitement identique de tous les candidats...

4.4 La publicité autorisée dans la presse

4.4.1 La sollicitation des dons

La loi du 19 janvier 1995, par dérogation aux dispositions de l'article L 52-1, autorise les candidats ou les listes de candidats à recourir à la publicité par voie de presse pour solliciter les dons des personnes physiques. **Cette publicité ne saurait contenir d'autre mention que celle exclusivement destinée à permettre le versement du don (L 52-8).** Le juge de l'élection devra donc faire la part de la publicité nécessaire pour susciter des dons de celle destinée à faire connaître le candidat.

4.4.2 La publicité de type « commerciale »

Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale est interdite. La seule publicité autorisée jusqu'au scrutin concerne la sollicitation des dons de personnes physiques, strictement encadrée (voir ci-dessus).

4.4.3 La communication audiovisuelle

En principe, aucune disposition législative ou réglementaire (hors publicité) ne limite les prises de positions politiques des radios et des chaînes de télévision. Elles agissent, comme tout journaliste, en principe hors de toute censure (sauf règles très particulières encadrant des domaines à protéger). Elles n'ont pas à subir de pression de la part d'un candidat ni à en privilégier un parmi d'autres.

Dans sa recommandation du 28 novembre 2000, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a rappelé cependant que « *lorsqu'il est traité d'une circonscription électorale donnée [...] les services de télévision et de radio veillent à ce que les candidats ou listes de candidats, les personnalités qui les soutiennent, bénéficient d'une présentation et d'un accès équitable à l'antenne, en rendant compte de toutes les candidatures* ».

Si l'équilibre entre les candidats n'est pas respecté, le coût des émissions de radio locales ou de chaîne privée, ayant le caractère de propagande politique en faveur d'un candidat, doit être intégré dans son compte de campagne. Il est toutefois nécessaire que la dépense en cause corresponde à une émission qui se soit déroulée directement au profit du candidat et avec son accord, en vue de son élection.

4.4.4 La distribution d'objets promotionnels

Un candidat peut décider d'offrir des objets promotionnels en nombre. Ces cadeaux (graines de fleurs, écharpes, tee-shirts, stylos, jetons de chariots, porte-clefs etc.), sont considérés comme des dépenses de campagne à la condition d'être une véritable « libéralité » porteuse de l'image du candidat ou du parti de ce dernier, stratégie de campagne en tant que telle. Un spécimen de chaque objet promotionnel devra être fourni dans le compte de campagne. En cas d'objet trop volumineux, une photographie suffira.

Sous cette condition, ils sont considérés comme une dépense de campagne et remboursable dans le cadre du remboursement de l'Etat.

En effet, un cadeau offert en fonction de la qualité de l'électeur potentiel, destinataire, revêtirait le caractère illicite d'un don effectué en vue d'influencer le sens du vote, au sens de l'article L 106 du Code électoral.

Cette position a été confirmée par le Conseil d'État infirmant ainsi une position prise par la CNCCFP qui n'a pas à porter d'appréciation sur la qualité des dépenses électorale et la stratégie de campagne des candidats, permettant de réintégrer les dépenses exclues à tort lors du contrôle du rapporteur.

5 La candidature

5.1 L'enregistrement officiel de la candidature unique ou de la liste

5.1.1 Le dépôt et l'enregistrement officiel de la candidature

Le candidat, à une élection autre que les élections présidentielles, et soumis à compte de campagne, dépose sa candidature à la préfecture et s'y voit remettre une enveloppe contenant les documents nécessaires à l'établissement du compte de campagne et un numéro d'inscription. Il ne peut accomplir cette formalité s'il n'a pas au préalable désigné formellement son mandataire.

5.1.2 Cas d'un candidat qui ne va pas au terme de sa candidature

Deux cas peuvent se présenter quant aux conséquences vis-à-vis du mandataire :

■ 1. Le retrait de la candidature du candidat est enregistré dans les formes :

Il n'y a pas de compte de campagne à présenter mais en revanche, les dons éventuellement recueillis doivent être remboursés aux donateurs et ils ne bénéficient pas de l'avantage fiscal. Le mandataire doit donc rappeler les reçus-dons déjà délivrés.

■ 2. Le retrait de la candidature n'est pas exécuté dans les formes :

Le mandat du mandataire court jusqu'au terme normal de la campagne. Il doit établir un « bilan comptable » des opérations permettant la dévolution du solde à une association de financement d'un parti politique ou à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique et le candidat a l'obligation de déposer son compte de campagne. En revanche, au-delà des propositions qu'il peut faire aux donateurs : retour du don contre restitution du « reçu-don », information que les reçus-dons sont fiscalement inutilisables.

Un désistement en cours de campagne ne saurait soustraire le candidat aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

Le retrait d'une candidature est possible pendant le délai de dépôt. Il est enregistré comme la déclaration elle-même. De ce fait, la qualité de

candidat n'est définitivement acquise qu'après le délai de dépôt de candidature fixé par arrêté préfectoral. La délivrance du récépissé par le préfet ne fait pas obstacle à ce que l'éligibilité du candidat puisse être contestée devant le juge de l'élection.

5.2 Les fusions de listes

Le dépôt et l'enregistrement officiel de la candidature unique ou de la liste s'effectuent pour chaque type d'élection dans les conditions prévues par le Code électoral. La qualité de candidat n'est définitivement acquise qu'après le délai de dépôt de candidature fixé par arrêté préfectoral. La délivrance du récépissé par le préfet ne fait toutefois pas obstacle à ce que l'éligibilité du candidat puisse être contestée devant le juge de l'élection. En cas de scrutin par liste, le jeu politique va inciter les candidats à étudier l'impact des fusions sur les chances électorales.

5.2.1 La fusion de liste est un acte politique qui impose une procédure précise

Une « fusion » ne peut s'effectuer qu'avant le dépôt officiel de la liste, au premier tour comme au second tour.

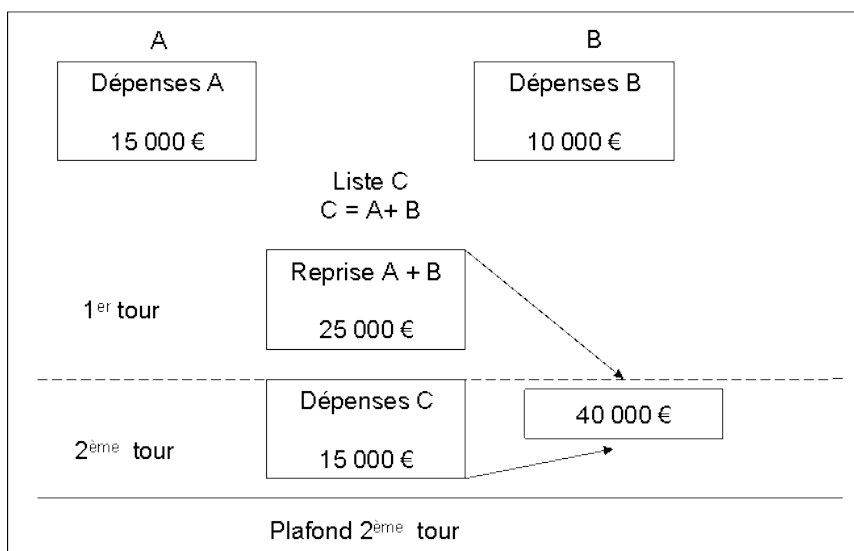
Une fois ce dépôt officiel enregistré par l'administration, la seule latitude laissée aux candidats du deuxième tour, sous la condition de demeurer dans le délai imparti, est : soit le retrait pur et simple de toutes les candidatures de la liste absorbante, soit de renouveler l'opération en une seconde fusion dans le délai du second tour : la fusion de cette première liste absorbante, devenant alors « absorbée », avec une troisième liste qui prendrait rang d'« absorbante ».

5.2.2 La fusion de listes est décidée avant le dépôt de candidature du premier tour

Les dépenses exposées et les recettes collectées, par le candidat tête de liste et ses colistiers de la liste absorbée, sont totalisées et décomptées comme faites au profit de la liste absorbante née de la fusion. Le candidat tête de liste de la liste absorbée et ses colistiers sont considérés comme ayant toujours fait partie intégrante de la liste née de la fusion et ainsi constituée avant le premier tour. Il n'y a donc pas dévolution d'une éventuelle partie des recettes de la liste absorbée, les recettes étant reprises en tant que telles par l'absorbante.

Le mandataire de l'absorbée, comme celui de l'absorbante doivent s'assurer qu'il n'y a pas d'irrégularité quant à l'origine des plafonds des dons par donateur du fait de la fusion (ex : cumul de dons des mêmes donateurs dans chacune des listes fusionnées). S'il devait y avoir un risque d'irrégularité, le mandataire de la liste absorbée devrait restituer (ou proposer de restituer) le montant du don qui dépasse le plafond lorsque l'on additionne le don de la liste A à celui de la liste B pour le même donateur, et récupérer le reçu fiscal du don initial pour lui en remettre un second corrigeant la somme véritablement apportée au candidat éligible et donc déductible.

Attention : Le total des dépenses de ces différentes listes ne doit pas dépasser globalement le plafond fixé par la loi pour le premier tour.



Fusion de liste avant leur dépôt pour le premier tour

Un seul compte de campagne est déposé reprenant l'ensemble des dépenses de A et B cumulées avec les dépenses de C entre le premier et le second tour, si présence de la liste au second tour.

5.2.3 La fusion est décidée entre les deux tours

Le sens de la fusion dépend soit du candidat tête de liste au premier tour qui se maintient comme liste absorbante, soit de la couleur dominante de l'absorbante. La liste, qui n'est plus présente au second scrutin devra

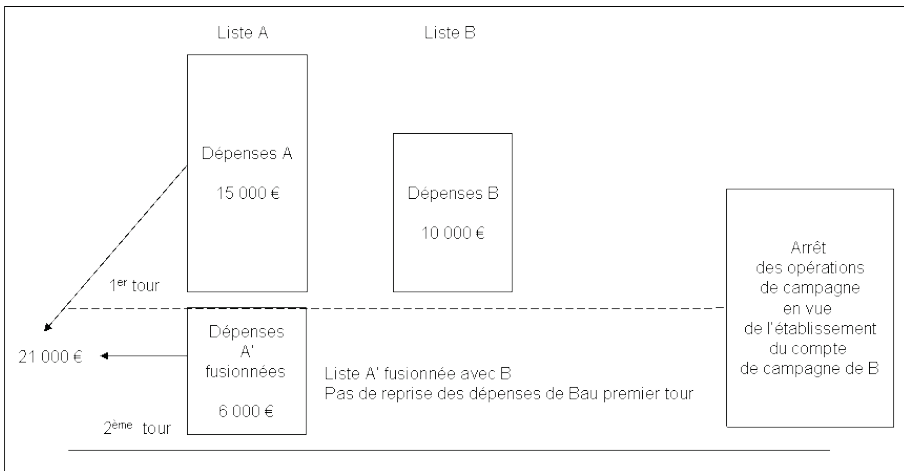
déposer son compte de campagne comprenant ses recettes et ses dépenses s'arrêtant au premier tour.

Premier cas : les dépenses à introduire dans le compte de campagne de l'absorbante dont le candidat tête de liste poursuit son rôle au second tour, sont celles résultant de son premier tour, auxquelles vont venir s'ajouter les dépenses du second tour, le total devant demeurer en dessous du plafond du second tour.

Fusion de listes entre les deux tours

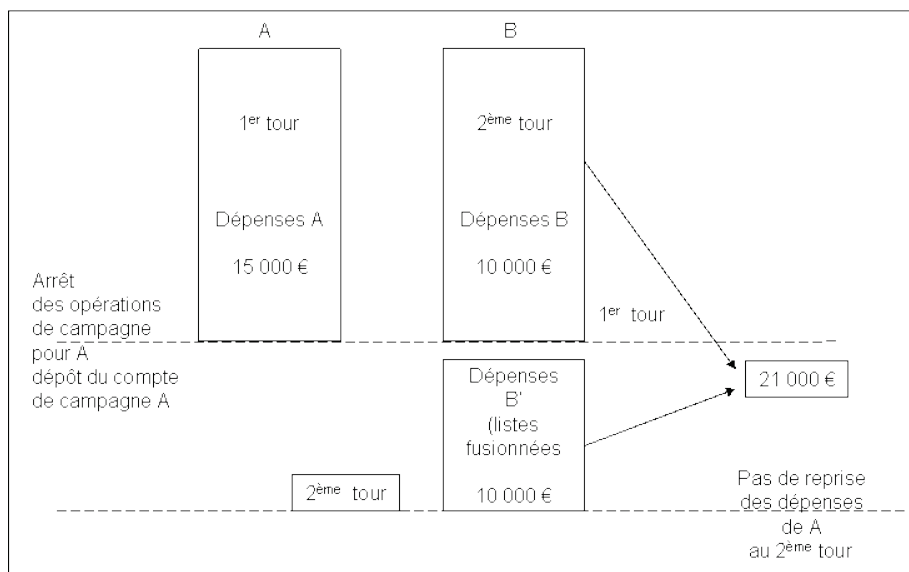
→ 1^{er} cas : le candidat A mène la liste absorbante :

B déposera pour 10 000 € avec l'application du plafond du premier tour et A pour 21 000 € (15 000 € au premier tour + 6 000 € pour les dépenses fusionnées) avec l'application du plafond du second tour.



→ 2^e Cas : le candidat X mène la liste absorbante :

Le candidat X qui mène la liste au deuxième tour est colistier de la couleur dominante de la liste B et ni le candidat A, ni celui de B ne conduit la liste AB menée par le candidat X. Le schéma présente l'hypothèse où la liste B est considérée comme absorbante, les candidats de la liste résultant de la fusion étant de couleur dominante B, d'où le schéma :



Fusion de liste entre les deux tours

La prudence est donc de mise pour les listes qui ont déposé leurs candidatures et qui envisagent de fusionner avant le premier tour. En effet, la rigueur du respect des plafonds des dépenses risque d'être un frein aux alliances politiques. Les futurs éventuels candidats à la fusion doivent avoir la prudence de ne pas s'engager trop rapidement dans un dépôt de liste hasardeux, ou tout du moins si dépôt de liste il y a, de limiter leurs dépenses afin de se laisser une possibilité de choix de stratégie électorale.

