

support préalable à une présentation plus large de l'action publique, qui dépassera la fonction comptable en retraçant les données en fonction des programmes et des actions publiques dans l'esprit du modernisme et de la transparence de la LOLF pour l'Etat ou encore des délégations politiques. Il s'agira ensuite de savoir tirer les leçons du passé tout en intégrant les différents risques qui pèsent sur la collectivité dans une prospective financière. Ces derniers ne manquent pas, et peuvent provenir de la détérioration des marchés financiers, de la remise en cause de certaines subventions ou dotations. Les élus devront composer avec ces incertitudes et des attentes toujours plus fortes des usagers tout en limitant le recours à la dette et à la fiscalité. L'exercice sera difficile... ■

Frédéric HEYRAUD, Directeur de Mission
Orfis Baker Tilly
fheyraud@orfis.fr

OUVRAGE DES CANDIDATS : Comment les intégrer dans le compte de campagne

À l'approche des élections municipales, les candidats se découvrent fréquemment un don pour l'écriture, qui les conduit à publier des ouvrages.

Si la révélation d'une vocation d'écrivain peut être louable, elle doit cependant être exercée dans des limites précisées par la loi et la jurisprudence, lorsqu'elle intervient dans l'année précédant les élections.

En application des dispositions combinées des articles L.52-4 et L.52-12 du Code électoral, toute dépense « engagée ou réalisée en vue de l'élection » dans l'année précédant le premier tour du scrutin doit figurer dans le compte de campagne du candidat.

Il en est ainsi notamment de la publication d'un ouvrage qui revêtirait le caractère d'un document de propagande électorale.

Le juge de l'élection a posé le principe à de multiples reprises, que la publication d'un ouvrage ne peut être regardée comme une action de propagande, du seul fait que l'auteur du livre est candidat à une élection⁴. Mais il examine avec attention les circonstances dans lesquelles est intervenue la publication de l'ouvrage et le contenu de celui-ci, afin d'apprécier son caractère de propagande électorale et, le cas échéant, d'en imposer l'intégration dans les comptes de campagne.

⁴ CC, 21 août 1993, AN Paris, 18^e circonscription ; CE, 29.07.2002, élections municipales de Béthune, req. n° 239 151 et 239 152.

Aux termes d'une jurisprudence subtile, le juge de l'élection distingue plusieurs catégories d'ouvrages à caractère électoral et, selon son analyse, impose l'intégration dans le compte de campagne du candidat du coût intégral de l'ouvrage ou d'une partie seulement des frais de promotion et de distribution.

Deux critères sont utilisés afin de déterminer le caractère électoral, ou non, de l'ouvrage.

En premier lieu, retenant un critère temporel, le juge électoral s'attache à la date ou la période à laquelle le livre a été publié.

Ainsi, il relève que le coût d'un ouvrage distribué à quelques mois de l'élection⁵ doit être intégré dans le compte de campagne.

En effet, cette circonstance de temps permet de considérer que l'ouvrage a été publié dans le cadre de l'élection à laquelle l'auteur est candidat.

Un second critère, matériel cette fois, conduit à examiner avec attention le contenu de l'ouvrage.

Le juge considère que revêt le caractère d'un document de propagande électorale dont l'intégralité du coût doit figurer dans le compte de campagne, celui qui expose le programme ou les idées directrices d'un candidat⁶.

D'autres contenus de l'ouvrage devraient conduire à les qualifier également de documents de propagande électorale dès lors que celui-ci a pour objet de faire l'hagiographie du candidat et d'exposer ses idées, parfaitement assumées, sur les questions soumises au débat électoral. Sont, ainsi concernés les ouvrages qui, sans être totalement et exclusivement de nature programmatique, font écho et relaient les thèmes de campagne du candidat, dont l'initiative a été « engagée ou réalisée en vue de l'élection »⁷.

En revanche, lorsque l'ouvrage a seulement pour objet de permettre aux candidats de se présenter sous leur meilleur jour en s'abstenant d'évoquer trop précisément les enjeux du débat électoral, le juge considère que ne doivent figurer –mais nécessairement– que les dépenses de promotion et de distribution de l'ouvrage⁸.

Un second critère matériel est utilisé par le juge électoral afin de déterminer le caractère électoral ou non de l'ouvrage. Il s'attache à l'examen des conditions dans lesquelles l'ouvrage a été diffusé.

⁵ Et sous réserve de son contenu, bien entendu.

⁶ Conclusion Christine Maugüe sur CE, 30.12.1996, élections municipales de Chantilly, LPA 14.03.997.

⁷ en ce sens, voir les décisions François Bayrou et Jean-Pierre Chevènement, précitées ; « candidat ou écrivain : séduire l'électeur ou les lecteurs », Emmanuel VITAL DURAN, JDP A 2003, 1830

⁸ CC, 16.12.1993, AN Alpes-Maritimes, 2^e circons. ; CE, 30.12.1996, élections municipales de Chantilly, précité ; CE, 29.07.2002, élections municipales de Béthune.

