

**COMMISSION DE VÉRIFICATION
DES COMPTES DE CAMPAGNE**

RAPPORT
sur le compte de campagne de la liste
« L'ÉVOLUTION COMMUNALE »

ANNEXE AU « JOURNAL DE MONACO » N° 8.662
DU 29 SEPTEMBRE 2023

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission de Vérification des Comptes de Campagne en sa séance tenue le 18 septembre 2023.

La Commission, instituée par l'Article 16 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, relative au financement des campagnes électorales, est composée de :

- M. Christian DESCHEEMAEKER, Président de la Commission Supérieure des Comptes, Président ;

- M. Antoine DINKEL, membre du Conseil d'Etat, sur désignation du Président du Conseil d'État ; Vice-Président ;

- MM. Paul HERNU et Roberto SCHMIDT, membres de la Commission Supérieure des Comptes, sur désignation du Président de celle-ci ;

- M. Sébastien BIANCHERI, Conseiller à la Cour d'Appel, sur désignation du Premier Président de la Cour d'Appel ;

- M. Étienne FRANZI, sur désignation du Conseil de la Couronne ;

- M. Jean-Louis CATTALANO, sur désignation du Ministre d'État.

Cette composition résulte des Ordonnances Souveraines n° 7.762 du 6 novembre 2019, n° 8.931 du 26 novembre 2021 et n° 9.069 du 28 janvier 2022.

Appelée à siéger après le scrutin pour l'élection des membres du Conseil Communal du 19 mars 2023, conformément aux dispositions de l'Article 16 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales modifiée par la Loi n° 1.453 du 16 octobre 2017, la Commission de Vérification des Comptes de Campagne, organe consultatif autonome, est, aux termes de l'Article 17 de ladite loi, notamment « *chargée d'établir un rapport sur le compte de campagne de chaque liste de candidats ou de chaque candidat sans liste d'appartenance* ».

Ainsi que le prévoit l'Article 15 de cette loi, le compte de campagne est adressé à la Commission par le mandataire financier de chaque liste dans les deux mois de la publication des résultats définitifs de l'élection. La désignation de M. Gilles MARSAN en qualité de mandataire financier de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » est intervenue avant le 3 mars 2023 date limite de désignation du mandataire.

Aux termes de l'Article 18 de la loi, la Commission établit, à compter du dépôt du compte de campagne et dans le délai de trois mois, un rapport préalable communiqué au mandataire financier de la liste, en vue de recueillir les observations éventuelles que les candidats de celle-ci peuvent, dans le délai de quinze jours, adresser à la Commission, laquelle, à l'expiration de ce délai, établit son rapport définitif dans le délai d'un mois.

Le présent rapport, établi conformément à ces dispositions, concerne le compte de campagne de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » qui comportait quinze candidats, tous élus à l'issue du scrutin du 19 mars 2023.

Le compte de campagne a été adressé à M. le Président de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne le 23 mai 2023, le Secrétariat de la Commission l'ayant réceptionné le 30 mai 2023.

La vérification du compte de campagne a donné lieu à des échanges d'informations entre le mandataire financier et les rapporteurs de la Commission, les derniers éléments étant parvenus aux rapporteurs le mercredi 5 juillet 2023.

La Commission a communiqué son rapport préalable à M. Gilles MARSAN, par courrier recommandé en date du 23 août 2023, qui a été réceptionné par ce dernier le 24 août 2023. Aucun retour n'ayant été fait par le mandataire sur ce projet, la Commission a arrêté son rapport définitif le 18 septembre 2023.

Après une présentation générale du compte de campagne (Chapitre I), le présent rapport examine, sur la base des pièces justificatives présentées, le contenu de ce compte sous le volet des recettes électorales (Chapitre II) et des dépenses électorales (Chapitre III) afin, comme le prescrit l'Article 17 de la Loi n° 1.389 précitée, de constater un éventuel dépassement du plafond des dépenses prévu par Arrêté Ministériel, ou de relever, s'il y a lieu, d'autres irrégularités de nature à justifier l'avis de la Commission (Chapitre IV).