6 Le compte de campagne

6.1 La présentation du compte

Chaque candidat inscrit (ou chaque candidat tête de liste) dans une circonscription et soumis au plafonnement est tenu de réunir les éléments comptables permettant la mise en œuvre du compte de campagne en s'appuyant sur son mandataire en vue de le faire présenter et de le faire mettre en état d'examen, par un membre de l'Ordre.

Ce compte de campagne retrace, selon son origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon sa nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées par le candidat ou pour son compte, avec son accord, en vue de

l'élection, engagées avant l'élection, et étant réglées avant le dépôt du compte à la CNCCFP.

Sa présentation doit ainsi permettre un examen facilité pour le rapporteur et tous les justificatifs, dûment codifiés et classés, doivent être joints.

Le compte de campagne inclura également en recettes et en dépenses les dépenses réglées par les formations politiques ainsi que les évaluations des apports en nature, avec les restrictions qui s'imposent.

6.1.1 Les documents remis aux candidats par les préfetures.

Il est remis aux candidats les documents suivants :

- Deux enveloppes : **l'enveloppe A est destinée à contenir le compte de campagne et toutes les pièces justificatives des dépenses** tandis que l'enveloppe B, destinée à être insérée dans l'enveloppe A, est réservée aux pièces nominatives des recettes et aux pièces déclaratives ;
- Le compte de campagne lui-même et ses annexes :
 - 1/ la liste des donateurs ;
 - 2/ les contributions définitives des formations politiques au financement de la campagne électorale ;
 - 3/ les éléments de calcul de l'apport personnel ;
 - 4/ la liste des concours en nature fournis par les candidats, les formations politiques, les tiers ;
 - 5/ l'attestation du mandataire pour le compte ne présentant ni dépense ni recette ;
 - 6/ l'attestation IRFM ;
 - 7/ Formulaire de procuration pour la procédure contradictoire (dans le cadre des élections départementales) ;
- La Notice d'information pratique pour remplir le compte de campagne.

6.1.2 Les pièces déclaratives (enveloppe B)

Les pièces déclaratives à insérer dans l'enveloppe B sont les suivantes :

- le récépissé de la déclaration du mandataire en Préfecture accompagné de l'accord exprès de celui-ci. Si le candidat a choisi une

association de financement électorale, il annexera à son compte les statuts de l'association ainsi que, le cas échéant, les délibérations de l'assemblée générale modifiant la composition du bureau de l'association et le récépissé reçu de la préfecture ;

- un relevé d'identité bancaire du compte bancaire du mandataire ;
- la liste alphabétique des colistiers en cas de scrutin de liste, en distinguant les colistiers de chaque tour de scrutin le cas échéant ;
- la comptabilité du mandataire financier : la main courante journalière du mandataire, retraçant les opérations effectuées au jour le jour, ainsi que son bilan comptable d'activité ;
- l'attestation IRFM (Indemnité Représentative de Frais de Mandat) dans le cas des candidats ayant un mandat parlementaire national.

6.1.3 Les justificatifs des recettes (enveloppe B)

- Photocopie des chèques :
Les photocopies des chèques supérieurs à 150 euros doivent être produites à l'appui du compte dans l'enveloppe B et annexées aux bordereaux de remise en banque.
- Justificatifs des versements par virement, prélèvement ou carte bancaire :
Pour les versements par virement ou prélèvement, les bordereaux émis à cette occasion devront être joints au compte de campagne.
Pour les versements par carte bancaire, le candidat devra justifier qu'il s'est assuré que les fonds proviennent du compte bancaire d'une personne physique.
Dans le cas des dons en ligne par Internet, ceux-ci doivent être versés directement sur le compte bancaire du mandataire, ce qui exclut le recours à un système international de paiement sécurisé de type « PAYPAL », un tel système contrevenant aux dispositions des articles L 52-5 et L 52-6 qui prévoient l'unicité du compte bancaire.

★ **Le cas des élections des représentants des français établis hors de France**

- Désignation de la personne autorisée à régler des dépenses :
 - formulaire A1 : autorisation donnée par le mandataire ;
 - formulaire A2 : accord de la personne autorisée.
- Désignation de la personne autorisée à régler des dépenses et à ouvrir un compte spécial :
 - formulaire B1 : autorisation donnée par le mandataire ;
 - formulaire B2 : accord de la personne autorisée.
- Annexe relative au frais de déplacement à l'intérieur de la circonscription.

★ **Le cas des élections des représentants des français établis hors de France**

A la clôture des opérations, l'ensemble de la comptabilité, qui doit être tenue par la personne autorisée dans les formes prévues pour celle du mandataire, ainsi que les pièces justificatives de toutes les opérations et l'attestation de la clôture du compte, sont transmises au mandataire pour être annexées au compte de campagne.

Les pièces justificatives des dépenses réglées dans les pays de la circonscription doivent être traduites en français lors du dépôt du compte de campagne, la traduction étant jointe à l'original. Les frais de traductions dûment justifiés sont à imputer en dépenses au compte de campagne.

6.1.4 Le compte de campagne déposé à la CNCCFP

La loi dispose que dans les 10 semaines qui suivent le premier tour de scrutin, chaque candidat (ou candidat tête de liste) présent à un tour de scrutin doit faire présenter son compte de campagne par un membre de l'Ordre à partir du moment où une dépense et/ou une recette ont été effectuées.

Un candidat peut en être dispensé s'il n'a pas reçu de don ET qu'il a remporté moins de 1 % des suffrages.

Deux exceptions à ce principe :

- dépôt des comptes de campagne des élections présidentielles dont le délai est le 11^e vendredi suivant le premier tour ;
- dépôt des comptes des candidats représentant les Français de l'étranger.

(Voir ci-après)

★ ***Le cas des élections des représentants des français établis hors de France***

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L 52-12 du Code électoral, le compte de campagne doit être déposé à la CNCCFP¹⁵ avant 18 heures le quinzième vendredi qui suit le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Le compte de campagne ne peut pas être déficitaire lors de sa remise à la CNCCFP.

Après son dépôt à la CNCCFP, il ne pourra pas être « récupéré » pour être modifié ou amélioré dans sa présentation.

La totalité des dépenses engagées en vue de l'élection doit être inscrite dans le compte de campagne, même si elle dépasse le plafond déterminé par la loi. S'il apparaît un solde positif au compte du mandataire, le candidat peut reprendre son apport jusqu'à l'équilibre du compte et doit proposer une ventilation de l'excédent net entre une association de financement d'un parti politique ou un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique. Cette pratique a été confirmée par l'ordonnance du 8 décembre 2003 qui précise que l'actif net devant être dévolu provient de tous les modes d'apports autorisés, sauf de l'apport personnel du candidat.

6.2 Le dépôt du compte de campagne

Le candidat dépose à la CNCCFP, dans le délai requis, son compte de campagne et ses annexes, accompagnés de tous les justificatifs originaux dûment répertoriés et classés, des recettes ainsi que des factures, relevés de banque et autres documents permettant d'établir le montant des dépenses payées ou effectuées par lui-même ou pour son compte.

Par dérogation aux dispositions de l'article L 52-12 :

- en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à l'île de La Réunion, le compte de campagne peut également être déposé à la préfecture ou à la sous-préfecture (article L 52-12) ;
- à Saint Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, le compte de campagne peut également être déposé à la préfecture (article L 328-2 et L 334-7) ;
- sur le même principe, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et aux Iles Wallis-et-Futuna, le compte de campagne peut également être déposé auprès des services du représentant de l'État (article L 392).

¹⁵ 36 rue du Louvre 75042 Paris Cedex 1

La Commission se montre très exigeante quant au respect du délai du dépôt des enveloppes contenant les informations financières relatives à la campagne électorale des candidats (18h, le 10^e vendredi suivant le premier tour de scrutin - sauf exceptions).

Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour et qui y est astreint doit envoyer (le cachet de la Poste faisant foi) ou déposer à la commission un compte de campagne.

Sauf à venir le déposer physiquement à la CNCCFP, le candidat doit s'organiser pour l'expédier suffisamment tôt pour qu'il soit donc envoyé avant la fin du délai accordé.

La date butoir du 10^e vendredi, après le premier tour de scrutin¹⁶, marque également l'ultime limite pour apporter le financement nécessaire à couvrir un déficit éventuel et le délai de paiement des factures relatives à la campagne, qu'elles soient réglées par le parti politique ou par le compte bancaire du mandataire.

Le législateur rend le candidat seul responsable du dépôt, dans les délais, de son compte de campagne à la CNCCFP.
La date légale de dépôt du compte de campagne a un caractère impératif.

Le membre de l'Ordre demandera au candidat de lui adresser, pour mémoire, une copie du reçu de dépôt du compte de campagne, délivré par l'organisme qui en a la charge.

Il est très fortement recommandé au membre de l'Ordre de ne pas se charger de la démarche administrative, et matérielle, du dépôt du compte sous forme « papier » pour son client, car il pourrait engager sa responsabilité en cas de litige.

Ce délai de 10 semaines après le premier tour de scrutin est impératif.

Tout retard de dépôt du compte de campagne peut entraîner le rejet du compte de campagne et notamment l'inéligibilité du candidat et, par conséquence, le non remboursement forfaitaire de l'État.

Un candidat qui n'aurait fait aucune dépense ni aucune recette doit produire l'attestation du mandataire financier, proposée en annexe 5 du compte de campagne, certifiant qu'aucune dépense autre que celles

¹⁶ Le délai de dépôt du compte de campagne d'un candidat à la représentation des français établis hors de France est rallongé de 5 semaines et est fixé en fonction de la date où l'élection est acquise.

relatives à la campagne officielle n'a été engagée pour la sollicitation des suffrages et qu'aucune recette ni aucun concours en nature n'a été perçu, dans le même délai de 10 semaines après le premier tour de scrutin.

6.3 La vérification des comptes par les organes officiels

6.3.1 La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)¹⁷

Leur contrôle porte sur les comptes des élections municipales, départementales, législatives, régionales, présidentielles, européennes et depuis septembre 2014, sur les élections sénatoriales.

A l'issue de l'examen du compte de campagne, en application de l'article L.84A du livre des procédures fiscales, la Commission signale à l'administration fiscale l'identité des donateurs s'étant vu délivrer à tort un reçu-don.

Les comptes soumis à contrôles sont systématiquement examinés par les rapporteurs de la Commission. Les estimations des avantages en nature peuvent notamment être revues et corrigées. Celle-ci a six mois pour prendre une décision quand l'élection ne fait pas l'objet d'un contentieux électoral. Passé ce délai, le compte est réputé approuvé par la Commission même si cette dernière n'a pas eu le temps matériel de le vérifier dans son intégralité. Si le juge de l'élection a été préalablement et parallèlement saisi par un tiers concerné par le scrutin (contentieux électoral), la Commission n'a alors que deux mois maximum pour examiner le compte.

Pendant la période de vérification, la Commission invite le candidat à fournir tous les renseignements et toutes les justifications utiles à l'appréciation des circonstances puis, selon le cas, saisit le juge de l'élection, lequel est libre de tenir compte ou non des décisions de la Commission. N'ayant qu'un pouvoir « administratif », la CNCCFP¹⁸ ne peut que constater et caractériser les irrégularités consommées. Ses décisions ne lient pas le juge.

La Commission a établi, au fur et à mesure des élections, une base de données très fournie qui lui permet de tirer des « standards » quant aux

¹⁷ Voir « Préambule » de l'ouvrage, ci avant.

¹⁸ La CNCCFP est une autorité administrative indépendante et pas une juridiction.

types de dépenses et dont les données permettent des contrôles de cohérence très pointus.

L'article L 52-15, modifié par l'Ordonnance du 8 décembre 2003, dispose que la Commission :

- constate que le compte de campagne n'a pas été déposé, et saisit le juge des comptes et éventuellement transmet l'information au Parquet ;
- approuve ou, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne ;
- arrête le remboursement forfaitaire du candidat après approbation du compte de campagne ;
- saisit le juge de l'élection en cas de non dépôt dans les délais prescrits, rejet du compte pour irrégularités constatées, ou dépassement du plafond des dépenses par le candidat ;
- transmet le dossier au Parquet si nécessaire par rapport aux irrégularités constatées à l'occasion du contrôle du compte ;
- fixe l'amende, égale au montant du dépassement du plafond des dépenses constaté par une décision définitive, à verser par le candidat au Trésor public.

Approbation

Il y a deux sortes d'approbation :

- approbation simple :
Il s'agit d'une décision d'acceptation simple du compte de campagne. Le rapporteur a pu demander des explications mais a conclu que le compte n'avait pas à être réformé.
- compte réputé approuvé :
Le compte réputé approuvé peut exceptionnellement résulter de l'absence d'examen du compte par la commission dans le délai légal. En effet, passé le délai, le candidat ne voit plus son compte examiné par un rapporteur de la CNCCFP. Cela n'exclut pas d'éventuels recours et examen du compte par d'autres voies judiciaires.

Approbation après réformation

La réformation consiste à modifier des éléments déclarés au compte du candidat afin de les rendre conformes avec les dispositions du Code électoral, au travers de la lecture faite par le rapporteur.

Les principales causes de réformation sont notamment :

- les dépenses de la campagne officielle intégrées (R 39), à tort, dans le compte de campagne ;
- les dépenses n'ayant pas le caractère de dépenses électorales ;
- les dépenses de transport ou de restauration hors circonscription ou ne présentant pas un caractère électoral ;
- les intérêts d'emprunts non payés par le candidat à sa banque, à la date du dépôt du compte mais toutefois portés au compte de campagne ;
- la prise en compte du coût d'achat total d'un matériel et non de sa valeur d'utilisation ;
- les dépenses concernant la campagne pour une autre élection (campagne se chevauchant ou mauvaise répartition entre candidat par un parti) ;
- l'apport du candidat, des colistiers ou du suppléant déclaré à tort comme un don après le dépôt officiel de la candidature, il sera donc effectué une requalification de dons de personnes physiques en apport personnel du candidat.
- Des dépenses personnelles
- Des dépenses internes à l'équipe de campagne

En cas de réformation du compte de campagne pour fourniture, par un tiers, de biens ou de services sous-évalués, l'introduction du complément de dépenses peut aboutir à un dépassement de plafond ou à un compte déficitaire. La Commission transmet alors le dossier au juge de l'élection.

