COMMISSION DE VÉRIFICATION DES COMPTES DE CAMPAGNE

RAPPORT SUR LE COMPTE DE CAMPAGNE DE LA LISTE « PRIORITÉ MONACO »

ANNEXE AU « JOURNAL DE MONACO » N° 8.393

DU 3 AOÛT 2018

Le présent rapport a été délibéré et arrêté par la Commission de Vérification des Comptes de Campagne en sa séance tenue le 18 juillet 2018.

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. Jean-Pierre Gastinel, Président de la Commission Supérieure des Comptes, Président ;

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

- MM. Christian Descheemaeker et Jean-François Bernicot, membres de la Commission Supérieure des Comptes, sur désignation du Président de celle-ci ;

- Mme Muriel Dorato-Chicouras, Vice-Président de 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.

Appelée à siéger après le scrutin pour l'élection des membres du Conseil National du 11 février 2018, 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, « chargée d'établir un rapport sur le compte de campagne de chaque liste de candidats (…). ».

Ainsi que le prévoit l'Article 15 de cette même 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.

Aux termes de l'Article 18 de cette loi, la Commission de Vérification des Comptes de Campagne 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 des observations éventuelles que les candidats de celle-ci peuvent, dans le délai de quinze jours, adresser à la Commission, laquelle, passé ce délai, établit un rapport définitif sur le compte de campagne.

Le présent rapport, qui a été établi conformément à ces dispositions, concerne le compte de campagne de la Liste « Priorité Monaco », en abrégé « Primo ! », qui comportait vingt-quatre candidats, dont vingt-et-un ont été élus lors du scrutin du 11 février 2018.

À la suite de la vérification de ce compte, déposé le 12 avril 2018, la Commission a communiqué son rapport préalable le 6 juillet 2018 à M. Bernard Prat, mandataire financier de la liste « Priorité Monaco ». Celui-ci ayant fait part à la Commission, le 12 juillet 2018, de l'absence d'observation de sa part sur le rapport préalable, la Commission a arrêté son rapport définitif le 18 juillet 2018.

Après une présentation générale de ce compte (Chapitre I), le présent rapport examine plus en détail les recettes électorales (Chapitre II), les dépenses électorales en cause (Chapitre III) afin, comme le prescrit l'Article 17 de la loi n° 1.389 précitée, de constater un éventuel dépassement du plafond de ces dépenses ou de relever, s'il y a lieu, d'autres irrégularités de nature à influer sur 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 nationales, est fixé par voie d'arrêté ministériel.

L'arrêté ministériel n° 2017-765 du 19 octobre 2017 a retenu la somme de 320.000 euros pour chaque Liste de candidats.

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, modifiée relative au financement des campagnes électorales.

Il y est notamment indiqué ce qui suit :

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. ».

L'Article 14 ter précise que « 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. ».

B – Respect des dispositions applicables au dépôt au compte

Le compte de la Liste « Primo ! » a été déposé le 12 avril 2018 auprès du Secrétariat de la Commission, qui en a, le jour même, donné récépissé, avant donc l'expiration du délai de deux mois de la publication des résultats du scrutin au Journal de Monaco du 16 février 2018.

Le compte se présente sous la forme d'une note intitulée « Rapport du mandataire financier », signée par celui-ci, et, dans la liasse des pièces justificatives, d'un état des recettes du compte et d'un état des dépenses du compte, tous deux signés par le mandataire financier, M. Bernard Prat, et par M. Louis Viale, expert-comptable. Les 24 candidats de la Liste ont signé un document d'une page comportant leur nom et adresse et la mention « vu et certifié exacts le compte et ses annexes ».

Le mandataire financier a joint aux pièces justificatives des opérations de la Liste celles des opérations de l'Association « Priorité Monaco », en abrégé « Primo ! ». Celle-ci a été déclarée le 29 août 2017 et le récépissé délivré par le Ministre d'État publié au Journal de Monaco du 15 septembre 2017.

Le compte de campagne de la Liste « Primo ! » 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, modifiée.

C – Relations entre la Liste et l'Association du même nom

Le rapport du mandataire comprend des indications utiles à la compréhension des documents produits :

- « (les) comptes de campagne sont composés des recettes et des dépenses de la Liste des candidats ordonnées par le mandataire ainsi que de la comptabilité de l'Association « Priorité Monaco » dans la période comprise entre le 21 octobre 2017 et le 10 février 2018 ». Cette phrase peut induire en erreur : il ne peut en effet y avoir un double compte de campagne. En revanche, la comptabilité de l'Association fait partie des pièces justificatives nécessaires à la compréhension des opérations décrites dans le compte tenu par le mandataire financier ;

- « l'Association n'a couvert aucune dépense électorale et n'a effectué aucun don à la Liste » ; mais « elle a avancé les premiers frais de campagne du fait de l'ouverture tardive du compte du mandataire le 11 décembre 2017 » ; « ces avances ont ensuite été remboursées par le compte du mandataire ». Ces affirmations sont en partie inexactes, comme indiqué ci-après.