Ainsi que le prévoit, par ailleurs, l'Article 5 de ladite loi, le plafond des dépenses électorales pour les Élections Communales a été porté à 203 000 € par Arrêté Ministériel n° 2022-417 du 1^{er} août 2022¹.

* *
*

¹ Le plafond des dépenses pour les Élections Communales 2019 était de 200 000 € aux termes d'un Arrêté Ministériel n° 2018-942 du 5 octobre 2018.

Chapitre I Présentation du compte

A – Rappel des dispositions applicables au dépôt du compte

Le compte qui doit être adressé par chaque liste de candidats à la Commission de Vérification des Comptes de Campagne est prévu au Chapitre IV de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales modifiée par la Loi n° 1.453 du 16 octobre 2017.

Il y est notamment indiqué ce qui suit :

Article 14 : « *Le compte de campagne contient un état détaillé de toutes les dépenses électorales engagées au profit du candidat ou de la liste et indique les modalités d'engagement de chaque dépense. Il mentionne également la valeur de l'utilisation durant la campagne électorale des biens d'équipement, calculée selon les règles comptables d'amortissement* ».

« Le compte de campagne fait mention des dépenses qui ont été directement payées par le candidat, de celles acquittées par le mandataire financier et de celles payées par des personnes physiques ou morales apportant leur soutien au candidat ou à la liste.

Article 14 bis : « *Le compte de campagne contient également un état détaillé des recettes électorales obtenues par le candidat ou la liste de candidats avec mention de leur origine.*

À cet effet, doivent en particulier être mentionnés les apports personnels des candidats, les dons et autres concours dont ils ont bénéficié, leurs emprunts notamment bancaires et les produits financiers perçus.

Pour chaque élection, aucune personne physique ou morale ne peut effectuer de dons d'un montant total excédant 10 % du plafond fixé dans les conditions prévues à l'Article 5.

S'agissant des associations, seules celles régulièrement déclarées conformément aux dispositions de la Loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations peuvent effectuer des dons à un candidat ou à une liste de candidats sous réserve qu'elles tiennent une comptabilité dans les conditions prévues à l'Article 14 ter.

En outre, aucun candidat ou liste de candidat ne peut recevoir de dons pour un montant total cumulé excédant 20 % du plafond fixé dans les conditions prévues à l'Article 5.

Est prohibé tout acte de dissimulation de l'identité du véritable donateur pour la réalisation du don ».

Article 14 ter : « *Sont annexées au compte de campagne toutes les pièces justificatives des recettes et des dépenses électorales, ainsi que la comptabilité des associations déclarées ayant apporté un soutien financier aux candidats ou à la liste.*

La comptabilité fait apparaître l'état des recettes et des dépenses de l'association déclarée afférentes à la période de la campagne électorale.

Lorsque l'association est déclarée au cours de la période visée à l'alinéa précédent, la comptabilité fait apparaître l'état des recettes et des dépenses pour la période comprise entre la date de la déclaration et le jour du scrutin.

Un arrêté ministériel fixe les modalités d'établissement de la comptabilité des associations déclarées apportant leur soutien financier à un candidat ou à une liste de candidats à une élection communale ou nationale ».

Article 15 : « Le compte de campagne est daté, signé et certifié exact par tous les candidats de la liste avant son dépôt auprès de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne :

- il est visé par un expert-comptable ou un comptable agréé n'ayant pas ou n'ayant pas eu la qualité de mandataire financier de la liste ou d'un candidat ;
- il est accompagné de ses annexes ;
- il est envoyé, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, au Président de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne, ou remis en main propre au secrétariat de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne qui en donne récépissé ».