En revanche, si la réformation du compte de campagne consiste en l'introduction du complément de dépenses (fourniture, par un tiers, de biens ou de services sous-évalués) qui n'aboutit pas forcément à un dépassement de plafond ; elle peut toutefois avoir des conséquences juridiques si la dépense a été réglée par un tiers et non par le mandataire

et si, le cas échéant, il apparaissait une prise en charge par une personne morale.

Mise en garde : En cas de réformation du compte de campagne pour sous-facturation par une personne morale, même sans dépassement du plafond légal des dépenses, la Commission peut rejeter le compte de campagne et saisir le juge de l'élection. Si l'irrégularité commise n'entraîne pas le rejet du compte, la Commission peut réduire le montant du remboursement forfaitaire, en application de l'article L.52-11 du code électoral.

Rejet

Le rejet du compte vient sanctionner la violation d'une formalité substantielle ou une irrégularité particulièrement grave. Dans ce cas, la CNCCFP saisit le juge de l'élection.

Les principales causes de rejet d'un compte sont :

- l'absence de présentation du compte par un membre de l'Ordre ;
- l'absence de déclaration du mandataire en préfecture ;
- des paiements directs du candidat hors mandataire. **Les dépenses payées par le candidat après la déclaration de son mandataire et que ce dernier lui a remboursées, demeurent toutefois qualifiées de dépenses payées directement par le candidat pour apprécier le volume de ces dépenses ;**
- l'absence de pièces justificatives ou insuffisance de pièces justificatives ne permettant pas à la CNCCFP d'approuver le compte ;
- un déficit à la date du dépôt du compte ;
- des dons de personnes morales, y compris de sections de partis ou apport de partis non soumis à la loi du 11 mars 1988, ou qui n'auraient pas déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes ;
- des dépenses significatives omises (compte insincère) ;
- des dépenses significatives non acquittées à la date du dépôt du compte ;
- des dons de personnes physiques supérieurs à 4 600 euros ;
- des dons reçus sans transiter par le compte bancaire du mandataire ;
- un dépassement de plafond ;

- des incompatibilités de fonctions.

6.3.2 Les recours

Certains recours sont possibles

Comme pour toute autorité administrative indépendante, les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne, qui font grief, peuvent :

- faire l'objet d'un recours gracieux devant la Commission ;
- faire l'objet du contrôle de légalité par la voie de recours pour excès de pouvoir, ou de plein contentieux devant le Tribunal administratif de Paris ;
- faire l'objet d'une contestation du montant du remboursement de l'Etat arrêté en saisissant le Tribunal administratif de Paris, juge du compte.

Selon la nature de la décision prise par la CNCCFP, deux types de contentieux sont possibles :

- si la CNCCFP rejette un compte de campagne, constate l'absence de dépôt ou son dépôt hors délai, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection ;
- si le candidat conteste le montant du remboursement de l'Etat arrêté par la CNCCFP ;
 - il peut contester la décision de la CNCCFP par un recours gracieux devant elle ;
 - il peut saisir le tribunal administratif de Paris, juge du compte.

La commission a l'obligation de saisir le juge de l'élection lorsqu'elle :

- rejette un compte de campagne ;
- constate l'absence de dépôt de compte de campagne ;
- constate le dépôt hors délai d'un compte de campagne.

6.3.3 Le recours gracieux devant la commission¹⁹

Préalablement à un recours en plein contentieux devant le « juge du compte », le candidat peut contester la décision arrêtant le montant de son remboursement forfaitaire par un recours gracieux devant la commission.

Le candidat dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision arrêtant le montant de son remboursement pour saisir la commission. Passé ce délai, le recours du candidat n'est plus recevable.

La commission accuse réception du recours gracieux. Elle doit se prononcer sur la demande du candidat dans le délai de deux mois à compter de la réception du recours gracieux.

La commission peut :

- accepter le recours gracieux du candidat : elle réintègre alors dans le compte de campagne les dépenses exclues et rectifie en conséquences le montant du remboursement de l'État ;
- accepter partiellement le recours gracieux du candidat : elle réintègre dans ce compte de campagne une partie des dépenses exclues et rectifie en conséquence le montant du remboursement de l'État ;
- rejeter le recours gracieux du candidat.

Dans les deux dernières hypothèses, le candidat dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la commission pour la contester devant le tribunal administratif de Paris, juge du compte. Passé ce délai, le recours du candidat n'est plus recevable.

6.3.4 Le tribunal administratif de Paris, juge du compte de campagne

Lorsqu'un candidat conteste le montant du remboursement forfaitaire arrêté par la CNCCFP, il peut intenter un recours contre la décision de la commission en saisissant le tribunal administratif de Paris (article R 312-1 du code de justice administrative). Le tribunal administratif statue alors comme « juge du compte ».

¹⁹ Cette procédure ne s'applique pas en cas de rejet. En effet, la CNCCFP ayant l'obligation de saisir le juge de l'élection, elle se trouve dessaisie et n'a plus compétence pour se prononcer tant que celui-ci n'a pas statué.

Dans le cadre d'un recours recevable, le juge peut modifier le montant du remboursement arrêté par la commission. Il arrête le nouveau montant du remboursement forfaitaire.

Ce recours relève par nature du « plein contentieux ». La requête doit donc être présentée par un avocat.

6.3.5 Le juge de l'élection

Les tribunaux compétents sont :

Élections	Instance	Tribunal
Municipales	Première instance Appel	Tribunal Administratif Conseil d'État
Départementales	Première instance Appel	Tribunal Administratif Conseil d'État
Régionales	Premier et dernier ressort	Conseil d'État
Législatives/ Sénatoriales	Premier et dernier ressort	Conseil Constitutionnel
Présidentielles	Premier et dernier ressort	Conseil Constitutionnel
Européennes	Premier et dernier ressort	Conseil d'État

Le juge de l'élection contrôle la régularité de l'élection et peut ou non, en fonction du type d'élection, prononcer l'annulation de l'élection, l'inéligibilité d'un candidat et la démission d'office s'il s'agit d'un candidat élu, à la suite de sa saisine par un citoyen ou le préfet exerçant un recours contre un candidat.

Le juge électoral fait largement confiance à la CNCCFP pour l'appréciation du montant des dépenses.

Si le juge de l'élection reconnaît que la commission a statué à bon droit, il apprécie la volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales du candidat :

- soit il considère que le candidat n'a pas fraudé, qu'il est de bonne foi ou que son manquement n'est pas particulièrement grave et il ne prononce pas son inéligibilité ;

- soit il retient la volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité et le candidat est déclaré inéligible. S'il s'agit de l'élu, celui-ci est déclaré démissionnaire d'office.

Pour les scrutins de listes, la sanction d'inéligibilité ne touche que la tête de liste.

Le juge ayant constaté le **rejet à bon droit du compte de campagne**, sans prononcer d'inéligibilité, entérine le fait que le candidat n'a **pas droit au remboursement de ses dépenses électorales**.

Si le juge de l'élection considère que la commission n'a pas statué à bon droit, il décide qu'il n'y a pas lieu de déclarer inéligible le candidat :

- dans ce cas, selon l'article 5 de la loi n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, le **Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement dû au candidat** ;
- s'agissant des autres élections, ce nouveau pouvoir du juge de l'élection est prévu lorsqu'il est saisi d'une contestation de l'élection (article 15 de la loi n° 2011-412 modifiant l'article L 118-2 du Code électoral). **Le juge de l'élection fixe le montant du remboursement dû au candidat.**

Le « paquet électoral » d'avril 2011 a introduit la notion de « bonne foi » qui peut jouer en faveur du candidat devant le juge de l'élection.

Seuls les recours dans les délais prescrits du contentieux électoral sont recevables. L'appel devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif.

6.3.6 Le juge judiciaire

Le tribunal compétent est le Tribunal de Grande Instance de la circonscription statuant selon le cas en matière civile ou en matière correctionnelle.

Nous aurons alors :

- le juge « civil » qui décide l'indemnisation s'il y a lieu, suite aux plaintes des particuliers ou des candidats qui estiment avoir subi un préjudice (diffamation, injure,...) ;
- le juge « pénal » qui constate une infraction, soit transmise par la CNCCFP au sujet des irrégularités observées dans l'application des articles L 52-4 à L 52-13, soit au niveau du déroulement de l'élection

(ex. : affichage sauvage, distribution de tracts interdite, publications interdites, etc.).

7 Les événements postérieurs au dépôt du compte

7.1 Le remboursement forfaitaire de l'État

7.1.1 Conditions d'obtention

Plusieurs conditions doivent être remplies pour l'obtention du remboursement forfaitaire :

- le candidat doit avoir obtenu au moins 5 % des suffrages au premier tour de scrutin. Cette condition n'est pas requise pour les élections européennes (3 % suffisent) ni pour les élections présidentielles (voir ci-dessous) ;
- le compte de campagne doit avoir été approuvé par la CNCCFP (éventuellement par le juge de l'élection, si un recours est intenté ou si la Commission a déferé le compte) ;
- les candidats concernés doivent avoir déposé leur déclaration patrimoniale.

Le candidat qui ne remplit pas les conditions exigées ne peut prétendre au remboursement de l'État.

7.1.2 Montant du remboursement

Ce remboursement n'excède pas la plus petite des trois limites suivantes :

- il ne peut être supérieur à la contribution nette du candidat (incorporant éventuellement le prêt remboursable des formations politiques), déduction faite de l'excédent du compte si l'excédent provient de l'apport personnel du candidat ;
- il est limité aux dépenses engagées ;
- il est limité à 47,5 % du plafond de dépenses prévu par le législateur.

Dans le cadre de l'élection présidentielle :

- lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'Etat verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement ;
- le taux de remboursement bénéficiant à l'ensemble des candidats est de 4,75 % du plafond légal de dépenses applicable aux candidats présents au premier tour pour ceux qui ont recueillis moins de 5% des suffrages exprimés. Le taux de remboursement bénéficiant à l'ensemble des candidats est de 47,5 % du plafond légal de dépenses applicable aux candidats présents au premier tour pour ceux qui ont recueillis au moins de 5% des suffrages exprimés. Le taux de remboursement bénéficiant aux deux candidats présents au second tour est de 47,5 % du plafond légal de dépenses applicable aux candidats présents au second tour.

Il est recommandé au membre de l'Ordre d'examiner avec le candidat les conditions d'obtention du remboursement forfaitaire compte tenu de la structure du compte de campagne. Ainsi, les contributions de partis politiques peuvent être assimilées à une contribution du candidat, à condition d'être inscrites dans la rubrique « apport du candidat » et d'être remboursables au parti.

Il est conseillé de privilégier le prêt à une avance qui, si elle n'est pas remboursée avant la remise du compte, devient un « apport définitif » du parti.

7.2 La dévolution (solution préconisée par la CNCCFP)

La comptabilité d'une campagne électorale n'est pas une comptabilité « patrimoniale ».

Les articles L 52-5 et L 52-6 du Code électoral prévoient en cas d'excédent la dévolution du solde positif du compte de campagne. **Ces dispositions ayant pour objet de prévenir tout enrichissement personnel du candidat**, la CNCCFP arrête le montant de la dévolution y compris pour les comptes rejetés ou déposés hors délai. **La dévolution n'a lieu d'être que dans le cas où l'excédent ne proviendrait pas de l'apport personnel du candidat.**

Ainsi, en cas de réformation du compte de campagne, la CNCCFP peut créer un solde positif en éliminant des dépenses du compte. Si ce montant

est imputable au candidat, il lui est rendu. En revanche s'il est contre balancé par des dons ou un apport d'un parti, le solde positif ne pourra qu'être dévolu. Dans ce dernier cas, la preuve de la dévolution sera une condition préalable à tout remboursement par la préfecture.

La dévolution du solde du compte de campagne a donc pour objet l'actif net de la campagne après examen et éventuelle réformation.

Elle bénéficie, au choix du candidat :

- à une association de financement d'un parti politique agréée par la CNCCFP²⁰ ;
- à un ou plusieurs établissements d'utilité publique qui enregistrent le produit de la dévolution.

D'après la CNCCFP, cet actif net est composé d'actifs monétaires et éventuellement d'actifs matériels (biens durables achetés pendant la campagne) bien que la circulaire d'application de la loi du 15 janvier 1990, mise à jour au 1^{er} février 1995, précise que « l'acquisition de biens durables n'a pas à figurer dans les dépenses de campagne » et que les textes ne prévoient que l'inscription de la valeur d'utilisation au compte de campagne.

La méthode appliquée par la CNCCFP a pour conséquence, si le compte du mandataire comporte des enregistrements monétaires d'achats de biens matériels durables qui ne sont pas revendus au moment de la fermeture du compte bancaire, d'induire un écart entre le solde du compte de campagne qui n'a enregistré que la valeur d'utilisation des biens matériels durables et le solde du compte bancaire du mandataire auquel il manque donc le flux monétaire de la vente de ces biens matériels durables.

La dévolution de l'actif net porte alors sur des actifs monétaires pour le montant du solde du compte bancaire du mandataire, existant à la clôture du compte bancaire. **Le montant des fonds faisant l'objet de la dévolution est, en principe, égal au solde du compte de campagne sauf écart provenant de la présence d'actifs matériels durables valorisés, à transmettre dans le cadre de la dévolution.**

Une exception est désormais retenue : pour les candidats n'ayant pas atteint le pourcentage nécessaire pour obtenir le remboursement forfaitaire de l'Etat, les dépenses de campagne officielle (article R 39 du

²⁰ Un parti politique ayant désigné un mandataire financier personne physique, ne peut bénéficier d'une dévolution.

Code électoral) pourront être imputées sur le solde positif du compte de campagne et viendront donc, à concurrence, diminuer la dévolution.

Les actifs matériels pouvant faire partie d'une dévolution doivent faire l'objet d'une attestation d'expertise quant à leur valeur. Un procès-verbal de remise de biens est alors établi.

