



BANQUE des
TERRITOIRES



Municipales 2020 : les règles de financement de la campagne électorale

Territoires Conseils
un service Banque des Territoires

Sommaire

01 Introduction

02 Les principes et objectifs poursuivis par la législation

03 Les règles de financement des campagnes électorales spécifiques aux candidats dans les communes de plus de 9000 habitants

04 L'encadrement juridique des recettes électorales d'origine privée

05 Les conditions d'admission au remboursement des dépenses électorales par l'Etat

06 Les compétences de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

01

Introduction



Introduction

- ✓ Depuis le **1er septembre 2019**, s'applique des règles très strictes en termes de financement des campagnes électorales régissant tant les dépenses engagées que les recettes perçues par les candidats. Depuis les précédentes élections municipales de mars 2014, les règles relatives au financement des campagnes électorales ont évolué : **la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections** ayant réduit le calendrier d'un an à 6 mois avant l'élection (article L 52-4 du code électoral (CE)). Par ailleurs, **la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017** pour la confiance dans la vie politique est venue enrichir certaines dispositions du code électoral et renforcer les sanctions financières et pénales.
- ✓ En droit électoral, **certaines règles sont communes à l'ensemble des candidats et d'autres sont plus spécifiques aux candidats dans les communes de plus de 9 000 habitants** (désignation d'un mandataire financier, tenue et dépôt d'un compte de campagne, respect d'un plafond par habitant des dépenses électorales).
- ✓ Selon le rapport d'activité 2014 de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), lors du scrutin précédent, seuls 4 748 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la commission. 73 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt, et 31 candidats ont déposé leur compte après le délai légal, soit respectivement 1,53 % et 0,65 % des candidats, donc autant de candidats non admis in fine au remboursement forfaitaire de l'Etat. 261 scrutins municipaux réunissant 1 181 candidats (dont 1 173 candidats astreints à déposer un compte) ont fait l'objet de recours contentieux. Au 30 mars 2015, sur les 284 saisines effectuées par la commission, le juge de l'élection avait statué sur 273 d'entre elles. Il a été jugé dans 94,9 % des cas (260 saisines) que la commission avait saisi le juge de l'élection à bon droit. Une sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 169 candidats.

02

**Les principes et objectifs
poursuivis par la législation**



Les principes de financement de la vie politique et son contrôle

- ✓ « Afin d'éviter la prépondérance de l'argent dans la vie politique et le processus électoral et de ne pas favoriser les formations politiques riches aux dépens des autres, ni avantager certains candidats plus aisés, afin de ne pas créer une inégalité inadmissible entre eux » (http://www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_presentation_2017.pdf) :
 - ❑ L'argent dont disposent les partis et les candidats fait l'objet d'un encadrement et de certaines limitations.
 - ❑ La stricte séparation entre la vie économique et la vie politique : les contributions de toutes les personnes morales (entreprises, associations, collectivités publiques) sont totalement interdites (une seule exception autorisée correspond aux contributions des partis politiques respectant la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).
 - ❑ La participation financière des personnes physiques à la vie politique est encouragée par une déduction fiscale de 66% du montant des dons et cotisations, les dons sont plafonnés à 4 600 € par personne pour soutenir un candidat à une élection, et à 7 500 € par an et par personne pour soutenir un ou plusieurs parti(s) politique(s) de sorte à limiter la dépendance à l'égard de donateurs fortunés.
 - ❑ Les dépenses électorales sont plafonnées selon un barème différent en fonction la nature de l'élection (nationale, régionale ou locale) et de la population de la circonscription concernée.