B – Respect des dispositions applicables au dépôt du compte

Le compte de la liste « L'EVOLUTION COMMUNALE » a été reçu le 24 mai 2023 au Secrétariat de la Commission, avant donc l'expiration du délai de deux mois de la publication des résultats du scrutin au *Journal de Monaco* n° 8.635 du 24 mars 2023.

Accompagné de ses annexes, il est signé et certifié exact par les 15 candidats de la liste et se trouve dûment visé par Bettina RAGAZZONI, expert-comptable, commissaire aux comptes.

Le compte de campagne de la liste « L'EVOLUTION COMMUNALE » a donc été déposé conformément aux conditions de forme et de délai prévues à l'Article 15 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012.

C – Les rubriques de dépenses et de recettes présentées dans le compte de campagne, telles que présentées par le mandataire financier :

Dépenses (En €)		Recettes (En €)	
Achats de matériel, fournitures et marchandises	292,80	Versements personnels des candidats (15 x 4 000)	60 000
Location immobilière	200,00	Découvert bancaire autorisé	78 000
Honoraires et conseils en communication	71 004,00		
Expert-comptable	1 000,00		
Production audiovisuelle	4 864,00		
Publications	14 061,60		
Transports	500,50		
Frais de réception	31 237,21		
Frais postaux	10 690,43		
Frais financiers	1 489,39		
Dépenses diverses	1 344,00		
TOTAL GÉNÉRAL DES DÉPENSES	136 683,93	TOTAL GÉNÉRAL DES RECETTES	138 000
EXCÉDENT DES RECETTES	1 316,07		

Le compte de campagne présente :

- un montant total de dépenses déclarées de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » de 136 683,93 € ;
- un montant total de recettes déclarées de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » de 138 000 € ;
- un excédent des recettes par rapport aux dépenses de 1 316,07 €, au 15 mai 2023, date à laquelle le compte est arrêté.

Les dépenses ont toutes été engagées et acquittées par le mandataire financier, M. Gilles MARSAN, dans le respect des dispositions de l'Article 14 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 modifiée.

S'agissant des dépenses, chacune est accompagnée d'une pièce justificative destinée à apporter la preuve de son lien direct avec la campagne électorale. Elles sont cotées et portent les mentions manuscrites de paiement par chèque ou virement effectuées par le mandataire financier.

S'agissant des recettes, les versements personnels des candidats apparaissent de manière détaillée sous forme de chèques et virements portés au compte courant ouvert par le mandataire financier pour le compte de la liste auprès de l'établissement bancaire CMB MONACO. Deux comptes, présentant une même racine, ont été ouverts dans les livres de cette banque, un compte courant général et un compte dédié à un découvert bancaire. Cette dualité de comptes bancaires n'a pas occasionné de frais supplémentaires.

Sur demande des rapporteurs, une erreur d'imputation de frais bancaires a été corrigée le 12 juin 2023, aux fins qu'ils apparaissent sur le compte courant général, ainsi que la régularisation de la contribution d'un candidat qui avait été portée à tort sur le compte bancaire affecté au découvert.

* *
*

Chapitre II Analyse des recettes électorales

A – Rappel des dispositions applicables aux recettes électorales

Les recettes électorales font l'objet de la section 3 du Chapitre I^{er} de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales, modifiée par la Loi n° 1.453 du 16 octobre 2017 :

Article 3 bis : « Constituent des recettes électorales, les apports personnels des candidats, leurs emprunts notamment bancaires et les produits financiers perçus, réalisés en vue d'une élection communale ou nationale jusqu'à la production du compte de campagne.

Constituent également des recettes électorales, les dons et autres concours obtenus de personnes physiques ou morales pour chaque candidat ou chaque liste de candidats, réalisés en vue d'une élection communale ou nationale jusqu'à la production du compte de campagne ».

Article 3 ter : « Les recettes électorales obtenues durant cette période par des candidats ayant fait campagne séparément ou de manière groupée avant de se déclarer sur une même liste sont totalisées et décomptées comme bénéficiant à cette liste.