La ventilation de la dévolution du solde de campagne (actifs monétaires) doit être portée sur le compte de campagne. Il n'a pas été prévu de renseigner le document de la présence ou non d'actifs matériels durables.

Le préfet doit contrôler la réalité de la dévolution (actifs monétaires et matériels durables présents). En cas de non acceptation du choix du candidat ou de la non-exécution de la dévolution, le préfet doit demander au procureur de la République de saisir le président du tribunal de Grande Instance qui déterminera les attributaires de l'actif net.

7.3 Les sanctions des irrégularités

Il convient de rappeler les règles relatives au financement des campagnes électorales avant de préciser que leur méconnaissance conduit à des sanctions variables suivant les personnes qu'elles visent.

Tableau récapitulatif des types de situation relatifs au financement d'une campagne électorale et des risques encourus²¹ par le candidat

Manquement du candidat	Sources juridiques	Pouvoir de la CNCCFP	Sanctions électorales	Sanctions pénales	Sanctions financières
Absence de dépôt du compte ou dépôt tardif	Art.L 52-12 al. 2	Art. L 52-15 Rejet du compte	Inéligibilité et si candidat élu, annulation ou démission d'office	Art. L 113-1 3 750 € et/ou 1 an de prison	Perte du droit au remb. Des dépenses Art. L 52-11-1
Défaut de mandataire	Art.L 52-12 al. 2				
Défaut d'un membre de l'Ordre ²¹	Art.L 52-12 al. 2				
Défaut de compte bancaire ou postal	C.E. 12 déc. 92 Séné				
Compte incomplet	Art.L 52-12 al. 2				
Compte en déficit au dépôt ou après réformation	Art.L 52-12 al. 2				
Dépassement du plafond des dépenses	Art.L 52-11	Art. L 52-15 + amende à verser au TP	Inéligibilité et si candidat élu, annulation ou démission d'office Art. L 118-3	Art. L 113-1 3 750 € / 1 an de prison	Perte du droit au remb. des dépenses Art. L 52-11-1 + amende = au dépassé du pld
Financement par une personne morale (cas interdits)	Art.L 52-8 al.2	Art. L 52-15 Rejet du compte	Inéligibilité et si candidat élu, annulation ou démission d'office	Art. L 113-1 3 750 € et/ou 1 an de prison	Perte du droit au remb. des dépenses Art. L 52-11-1
Financement illicite (détournement, fausses factures)	Art 432-15 N.C.Pénal.			150 000 € et 10 ans de prison	
Faux et usage de faux	Art. 441-1 N.C.Pénal				
Recel	Art. 321-1 et 322-2 N.C.Pénal			Amende de 375 000 € à 760 000 € + 5 à 10 ans de prison	

²¹ Les peines prononcées sont laissées à l'appréciation du juge sauf pour les comptes dits à « zéro ».

Rappel des formalités substantielles

Tout candidat, qui se présente à une élection, doit :

- **faire présenter et viser son compte par un membre de l'Ordre dès lors que le compte de campagne présente des dépenses et des recettes**, selon le pourcentage des voix obtenues, de l'absence ou non de dons encaissés par le mandataire, quel que soit le montant des dépenses effectuées ou des recettes obtenues, et l'adresser à la CNCCFP dans le délai requis ;
- **pour un compte de campagne ne présentant ni dépense ni recette, dit compte « zéro », produire une attestation d'absence de dépense et de recette établie par son mandataire**. Cette attestation est exigée et doit être remise avec le cadre du compte de campagne visé et certifié par lui seul, dans l'enveloppe B, à la CNCCFP dans le même délai que le compte de campagne ;
- **désigner obligatoirement, dès le début de sa campagne, mais au plus tard à l'enregistrement de sa candidature officielle, un mandataire financier, personne physique ou association de financement, qui devra ouvrir un compte bancaire ou postal, unique réservé à sa campagne**. Son mandataire recevra tous les fonds destinés au financement de sa campagne. Par conséquent, les dépenses payées par lui-même ou par un tiers à son profit, antérieurement à la désignation de son mandataire, devront être remboursées par ce dernier. A titre exceptionnel, et pour des raisons pratiques et pragmatiques, certaines menues dépenses, représentant un montant modeste par rapport au montant total des dépenses et négligeable par rapport plafond des dépenses, pourront être réglées directement par lui-même sans passer par son mandataire ;
- **faire retracer dans son compte de campagne, par un membre de l'Ordre, toutes les dépenses à destination électorale selon leur nature et faire retracer de même toutes les recettes selon leur origine ;**
- **fournir toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses inscrites au compte du mandataire et les remettre au membre de l'Ordre pour inscription à son compte de campagne ;**
- **faire évaluer tous les concours en nature (sauf exception autorisée) dont il aura éventuellement bénéficié ;**
- **éviter impérativement de dépasser le plafond des dépenses** indiqué par le bureau des élections de sa Préfecture et applicable à l'élection à laquelle il se présente ;

- **veiller à faire présenter par un membre de l'Ordre un compte en équilibre ou excédentaire, mais surtout pas déficitaire.**

La violation de l'une ou plusieurs de ces formalités substantielles peut entraîner le rejet du compte du candidat. Cette décision sera alors transmise au juge de l'élection, lequel pourrait prononcer une sanction d'inéligibilité pour une durée pouvant aller jusqu'à 3 ans et pour toutes les élections à venir.

7.3.1 Trois règles essentielles qui notamment appellent des sanctions

Trois règles essentielles relatives au financement des campagnes électorales ont pour objet :

- d'interdire aux candidats de percevoir des dons des personnes morales ;
- de limiter le montant des dépenses de campagne ;
- et d'organiser l'établissement et le dépôt du compte de campagne.

1^{ère} règle : L'interdiction faite aux candidats de percevoir des dons des personnes morales autres que des formations politiques reconnues par la CNCCFP

L'article L 52-8, deuxième alinéa du Code électoral dispose que :

« Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. »

2^e règle : Le plafond des dépenses électorales

L'article L 52-11, premier alinéa du Code électoral, institue un plafond des dépenses électorales :

« Pour les élections auxquelles l'article L 52-4 est applicable, il est institué un plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'État, exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidat, ou pour leur compte, au cours de la période mentionnée au même article. »

Ce plafond est défini suivant la nature de l'élection et la population de la circonscription.

3^e règle : L'établissement et le dépôt du compte de campagne

L'article L 52-12, premier alinéa in fine, du Code électoral, dispose que :
« ...Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit ».

L'article L 52-12, deuxième alinéa, du Code électoral, modifié par l'Ordonnance du 8 décembre 2003, organise les conditions dans lesquelles le compte de campagne doit être établi et déposé. Il dispose que : « [...] Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour du scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. Le compte de campagne est présenté par un membre de l'Ordre des experts comptables [...] ; celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises. [...] Cette présentation n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l'article 200 du Code général des impôts. »

Le compte de campagne est :

- soit déposé à la Commission avec toutes les pièces jointes, par le candidat, contre récépissé, dans le délai requis ;
- soit expédié par poste en « recommandé accusé réception » par le candidat, avec toutes les pièces jointes, dans le délai requis.

7.3.2 Les sanctions


Les sanctions de la méconnaissance des dispositions précédemment exposées visent principalement les candidats. Elles sont toutefois susceptibles de s'appliquer à l'encontre des mandataires et à certains tiers.

Les sanctions à l'encontre des candidats

Ces sanctions peuvent être de nature électorale, financière et/ou pénale.

Les sanctions électorales

Le compte de campagne déposé par le candidat fait l'objet d'un contrôle par la CNCCFP.

 **L'article L 52-15, troisième alinéa, du Code électoral, dispose que :**

« Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection ».

Le juge de l'élection, ainsi saisi, doit se prononcer en application de l'article L 118-3 modifié du Code électoral, qui dispose que :


« Saisi par la Commission instituée par l'article L 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L 52-12.

Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier au troisième alinéa est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.

 **L'article nouveau L 118-4 créé par la loi du 11 avril 2011 stipule :**

Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier alinéa s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection.

Les sanctions financières à l'égard du candidat

Les sanctions financières sont doubles :

■ la perte du droit au remboursement forfaitaire :

Tout d'abord, la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 a organisé les conditions dans lesquelles les candidats ou listes de candidats peuvent bénéficier d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État.

La méconnaissance des règles relatives au financement des campagnes électorales peut cependant conduire à ce que ce remboursement soit refusé au candidat.

« Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin ni à ceux qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles L 52-11 et L 52-12 ou dont le compte de campagne a été rejeté ou qui n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation » ;

■ le paiement d'une amende :

Le dépassement du plafond des dépenses électorales donne lieu au paiement d'une amende du montant du dépassement.

L'article L 52-15, sixième alinéa du Code électoral dispose que : « Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, la commission fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine ».

Les sanctions pénales

Le Ministère Public peut engager des poursuites soit sur la transmission d'un dossier par la CNCCFP, en application de l'article L 52-15, quatrième alinéa du Code électoral, soit à partir d'informations qu'il a reçues de toute personne intéressée.

Les sanctions pénales attachées à la méconnaissance des règles relatives au financement des campagnes électorales sont définies par l'article L 113-1 du Code électoral, qui dispose que :

« 1. - Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an ou de l'une de ces deux peines seulement tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L 52-4 ;

2° *Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L 52-8 ;*

3° *Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L 52-11 ;*

4° *N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L 52-12 et L 52-13 ;*

5° *Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ; »*

Les sanctions à l'encontre des mandataires

Les sanctions au titre de la responsabilité civile

Le mandataire encourt une responsabilité civile qui peut se traduire par des dommages et intérêts en raison des fautes qu'il commettrait dans la gestion financière des opérations qui lui sont confiées.

Dans ses relations avec les tiers (banque, donateur, fournisseurs...), le mandataire agissant en effet au nom et pour le compte du candidat est responsable civilement dans le cadre du mandat qui lui a été confié.

Le mandataire est responsable de ses fautes de gestion vis-à-vis du candidat, conformément aux règles générales de la responsabilité civile dans le cadre du mandat qui lui a été confié.

Cette responsabilité s'applique à tous les actes de gestion et d'administration.

Les sanctions pénales

L'article R 94-1 du Code électoral dispose que : « tout dirigeant d'une association de financement électorale ou tout mandataire financier qui enfreindra les dispositions prévues à l'article L 52-9 du même code, sera puni des peines d'amende prévues pour les contraventions de la 4^e classe ».

Cette responsabilité pénale est engagée dans le cadre des relations avec les tiers notamment les actes et documents utilisés pour les appels aux dons qui doivent obligatoirement porter les mentions suivantes :

- identité du candidat ou de la liste de candidats destinataires des sommes collectées ;

- dénomination de l'association et date de sa déclaration en préfecture ou nom du mandataire financier et date à laquelle il a été déclaré en préfecture ;
- mention obligatoire indiquant que le candidat ne peut recueillir des dons que par l'intermédiaire de ladite association ou dudit mandataire ;
- reproduction de l'article L 52-8 du Code électoral.

La responsabilité pénale du mandataire pourrait également être engagée au cas où il aurait concouru à la réalisation des infractions visées à l'article L 113-1 du Code électoral ou fait de fausses déclarations en attestant que le candidat n'a engagé aucune dépense.

Les sanctions à l'encontre des tiers

Les personnes qui ne sont pas candidates mais qui ont participé à la méconnaissance des dispositions précédemment exposées peuvent voir leur responsabilité civile ou pénale mise en cause.

Les sanctions au titre de la responsabilité civile

Toute personne qui commet une faute causant un préjudice à un candidat est susceptible de voir sa responsabilité civile engagée sur le fondement de la responsabilité délictuelle de droit commun prévue par l'article 1382 du Code civil. Un préjudice ou un dommage reconnu peut être évalué et se traduire par des dommages et intérêts.

Les sanctions pénales

Les sanctions pénales, attachées à la méconnaissance des règles relatives au financement des campagnes électorales par des personnes autres que les candidats eux-mêmes, sont définies par l'article L 113-1-II et III du Code électoral.

- A l'encontre des donateurs :
Les sanctions à l'encontre des donateurs qui ont méconnu l'article L 52-8 du Code électoral sont définies par l'article L 113-1-II du Code électoral qui dispose que :
« II. - Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L 52-8.

Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait ».

- A l'encontre de tout tiers qui effectue une dépense non autorisée par le candidat :

Les sanctions à l'encontre des personnes qui ont engagées des dépenses prévues par l'article L 52-12 du Code électoral, sans y avoir été autorisées par le candidat, sont définies par l'article L 113-1-III du Code électoral, qui dispose que :

« III. - Sera puni d'une amende de 3 750 € et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat, d'un binôme de candidats ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L 52-12 ».

Partie 3

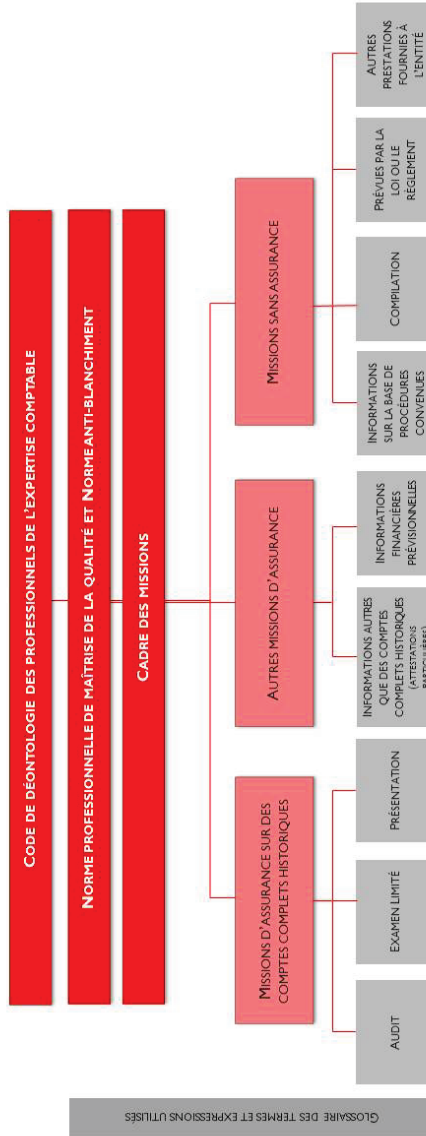
Les missions
relatives aux
comptes
de campagne

CHAPITRE 1

La mission légale de présentation
des comptes de campagne

1 Positionnement de la mission légale dans le cadre conceptuel des missions normalisées

SCHEMA GÉNÉRAL DU CADRE DE RÉFÉRENCE



La mission de présentation des comptes de campagne se situe dans le cadre des « Missions sans assurance prévues par la loi ou le règlement ».

