

N° 448221
M. Alexandre B...

N° 448318
M. Djibrill T...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 18 octobre 2021
Décision du 9 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Philippe Ranquet, rapporteur public

La loi du 2 décembre 2019¹ a modifié la rédaction de l'article L. 118-3 du code électoral relatif à l'inéligibilité prononcée par le juge sur saisine de la CNCCFP – en un sens dont vous avez eu à connaître, dans la formation des 7/2 CR, pour rendre les deux décisions du 9 juin 2021, *EM d'Apatou*, n° 447336-449019 et *M. F...*, n° 449279, B, aux conclusions de Mireille Le Corre. Vous avez jugé qu'alors même que cette loi n'a prévu son entrée en vigueur qu'après les élections municipales de 2020, il incombe au juge d'appliquer immédiatement la modification de l'article L. 118-3 dès lors qu'elle régit une sanction ayant le caractère d'une punition et qu'il s'agit d'une loi nouvelle plus douce. En effet, elle met en facteur commun des termes qui étaient jusque-là employés de manière disjointe selon le cas de saisine par la commission dans lequel on se trouvait : dorénavant, dans *tous* les cas, le juge « *peut* » rejeter le compte, et c'est à la condition qu'il relève « *une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales* ». En d'autres termes, avez-vous jugé, il lui appartient dans tous les cas de prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce et d'apprécier s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et s'il présente un caractère délibéré.

En cas d'absence de dépôt du compte ou de dépôt tardif, l'ancienne rédaction de l'article L. 118-3 ne subordonnait pas le prononcé de l'inéligibilité au constat d'un manquement caractérisé. Mais votre jurisprudence avait déjà largement cheminé dans cette direction : elle prescrivait de « *tenir compte de la nature de la règle méconnue, du caractère délibéré ou non du manquement, de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte, du montant des sommes en cause ainsi que de l'ensemble des circonstances de l'espèce* » (11 avril 2012, *M. H...*, n° 354110, A).

Dans quelle mesure le nouveau cadre conduit-il alors effectivement à des sanctions moins rigoureuses ? La question renvoie à l'appréciation d'espèce et ne se laisse pas théoriser. A

¹ Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

tout le moins, certaines affaires peuvent fournir des repères, il en va ainsi de celles que vous avez tranchées le 9 juin dernier. C'est pour enrichir ces repères que les deux présentes requêtes ont été inscrites à votre formation de jugement, après que votre 2^e chambre a communiqué le MOP tiré de ce qu'il convient d'appliquer la nouvelle rédaction de l'article L. 118-3 et non l'ancienne comme l'ont fait les premiers juges.

L'une des affaires permettra en outre de rappeler la différence de régime entre la sanction de l'inéligibilité et l'absence de remboursement des dépenses de campagne.

1. La première requête est celle de M. Alexandre B... A Asnières-sur-Seine, où les élections ont été acquises dès le premier tour, il conduisait une liste qui a recueilli 16,59 % des voix et obtenu 4 sièges au conseil municipal. La CNCCFP a constaté le dépôt hors délai de son compte de campagne, elle a en conséquence décidé qu'il n'avait pas droit au remboursement forfaitaire et saisi le TA de Cergy-Pontoise. Par le jugement dont M. B... relève appel, ce tribunal l'a déclaré inéligible pour 6 mois.

Le requérant reproche à la commission et au tribunal de ne pas avoir tiré les justes conséquences des circonstances de l'espèce, qui sont les suivantes. La limite pour le dépôt du compte était fixée au vendredi 10 juillet à 18 h². Le compte devant être présenté par un expert-comptable, les éléments nécessaires avaient été confiés à un cabinet implanté à Royan, qui a envoyé au candidat la version finale revêtue de la signature de l'expert le mercredi 8, par lettre suivie, ce qui selon la Poste est censé garantir un acheminement en deux jours. Or le vendredi 10, le candidat et l'expert n'ont pu que constater sur l'application de suivi que le pli venait seulement d'être « *pris en charge* ». Le compte a été transmis au candidat sous forme numérisée mais le temps de le faire, l'échéance de 18 h était dépassée. Le mandataire financier l'a alors adressé à la CNCCFP par courriel, le jour même à 19h57, puis en a déposé le tirage « papier » dans les locaux de la commission le lundi suivant 13 juillet à la première heure.