Lorsque les candidats ayant fait campagne ne se déclarent pas, le mandataire financier de chaque liste déclarée, prévu à l'Article 9, détermine, sous le contrôle de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne instituée par l'Article 16, si les recettes électorales obtenues l'ont été au bénéfice de la liste ».

Article 3 quater : « Lorsque le candidat s'est déclaré avec une liste d'appartenance et qu'il se retire avant le jour limite fixé pour le dépôt des candidatures, les recettes électorales obtenues à son profit sont considérées comme l'ayant été au bénéfice de la liste ».

Par ailleurs, la réalisation de dons est règlementée par les dispositions de l'Article 14 bis de ladite loi. Les dons sont plafonnés à hauteur de 10 % du plafond fixé dans les conditions prévues par l'Article 5, soit pour les Élections Communales 2023, un montant de 20 300 €. Le montant cumulé des dons ne peut excéder 20 % de ce plafond, soit pour ce scrutin une somme totale de 40 600 €.

B – Respect des dispositions applicables aux recettes électorales

Les recettes électorales déclarées de la liste « *L'ÉVOLUTION COMMUNALE* » peuvent s'analyser selon la répartition que la Commission de Vérification des Comptes de Campagne avait suggérée à tous les candidats et qui a été appliquée pour la présentation du compte de campagne objet du présent rapport.

Au cas d'espèce, les recettes du compte de campagne comportent d'abord une somme totale de 60 000 €, représentative des apports personnels des candidats, à savoir 4 000 € par candidat.

Par ailleurs, une somme de 78 000 € a fait l'objet d'un contrat d'autorisation de découvert conclu entre le mandataire financier de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » et la CMB MONACO en date du 13 février 2023.

Selon les termes de cette convention, la liste précitée s'est engagée à rembourser le découvert de 78 000 € à l'issue d'un délai de neuf mois à compter de la date de signature du contrat, soit au plus tard le 13 novembre 2023.

Ce contrat est accompagné du cautionnement personnel et solidaire de M. Georges MARSAN, à hauteur du montant de l'autorisation de découvert.

Comme indiqué *supra*, il existe deux comptes ouverts au nom de la liste, présentant des soldes à zéro au 31 décembre 2022, un compte courant n° 0673270.0001 et un compte également courant mais centré sur les opérations inhérentes aux opérations de découvert, n° 0673270.0010. On relève qu'au-delà de la qualification d'autorisation de découvert, la liste a effectivement bénéficié d'un prêt de 78 000 €, le 30 mars 2023, montant immédiatement viré en crédit sur le compte courant général, générant une trésorerie qui a permis l'acquittement des factures liées aux dépenses de campagne.

Après imputation des frais de découvert et des frais de dossier, compensés par un virement depuis le compte courant général, le compte dédié au découvert bancaire reste débiteur au 12 juin 2023 de 78 000 € dans l'attente du remboursement par l'État. Des intérêts resteront à payer par la liste pour ramener le solde à zéro.

D'autre part, l'analyse des factures des prestataires avec lesquels la liste a contracté n'a pas révélé qu'elle aurait bénéficié de remises.

Aucun don n'a été déclaré.

Pour autant, au cours de la période de campagne préalable au sens de la loi (20 octobre 2022 - 26 février 2023) deux éléments ont attiré l'attention de la Commission.

1/ Une lettre de vœux du Maire de Monaco sortant, Georges MARSAN adressée aux Monégasques, en date du 18 janvier 2023. Au sein de celle-ci, se trouvent détaillées sur deux pages diverses réalisations de l'équipe municipale en place. Le courrier se termine par l'annonce de la candidature personnelle de M. Georges MARSAN.