Les finalités du système de financement des campagnes électorales

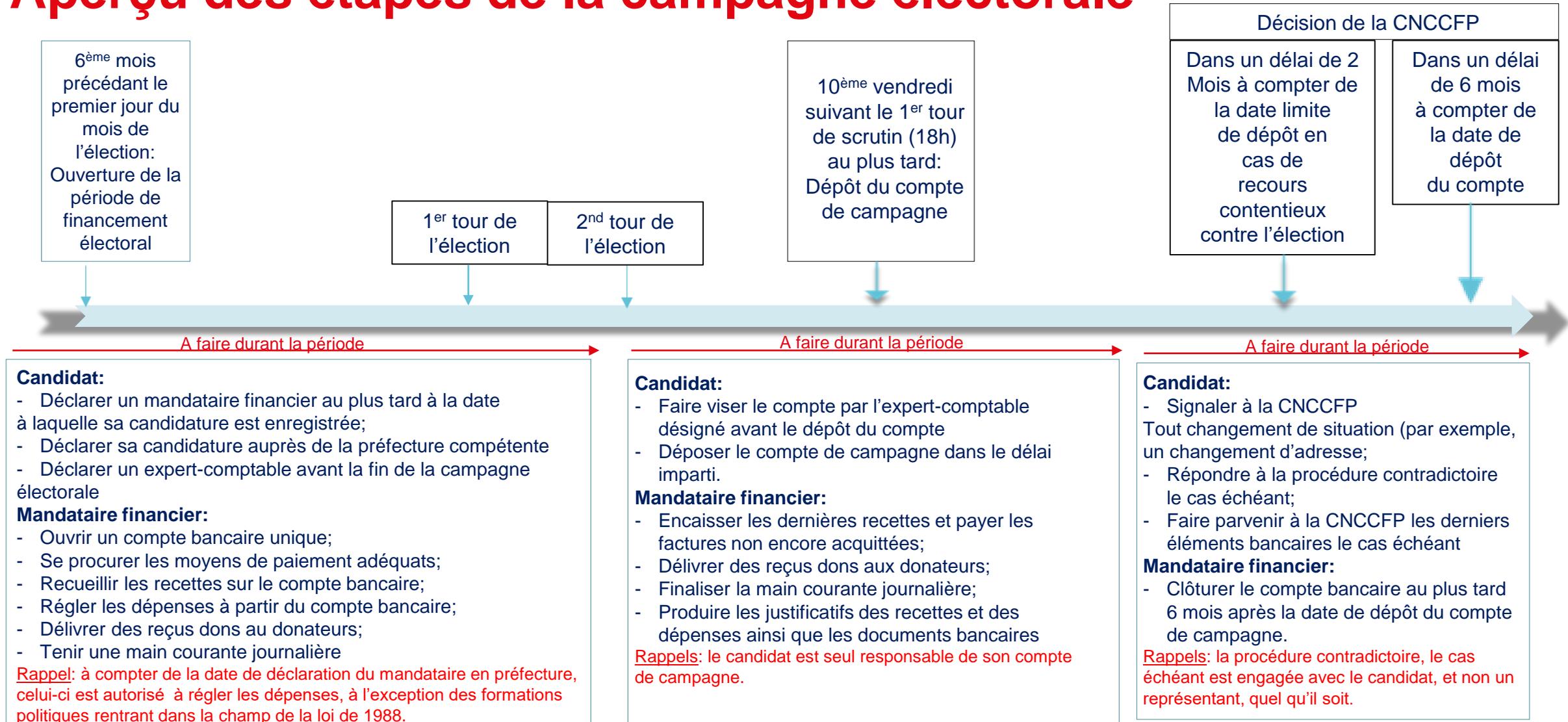
- ✓ Principaux objectifs poursuivis:
 - ❑ La maîtrise du montant des dépenses électorales limitées par un plafond.
 - ❑ La moralisation de la vie politique via la limitation des montants de dons des personnes physiques et l'interdiction de dons en provenance des personnes morales (à l'exception des partis ou groupements politiques).
 - ❑ La transparence des financements avec la tenue et le dépôt d'un compte de campagne
 - ❑ Le contrôle des comptes de campagne et la détermination du montant de remboursement forfaitaire de l'Etat par une autorité administrative indépendante: la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).
- ✓ Le guide complet à l'attention du candidat et du mandataire Edition 2019 (mis en ligne le 12 juillet 2019), publiée habituellement par la CNCCFP à l'approche des élections, constitue un aide-mémoire qui permet de s'assurer de la sécurité juridique des campagnes électorales :

http://www.cnccfp.fr/docs/campagne/cnccfp_2019_Guide_candidat_et_mandataire.pdf

03

**Les règles de financement des
campagnes électorales spécifiques
aux candidats dans les communes
de plus de 9000 habitants**

Aperçu des étapes de la campagne électorale



Période de financement de la campagne électorale

Période de financement d'une campagne électorale : (article L 52-4 du CE)

- ✓ L'ouverture officielle de la période de financement électoral débute **le premier jour du sixième mois (modification issue de l'article 2 de la loi n°2016-508 du 25 avril 2016) précédant le premier jour du mois de l'élection, c'est-à-dire le 1er septembre 2019 pour les élections municipales.** À compter de cette date, toutes les dépenses électorales doivent figurer dans le compte de campagne. Cette règle n'autorise pas les dépenses engagées les jours de scrutins ou pour ceux-ci. Toutes les dépenses antérieures à cette période n'ont pas à être retracées dans le compte de campagne.
- ✓ Toutes les prestations achetées avant le 1er septembre 2019 mais continuant à être livrées ou utilisées pendant la période des six mois, leur coût devra être inscrit au compte de campagne, en tout ou partie, au titre des concours en nature des candidats.
- ✓ **Cas des communes de moins de 9000 habitants** (*Réponse ministérielle n° 14728 publiée au JO AN du 25/06/2019*)

Le recours obligatoire à un mandataire financier

Le recours obligatoire à un mandataire financier: article L 52-4 et s du CE

Tout candidat tête de liste doit **déclarer, par écrit, un mandataire financier auprès de la préfecture de la circonscription électorale** dans laquelle il se présente et au plus tard à la date d'enregistrement de la candidature. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès du mandataire lui-même.