2 La nature et les objectifs de la mission légale au regard des normes professionnelles

La mission du membre de l'Ordre est définie à l'article L 52-12 du Code électoral (loi du 15 janvier 1990, à jour de l'Ordonnance de décembre 2003 et du « paquet électoral » d'avril 2011) :

[...] Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour du scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et financements politiques son compte de campagne et ses annexes accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. Le compte de campagne est présenté par un membre de l'Ordre des experts comptables [...]; celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises. [...] Cette présentation n'est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu'il n'a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l'article 200 du Code général des impôts.

★ *Le cas des élections des représentants des français établis hors de France*

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L 52-12 du Code électoral, le compte de campagne doit être déposé à la CNCCFP avant 18 heures le quinzième vendredi qui suit le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

La mission légale du membre de l'Ordre consiste notamment à retracer l'ensemble des recettes et des dépenses engagées ou effectuées en vue de la recherche de suffrages et de l'élection, dans les documents proposés par la CNCCFP, selon l'élection en cause, sur la base des informations fournies par le candidat en s'assurant de sa concordance avec les pièces justificatives.

Le membre de l'Ordre dispose des pièces justificatives remise par le candidat et son mandataire. Il les classe selon l'ordre adopté pour leur comptabilisation et l'optimisation du contrôle du compte de campagne par la CNCCFP en vue de l'examen par le rapporteur.

La mission ne prévoit donc pas d'autre investigation que le constat de l'existence des pièces justifiant de l'intégralité des recettes et des dépenses, de leur enregistrement, **codification et classement en vue de leur examen par le rapporteur.**

Le compte de campagne porte la date à laquelle le membre de l'Ordre le remet au candidat et les signatures des deux protagonistes.

Une fois déposé à la CNCCFP, le compte ne peut, sauf erreur matérielle manifeste, être modifié et encore moins régularisé.

Le cadre comptable renseigné en concordance avec les pièces justificatives, accompagné des pièces justificatives dûment codifiées et classées, est remis au candidat qui doit faire parvenir l'ensemble à la CNCCFP dans le délai requis, pour son contrôle formel.

La CNCCFP contrôle les comptes de toutes les élections.

Le législateur a souhaité l'intervention de la profession pour la présentation de tous les comptes de campagne dans un objectif d'harmonisation de cette présentation et d'homogénéisation des raisonnements et des techniques comptables.

3 Les limites de la mission légale au regard des différents intervenants

Cette mission de présentation n'aboutit pas à l'expression d'assurance.

Le membre de l'Ordre n'a pas, dans son statut, à révéler les faits délictueux, par opposition au commissaire aux comptes. En revanche, en vertu de la « Norme anti-blanchiment », le membre de l'Ordre doit signaler, à TRACFIN, ses soupçons concernant des financements d'origines douteuses ou non justifiées, dont aurait pu bénéficier le candidat à une élection, dont il présente le compte de campagne.

✚ *Pour en savoir plus : se référer au « Recueil des principaux textes relatifs à la lutte contre le blanchiment », disponible sur www.bibliordre.fr.*

Il ne s'assure pas de l'exhaustivité, sauf incohérence, ni de la réalité des dépenses et des recettes devant être incluses dans le compte de campagne. Cette responsabilité revient personnellement au candidat. **Le candidat est le seul et unique responsable des renseignements fournis et de la sincérité de son compte.**

De son côté, le mandataire ne peut être rendu responsable du contenu du compte de campagne et des décisions prises relatives à la campagne (financement, dépenses, communication...).

Le candidat confirme la remise intégrale de tous les éléments permettant de retracer sa campagne et donc de présenter son compte de campagne dans les règles de l'art, par la signature d'une "lettre déclarative".

Le suivi des opérations financières de la campagne est assuré par le mandataire financier (personne physique ou association de financement électorale, personne morale). Il intervient obligatoirement depuis l'Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, quel que soit le mode de financement adopté par le candidat.

C'est donc à ce dernier qu'incombe l'obligation de tenir un journal de trésorerie et de rassembler les pièces justificatives et autres documents du compte de campagne et de fournir un bilan comptable de la campagne.

Il s'agit donc, pour le membre de l'Ordre, d'une mission légale dite de « présentation » de compte de campagne.

4 Textes professionnels applicables à la mission légale de présentation des comptes de campagne


La mission légale de présentation des comptes de campagne est soumise aux grands principes qui régissent la profession mais également à plusieurs règles spécifiques

4.1 Principes généraux

Toute mission de l'expert-comptable doit s'inscrire dans le respect des principes généraux édictés par trois textes incontournables régissant l'exercice des missions : le code de déontologie, la norme « maîtrise de la qualité » et la norme « anti-blanchiment ».

4.1.1 Code de déontologie des experts comptables

La déontologie de la profession recouvre l'ensemble des principes et règles éthiques qui gèrent et guident l'activité de l'expert-comptable, qu'elle soit exercée sous forme associative ou sous forme libérale.

 *Le Code de déontologie des experts comptables publié en 2007 a été repris par le décret n° 2012-342 du 30 mars 2012 (articles 141 à 169) relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable.*

✚ *Pour en savoir plus : se référer au guide « Exercice professionnel et Déontologie », 2016, disponible en téléchargement gratuit sur www.bibliordre.fr.*

4.1.2 Norme professionnelle de maîtrise de la qualité par les experts comptables

L'expert-comptable est soumis au respect de la norme « Maîtrise de la qualité » pour l'organisation et le fonctionnement de son cabinet.

Il existe trois guides de la maîtrise de la qualité qui peuvent être utilisés par les professionnels, selon qu'ils exercent dans une petite et moyenne structure, une structure comptant jusqu'à cinq experts comptables ou encore à titre individuel (libéral).

Ces guides méthodologiques d'application de la norme « Maîtrise de la qualité » présentent les concepts clés de la responsabilité de l'équipe dirigeante en matière de qualité au sein de la structure, les règles de déontologie pertinentes, l'acceptation et le maintien des relations clients et de missions particulières, les ressources humaines, la réalisation des missions, la surveillance et la documentation.

✚ *Pour en savoir plus : se référer aux guides de la maîtrise de la qualité disponibles en téléchargement gratuit sur www.experts-comptables.fr, rubrique Exercice professionnel/Normes ou sur www.bibliordre.fr.*

4.1.3 Norme anti-blanchiment

L'expert-comptable est également tenu de respecter la norme anti-blanchiment.

Il convient de se reporter avant tout à la norme incluse dans le référentiel normatif et au guide dédié qui reprend les différents textes applicables à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et indique au travers de cas pratiques les lignes directrices conjointes du Conseil supérieur de l'Ordre et de Tracfin sur la déclaration de soupçon.

- ✚ *Pour en savoir plus : se référer à l'ouvrage «Exercice professionnel et déontologie», Edition 2015, disponible en téléchargement gratuit sur www.experts-comptables.fr, rubrique Exercice professionnel et Déontologie ou sur www.bibliordre.fr.*

4.2 Zoom sur les incompatibilités

L'accomplissement de certaines fonctions et /ou activités par le membre de l'Ordre est de nature à créer des conflits d'intérêts susceptibles de porter atteinte à son indépendance. Dans cette perspective, les textes interdisent au membre de l'Ordre certaines fonctions ou restreignent certaines activités.

Ces règles, ajoutées à celles énoncées par le Code électoral relatives au rôle du mandataire et à celui du candidat²², comportent notamment l'impossibilité pour un membre de l'Ordre de détenir une délégation de signature sur les comptes bancaires de son client/candidat²³ ainsi que sur le compte du mandataire.

4.2.1 Incompatibilité avec la fonction de mandataire

Le Code électoral ajoute des contraintes qui viennent se superposer aux normes professionnelles et rendent « étanche » la frontière entre le rôle du mandataire et celui du membre de l'Ordre du candidat.

Le mandataire est la personne désignée par le candidat pour notamment percevoir les fonds de la campagne et payer les dépenses de cette dernière. Que ce soit par le biais de l'ordonnance de 1945 (interdiction de manier des fonds dans le cadre de ces missions) ou celui du Code électoral, le membre de l'Ordre, à titre professionnel, ne peut pas être mandataire d'un candidat (il peut, en revanche, accepter cette charge à titre personnel, acte « civil ») :

- il ne peut être le mandataire financier, personne physique, d'un candidat pour lequel il assure la mission de présentation du compte de campagne.

²² Voir ci-après

²³ Un élargissement au maniement de fonds est autorisé dans certaines situations sociales et fiscales et accompagné de mise en place de procédures spécifiques - se rapprocher du service juridique du CSOEC pour la faisabilité.

« ... le membre de l'Ordre chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer cette fonction... » (Art. 52-6 du Code électoral) ;

- il ne peut exercer les fonctions de président, de trésorier ou de responsable de l'association de financement électorale /mandataire, «personne morale » créée en vue de l'élection.
« ... l'expert -comptable chargé de la présentation du compte de campagne ne peut exercer les fonctions de président et de trésorier de cette association.... » (Art 52-5 du Code électoral).

4.2.2 Incompatibilité avec la situation de colistier

Les fonctions de direction et de gestion politique de la campagne électorale incombent exclusivement aux candidats et aux colistiers. Le colistier étant susceptible de remplacer le candidat en cas de carence, il est juridiquement considéré comme candidat notamment sur le plan du financement de la campagne (provenance des fonds, engagement des dépenses).

La loi indique que le candidat doit déposer son compte de campagne présenté par un membre de l'Ordre des experts comptables. L'interprétation stricte du texte impose de ne pas superposer les deux qualités de candidat et de membre de l'ordre et de considérer qu'il y a deux personnes distinctes.

Même si la loi électorale est muette sur ce point, la position de la jurisprudence, ainsi que celle de la CNCCFP, autorité chargée du contrôle des comptes, est très ferme vis-à-vis des colistiers. La jurisprudence considère qu'il y a incompatibilité entre le rôle du membre de l'Ordre, qui est chargé par le candidat tête de liste de présenter le compte de campagne, et la situation de colistier /candidat sur cette même liste.

Le membre de l'Ordre ne doit pas être inscrit sur la liste électorale d'un candidat pour les élections plurinominales et remplir la mission légale de présentation de compte de campagne.

4.2.3 Incompatibilité avec la fonction de salarié ou d'associé d'un candidat

Si le candidat exerce la fonction du membre de l'Ordre, il ne peut présenter lui-même son compte de campagne. Aucun associé de sa structure d'exercice professionnel, ou ses collaborateurs, ne peut présenter son compte de campagne.

4.3 Les relations avec le candidat

4.3.1 Relations politiques

L'indépendance peut parfois être remise en cause lorsque le membre de l'Ordre assume des responsabilités politiques en lien direct avec le parti politique qui soutient le candidat.

La Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes a défini dans les commentaires de son avis technique d'avril 2012 les situations susceptibles de remettre en cause l'indépendance ou l'apparence de l'indépendance d'un membre de l'Ordre.

Le membre de l'ordre présentant un compte de campagne d'un candidat soutenu par un parti politique/le commissaire aux compte de ce même parti

Parmi les situations susceptibles de remettre en cause l'indépendance, ou l'apparence d'indépendance, des commissaires aux comptes d'une formation politique, il convient de citer notamment celles où ceux-ci seraient :

- membres d'un organe directeur du parti ou groupement ou d'une entité entrant dans le périmètre défini à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée ;
- titulaires d'un mandat électif national ou européen (sénateur, député, parlementaire européen) ;
- membres d'un conseil régional ou général, ou d'une assemblée équivalente ;
- experts comptables de la formation politique ou d'une entité entrant dans le périmètre défini à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée ;
- experts comptables présentant le compte de campagne à l'élection présidentielle d'un membre de la formation politique, ou d'un nombre significatif de comptes de campagne de candidats présentés ou soutenus par la formation politique ;
- mandataires financiers ou membres d'une association de financement de la formation politique.

Avis technique de la CNCC d'avril 2012

Afin de préserver son indépendance, le membre de l'Ordre, qui présente le compte de campagne d'un candidat, notamment à une élection majeure (présidentielle ou européenne) dont la campagne est financée par un parti politique, doit se garder de certifier les comptes dudit parti politique en qualité de commissaire aux comptes.

4.3.2 Cas particulier des comités de soutien qui ont le statut de parti politique

Des comités de soutien peuvent se constituer à l'occasion d'une campagne électorale pour soutenir un ou plusieurs candidats et ont souvent une vie éphémère. Pour pouvoir remplir leur rôle de soutien visé et avoir le statut de « parti politique », ils doivent obligatoirement respecter les règles relatives au financement de la vie politique. Dans ce cadre deux conditions sont notamment impérative : désigner un mandataire financier et désigner les deux commissaires aux comptes qui auront accepté de certifier leurs comptes d'ensemble de la formation politique. La CNCCFP a donc connaissance de l'identité de ces deux professionnels pour chaque comité de soutien qui déposerait ses comptes d'ensemble individuellement ou de la formation politique qui retracerait les comptes de ces entités dans le cadre de l'établissement de comptes d'ensemble « consolidés » de la formation politique.

Rien n'interdit un comité de soutien qui s'est créé à l'occasion d'une campagne, qui a recueilli des dons et qui a soutenu un ou plusieurs candidats, de décider de mettre un terme à son existence et de procéder à sa liquidation avant la date prévue de la fin de l'exercice comptable et de disparaître de la vie politique.

Face à cette situation, la CNCCFP risque de ne pas pouvoir contrôler les comptes annuels qui ne lui seraient pas déposés au 30 juin de l'année suivant une élection et de ce fait de ne pas pouvoir contrôler par ricochet :

- l'effectivité du remboursement d'un prêt éventuel qu'un candidat aurait souscrit auprès de cette formation politique lors de la campagne ;
- la légalité des dons recueillis (les donateurs personnes morales sont interdits et les personnes physiques doivent respecter le plafond annuel des dons).