Les relations entre les deux entités, Liste et Association, ajoute le mandataire financier, « relèvent essentiellement de la fonctionnalité », expression sibylline mais précisée par la suite de la phrase : « notamment par des avances de trésorerie et mise à disposition de locaux ».

Une convention conclue entre la Liste et l'Association et portant la date du 15 septembre 2017 est jointe aux pièces justificatives. Toutefois, le rapport du mandataire financier aurait dû expliquer avec plus de précision le rôle de l'Association au cours de la campagne. En effet, l'Association n'a pas seulement avancé les premiers frais de campagne ; les pièces comptables montrent que des dépenses de campagne ont été payées par l'Association puis remboursées par le mandataire financier de la Liste tout au long de la campagne ; comme les remboursements se font au vu des copies des factures payées par l'Association, les pièces justificatives afférentes à l'Association fournies à l'appui du compte permettent de suivre les opérations (exemple parmi d'autres, remboursement de 42.657,28 euros demandé par l'Association par une facture du 31 janvier 2018 reprenant 15 factures ou acomptes réglés par l'Association).

Le règlement par l'Association de dépenses importantes tout au long de la campagne remboursées ensuite par le mandataire sur justificatifs est conforme aux dispositions de l'Article 8 de la loi : « Une dépense électorale engagée par un tiers, personne physique ou morale, au profit d'un candidat est réputée faite avec l'accord du candidat si celui-ci ne l'a pas déniée » ; l'Article 14 mentionne aussi « les dépenses payées par des personnes physiques ou morales apportant leur soutien au candidat ou à la liste ».

Une remarque peut toutefois être faite : la convention entre la Liste et l'Association ne mentionne que la mise à disposition par celle-ci de locaux et de matériel de bureaux et non le fait que l'Association règle des dépenses de campagne pour la Liste que celle-ci rembourse ensuite ; elle ne mentionne pas non plus les avances de trésorerie de l'Association à la Liste provenant de l'emprunt bancaire. C'est le rapport du mandataire financier qui explique que, de fait, la Liste a emprunté une somme qui représente la majeure partie des recettes du compte de campagne ; cette somme devra donc être remboursée. Un accord de remboursement a été conclu le 11 juin 2018, après le dépôt du compte de campagne, et écarte toute ambiguïté sur la nature des versements faits par l'Association à la Liste.

Le contrôle du compte de campagne a conduit à vérifier la cohérence entre les relevés des deux comptes bancaires et les deux comptabilités, celle de la Liste et celle de l'Association. Quelques explications et précisions ont été demandées par les rapporteurs au mandataire financier et au comptable. Elles ont été obtenues.

D – Le compte en banque du mandataire financier

Le compte bancaire de la Liste ouvert à la Compagnie Monégasque de Banque (n° 0601920.0001.EUR) au nom du mandataire financier a enregistré des opérations à partir du 11 décembre 2017 : en recettes, à la date du 12 décembre, une partie des apports personnels des candidats avait été portée au crédit du compte (80.000 euros) et un premier remboursement avait été effectué à l'Association pour un montant de 25.020 euros.

Le compte de campagne tel que produit à la Commission fait apparaître 320.000 euros de recettes, comme il a été indiqué, et 309.693,24 euros de dépenses. Le solde de ce compte ne coïncidant pas avec le solde du compte bancaire, les vérifications ont montré non seulement que les recettes devaient être ramenées à 310.000 euros, mais que des corrections mineures (frais bancaires) devaient être apportées aux dépenses. Les justificatifs manquants ont été fournis aux rapporteurs

CHAPITRE II

ANALYSE DES RECETTES ÉLECTORALES DÉCLARÉES

A – Rappel des dispositions applicables aux recettes électorales

Aux termes de l'Article 3 bis de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, relative au financement des campagnes électorales :

« 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. ».

« 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. ».

Aux termes de l'Article 14 bis de la loi n° 1.389, modifiée, « aucune personne physique ou morale ne peut effectuer de dons d'un montant excédant 10 % du plafond fixé » (soit 32.000 euros). « 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 fédérations d'associations peuvent effectuer des dons (…) sous réserve qu'elles tiennent une comptabilité (…). En outre, aucun candidat ou liste de candidats ne peut recevoir de dons pour un montant total cumulé excédant 20 % du plafond fixé » (soit 64.000 euros).

B – Respect des dispositions applicables aux recettes électorales

Le compte de campagne comporte un montant des recettes déclarées de 320.000 euros, soit l'équivalent du plafond des dépenses.