Préconisation de la CNCCFP: se conformer à cette formalité substantielle le plus tôt possible et dans le délai des 6 mois précédant les élections dans la mesure où elle conditionne la recevabilité de la déclaration de candidature (article L263 à L267 du CE).

✓ Qui peut être nommé mandataire financier?

Il appartient au candidat de décider librement de nommer un mandataire personne physique **ou** de créer une association de financement électorale loi 1901 en respectant les dispositions spécifiques du CE. L'objet statutaire de cette association de financement est spécifique, son existence limitée et celle-ci agit exclusivement au nom et pour le compte du candidat qui bénéficie de son concours.

Attention aux incompatibilités de fonction du mandataire financier (cf. p17 du guide la CNCCFP)

Exemple: les candidats ne peuvent assurer la fonction de mandataire financier pour leur propre campagne électorale ou avoir la qualité de membre de l'association de financement qu'ils ont créée.

Le recours obligatoire à un mandataire financier

✓ Quel est le rôle du mandataire financier?

Le mandataire financier est l'intermédiaire du candidat avec les tiers. À ce titre, il est chargé de:

- Percevoir tous les fonds destinés au financement de la campagne. Nota: pas de plafond légal des recettes encaissées par le mandataire.
- Délivrer les reçus-dons aux donateurs
- Régler les dépenses de campagne par l'émission de chèques tirés sur le compte bancaire unique ouvert spécifiquement pour la campagne ou par carte bancaire à débit immédiat tout en s'assurant du respect du plafond légal des dépenses

Il bénéficie du droit à l'ouverture d'un compte bancaire unique et particulier à chaque élection (art L 52-6-1 du CE). Ce compte bancaire unique doit retracer l'ensemble des opérations financières c'est-à-dire les dépenses et recettes ayant donné lieu à un mouvement financier **depuis le 1er septembre 2019 et jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne**. Ce compte bancaire, obligatoirement ouvert en France, est annexé au compte de campagne.

Le recours obligatoire à un mandataire financier

A retenir: toutes les recettes et dépenses doivent transiter par le compte bancaire unique ouvert par le mandataire à l'exception des menues dépenses et des frais financiers relatifs aux emprunts pouvant être réglés directement par le candidat.

La commission considère en général que sont acceptables des paiements directs représentant un montant total inférieur à 10 % du montant total des dépenses et 3 % du plafond.

- ✓ La désignation du mandataire financière est « une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogé » y compris lorsqu'ils entendent ne pas recueillir de fonds en vue de leur campagne électorale ou lorsqu'ils font valoir qu'ils n'ont perçu aucune recette ni engagé aucune dépense pour leur campagne (CE, 12 mai 2006, R., n°279578).
- ✓ 2 cas de figures possibles:
 - Le mandataire est déclaré **avant le début du 6^{ème} mois précédant le premier jour du mois de l'élection** : il peut ouvrir un compte bancaire mais ne peut en aucun cas percevoir de fonds ou régler des dépenses avant le début de la période officielle prévue à l'article L. 52-4 du CE;
 - Le mandataire est déclaré **dès le début du 6^{ème} mois précédant le premier jour du mois de l'élection** : il doit ouvrir, un compte bancaire, dès sa déclaration en préfecture.

Le recours obligatoire à un mandataire financier

- ✓ Exemples de jurisprudences où il a été admis des opérations financières sans intervention du mandataire financière (en italique) ou au contraire, il a été sanctionné la violation des dispositions de l'article L 52-4 du CE (en gras):
 - Il a été jugé que le règlement direct de dépenses est uniquement toléré pour les menues dépenses c'est-à-dire à la fois « faibles » par rapport au total des dépenses du compte de campagne effectivement engagées et « négligeables » au regard du plafond des dépenses (*Cons. const., déc. n° 2007-4471 AN du 17 avr. 2008, A.N., Bas-Rhin (1^{re} circ.)*)
 - Le règlement direct a été jugé ni faible ni négligeable au regard respectivement du total des dépenses et du plafond autorisé, Ce qui a entraîné en l'espèce, le rejet du compte de campagne (**Cons. const., déc. n° 2007-4281 AN du 17 avr. 2008, A.N., Nord (20^e circ.), Rec., p. 250 : 34,1 % du total des dépenses et 12,4 % du plafond**).
- ✓ Conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 du CE, l'association de financement électorale est dissoute de plein droit six mois après le dépôt du compte de campagne et les fonctions du mandataire financier, personne morale (idem pour les personnes physiques), cessent selon les mêmes modalités. Le compte bancaire du mandataire doit donc être clos au plus tard six mois après la date de dépôt du compte de campagne.