Ainsi, le juge apprécie le caractère habituel ou inhabituel des conditions de diffusion du livre publié par le candidat durant la période préélectorale.

Il considère ainsi que l'organisation de séances de dédicaces quelques jours précédant le scrutin, la distribution gratuite de nombreux exemplaires du livre et une promotion dans la circonscription concernée par l'élection sont des indices de nature à conférer un caractère électoral à l'ouvrage en cause.

On se demandera alors si le cumul de ces critères matériels que constitue l'évocation des sujets électoraux sans finalité programmatique et le caractère totalement inhabituel de la diffusion de l'ouvrage ne devraient pas conduire le juge à intégrer la totalité des coûts de celui-ci, frais de promotion, coûts de fabrication et de diffusion.

La jurisprudence actuelle du Conseil constitutionnel nous incite à considérer que tel doit être désormais le cas.

Ainsi, dans la décision relative à l'élection de Monsieur DORD, le Conseil a relevé que le candidat avait, à juste titre, intégré dans ses comptes le coût d'un ouvrage, publié à compte d'auteur, dont le contenu, sans être programmatique, évoquait fortement des questions soumises au débat et qui avait été très largement et gracieusement distribué aux électeurs de la circonscription⁹.

Enfin, une troisième hypothèse, tout aussi subtile que les précédentes, doit être mentionnée.

Il s'agit de celle dans laquelle le candidat évoque dans son ouvrage, tantôt des questions portant sur une élection, tantôt des sujets portant sur une autre élection.

Faisant montre d'un pragmatisme incontestable, le juge des comptes et le juge électoral imposent que le candidat intègre dans ses comptes de campagne, pour chacune des élections concernées, les parties de l'ouvrage correspondantes.

En effet, s'appuyant sur les dispositions de l'article L.52-12 du Code électoral aux termes duquel doivent figurer les dépenses engagées en vue de l'obtention des suffrages de l'élection, le juge répartit à chaque élection ce qui lui revient. Il peut ainsi être conduit à imputer aux comptes de campagne des élections législatives d'un candidat, une partie de l'ouvrage en tant que le contenu contient des passages portant sur ce thème et à imputer sur le compte de campagne portant sur les élections municipales les parties correspondant aux affaires locales, dès lors que l'ouvrage a été publié dans l'année précédant l'élection.

On constate ainsi que si le juge électoral a dégagé, par une jurisprudence abondante, un certain nombre de règles de principe, il fait œuvre de pragmatisme et de casuisme lorsqu'il doit caractériser les documents de propagande électorale qui lui sont soumis.

Cette question est évidemment d'importance, dès lors que l'absence d'intégration du coût d'un ouvrage à caractère électoral dans le compte de campagne est de nature à conduire le juge à rejeter ce compte, pour prononcer ensuite l'annulation de l'élection et, le cas échéant, l'inéligibilité du candidat.

C'est donc avec autant de talent littéraire que de prudence féline que le candidat doit apprécier l'intérêt et l'opportunité de publier un ouvrage dans les mois précédant la date d'un scrutin auquel il participe et sur des sujets entrant dans le débat électoral. ■

Delphine KRUST
Stéphane PENAUD
Avocats à la Cour

LE POUVOIR STRATEGIQUE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DANS LE CHOIX DES MODES DE GESTION

Un groupe de travail, mis en place par le Conseil Supérieur de l'Ordre des Experts Comptables, termine actuellement la rédaction d'un ouvrage sur le pouvoir stratégique des collectivités territoriales dans le choix du mode de gestion d'un service public.

Introduction

Les élus locaux et leurs collaborateurs s'interrogent constamment sur les choix à effectuer pour optimiser la gestion des services publics locaux. Ils s'entourent alors de multiples avis, quelquefois contradictoires. La complexité et la diversité des éléments à prendre en compte rendent très difficile d'approche une évaluation du coût réel des services et des conséquences politiques et sociales pourtant indispensable aux décideurs locaux pour choisir le meilleur mode de gestion. Le travail en amont conditionne souvent l'acte de bonne gestion.

En effet, si de tels choix peuvent parfois dépendre de positions purement politiques, voire dogmatiques, notamment eu égard à leurs incidences sur le rôle de la fonction publique territoriale, ils gagnent à être éclairés, en amont, par des scénarii objectifs permettant de peser, de manière réfléchie, avantages et inconvénients.

Eléments stratégiques du choix

Les travaux du groupe n'ont pas pour ambition de présenter une vue d'ensemble des avantages et des inconvénients de tel ou tel choix. Ils se veulent une aide à la réflexion menant à une décision. Ils ne prétendent pas à l'exhaustivité et n'ont pas vocation à remplacer l'ensemble des études spécifiques qui seront le plus souvent nécessaires.

⁹ CC 25.10.2007, DC 2007-3447, AN Savoie 1^{ère} circ.