Si à cette date la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » n'était pas encore constituée, il n'en demeure pas moins que ce courrier présente une nature mixte, d'une part une communication institutionnelle et d'autre part un document de propagande électorale, vantant indirectement les mérites d'un candidat qui se déclare à nouveau. En conséquence, il s'agit d'une prestation réalisée pour la campagne électorale au sens de l'Article 4 de la Loi n° 1.389 modifiée.

Son financement ayant été réalisé par la Commune, personne morale de droit public, la liste a bénéficié au titre des recettes, du concours d'un tiers au sens de l'Article 3 bis de la loi.

En conséquence les rapporteurs ont souhaité connaître le montant afférent, que le mandataire a transmis le 5 juillet 2023, soit une somme totale de 2 834 € (2 290 € de frais postaux, 435 € de frais d'impression, 109 € de frais de papeterie, selon une attestation du chargé de mission aux finances auprès du Secrétariat Général de la Mairie). Il convient de porter une telle somme, que la Commission approuve, à titre de recette au compte de campagne.

2/ Le jeudi 19 janvier 2023, à l'occasion de ses vœux à la presse, en mairie, M. le Maire, Georges MARSAN, a confirmé sa candidature à venir. Pour les mêmes motifs que ceux exposés *supra*, cette manifestation de nature mixte doit être prise en compte au titre de la campagne électorale.

Le mandataire financier a justifié sur demande du montant afférent, soit 230 € (90 € de petit déjeuner et 140 € de prestation de personnel d'un commerce de boulangerie). Il convient également de porter une telle somme, approuvée par la Commission à titre de recette au compte de campagne.

La Commission rappelle qu'aux termes de l'Article 17 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, le rapport a pour objet de constater toute irrégularité. À cet égard, la Commission observe que l'Article 2 de la loi indique que les listes peuvent percevoir un financement privé au moyen de dons ou concours obtenus de personnes physiques ou morales². Le financement d'une liste par une personne morale de droit public ne semble en conséquence pas prévu par cet article de la loi mais ne semble pas exclu par l'Article 3bis de ladite loi.

* *
*

² L'exposé des motifs de la loi indique expressément que les listes de candidats peuvent également trouver des sources de financement auprès des personnes privées, physiques ou morales (Annexe au *Journal de Monaco* du 25 mai 2018, n° 8.383, p.1.447).

Chapitre III Analyse des dépenses électorales

A – Rappel des dispositions applicables aux dépenses électorales

Aux termes de l'Article 4 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales modifiée par la Loi n° 1.453 du 16 octobre 2017 :

« Constituent des dépenses électorales les dépenses engagées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou par des tiers pour leur compte, en vue d'une élection nationale ou communale, et qui ont trait à des prestations ou services réalisés pour la campagne électorale.

Ne constituent pas des dépenses électorales, au sens de la présente loi :

- 1°) les dépenses qui ne sont pas directement liées à la campagne électorale ;*
- 2°) les dépenses de communication prises en charge par l'État et la Commune, notamment celles exposées au titre de la fourniture aux candidats ou aux listes de candidats d'une copie de la liste électorale ou des jeux d'enveloppes destinés aux électeurs ;*
- 3°) les dépenses concernant l'acquisition de biens d'équipement, sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'Article 14.*

Les dépenses qui ne constituent pas des dépenses électorales n'entrent pas dans le calcul du plafond des dépenses électorales fixé à l'Article 5 et n'ouvrent droit à aucun remboursement ».

Ainsi que le prévoit, par ailleurs, l'Article 5 de ladite loi, un plafond des dépenses électorales, pour les Élections Nationales, est fixé, par voie d'Arrêté Ministériel.

L'Arrêté Ministériel n° 2022-417 du 1^{er} août 2022 a fixé ce plafond à la somme de 203 000 € pour chaque liste de candidats.

B – Respect des dispositions applicables aux dépenses électorales

Les dépenses électorales déclarées de la liste « *L'ÉVOLUTION COMMUNALE* » peuvent s'analyser selon la répartition que la Commission de Vérification des Comptes de Campagne avait suggérée à tous les candidats et qui a été appliquée pour la présentation du compte de campagne objet du présent rapport.