La présentation du compte de campagne

La transparence financière passe par la tenue et le dépôt d'un compte de campagne (**Article L52-12 du CE**)

- ✓ L'obligation de principe de déposer un compte de campagne concerne les candidats têtes de liste aux élections municipales dans les communes d'au moins 9 000 habitants.

Attention: tous les candidats n'ayant pas retiré leur candidature dans le délai légal sont astreints au dépôt d'un compte de campagne, même s'ils n'ont pas participé effectivement au scrutin.

Le candidat peut se procurer un dossier de compte de campagne auprès du bureau des élections de la préfecture où il a déposé sa candidature ou télécharger le formulaire sur le site internet de la commission : **www.cnccfp.fr**.

- ✓ Exceptions:

- Lorsqu'un candidat pressenti ne présente pas sa candidature ou la retire officiellement avant l'expiration du délai de dépôt des candidatures, il ne dépose pas de compte de campagne.

- Le dépôt d'un compte de campagne n'est pas 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, conformément à l'article L. 52-8 du CE.

La présentation du compte de campagne

Distinction du compte bancaire du mandataire et du compte de campagne

Les relevés du compte bancaire du mandataire doivent être inclus parmi les pièces justificatives du compte de campagne car ils constituent **la preuve tangible des opérations financières** exécutées durant la campagne électorale

Le compte de campagne reprend l'ensemble des opérations en y ajoutant des opérations complémentaires, en dépenses et recettes:

- L'évaluation par le candidat des concours en nature dont il a bénéficié et déclarés dans les colonnes RC et DC « Concours en nature », avec pièces justificatives à l'appui de cette évaluation.
- Les dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique soumis aux dispositions de la loi du 11 mars 1988, inscrites dans les colonnes RB et DB « Dépenses payées par les formations politiques ».
- Les dépenses payées (pour des raisons pratiques) par le candidat sur son compte personnel qui n'ont pas transité par le compte du mandataire financier (menues dépenses et frais financiers).

La présentation du compte de campagne

✓ Date limite de dépôt

Chaque candidat devra **déposer ou adresser son compte de campagne, daté, signé et certifié exact, à la CNCCFP**, au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Pour les élections municipales des 15 et 22 mars 2020, ce dépôt devra donc intervenir **le vendredi 22 mai 2020 à 18 heures au plus tard.**

✓ Contenu exhaustif

L'enveloppe A, destinée à contenir le formulaire de compte de campagne et toutes les pièces justificatives des dépenses, **l'enveloppe B** (à insérer dans l'enveloppe A), réservée aux annexes du compte de campagne, aux pièces nominatives des recettes, aux pièces déclaratives et aux liasses de reçus-dons délivrées en préfecture au mandataire.

- Apposition de la signature du candidat tête de liste.
- Visa d'un expert-comptable dont la mission légale consiste à mettre le compte de campagne en état d'examen et à s'assurer de la présence des pièces justificatives requises (article L. 52-12 alinéa 2 du CE).

Le candidat demeure **seul responsable de la sincérité du compte et de son dépôt.**

La présentation du compte de campagne

Attention aux incompatibilités: une même personne ne peut avoir la double casquette d'expert-comptable et de candidat par exemple,

Le cas échéant, lorsqu'aucune dépense, hors celles de la campagne officielle, n'a été engagée, et qu'aucune recette n'a été perçue, le candidat est dispensé de l'obligation de faire viser son compte de campagne par un expert-comptable. Le mandataire financier doit alors remplir **l'attestation d'absence de dépense et de recette fournie en annexe 5 du compte de campagne.**

- Présentation du compte **en équilibre ou en solde positif.**
- Présentation d'un compte sincère** c'est-à-dire avec toutes les dépenses et recettes de la campagne du candidat y compris celles n'ayant pas généré de mouvements financiers tels que les concours en nature ou les menues dépenses

La présentation du compte de campagne

✓ Présentation formelle

L'effort de présentation du compte est apprécié sur le fond mais également sur la forme.

Quid en l'absence de compte de campagne?

- Tout candidat tête de liste qui ne se conforme pas aux formalités d'établissement du compte de campagne s'expose à une amende de 45 000 € et à une peine d'emprisonnement de trois ans (sanction pénale: article L.113-1, I, 4°, du CE)
- Les dépenses électorales du candidat ne sont pas admises au remboursement forfaitaire par l'Etat
- La CNCCFP peut saisir le juge de l'élection pour prononcer l'inéligibilité du candidat applicable pour une durée de 3 ans et pour toutes élections à venir (sanction électorale). Dans l'hypothèse où le candidat est proclamé élu, le juge annule son élection ou si l'élection n'a pas fait l'objet de contestation, le déclare démissionnaire d'office (article L 118-3 du CE)

La définition des dépenses à caractère électoral

- ✓ En l'absence de définition précise, le Conseil d'État a été amené à préciser la notion de dépense électorale comme étant celle « **dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs** » (CE, 27 juin 2005, n°272551, GOURLOT).