4.4 Zoom sur les honoraires


Les honoraires du membre de l'Ordre, relatifs à la mission légale, peuvent être retracés dans le compte de campagne et payés par le mandataire, par le candidat s'il n'y a pas de mandataire ou par sa formation politique.

Les honoraires du membre de l'Ordre sont donc éligibles au remboursement forfaitaire de l'Etat, lorsque les dépenses du candidat entrent dans ce dispositif (plafond des dépenses, pourcentage de voix, éligibilité, etc.). Ils ne peuvent toutefois pas être un motif de rejet pour dépassement du plafond des dépenses.

Attention :

Dans le guide du candidat et du mandataire de la CNCCFP il est stipulé : « en application de l'article L.52-15 du code électoral, la commission arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L.52-11-1. Les honoraires de l'expert-comptable au titre de la mission légale de mise en état d'examen du compte de campagne ne constituent pas une dépense en vue de rechercher le suffrage des électeurs mais peuvent être inscrits au compte de campagne. En application de son pouvoir d'appréciation, la commission est susceptible de réformer une partie de ces honoraires, après procédure contradictoire, si ces honoraires sont d'un montant élevé au regard des caractéristiques du compte déposé, s'il ne comprend que quelques opérations sans que des difficultés particulières ne soient invoquées. »

 *Article 155 du Code de déontologie*

 *Article 24 de l'Ordonnance de 1945*

Le paiement des honoraires de la mission légale ne peut être subordonné à l'obtention du résultat de l'élection, ni même à celui de l'obtention du remboursement forfaitaire de l'Etat par le candidat.

Le respect de la règle d'indépendance suppose également que les honoraires relatifs à des travaux effectués soient réglés par les clients dans les délais usuels. En tout état de cause, le dépôt du compte de campagne, devant intervenir dans les 10 semaines à compter du premier tour de scrutin, le paiement des honoraires doit avoir lieu dans ce délai s'ils sont retracés dans le compte de campagne.

Le membre de l'Ordre doit veiller à la facturation de ses honoraires pour la mission légale. D'une part, le mandataire doit réclamer l'établissement de

toutes les factures correspondantes à des prestations effectuées et d'autre part, les régler avant le dépôt du compte de campagne.

Le membre de l'Ordre doit être mis en garde d'effectuer une mission à titre gratuit ou à un tarif anormalement bas par rapport au travail effectué. D'une part, son apparence d'indépendance pourrait être mise en cause, un don à un candidat politique pouvant laisser supposer un service futur en retour. D'autre part, en cas de litige, l'assurance professionnelle de responsabilité civile, ne peut jouer s'il y a absence de facturation ou même sous facturation **et donc pas de lien avéré ni prouvé avec une activité professionnelle normalement exercée.**

La non-facturation n'est pas une cause d'exonération de responsabilité civile professionnelle du membre de l'Ordre.

La Commission Nationale des Comptes de campagne et des Financement Politiques a signalé au CSOEC des cas de facturations manifestement exagérés concernant les honoraires du membre de l'Ordre :

A titre d'exemple la CNCCFP a considéré en effet que les honoraires, pour la mission légale de présentation, ne devraient pas être supérieurs à 500 euros si ce montant représentait plus de 50 % des dépenses.

Il est donc recommandé aux membres de l'Ordre de bien dissocier, dans le contrat et dans la facturation des honoraires, les travaux accessoires et/ou connexes de ceux relatifs à mission légale de présentation tels qu'ils sont prévus par le législateur.

5 L'organisation de la mission

L'objectif général est d'assurer la qualité et l'efficacité dans le déroulement de la mission, compte tenu :

- des demandes du candidat ;
- des impératifs externes : délais, légaux ou non légaux ;
- des contraintes liées à l'organisation de la structure d'exercice professionnel.

Ces deux étapes dépendent étroitement des informations collectées lors de la phase de prise de connaissance et notamment en termes de :

- définition précise de la mission : nature des travaux, volumes, calendrier d'intervention, constitution de l'équipe d'intervenants ;

- identification des axes de la mission : insertion éventuelle des points spécifiques dans le programme de travail.

Elle conduit à :

- planifier la mission en répartissant et en déléguant les travaux ;
- établir le dossier de travail ;
- prendre en compte les délais pour obtenir les entretiens avec les interlocuteurs pertinents ;
- établir éventuellement un programme de travail spécifique ;
- ponctuer autant que de besoin la mission par une revue indépendante qui permet un contrôle continu de la qualité tout au long de la mission.

5.1 L'acceptation de la mission

Article 150 du Code de déontologie

Une fois le compte déposé à la CNCCFP, le compte de campagne ne pourra être ni modifié ni régularisé, ni par le candidat, ni par le membre de l'Ordre.

La responsabilité du membre de l'Ordre pouvant être engagée sur le plan de la présentation, du classement et de la mise correcte en vue de l'examen par le rapporteur, le membre de l'Ordre devra refuser ses services à tout candidat s'il estime notamment ne pas avoir le temps nécessaire à effectuer la mission de présentation dans les règles exigées par l'article L 52-12 modifié.

Le membre de l'Ordre ne peut accepter la mission de présentation du compte de campagne d'un candidat à une élection politique que s'il est indépendant et compétent et si la mission peut être réalisée en conformité au nouveau référentiel normatif, notamment avec la Norme Professionnelle de Maîtrise de la Qualité (NPMQ), et les règles du code de déontologie.

En raison des risques particuliers liés à l'environnement relationnel et politique de la mission légale de présentation des comptes de campagne, mais aussi et surtout en raison des responsabilités professionnelles attachées aux travaux du membre de l'Ordre, **il est indispensable d'être attentif aux critères d'acceptation d'une nouvelle mission.**

La CNCCFP considère que, dans le cadre de la mission de présentation d'un compte de campagne, le visa du membre de l'Ordre est une formalité substantielle de la réglementation dont le non-respect, sauf cas de force majeure, entraîne le rejet du compte de campagne.

Dans le cas où le membre de l'Ordre est appelé à remplacer un confrère, il conviendra, en outre, de respecter la procédure édictée par le Code de déontologie, prévoyant une information du confrère en cas de reprise du dossier. Avant d'entrer en fonction, il obtiendra la justification du paiement des honoraires dus à son prédécesseur. Il s'abstiendra de toute critique d'ordre professionnel à l'égard de son prédécesseur.

Chaque fois que l'exécution d'une mission nécessite des compétences techniques particulières, le membre de l'Ordre doit se faire assister par un spécialiste possédant les compétences requises.

5.2 Le contrat

Lorsque le membre de l'Ordre accepte une mission de présentation de comptes de campagne, il fait une confirmation. Il définit avec le candidat, ou son mandataire, la nature et l'objectif de la mission.

Il effectue une prise de connaissance de documents ou d'informations émanant des comptes du candidat.

À l'issue de cette prise de connaissance le membre de l'Ordre rédige son contrat. Il mentionne les procédures à mettre en œuvre et les conditions de la réalisation de sa mission. Ce contrat doit être signé par le candidat et le membre de l'Ordre.

Ces modalités déterminées dans le cadre des dispositions légales et de la jurisprudence ne sont ni normalisées, ni codifiées.

Néanmoins, il y a un certain nombre d'éléments que doit contenir ce contrat :

- les objectifs et les axes de la mission ;
- la nature et l'étendue des investigations ;
- les documents, informations et entretiens demandés ;
- les noms des intervenants ;
- le calendrier des travaux ;

- le montant des honoraires.

La conception, la mise en œuvre et l'exécution doivent s'inscrire dans le cadre normalisé de l'exercice professionnel du membre de l'Ordre fixé par le Code de déontologie et le référentiel normatif de la profession.

Il est fortement recommandé au membre de l'Ordre de rappeler au candidat sa responsabilité sur la production des documents nécessaires à l'établissement de son compte de campagne et sur son rôle quant au dépôt du compte dans les délais requis auprès de la CNCCFP.

5.3 Planification de la mission

Chaque mission est rythmée par le respect des échéances impératives : date d'ouverture des « campagnes », générale et officielle, date de l'élection, date de dépôt du compte de campagne.

★ ***Le cas des élections des représentants des français établis hors de France***

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L 52-12 du Code électoral, le compte de campagne doit être déposé à la CNCCFP²⁴ avant 18 heures le quinzième vendredi qui suit le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

En outre, la répartition des travaux d'ordre administratif et comptable, entre le candidat, son mandataire et le membre de l'Ordre, permet de déterminer la fréquence optimale d'intervention des deux parties. Sur ce point, la structure d'exercice professionnel peut être amenée à définir avec le candidat des règles précises en termes de communication des documents comptables ou de visites de contrôle.

La planification conduit à l'établissement du planning du dossier :

- planning des interventions ;
- planning du suivi comptable ;
- calendrier pour l'élaboration du compte ;
- classement des justificatifs dûment codifiés ;
- remise du compte de campagne au candidat.

²⁴ 36 rue du Louvre 75042 Paris Cedex 1

Elle peut également conduire à l'établissement d'un planning des obligations pour le candidat ou le mandataire. Afin de mener à bien cette mission dans le délai imparti, le membre de l'Ordre doit pouvoir confier certaines tâches à ses collaborateurs.

Le membre de l'Ordre organise et programme l'exécution de sa mission. Cette démarche lui permet d'assurer une affectation adéquate des collaborateurs aux missions.

Il pourra déléguer une partie de ses travaux en fonction :

- du volume des opérations ;
- des délais à respecter ;
- du niveau de qualification des travaux à effectuer ;
- de la complexité des problèmes à résoudre.

Pour les élections locales, l'équipe se limite le plus souvent à un collaborateur supervisé par le membre de l'Ordre. Une bonne partie des contrôles peut être déléguée au collaborateur.

La délégation ne constitue en aucun cas un transfert de la responsabilité du membre de l'Ordre.

6 Travaux de la mission de présentation des comptes de campagne

6.1 Appréciation de l'organisation comptable de la campagne

Le membre de l'Ordre doit pouvoir mesurer l'apport du candidat et du mandataire. Pour mettre en place une organisation fiable, le professionnel doit poursuivre les objectifs suivants :

- définir un plan de comptes adapté (comptabilité générale et éventuellement analytique) et vérifier l'adéquation des comptes du plan de compte avec le modèle de présentation proposée par la CNCCFP ;
- apprécier ou organiser, le cas échéant, le service administratif et comptable du mandataire financier ;

- former, le cas échéant, le mandataire et le personnel comptable ;
- prévoir la relation entre le candidat, le mandataire et la structure d'exercice professionnel ;
- éventuellement participer à l'informatisation de la comptabilité.

6.1.1 Plan de comptes adapté

Le membre de l'Ordre veille à ce que la liste des comptes proposée réponde aux :

- nécessités d'établissement du compte de campagne ;
- besoins d'information du candidat : connaissance des évolutions significatives de ses recettes et dépenses, avec éventuellement distinction par nature de ressources, par lieu géographique, etc. ;
- besoins de contrôle du membre de l'Ordre ;
- besoins de contrôle de la CNCCFP.

Le membre de l'Ordre conseille au mandataire la méthode comptable la plus appropriée : comptabilité d'engagement ou de trésorerie, en cours de campagne, étant précisé qu'à la fin de la mission, il est tenu compte de l'encaissement de la totalité des recettes et du règlement de la totalité des dépenses. Il est important de souligner que des factures non réglées à la date de dépôt du compte sont une cause de rejet du compte de campagne.

6.1.2 Organisation administrative et comptable

Dans le cadre des missions relatives aux comptes de campagne, il n'existe que très rarement un service administratif et comptable. La nouvelle responsabilité du membre de l'Ordre eu regard de l'article L 52-12 implique de conseiller le candidat ou le mandataire en termes d'organisation administrative et comptable - si le mandataire (ou une autre personne, autre que le membre de l'Ordre) assure tout ou partie des enregistrements comptables.

Quelques principes de base peuvent être rappelés en matière d'organisation administrative :

- établissement des documents (reçus de dons, mentions obligatoires sur le papier à en-tête, etc.) ;

- procédures d'autorisation de dépenses et de signature des documents ;
- procédures de contrôle des documents ;
- méthodes d'identification et de classement des documents.

Si le membre de l'Ordre est contacté avant le début des opérations financières, il peut conseiller au mandataire qu'il soit établi un relevé de banque après chaque opération, par son établissement financier.

Les procédures de classement et d'annotation des documents sont particulièrement importantes pour le bon contrôle des opérations. Le membre de l'Ordre pourra conseiller le préposé à la tenue de la comptabilité afin que celui-ci prépare la comptabilisation des opérations dans les règles de l'art selon par exemple un modèle de fiche « pièce comptable ».

★ *Il est très fortement recommandé de renseigner le motif électoral des dépenses.*

En matière d'organisation comptable, lorsqu'un comptable occasionnel prend en charge tout ou partie des enregistrements comptables, le membre de l'Ordre s'assure que la personne à qui incombe ce travail a les compétences nécessaires. Cette appréciation fait partie de la phase de prise de connaissance car de son résultat peut dépendre une orientation différente de la répartition des tâches et des travaux de contrôle, en cours et en fin de campagne, plus ou moins approfondis.

Spécificité de la mission légale de présentation

Bien que le membre de l'Ordre ne soit pas responsable de l'exhaustivité des dépenses ou des recettes de campagne, le membre de l'Ordre doit notamment s'assurer, en fin de mission, de l'existence et de l'exhaustivité des pièces justificatives, par rapport à tout engagement contracté au nom du candidat avec son accord et correspondant aux mouvements financiers apparaissant au compte bancaire, aux soutiens des formations politiques et aux concours en nature reçus.

6.1.3 Formation du personnel sous la responsabilité technique du mandataire

Les insuffisances relevées lors de la prise de connaissance sur ce point peuvent conduire le membre de l'Ordre à demander au mandataire d'assurer une formation complémentaire à la personne qui a en charge les enregistrements comptables, ou de procéder à son remplacement.