Le plus important poste de dépense est relatif aux honoraires et conseils en communication, à hauteur de 71 004 €, soit 51,95 % des dépenses.

S'agissant des honoraires de l'expert-comptable qui ont été comptabilisés pour un montant de 1 000 €, l'intervention de ce professionnel est requise en application de l'Article 15 de la Loi n° 1.389 modifiée. Cette dépense présente bien les caractéristiques d'une dépense de la campagne électorale comme la Commission l'a déjà affirmée.

Le compte de campagne ne mentionne pas d'utilisation durant la campagne de biens d'équipement qui aurait rendu nécessaire l'inscription d'une valeur calculée selon les règles comptables d'amortissement aux termes de l'Article 14 de la Loi n° 1.389 modifiée.

Toutes les dépenses figurant dans le compte et justifiées par les pièces produites en annexe au compte de campagne ont été examinées par la Commission qui a ainsi pu vérifier qu'elles constituaient bien des dépenses électorales au sens de l'Article 4 de la Loi n° 1.389 modifiée.

Le solde du compte courant général à la CMB MONACO est créditeur de 1 610,07 €, une dépense de 294 € ayant été engagée mais pas encore acquittée.

Enfin, des dépenses de campagne ne figurent pas dans le compte et doivent y être intégrées. Il s'agit de celles relatives au courrier du 18 janvier 2023 et à la manifestation du 19 janvier 2023.

La Commission retient à cet égard les sommes de 230 € + 2 834 € = 3 064 € ce qui conduit à porter en dépenses du compte de campagne la somme de 136 683,93 € + 3 064 € = 139 747,93 €.

* *
*

Chapitre IV
Avis de la Commission

Il ressort des constatations et contrôles qui précèdent que le compte de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » fait apparaître l'absence de prise en compte des dépenses correspondants à un courrier du 18 janvier 2023 adressé aux électeurs et une manifestation du 19 janvier 2023, que la Commission évalue à la somme de 3 064 €.

En conséquence, le compte de la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » doit être arrêté à un montant rectifié de dépenses de 136 683,93 € + 3 064 € = 139 747,93 €.

S'agissant des recettes, le compte de campagne doit être arrêté à la somme rectifiée de 138 000 € + 3 064 € = 141 064 €.

Dépenses (En euros)		Recettes (En euros)	
Achats de matériel, fournitures et marchandises	292,80	Versements personnels des candidats (15 x 4 000)	60 000
Location immobilière	200,00	Découvert bancaire autorisé	78 000
Honoraires et conseils en communication	71 004,00	Concours	3 064
Expert-comptable	1 000,00		
Production audiovisuelle	4 864,00		
Publications	14 061,60		
Transports	500,50		
Frais de réception	31 467,21		
Frais postaux	12 980,43		
Frais financiers	1 489,39		
Dépenses diverses	1 888,00		
TOTAL GÉNÉRAL DES DÉPENSES	139 747,93	TOTAL GÉNÉRAL DES RECETTES	141 064
EXCÉDENT DES RECETTES	1 316,07		

Les plafonds fixés tant pour certaines catégories de recettes que pour les dépenses n'ayant pas été atteints, la Commission est en conséquence d'avis que le remboursement des dépenses électorales sollicité peut être accordé à la liste « *L'EVOLUTION COMMUNALE* » dans les conditions prévues à l'Article 22 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012 relative au financement des campagnes électorales.

* *
*

En application de l'Article 20 de la Loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, le présent rapport sera publié au Journal de Monaco.

En application de l'Article 21 de cette même loi, le Président de la Commission de Vérification des Comptes de Campagne transmettra ledit rapport au Ministre d'État.



imprimé sur papier recyclé

IMPRIMERIE GRAPHIC SERVICE
GS COMMUNICATION S.A.M. MONACO