Ces dépenses peuvent être de diverses natures: des frais de déplacement et d'hébergement, des dépenses en termes de communication, des prestations de services, les dépenses de personnel, des achats ou des locations de matériel ou de permanence électorale.

- ✓ Constituent, par exemple, une dépense électorale exposée directement au profit du candidat et devant être intégrée au compte de campagne :
 - *le coût des affranchissements effectués dans le cadre de la campagne d'un candidat par une société (CE 30 déc. 1996, n° 177285),*
 - *les frais exposés par un candidat tête de liste lors de réunions rassemblant des futurs candidats, des militants et des sympathisants, en prévision de l'élection et dans le but de soutenir la liste en cause (CE 14 nov. 2005, n° 278176),*
 - *le coût de l'utilisation de plusieurs photos appartenant à la ville (CE 9 oct. 2002, n° 240166),*

Les critères permettant d'apprécier le caractère électoral d'une dépense

➤ **Le lieu où les dépenses ont été engagées** est également un critère déterminant pour qualifier ou non une dépense caractère électoral.

Par principe, toute dépense électorale doit être engagée dans la circonscription où se présente le candidat.

Par exemple, les dépenses de transport, d'hébergement, de restauration ou de réunion sont présumées ne pas être des dépenses électorales lorsqu'elles sont engagées en dehors de la circonscription.

Mais les dépenses liées au recours à une société d'impression située en dehors de la circonscription où se présente le candidats peuvent être considérées comme des dépenses électorales si les documents imprimés ont vocation à être distribués aux électeurs de la circonscription (*les coûts liés aux lettres (+ affranchissement) adressées aux électeurs par un député, soutenant la candidature de l'intéressé et appelant à voter pour celui-ci sont constitutifs de dépenses électorales (CE, 25 sept. 1995, req. n°163111).*

➤ **La période au cours de laquelle ont été engagées les dépenses** est un autre critère permettant d'identifier une dépense électorale.

Les critères permettant d'apprécier le caractère électoral d'une dépense

- **Le critère de la qualité de la personne** : pour être électorale, la dépense doit avoir été engagée par le (ou les) candidat(s) ou par un tiers pour le compte du candidat, c'est-à-dire avec son accord,

Tableau récapitulatif des critères de la dépense électorale (*Source: guide de la CNCCFP*)

| Critères | Objet | Lieu | Date | Personne |
|----------------------|--|---|--|--|
| Définition | Les dépenses électorales sont celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs. | Les dépenses électorales sont celles engagées dans la circonscription électorale où se présente le candidat (L. 52-12 du CE). | Les dépenses inscrites dans le compte de campagne doivent avoir été engagées ou effectuées pendant la période de financement autorisée, c'est-à-dire dans les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du scrutin où l'élection est acquise (L. 52-4 du CE). | Les dépenses électorales sont celles exposées directement au profit du candidat, avec son accord et en vue de son élection (L. 52-12 du CE). |
| Jurisprudence | CE, 27 juin 2005, n°272551, GOURLOT | CE, 3 décembre 2010, n°336853, LE PEN | CE, 10 août 2005, n°275734, LE DRIAN | CE, 27 juin 2005, n°272551, GOURLOT |

Les dépenses proscrites

- ✓ Pendant la période de financement électoral, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite (article L 52-1 du CE).
- ✓ La seule publicité autorisée jusqu'au scrutin concerne la sollicitation par voie de presse de dons de personnes physiques. La méconnaissance de cette disposition est de nature à entraîner l'annulation du scrutin par le juge de l'élection.
- ✓ Ces dépenses, engagées en vue de l'élection, doivent figurer au compte de campagne (CC, 25 mai 2018, n°2018-5486 AN et n°2018-5487 AN, LG 20)
- ✓ Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire (hors procédé publicitaire) ne limite les prises de position politiques dans les radios et chaînes de télévision.

Le plafonnement des dépenses électorales

- ✓ L'article L. 52-11 du CE détermine le plafond légal applicable, pour les dépenses autres que celles de la campagne officielle (article R. 39 du CE) en fonction de la population de la circonscription décomposée en tranche et du type d'élection.
- ✓ Particularité: pour les élections municipales, il existe **deux plafonds de dépenses distincts pour chaque tour de scrutin**, à cela s'ajoute l'application d'un coefficient de majoration fixé par le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.
- ✓ Le plafond légal comprend les dépenses effectuées par le mandataire financier mais aussi celles réglées directement par les candidats, les partis politiques ou les tiers, et les divers concours en nature dont a bénéficié le candidat.