La décomposition des recettes est très simple : 120.000 euros de versements des candidats au mandataire et 200.000 euros d'emprunt.

Chacun des 24 candidats a versé 5.000 euros, soit un total de 120.000 euros, et ces versements ont été comptabilisés par la banque à des dates différentes.

L'emprunt de 200.000 euros a été contracté par l'Association auprès de la Compagnie Monégasque de Banque le 12 janvier 2018 –c'est-à-dire assez tardivement– avec une caution personnelle de M. Stéphane Valeri. L'Association a ensuite viré au compte du mandataire les montants dont elle avait besoin (1er virement de 50.000 euros le 30 janvier 2018). Vérification faite, les recettes constatées par la Liste en provenance de l'emprunt bancaire, qui est un plafond de découvert, se montent à 190.000 euros et non à 200.000 euros. Le mandataire en est convenu et a envoyé au Secrétariat Général de la Commission un message en ce sens le 8 mai 2018. Les recettes du compte doivent donc être réduites de 10.000 euros et ramenées à 310.000 euros.

Le mandataire financier explique dans son rapport que seule une entité dotée de la personnalité morale est désormais à même de contracter un emprunt et qu'il n'y

avait pas moyen de faire autrement que de passer par l'Association ; ce constat, s'il est général, soulève des difficultés.

Un découvert bancaire porte intérêt ; vérification faite, des intérêts bancaires à venir ont été comptabilisés pour un montant de 331 euros (courriel du mandataire du 14 mai 2018). Comme il a été indiqué et pour qu'il soit prouvé que les 190.000 euros reçus de l'Association constituent une avance et non un don, un accord signé par le mandataire de la Liste et par le Président de l'Association a été fourni.

S'agissant d'une autre catégorie de recettes –les dons– l'organisation mise en place pour la campagne électorale de la Liste « Primo ! » a pour effet que la Liste n'en a reçu aucun. Les dons qui sont parvenus ont en effet été considérés comme destinés à l'Association, formule qui ne va pas de soi compte tenu de la similitude des appellations ; quelque peu surprenante, elle ne semble néanmoins pas contrevenir à la législation. Le compte de l'Association distingue :

- les adhésions (1.113) dont le montant total est 54.200 € ; le versement le plus fréquent est de 10 €, le maximum de 10.000 € ;

- les dons : un cas seulement, 10.000 € versés par une Association.

Dès lors, aucune question ne se pose sur les plafonds applicables aux dons.

Enfin, le compte de campagne n'enregistre non plus aucune recette en nature.

CHAPITRE III

ANALYSE DES DÉPENSES ÉLECTORALES DÉCLARÉES

A – Rappel des dispositions applicables aux dépenses électorales

Aux termes de l'Article 4 de la loi n° 1.389 du 2 juillet 2012, modifiée, relative au financement des campagnes électorales :

« 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. ».

(…)

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.

(…)

Sont annexées au compte de campagne toutes les pièces justificatives des dépenses électorales. ».

B – Respect des dispositions applicables aux dépenses électorales

Le compte de campagne comporte un montant total de dépenses déclarées de 309.693,24 euros.

L'Article 14 précité de la loi n° 1.389, modifiée, distingue les dépenses acquittées par le mandataire financier, celles directement payées par les candidats et les dépenses engagées par des tiers, personnes physiques ou morales ayant apporté leur soutien à la Liste. En l'espèce, toutes les dépenses ont été inscrites dans la colonne « Dépenses engagées par le mandataire financier ». La notion a été comprise comme s'appliquant aux dépenses payées en définitive par le mandataire financier quand bien même elles ont été initialement engagées par un tiers, l'Association dans le cas présent.

Les dépenses électorales déclarées de la Liste « Primo ! » peuvent être examinées selon la répartition que la Commission de Vérification des Comptes de Campagne avait suggérée à tous les candidats et qui a été reprise dans l'état des dépenses du compte de campagne objet du présent rapport.

La répartition ressortant du compte de campagne est la suivante :

Rubriques	Dépenses (€)
1. Achats matériels, fournitures et marchandises	4.421,61
2. Location immobilière	964,29
4. Personnel salarié, intérimaire ou mis à disposition recruté spécifiquement pour la campagne	47.580,00
5. Honoraires et conseils en communication	12.735,42
8. Réunions publiques concernant la campagne	198.856,58
9. Frais de réception	688,56
10. Frais postaux et de distribution	41.261,01
12. Dépenses diverses	3.185,77
Total	**309.693,24**

Ledit compte de campagne était accompagné, lors de son dépôt, des pièces justificatives des dépenses électorales déclarées conformément à l'Article 15 de la loi n° 1.389. La Commission de Vérification des Comptes de Campagne avait demandé, par son avis publié au Journal de Monaco le 16 février 2018, que les originaux des factures, devis, attestations et bulletins de salaire ne soient pas présentés par ordre chronologique mais classés par type de dépense dans l'ordre des rubriques du compte de campagne. C'est ce qui a été fait pour la Liste Primo !. La Commission a ainsi pu vérifier si toutes ces dépenses constituaient bien des dépenses électorales, au sens de l'Article 4 de la loi n° 1.389, modifiée.