2. Tout cela démontre selon M. B... que le dépôt hors délai ne lui est pas imputable, et en tout cas qu'il a agi de bonne foi en accomplissant toutes les diligences possibles pour éviter le dépassement du délai ou le réduire au maximum. La première conséquence qu'il vous demande d'en tirer est que le remboursement lui a été refusé à tort et qu'il vous revient d'en fixer vous-mêmes le montant en application du second alinéa de l'article L. 118-2 du code électoral. Cette question présente assurément un lourd enjeu pour le requérant, qui aurait pu prétendre à un remboursement de l'ordre de 48 000 € sur son apport personnel.

Mais les éléments que M. B... invoque, s'ils ont toute leur place dans le débat sur une sanction comme on va le voir, sont sans portée sur la perte de son droit à remboursement, qui n'a pas ce caractère. Elle n'est que la conséquence de ce qu'une condition posée par la loi n'est pas remplie : aux termes de l'article L. 52-11-1 du code électoral, « *le remboursement forfaitaire*

² Dans les circonstances particulières de l'année 2020, en application du 4^o du XII de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

n'est pas versé aux candidats [...] qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai », or le dépôt tardif est ici un constat objectif. Même en considérant que le dépôt par courriel était valide – point sur lequel les parties divergent, que les textes n'éclairent pas³ et que vous n'avez pas à trancher aujourd'hui – la limite du 10 juillet à 18 h n'a pas été respectée. Ce délai est impératif et ne peut être prorogé, ce que vous rappelez constamment⁴.

M. B... soutient que le retard d'acheminement par la Poste de l'envoi de l'expert-comptable constitue un cas de force majeure, contrairement à ce qu'a estimé la CNCCFP. Peut-être l'existence d'un tel cas justifierait-elle d'écarter le caractère impératif du délai, ce que vous n'avez toutefois jamais jugé à ce jour, faute de précédents où la force majeure ait été reconnue. Ici, en tout état de cause, il en ira de même : le risque que la Poste n'assure pas l'acheminement dans les deux jours qu'elle annonce ne nous paraît pas constituer une circonstance imprévisible.

M. B... se plaint aussi de l'inégalité de traitement entre le candidat qui n'a pas déposé son compte à temps, lequel perd tout droit à remboursement quelles que soient les circonstances, et celui qui dépose à temps un compte présentant des irrégularités sur le fond : la CNCCFP ayant alors le pouvoir de réformer le compte plutôt que de le rejeter, il garde au contraire une chance d'être remboursé. Mais cette différence de régime résulte des termes de la loi. Il en résulte de même, tout aussi clairement, que si la commission a constaté à bon droit le dépôt hors délai, il n'y plus place pour un débat sur le remboursement devant le juge. Selon le second alinéa de l'article L. 118-2, ce n'est en effet que « *lorsqu'il constate que la commission [...] n'a pas statué à bon droit* » que le juge de l'élection fixe le montant du remboursement⁵. Vous ne pourrez donc que rejeter la requête sur ce point.

3. Quand on en vient en revanche à la sanction de l'inéligibilité, les circonstances invoquées par M. B... s'éclairent d'un autre jour. Le risque pris avec l'envoi postal ne caractérise pas pour autant une négligence grossière, et surtout il doit être mis en balance avec les efforts incontestables déployés par le candidat et son équipe pour fournir le plus tôt possible à la commission les éléments dont elle a besoin pour exercer son contrôle – ce qui est, somme toute, la raison d'être du délai de dépôt et de la sanction de son dépassement. Dans cet esprit, les précédents tendent à montrer plus de mansuétude quand il y a peu à contrôler, c'est-à-dire quand le montant des dépenses de campagne est modique (voir l'affaire *H...* et, encore récemment, 30 avril 2021, *M. G...*, n° 440257, C). Ce n'est certes pas le cas ici, mais le compte a été déposé, au final, avec le retard le plus bref possible.

Le TA a sans doute déjà été sensible à ces considérations : l'inéligibilité de 6 mois est une sanction légère, la loi permettant d'aller jusqu'à 3 ans. Toutefois, dans le cadre que nous avons décrit pour commencer, il nous semble que l'on n'a pas affaire à un manquement

³ Les dispositions législatives et réglementaires sont muettes sur ce point. Une circulaire de la CNCCFP admet le dépôt par courriel, mais c'est dans le cas des comptes des partis politiques.