Illustration: pour les élections de mars 2020, dans une commune comptant 18 000 habitants, le plafond des dépenses électorales est calculé par tranche pour une liste présente au seul premier tour:

➡ jusqu'à 15 000 habitants : $1,22 \text{ €} \times 15\,000 = 18\,300 \text{ €}$; de 15 001 à 30 000 habitants : $1,07 \text{ €} \times 3000^* = 3210 \text{ €}$,
En additionnant les deux tranches, on aboutirait à un montant plafond de **21510€**

Le plafonnement des dépenses électorales

Illustration (suite): Aux termes de l'article L. 52-11 du CE et de l'article 1er du décret du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales, un plafond de dépenses à ne pas dépasser est fixé en fonction du nombre d'habitants de la circonscription d'élection auquel il convient d'ajouter un coefficient de majoration de **1,23** (*Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales*).

➡ Après application du coefficient de majoration, cela donnerait un plafond de dépenses à respecter de $21510 \times 1.23 = \underline{\underline{26457,3 \text{ €}}}$

- ✓ Tout dépassement du plafond légal peut donner lieu au rejet du compte de campagne du candidat.
- ✓ En outre, le candidat peut se voir infliger une sanction administrative personnelle à caractère pécuniaire (article L52-15 du CE). A cela peut s'ajouter une sanction d'ordre pénal, de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (article L 113-1 du CE).

* Correspondant au nombre d'habitants restants

04

L'encadrement juridique des recettes électorales d'origine privée



Les différentes catégories de recettes électorales

- ✓ Pour toutes les communes, les recettes électorales susceptibles d'être perçues par les candidats ne font pas l'objet d'un plafonnement légal.
- ✓ Pour les communes de plus de 9000 habitants, toutes les autres recettes de campagne, peuvent être versées jusqu'à la date de dépôt du compte.
- ✓ Au regard des dispositions du code électoral, peuvent être recensées les catégories de recettes suivantes:
 - les dons consentis par les personnes physiques,
 - les dons provenant des partis ou groupements politiques
 - les emprunts
 - les apports personnels
 - les concours en nature

Les dons consentis par les personnes physiques

- ✓ Définition: le don est un financement consenti à un candidat par un tiers, à titre définitif et sans contrepartie.
- ✓ **L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article L. 52-8 du CE: seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent désormais verser un don à un candidat.**
- ✓ Le versement d'un don par des personnes physiques doit s'inscrire dans la limite des seuils applicables:
 - 4600 € par donateur pour une même élection
 - le total des dons en espèces ne peut dépasser 20% du montant total des dépenses autorisées lorsque ce montant est égal ou supérieur à 15000 €

Tout don supérieur à 150 euros doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.
- ✓ Le don d'une personne physique consenti par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire et appuyés de leurs justificatifs (reçus-dons délivré par le mandataire financier) peut ouvrir droit à un avantage fiscal. Celui-ci est égal à 66 % du montant du don dans la limite de 20 % du revenu imposable (article 200 du CGI).

Les dons consentis par les personnes physiques

- ✓ Dans les communes de plus de 9000 habitants, le candidat ne peut recueillir des dons que par l'intermédiaire de son mandataire financier et ce, pour tous les modes de perception (collectes en espèces, chèques, virement etc.)

Attention: les dons versés directement au candidat rendent le compte de campagne irrégulier.

- ✓ Tel qu'indiqué plus haut, le mandataire est tenu de délivrer à chaque donateur un reçu-don tiré d'une formule numérotée pour tout versement effectué en faveur du candidat, quels que soient son montant et le moyen de règlement utilisé
- ✓ La liste des donateurs, comportant l'indication de la nationalité et du pays de résidence de ceux-ci (annexe 1.1 « liste des donateurs »), doit être jointe au compte de campagne en suivant l'ordre de délivrance des reçus.

Les dons consentis par les partis ou groupements politiques

- ✓ Selon l'article L. 52-8 du CE, « *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* ».

Principe de prohibition: les dons provenant d'autres **personnes morales privées et publiques sont interdits**.

Les partis ou groupements politiques sont, en effet, les seules personnes morales habilitées à participer au financement de la campagne électorale des listes de candidats ou candidats, en consentant des dons ou avantages directs ou indirects. Ainsi, une personne morale de droit privé ne peut être qualifiée de parti ou groupement politique que si :

- elle s'est assigné un but politique
- elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique,
- ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de cette loi qui imposent notamment aux partis et groupements politiques de ne recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire financier.

Les emprunts contractés par le candidat

Prêts auprès de personnes physiques

- ✓ L'article 26 de la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 (complétée par le décret n°2017-1795 du 28 décembre 2017) encadre les prêts des personnes physiques, des partis politiques,
- ✓ Nouvel article L 52-7-1 du CE + article R39-2-1 du CE posent les conditions d'encadrement strictes **des prêts accordés par des personnes physiques**:
 - Le prêt ne doit pas être consenti à titre habituel.
 - La durée du prêt ne peut excéder cinq ans ou 18 mois, si le taux est compris entre zéro et le taux d'intérêt légal en vigueur au moment du consentement.
 - Le montant total dû par un candidat au titre de prêt à taux bas ne peut excéder 22,56 % du plafond des dépenses électorales.