La formation peut être réalisée par la structure d'exercice professionnel. Elle permet d'assurer une meilleure adéquation entre la formation reçue et la méthodologie de la structure d'exercice professionnel.

En outre, il convient de recommander à la personne chargée des travaux d'enregistrements comptables (mandataire ou préposé) de faire appel aux intervenants de la structure d'exercice professionnel, dès qu'une difficulté apparaît (ex. : en cas de problème de codification).

6.2 Contrôle de la régularité en la forme

Ce contrôle prend une importance décisive au regard de la nouvelle définition de l'article L 52-12 du Code électoral et de la responsabilité confiée au membre de l'Ordre de la préparation pour mise en état d'examen par le rapporteur.

6.2.1 Justification des comptes

La justification des comptes est une technique de contrôle qui s'appuie sur les travaux suivants :

- assurer la décomposition du solde en éléments dûment identifiés ;
- vérifier la totalisation des composantes du solde ;
- apprécier les composantes du solde : date, montant, libellé, échéance, etc. ;
- analyser l'imputation des origines de ces composantes (journal concerné) ;
- rechercher, dans certains cas, l'exhaustivité des opérations composant les soldes.

La personne chargée de la tenue de la comptabilité s'assurera, en fonction de la procédure d'enregistrement prévue, des éléments suivants :

- existence de pièces justificatives requises dans le cadre de la mise en état d'examen du compte de campagne. Est considérée comme pièce justificative tout document établi par le mandataire ou reçu par lui et explicitant l'opération financière réalisée par le mandataire : facture, ticket de caisse, avoir, devis, bon de livraison, de réception, document bancaire, etc. ;

- imputation comptable correcte ;
- enregistrement dans la bonne période.

On rappellera que l'ensemble des opérations monétaires de la campagne doit transiter par le compte bancaire unique, obligatoirement ouvert par le mandataire et de préférence dès sa nomination. Ce compte bancaire est réservé à l'élection.

Cette formalité est qualifiée de « substantielle » par la Commission nationale des comptes de campagne. Seuls quelques paiements de « menues dépenses » sont tolérés de la part du candidat. (Voir chapitre 3 - Les dispositions législatives et réglementaires appliquées)

Un soin particulier sera notamment apporté aux points listés ci-après.

6.2.1.1 Pour les recettes

- Vérification de la délivrance des reçus concernant les dons.
- Vérification de l'existence des photocopies de tout chèque supérieur à 150 euros représentant les recettes perçues et notamment de l'adéquation entre les dons reçus et les plafonds autorisés.
- Bonne prise en compte des règles liées au quantum des dons et à leur nature : chèques, virement, prélèvement, CB ou espèces, avantages en nature.
- Identité des donateurs et le respect des prescriptions légales.
- Vérification des dispositions, notamment de l'article L 52-8 du Code électoral concernant les actes et documents émanant du mandataire et destinés aux tiers.
- Apports réalisés par le candidat, son suppléant, son remplaçant, et/ou les colistiers.
- Vérification, pour certains candidats, de la communication de l'attestation IRFM. Conformément aux dispositions de l'article L 52-8-1 du Code électoral, créé par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013, « *aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat.* »

Dans la mesure du possible, et dès cette période, l'estimation des avantages en nature et des contributions des partis ou groupements

politiques devra être réalisée et les rapprochements bancaires effectués mensuellement, voire bimensuellement ou hebdomadairement.

6.2.1.2 Pour les dépenses

Un soin particulier sera apporté à l'enregistrement des pièces comptables et aux mentions à faire figurer pour la présentation du compte :

- renseignement des pièces comptables des dépenses ;
- références du paiement, ou de l'état d'évaluation d'un concours, imputation comptable ;
- classement des pièces comptables selon :
 - leur nature (numéro de compte) ;
 - en fonction de leur origine : dépenses réglées par le mandataire, par le candidat ou par une formation politique ainsi que les concours en nature.

La vérification de la bonne exécution de la réalisation de ces conditions de forme devrait être un gain de temps précieux lors de la phase d'établissement du compte de campagne.

Rapprochement avec les pièces justificatives

Effectué par épreuves, au cours de la période de suivi de campagne, le contrôle devra être en revanche effectué exhaustivement, sauf exception, dans le cadre de la mission de présentation, compte tenu du volume des écritures. Rappelons en effet que « le compte de campagne et ses annexes doivent être présentés par un membre de l'Ordre. Celui-ci met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises : justificatifs des recettes ainsi que de toutes les factures et autres documents permettant d'établir le montant des dépenses payées (ou effectuées par le candidat/menues dépenses) ou pour son compte. Tous les comptes, et les documents joints, sont systématiquement examinés par les contrôleurs de la CNCCFP. Cette étape est indispensable au contrôle de la CNCCFP et toute erreur ou omission, ou même simplement une pièce comptable insuffisamment renseignée, sera source d'interrogation par le rapporteur. Deux approches doivent être menées parallèlement pour assurer le contrôle des enregistrements comptables :

- *d'une part, préalablement au contrôle des comptes, par l'analyse des journaux mensuels (exhaustivité) ;*
- *d'autre part, lors du contrôle des comptes, par analyse des enregistrements comptables (régularité).*

Un soin tout particulier est apporté aux libellés des « opérations diverses » s'il en existe. Dans le cas où le membre de l'Ordre n'est pas chargé de la tenue comptable, il pourra toutefois conseiller très utilement le préposé dans cette étape incontournable de vérification.

6.2.2 Note de synthèse relative aux écritures comptables

Bien que la mission de présentation du compte de campagne soit une mission limitée à une mise en forme des informations transmises par le candidat, le membre de l'Ordre essaiera, dans la mesure du possible, de prévenir les questions des organismes de contrôle et procédera à un examen critique des postes de dépenses.

A ce titre, les informations recueillies à l'occasion de la prise de connaissance, et éventuellement des entretiens en cours de campagne, devraient s'avérer très utiles.

Le membre de l'Ordre rapprochera les éléments comptables en sa possession des faits notoirement connus, par exemple :

- une opération d'envoi par poste de plaquettes publicitaires devrait comprendre tous les frais relatifs à la fabrication de cette plaquette (conception, papier, impression, photogravure, photocomposition, mise en page, etc.) et ceux relatifs à l'expédition (enveloppes, routage, poste, etc.). Le membre de l'Ordre, remarquant l'absence d'un poste de dépense, interrogera le candidat afin de s'assurer de l'absence justifiée de la dépense ;
- le candidat peut avoir prévu de tenir, par exemple, cinq réunions électorales et avoir engagé des frais pour ceux-ci ; trois sont annulées. Le membre de l'Ordre, après confirmation du candidat, n'introduira dans les comptes que les frais relatifs aux deux réunions qui auront été effectivement tenues.

Dans le cadre d'une mission de tenue de comptabilité le membre de l'Ordre prépare une note de synthèse, reprenant tous les points sur lesquels il s'interroge, en vue du prochain entretien qu'il aura avec le mandataire pour l'aider à établir son bilan.

Une fois les travaux d'enregistrement et de contrôle comptables effectués, le membre de l'Ordre peut aider le mandataire à établir son bilan financier.

Le travail consistera à mettre en forme, dans le respect des préconisations de la CNCCFP ou de la jurisprudence, les informations transmises par le candidat.

Ces informations n'intègrent pas les évaluations des avantages en nature. Elles correspondent à l'enregistrement comptable de tous les mouvements financiers passés par le compte bancaire unique du mandataire et la vérification que tous les menus frais engagés directement par le candidat lui ont bien été remboursés par le compte bancaire de la campagne.

Le résultat de ce bilan comptable et financier ne peut être comparé au compte de campagne proprement dit qui intègre la totalité des dépenses et des recettes quelles qu'en soient l'origine et la qualité.

6.3 Travaux de fin de mission

6.3.1 Entretien de fin de mission

Celui-ci doit être préparé sur la base de la note de synthèse, et de la liste des points en suspens.

Il consiste :

- à présenter le projet de compte au candidat et à en faire un commentaire ;
- à résoudre les points en suspens ;
- à arrêter le compte définitif.

Le membre de l'Ordre exerce son devoir de conseil en prévenant le candidat du type de dépenses devant figurer dans le compte de campagne et de leur mode de financement. **Mais il ne peut, en aucun cas, entraver la liberté du candidat qui reste responsable de toutes les dépenses introduites ou non introduites dans son compte de campagne.** Il doit y retracer toutes les dépenses et ressources indiquées par le candidat et y joindre les justificatifs.

Les points traités au cours de cet entretien ayant, en principe, un caractère important, un compte rendu officiel d'entretien formalisant les positions prises sera établi.

6.3.2 Revue de la mission

La « revue de la mission » de présentation du compte de campagne consiste à examiner si :

- la mission de présentation du compte a été réalisée conformément aux normes professionnelles et aux règles du code de déontologie ;
- les questions importantes ont été identifiées pour faire l'objet d'un examen plus approfondi ;
- des consultations appropriées ont été initiées et leurs conclusions ont été consignées dans la documentation et mises en application ;
- il existe un besoin de réviser la nature, le calendrier et l'étendue des travaux effectués ;
- les travaux effectués qui permettent d'étayer les conclusions sont correctement consignés dans la documentation ;
- les éléments à caractère probant obtenus sont suffisants et appropriés pour étayer le rapport ;
- les objectifs des procédures mises en œuvre pour réaliser la mission ont été atteints.

6.3.3 Remise du compte de campagne définitif

L'entretien avec le candidat peut conduire à une décision de modification du projet de compte de campagne.

Le membre de l'Ordre consacrera une attention particulière aux modifications et à leur impact sur le compte de campagne ainsi qu'à la présentation équilibrée ou excédentaire du compte et des annexes.

Le candidat reste totalement responsable de son compte de campagne, notamment lorsque celui-ci se trouverait présenté en déséquilibre.

Le membre de l'Ordre lui aura préalablement rappelé, dans son contrat, l'impossibilité de présenter le compte en déficit.

En revanche, le candidat est également totalement libre de la dévolution du solde positif du compte au regard du choix de la structure bénéficiaire, dans le respect des règles en vigueur.

La responsabilité du membre de l'Ordre a été renforcée par la modification de l'article L 52-12 du Code électoral.

En conséquence, si au cours de ses travaux, le membre de l'Ordre relevait des anomalies non éclaircies au cours de l'entretien de fin de mission, ce dernier pourrait, soit en faire état, dans un rapport au candidat, indépendamment du compte de campagne sous forme de commentaires ou de constatations factuelles, soit indiquer ses « réserves » sur le compte lui-même, dans la partie « commentaires du membre de l'Ordre » réservée à cet effet, en fonction de l'importance significative de ces dernières. Le professionnel ne devra pas hésiter à renseigner cette zone « commentaires » du compte de campagne, sur tous les points susceptibles d'engager sa responsabilité professionnelle.

Le compte de campagne est arrêté sous la seule responsabilité du candidat. Le compte est le reflet de ses décisions de campagne.

Le candidat demeure responsable de la sincérité du compte et le confirme dans une lettre déclarative dont la remise est prévue dans le contrat du membre de l'Ordre, signé par les deux parties. Cette lettre déclarative engage la responsabilité du candidat quant à l'exhaustivité des pièces et des informations fournies au mandataire et au membre de l'Ordre.

Le membre de l'Ordre remet le compte de campagne au candidat dans les délais requis. Ce compte est daté et signé par le membre de l'Ordre²⁵ et par le candidat ou les deux candidats pour les élections départementales.

La mission de présentation du compte de campagne, confiée au membre de l'Ordre, consiste essentiellement en une « mise en forme et en état d'examen pour le rapporteur » des données collectées par le candidat, conformément à la volonté du législateur. **Par conséquent, le membre de l'Ordre ne peut exprimer aucune « assurance » à l'issue de sa mission.**

Vis-à-vis du candidat, par l'acceptation de la mission légale, le membre de l'Ordre doit assumer toutes ses obligations professionnelles, mais celles-ci ont notamment une limite impérative prévue par le Code électoral, toujours dans le 2^e alinéa de l'article L 52-12 du Code électoral modifié par l'Ordonnance du 8 décembre 2003 et par le paquet électoral d'avril 2011.

« Au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant premier le tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste, présent au premier tour, dépose à la Commission nationale des Comptes de campagne et Financements Politiques son compte de campagne et ses annexes, présentés par un membre de l'Ordre des experts comptables. »

²⁵ Dans les sociétés d'expertise comptable, les travaux sont assortis de la seule signature du membre de l'Ordre, personne physique, ayant conduit la mission, ainsi que de la signature sociale.

Le membre de l'Ordre devra veiller à ce que le dossier complet du compte de campagne parvienne au candidat suffisamment tôt pour que ce dernier puisse le déposer, ou l'expédier, dans les délais légaux, à la CNCCFP.
Le candidat est seul responsable de son dépôt matériel et dans les délais requis, à la CNCCFP.

6.3.4 Note de synthèse définitive

Cette étape est pertinente dans le cadre de compte de campagne important (présidentielles, européennes, régionales).

La clôture du dossier consistera essentiellement à :

- s'assurer que le dossier est complet ;
- s'assurer que le dossier comprend la justification des travaux effectués ;
- s'assurer que la note d'honoraires a bien été établie et que son montant a bien été introduit dans le compte de campagne si telle est l'option choisie.

Le membre de l'Ordre établira une note de synthèse clôturant ses travaux, note qui sera jointe au dossier de travail de la campagne.

6.3.5 Lettre déclarative ou d'affirmation

Le candidat remettra au membre de l'Ordre une lettre déclarative dans laquelle il confirme qu'il a communiqué l'intégralité des pièces justificatives, registres, documents, informations sur les avantages en nature, etc., se rapportant à sa campagne électorale et à la recherche de suffrages.

Il confirme que les dépenses engagées l'ont été sous le couvert de son autorisation et que les recettes de campagne sont en conformité avec le Code électoral. Dans le cadre d'un soutien par un parti politique, le candidat peut indiquer le montant de l'évaluation des actions dont il a pu bénéficier par le biais de son parti.

Le candidat confirme également le montant des factures restant dues aux fournisseurs et le montant éventuel des factures qu'il a pu émettre et non encore encaissées.