L'imputation des dépenses à une rubrique plutôt qu'à une autre (par exemple, imputation à la Rubrique 8 ou à la Rubrique 9) pourrait être discutée, mais les observations sur ce point seraient sans réelle portée.

Les dépenses de « personnel salarié, intérimaire ou mis à disposition recruté spécifiquement pour la campagne » (Rubrique 4) correspondent à la prise en charge forfaitaire d'une partie de la rémunération de salariés nommément désignés de la société « Monaco Communication » conformément à un contrat conclu le 15 septembre 2017 et s'appliquant à la période du 15 septembre 2017 au 11 février 2018 : 47.580 euros pour les mois de septembre, octobre, novembre, décembre, janvier et février.

Le principal poste de dépenses correspond aux réunions publiques : 198.856,58 euros. Une des factures soulève une question de principe et le fait explicitement par une mention manuscrite apposée sur une facture d'un établissement hôtelier. Celle-ci se décompose en la location de la salle plénière de 18 h à 23 h 45 (1.350 euros T.T.C.) et en un « buffet entrées et desserts de 20 h 30 à 22 h » (1.470 euros T.T.C.). Il est précisé par une mention portée sur la facture que la location plénière est à imputer à la Liste et le buffet à l'Association. L'explication donnée en cours d'instruction est que le buffet ne concernait que l'équipe de campagne à la différence de la location de la « salle plénière » destinée à une réunion publique.

Cette interprétation sur laquelle repose la distinction entre les deux composantes de la facture n'est pas retenue par la Commission. Déjà en 2013, celle-ci avait estimé que les réunions ou repas regroupant les candidats, quand bien même n'y figurait aucun électeur, devaient être retenus dans les dépenses du compte de campagne dès lors que ces règlements étaient destinés à des échanges de vues sur l'organisation de la campagne.

Les dépenses du compte de campagne doivent donc être majorées de 1.470 euros et portées à 311.163,24 euros.

Une autre question, celle des rabais, avait été évoquée lors d'une campagne électorale antérieure. Deux cas seulement de rabais ou remises ont été relevés sur des factures et leurs montants sont modiques :

- une remise exceptionnelle de 36 % sur la facture d'une société pour l'impression de bâches, soit une réduction de 192,86 euros H.T. (ordre n° 45). À noter qu'une autre facture de la même société ne comporte pas de remise ;

- une réduction « Association » de 50 % appliquée par la Mairie sur une facture de fourniture de chaises pliantes, ramenant celle-ci à 165 euros T.T.C. Le montant ne justifie pas de remarque, mais le libellé du destinataire de la facture émise par les services municipaux illustre l'ambiguïté de la situation : « Priorité Monaco-Primo Aigue Marine » 24, avenue de Fontvieille peut désigner l'Association ou la Liste.

Ces rabais, en raison de leurs montants, n'appellent pas d'observation.

Les honoraires de l'expert-comptable se montent à 960 euros T.T.C., une facture ayant été produite après le dépôt du compte (elle est datée du 31 mai 2018). Selon l'interprétation de la Commission, cette dépense, en raison de son caractère obligatoire, est à inclure dans les dépenses de la campagne.

Les dépenses du compte doivent donc être majorées de 960 euros et portées à 312.123,24 euros.

Le total des dépenses du compte de campagne ainsi modifié excède le montant des recettes du compte mais il ne dépasse pas le plafond fixé par l'arrêté ministériel du 19 octobre 2017.

CHAPITRE IV

AVIS DE LA COMMISSION

Au vu des constatations qui précèdent, la Commission de Vérification des Comptes de Campagne est d'avis que le compte de campagne de la Liste « Priorité Monaco » ne peut être approuvé tel quel. Il doit être arrêté à 310.000 € en recettes et à 309.693,24 € + 1.470 € + 960 € = 312.123,24 € en dépenses.

Les plafonds fixés tant pour certaines catégories de recettes que pour les dépenses n'ayant pas été atteints, la Commission est par conséquent d'avis que le remboursement des dépenses effectuées peut être accordé à la Liste « Priorité Monaco » dans les conditions prévues à l'Article 22 de la loi n° 1.389, modifiée, 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 transmettra ledit rapport au Ministre d'État.

imprimé sur papier PEFC

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