Nota: le candidat ayant bénéficié d'un prêt d'une personne physique doit adresser chaque année à la CNCCFP un suivi précis du remboursement de ce prêt.

Les emprunts contractés par le candidat

Prêts auprès de personnes morales

- ✓ Article L 52-8 du CE: les personnes morales ne peuvent pas consentir de prêts à l'**exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'UE ou partie à l'accord sur l'espace économique européen**
- ✓ Les candidats ne peuvent contracter auprès de partis ou groupements politiques **des prêts avec intérêts** que si ces derniers ont eux-mêmes souscrit des prêts à cette fin, à défaut les prêts des partis doivent être consentis sans intérêt.
- ✓ A retenir: seules les associations ayant le statut de **parti ou groupement politique au sens de la loi du 11 mars 1988** peuvent octroyer des prêts aux candidats dans le cadre de leur campagne électorale.

Les apports personnels

Particularités des scrutins de liste:

- ✓ Apports du candidat tête de liste: il s'agit d'apports non plafonnés provenant des deniers propres du candidat tête de liste, d'emprunts bancaires et ne pouvant donner lieu à la délivrance de reçu fiscal.
- ✓ Apports des colistiers (= membres de la liste): idem.
- ✓ Pour les candidats dans les communes de plus de 9000 habitants: les sommes correspondantes doivent être versées sur le compte bancaire unique spécialement ouvert par le mandataire pour financer la campagne électorale. **Seul le montant de l'apport personnel net et définitif devra être porté au compte de campagne.**

Les concours en nature

- ✓ Ils correspondent à toutes les prestations dont le candidat a pu bénéficier mais qui n'ont pas donné lieu à un mouvement financier ou une facture, ou ayant fait l'objet d'une simple évaluation.
- ✓ Exemple: la mise à disposition de matériel (local, matériel informatique ou de bureau) par des militants constitue un concours en nature d'une personne physique.
- ✓ Attention: les concours en nature sont assimilables à des dons pour leur montant évalué et, par conséquence, soumis aux interdictions et plafonnements de l'article L 52-8 du CE.
- ✓ Cas de la mise à disposition gratuite des locaux communaux à un candidat:

Par principe, la mise à disposition de locaux communaux doit être consentie dans les conditions financières du marché pour ne pas tomber sous le coup de l'article L.52-8 du CE qui interdit à toute personne morale de droit public privée (sauf partis et groupement politiques) de « 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 habituellement pratiqués ». Le juge administratif considère toutefois, que **la gratuité ne constitue pas un avantage en nature, et ne contrevient donc pas aux dispositions de l'article L.52-8 précitée, dans la mesure où tous les candidats « ont pu disposer de facilités analogues »** (CE, 8 juin 2009, req. n° 322236).

05

**Les conditions d'admission au
remboursement des dépenses
électorales par l'Etat**

Le remboursement des dépenses de la « campagne officielle »

- ✓ Les frais de la « campagne officielle » comprennent l'impression des bulletins de vote, des affiches à apposer devant les bureaux de vote, des circulaires ("professions de foi") et les frais d'affichage (art. R. 39 du CE).
- ✓ **Dans une commune de 1 000 habitants et plus**, le remboursement des frais de la propagande officielle relève de la compétence du préfet et ne concerne que les candidats tête de liste ayant obtenu **au moins 5 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours de scrutin**.
- ✓ Pour les candidats **dans les communes de 1 000 à 2 499 habitants**, le contrôle du respect des dispositions des articles R. 27, R. 29 et R. 30 du code électoral, préalable au remboursement des frais relative à la propagande, est effectué au moyen de pièces justificatives qui sont précisées dans le mémento à l'attention des candidats des communes de 1000 habitants et plus.
- ✓ Se reporter à l'arrêté préfectoral pris après avis d'une commission départementale.

Les autres dépenses de la campagne électorale

Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats (exclusivement pour les communes de plus de 9000 habitants)

- ✓ L'article L 52-11-1 prévoit un remboursement forfaitaire par l'État des autres dépenses de campagne exposées par le candidat et recensées dans son compte de campagne. Depuis la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, **le remboursement forfaitaire des dépenses électorales est au plus égal à 47,5 % du plafond des dépenses** déterminé pour la circonscription électorale (l'article L. 52-11 du CE) et ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans le compte de campagne.
- ✓ Pour les candidats ayant la qualité de maire d'une commune de plus de 20 000 habitants, de président d'un groupement de communes doté d'une fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants et d'adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants titulaire d'une délégation de signature, **le remboursement est subordonné au dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (Article L52-11-1 du CE et article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).**

A noter: cette obligation s'impose tant à l'égard des élus sortants, même s'ils ne sont pas réélus, qui doivent déposer cette déclaration au plus tôt deux mois avant l'expiration de leurs fonctions et au plus tard deux mois après la cessation de leurs fonctions, qu'à l'égard des nouveaux élus qui doivent effectuer leur déclaration dans les deux mois suivant leur entrée dans les fonctions soumises à déclaration.