Cette lettre déclarative doit être conservée dans le dossier de l'expert-comptable.

6.4 Documentation des travaux

Il est souvent possible pour les élections municipales, départementales, législatives et sénatoriales, de conserver une copie intégrale des comptes et pièces justificatives déposées. Pour les régionales, européennes et présidentielles, en raison du volume des pièces justificatives, le membre de l'Ordre sera amené à utiliser son jugement professionnel pour déterminer les copies à conserver. S'il souhaite conserver l'exhaustivité des copies des pièces, en vue d'aider le candidat à apporter des réponses détaillées et étayées par des preuves concrètes au questionnement post-dépôt du compte, par la CNCCFP, il pourra opter pour la dématérialisation de ces pièces.

Le membre de l'Ordre établit la fiche signalétique du dossier de travail et se fait communiquer un certain nombre de documents « permanents » indispensables à sa mission : budget plafond de la campagne, appartenance à un parti politique, comité de soutien, sources de financement et ressources attendues, identité du mandataire et de ses délégués²⁶, etc.

Le dossier doit s'enrichir dans le cadre du processus permanent de contact avec le candidat et de réalisation des missions. Il sera mis à jour à la clôture de la mission par la remise du compte de campagne, la réception de la lettre déclarative du candidat et du règlement des honoraires.

²⁶ Les délégués concernent uniquement les élections des députés représentant les français établis hors de France

CHAPITRE 2

Les missions connexes
à la mission de présentation

La mission « connexe » de conseil trouve sa raison d'être dans la complémentarité à tous les instants de la démarche comptable que constitue la mission légale de présentation et chaque volet de la mission est proposé chaque fois qu'un besoin le justifie. La mission connexe, en soutien de la mission légale, est primordiale pour la bonne exécution des travaux comptables lorsque ni le candidat, ni le mandataire ne sont des professionnels de la comptabilité.

Le candidat peut en effet souhaiter confier d'autres travaux que ceux découlant de l'obligation légale ou solliciter les conseils à son membre de l'Ordre. Un contrat distinct de celui relatif à la mission légale, dite « mission connexe », doit alors préciser les tâches confiées au membre de l'Ordre.

Les honoraires relatifs à la mission connexe devront être distingués de ceux liés à l'accomplissement de la mission légale de présentation.

Le coût des prestations de conseil et d'accompagnement liées aux conseils budgétaires, financiers et juridiques devra obligatoirement figurer dans le compte de campagne.

1 Examen de la situation du candidat

Avant d'accepter une mission connexe (missions accessoires à la présentation du compte) et en vue de définir la nature même de celle-ci, le membre de l'Ordre appréhende un certain nombre de paramètres concernant le candidat (candidat unique, tête de liste ou encore binôme de candidat), l'élection, l'avancement de la campagne et les qualités des travaux du mandataire financier, s'il ne l'a pas déjà fait pour la mission légale.

Cette prise de connaissance du candidat et de son environnement est importante dans le cadre d'une mission touchant aux comptes de campagne, car elle constitue un des éléments qui permettra au professionnel de comprendre les besoins de conseil du candidat en matière d'organisation budgétaire et financière, en matière juridique, ou bien encore en ce qui concerne les clôtures diverses et obligatoires de l'après campagne.

Cette prise de connaissance est indispensable et doit se situer en amont de la date de l'élection pour toutes les missions accessoires directement liées au déroulement de la campagne. Le membre de l'Ordre doit alors être désigné au plus tôt dans la campagne. Les missions connexes sont, pour

leur part, indépendantes du déroulement de la campagne. Elles sont autonomes ou postérieures au dépôt du compte de campagne.

Dans un objectif de missions accessoires destinées à apporter un soutien au mandataire sur les plans comptable et financier, une rencontre à trois, avec le candidat et son mandataire financier, est un élément essentiel de la prise de connaissance et de l'appréciation des moyens que se donne le candidat. Elle permet au membre de l'Ordre :

- de connaître l'environnement de la campagne ;
- d'apprécier la qualité de l'organisation administrative du candidat : système comptable, système informatique, méthodes de classement des pièces, planification et sensibilisation à la nécessité de recenser les manifestations, avantages en nature, etc. ;
- de collecter les documents nécessaires aux missions connexes.

Dans le cadre d'une élection importante, le membre de l'Ordre peut rencontrer d'autres personnes travaillant dans l'entourage du candidat et notamment la personne responsable des tâches administratives et comptables. L'objectif est de s'entretenir avec ces interlocuteurs, chargés théoriquement du suivi et de la tenue comptable, pour définir les besoins et obtenir le maximum d'informations de leur part. Il s'agit de connaître leur degré de connaissance des règles régissant le financement des campagnes électorales, les règles comptables, leur capacité à les appliquer.

Les questions pourront porter sur l'organisation administrative et sur les règles applicables en matière de ressources, de dons, de promesses de dons, d'évaluation des avantages en nature et sur la nécessité de bien appréhender toutes les manifestations réalisées et les avantages en nature.

Cette étape permet au membre de l'Ordre d'examiner d'un « œil professionnel » le fonctionnement de l'organisation prévue par le candidat et de faire un premier diagnostic. Ce diagnostic doit conduire le membre de l'Ordre à faire des propositions de missions accessoires complémentaires.

Dans le but de définir les besoins du candidat, le membre de l'Ordre prend connaissance :

- de la nature et de la qualité des travaux administratifs et/ou comptables pris en charge par le mandataire financier et de la demande formulée par le candidat ;

- des spécificités administratives et comptables liées aux missions ;
- des volumes à traiter en cas de tenue partielle ou complète ;
- des prestations complémentaires à la mission comptable souhaitées par le client : suivi social, conseils budgétaires, financiers et juridiques ;
- de la nécessité éventuelle d'une déclaration de situation patrimoniale.

Les missions relatives aux comptes de campagne s'effectuent dans un environnement caractérisé par :

- une connaissance souvent limitée des règles administratives et comptables, des dépenses et des recettes autorisées ;
- une absence de formalisation des règles d'organisation ;
- un manque de coordination entre le candidat, le mandataire financier et les personnes qui les entourent ;
- une absence de suivi ou de recensement des manifestations ;
- un manque de connaissance des charges non payées directement par le mandataire ou des évaluations des avantages en nature bénéficiant au candidat ;
- le risque de non exhaustivité des informations en raison des caractéristiques de l'organisation matérielle de la campagne ;
- le risque d'initiatives de soutien décidées sans l'acceptation expresse du candidat et dont le coût serait imputé à son compte de campagne ;
- la tentation d'occulter certaines manifestations ou certaines charges identifiées par un candidat mais le plus souvent portées à la connaissance de la Commission des comptes de campagne par délation, ou du juge de l'élection par un contentieux.

On peut citer, en conséquence, quelques risques financiers précis :

- le dépassement du plafond légal ;
- le faible écart entre le total des dépenses et le plafond autorisé pouvant entraîner des conséquences en cas d'omission de charges à inclure dans le compte de campagne ;

- la minoration du montant de certaines dépenses (ex. : publicité, imprimerie, etc.) en bénéficiant de rabais non justifiés masquant une libéralité, etc. ;
- la non-prise en compte d'avantages en provenance de collectivités, de personnes morales (dont les structures locales non consolidées, etc.).

Il y a donc, pour ces types de mission, des facteurs de risques spécifiques.

L'appréciation de ces facteurs conduit le membre de l'Ordre à être particulièrement vigilant sur les risques relevés, à recommander les améliorations qui lui apparaissent souhaitables et, à l'extrême, s'il l'estime nécessaire, à refuser la mission « principale » légale ou à se dégager de celle-ci, s'il découvre des risques avérés au cours des travaux complémentaires.

Ces éléments lui permettent de bâtir un budget d'honoraires et d'établir une proposition de contrat par type de mission.

2 Tenue de comptabilité

Par l'ordonnance de 1945 régissant la profession comptable, toute personne désirant faire tenir une comptabilité par un comptable rémunéré n'étant pas sous sa subordination juridique doit s'adresser directement à un membre de l'Ordre des experts comptables inscrit au tableau de l'Ordre ou faire superviser sa tenue comptable par un membre de l'Ordre.

Le candidat souhaitant faire tenir la comptabilité de sa campagne par une autre personne qu'un agent électoral sous sa subordination juridique doit donc s'adresser à un membre de l'Ordre inscrit ou faire superviser sa tenue comptable par le membre de l'Ordre chargé de signer le compte de campagne.

Le membre de l'Ordre devra connaître la législation relative aux comptes de campagne et, plus particulièrement, les règles d'introduction, ou non, des dépenses au compte de campagne ainsi que celles relatives au financement d'une campagne dégagées par la jurisprudence.

Un référentiel a été sélectionné conjointement par la CNCCFP et l'Ordre afin de limiter le nombre des comptes utilisés pour ce type de comptabilité, permettant aux rapporteurs des organismes de contrôle une tâche plus facile et plus rapide, et l'établissement de statistiques, par masse, aisément comparables d'une élection à l'autre.

Ce référentiel constitue la nomenclature à appliquer de base. Le membre de l'Ordre pourra ouvrir autant que de besoin les sous comptes nécessaires au bon enregistrement comptable.

Le membre de l'Ordre ouvrira les documents comptables qu'il jugera nécessaires selon l'importance de la mission, le nombre d'écritures comptables et leur complexité.

Rappelons encore une fois qu'aucune obligation ne pèse sur le candidat en ce qui concerne l'appel à la profession pour sa tenue de comptabilité et/ou son accompagnement en termes de conseils financiers, budgétaires ou juridiques, sous la condition de respecter le monopole de la profession. La comptabilité qui a pour objet de retracer les opérations de financement de la campagne, et qui doit être annexée au compte de campagne, peut être tenue par le candidat ou par le mandataire comme cela a été indiqué ci-dessus.

3 Conseils budgétaires, financiers et juridiques

Les honoraires relatifs aux conseils délivrés par l'expert-comptable doivent être obligatoirement inscrits au compte de campagne et rentrent dans le calcul du plafond. Ils sont distingués de ceux relatifs à la présentation du compte qui, eux, n'ont pas d'impact sur le plafond des dépenses.

Ainsi seuls les honoraires de présentation n'ont pas d'impact sur l'équilibre du compte, le surplus par rapport au plafond ou l'équilibre du compte étant automatiquement pris en charge par le candidat.

3.1 Conseils budgétaires

A la demande du candidat ou sur proposition du membre de l'Ordre, ce dernier peut être amené à apporter son concours pour la réalisation et/ou le suivi du budget de la campagne.

Pour l'élaboration du budget, le membre de l'Ordre réunit les informations nécessaires, et notamment :

- le nombre d'habitants dans la circonscription (communiqué par la Préfecture), permettant de calculer le budget maximum de dépenses ;
- le compte de campagne de l'élection précédente, s'il s'agit d'un candidat à une réélection, ou de son successeur ;

- les informations reçues du candidat.

★ **Remarque**

Les excédents du mandataire financier sont dévolus selon des règles précises. Les versements de fonds d'une association de financement électorale à une autre sont interdits, ainsi qu'à un autre mandataire financier.

Bien entendu, il sera possible pour les ressources venant des partis, et enregistrées en « avance », de restituer les excédents éventuels au dit parti politique mais ceci doit alors être fait avant le dépôt du compte.

3.2 Conseils financiers

De la même façon, le membre de l'Ordre pourra conseiller le candidat, à sa demande, pour tous les éléments décisionnels relatifs au financement de la campagne : choix de l'établissement bancaire par rapport aux services proposés et aux besoins du candidat, choix des types d'emprunts, de leurs durées, acceptation des dons, prises en charge des dépenses par les partis politiques ou comités de soutien érigés en partis politiques, conseils quant à l'optimisation du remboursement forfaitaire, etc.

Le membre de l'Ordre précisera au candidat les limites apportées en matière de remboursement forfaitaire dans la prise en compte des intérêts d'emprunts. Il exposera de même au candidat la distinction entre emprunts souscrits auprès d'une formation politique et ceux souscrits auprès d'un tiers (banque, parents, amis, etc.), ces derniers pouvant porter intérêts (voir 6600 - Référentiel comptable). Il indiquera au candidat l'urgence des régularisations nécessaires en cas d'irrégularité en matière de perception de dons.

3.3 Conseils juridiques

Lorsque le suivi et la tenue de la comptabilité ne sont pas assurés par le membre de l'Ordre mais restent à la charge d'un préposé ou du candidat, le membre de l'Ordre peut être amené à dispenser des conseils en organisation et de technique comptable, ainsi que nous les avons indiqués au fur et à mesure de l'étude de la démarche comptable et ce, tout au long du déroulement de la campagne.

Pour tout conseil juridique sortant de la sphère du droit comptable, il doit encourager le candidat à prendre les conseils d'un avocat spécialisé.

4 Aide à la réponse au questionnement de la CNCCFP

Les rapporteurs exécutent un travail de contrôle de plus en plus pointilleux et le temps consacré à l'aide à la réponse peut devenir très important, d'autant plus important, en général que le membre de l'Ordre aura été appelé très tardivement et qu'il n'aura pas pu faire corriger certaines erreurs.

Il est désormais recommandé de prévoir dans le contrat, les honoraires permettant de couvrir cet accompagnement. Ces honoraires ne peuvent en aucune manière être inscrits au compte de campagne car ils concernent des prestations postérieures au dépôt du compte.

5 Autres missions

Elles peuvent venir en soutien des travaux de « post -campagne » du mandataire ou trouver leurs origines dans une obligation légale connexe imposée à l'élu, par exemple :

- l'aide à la déclaration de situation patrimoniale ;
- l'optimisation du remboursement forfaitaire ;

L'expert-comptable préparera à cet effet les différents scénarios concernant les possibilités de remboursement par l'État des dépenses de campagne, afin d'examiner avec le candidat les meilleures conditions d'obtention de cette aide et lui en proposera les contraintes et les limites.

- l'aide aux opérations de clôture demandées par le législateur :
 - clôture du compte bancaire ;
 - dissolution de l'association de financement ;
 - dévolution de l'actif restant, financier et/ou matériel.

Les honoraires de ces missions post campagne ne sont pas à porter au compte de campagne et ne sont pas remboursés par l'État.