⁴ Voir par exemple 30 juillet 2014, *CNCCFP c/M. F...*, n° 371718, B sur un autre point.

⁵ Voir, pour l'interprétation constante de ces dispositions, 23 juillet 2012, *M. W...*, n° 357453, B sur un autre point, et pour une formulation plus développée 7 juin 2017, *M. A-D...*, n° 406419, C.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

délibéré et qu'il n'y a lieu de prononcer aucune inéligibilité. C'est en ce sens que vont déjà plusieurs décisions de vos CJS rendues depuis juin dernier dans des cas de dépôt affectés d'un retard de quelques jours⁶. Si vous nous suivez, vous annulerez donc le jugement attaqué en tant qu'il prononce l'inéligibilité, qu'il déclare M. Brugière démissionnaire d'office et qu'il proclame le suivant de liste élu à sa place.

4. Dans la seconde requête, le débat ne porte que sur l'inéligibilité. L'appel est formé par M. Djibrill T..., tête de liste à Allonnes, commune voisine du Mans. Les élections s'y sont également décidées au premier tour, où sa liste a recueilli 8,96 % des voix et obtenu un siège de conseiller municipal. La CNCCFP a relevé l'absence de dépôt du compte de campagne et le TA de Nantes a déclaré M. T... inéligible pour un an.

Le requérant soutient au contraire que « *toutes les obligations ont été remplies* », ce qui ne veut pas dire qu'il prétend que le compte aurait été déposé dans les délais – ce serait nier l'évidence. Il plaide en réalité également le dépôt tardif, puisqu'il a fini par transmettre un compte et une attestation d'absence de dépense et de recette signée par son mandataire financier. Mais la chronologie est très différente dans cette affaire. Ces deux pièces ont été reçues le 21 octobre 2020, alors que M. T... avait été mis en demeure par la commission le 19 août et qu'elle s'était déjà prononcée sur son cas le 14 septembre.

Il explique cette situation par les difficultés qu'a rencontrées son mandataire financier, d'abord pour ouvrir un compte, puis de manière générale dans sa vie personnelle et pour assurer sa mission, en raison du contexte sanitaire. Que ce dernier ait rendu la tâche plus ardue pour les candidats et leurs mandataires est peu discutable, c'est d'ailleurs ce dont le législateur a tenu compte en reportant au 10 juillet la date limite de dépôt. Reste que si vous acceptez parfois de ne pas prononcer l'inéligibilité en présence de difficultés matérielles subies par le mandataire, c'est à la condition que le candidat ait accompli de son côté toutes les diligences en son pouvoir pour palier la carence du mandataire et que le retard qui en est résulté dans le dépôt du compte soit le plus bref possible (voir pour un exemple topique, avec un retard de trois jours causé par des difficultés bancaires, 25 février 2015, *CNCCFP c/ M. TA...*, n°385397, C, et pour la solution contraire en l'absence de diligences suffisantes du candidat, 28 mars 2018, *M. M...*, n°416381, C).

Cette grille de lecture nous paraît conserver toute sa pertinence dans le nouveau cadre à appliquer. Nous l'avons dit à propos de la précédente affaire, les efforts accomplis pour éviter ou réduire le retard de dépôt nous paraissent un élément essentiel de l'appréciation. Ici, rien de circonstancié n'est produit qui ferait le lien entre les difficultés invoquées et le fait que M. T... a attendu d'être mis en demeure par la CNCCFP puis que la procédure devant le TA ait commencé pour déposer son compte. La circonstance que les dépenses aient été faibles voire nulles – de ce point de vue, le compte et l'attestation du mandataire se contredisent ... –

⁶ 2^e CJS, 22 juillet 2021, *Mme C...*, n° 450500 ; 7^e CJS, 27 juillet 2021, *M. K...*, n° 451311 ; 7^e CJS, 27 juillet 2021, *M. L...*, n° 450991).

ne saurait alors être totalement exonératoire. L'inéligibilité d'un an prononcée par les premiers juges, qui reste une sanction modérée, doit donc selon nous être confirmée.

PCMNC :

- Sous le n° 448221, à l'annulation des articles 1^{er} et 2 du jugement du TA de Cergy-Pontoise et au rejet du surplus des conclusions de la requête de M. B... ;
- Sous le n° 448318, au rejet de la requête de M. T....

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.