Les autres dépenses de la campagne électorale

- ✓ Le candidat perd le droit au remboursement forfaitaire :
 - s'il n'a pas déposé son compte de campagne à la commission dans les formes requises;
 - s'il a dépassé le plafond des dépenses de campagne ;
 - si son compte de campagne a été rejeté par la commission
 - s'il n'a pas déposé sa déclaration de situation patrimoniale (voir supra),

A noter : le remboursement forfaitaire à la charge de l'État ne peut excéder le montant réel des dépenses de la liste telles que retracées dans le compte de campagne et acceptées par la CNCCFP. Son montant est donc strictement limité à la part des dépenses que le candidat a, à titre définitif, personnellement acquittées ou dont il demeure débiteur.

- ✓ Comment s'opère le remboursement forfaitaire de l'Etat ?

La commission, après examen du compte de campagne, arrête le montant du remboursement des dépenses électorales (*art. R. 39-3 du CE*). Le remboursement forfaitaire ne donne lieu à aucune demande particulière du candidat auprès du représentant de l'État auquel en incombe la liquidation.

En aucun cas, ce remboursement n'est versé au compte ouvert par le mandataire financier et il **ne constitue pas une recette de la campagne**.

06

**Les compétences de la
commission nationale des
comptes de campagne et des
financements politiques (CNCCFP)**

Le rôle de la CNCCFP

- ✓ Historique: la CNCCFP a été créée par la loi 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Rappel: la CNCCFP est **autorité administrative indépendante et non une juridiction**

- ✓ Pour le contrôle des élections municipales, la commission n'intervient que pour les communes de plus de 9 000 habitants. En-dessous de ce seuil de population, les candidats n'ont pas à présenter un compte de campagne mais restent tenus de respecter l'interdiction de financement par des personnes morales.
- ✓ La CNCCFP est composée de deux entités : le service juridique et l'organe décisionnaire de la commission
 - Instruction des comptes de campagne

La commission fait appel à des rapporteurs chargés d'une première instruction des dossiers en raison du nombre très élevé de comptes en période d'élection générale et des délais courts qui lui sont impartis pour se prononcer : 2 mois si l'élection a fait l'objet d'une contestation devant le juge; 6 mois dans les autres cas.

Les missions de la CNCCFP

➤ Pouvoir décisionnaire de la CNCCFP

À l'issue de l'examen des comptes de campagne, la commission peut prendre différents types de décisions (L'article L. 52-15 du CE):

- approuver le compte de campagne ; l'approuver après réformation (= modifier des éléments déclarés au compte par le candidat afin de les rendre conformes avec les dispositions du code électoral, notamment lorsque des dépenses engagées par le candidat ne présentent pas de caractère électoral);
- rejeter le compte en cas de manquement aux règles de droit électoral après une procédure contradictoire;
- arrêter le montant du remboursement forfaitaire de l'État;
- constater le non dépôt ou le dépôt hors-délai d'un compte par le candidat;
- saisir le juge de l'élection lorsque le compte de campagne a été rejeté, n'a pas été déposé ou l'a été hors-délai, s'il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales (article L 118-3 du CE);

Les missions de la CNCCFP

- transmettre au procureur de la République compétent tout dossier pour lequel des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16 du CE auraient été relevées;
- fixer, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté, une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public (article L 52-15 du CE).

Par ailleurs, la commission doit assurer la publication au Journal officiel des comptes de campagne dans une forme simplifiée (article L 52-12 du CE) et produire chaque année un rapport d'activité.

Service de renseignement téléphonique juridique et financier

Certaines questions posées par les participants peuvent renvoyer à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie dépassant le cadre de ces webconférences. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez notre service de renseignements téléphoniques :

- par téléphone au 0970 808 809
- par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr, espace Territoires Conseils, Service de renseignements juridiques et financiers – rubrique Contact.

Vous y trouverez également un espace «Questions-réponses » **ainsi qu'un espace dédié à la préparation des municipales de mars prochain**

<https://www.banquedesterritoires.fr/municipales-2020>

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts, ce service de renseignements est accessible gratuitement à toutes les communes de moins de 10 000 habitants, toutes les communes nouvelles et les intercommunalités sans limite de taille.

banquedesterritoires.fr



[@BanqueDesTerr](https://twitter.com/BanqueDesTerr)

