

N° 465145

CNCCFP c/ Mme C L... et M. S O...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 4 janvier 2023

Décision du 25 janvier 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Par une décision du 23 novembre 2022, *Mme F... et M. R...*, n° 464903, B, vos 10/9 CHR ont jugé qu'un compte de campagne ne pouvait pas être rejeté au seul motif qu'il n'était pas accompagné dès la date limite de dépôt de la production de l'intégralité des relevés bancaires du compte ouvert par le mandataire financier : comme pour toute pièce justificative, ces relevés peuvent être produits ultérieurement au cours de l'instruction menée par la CNCCFP et même devant le juge de l'élection saisi par cette dernière en application de l'article L. 52-15 du code électoral. C'est une question approchante que pose l'affaire qui vient d'être appelée, cette fois-ci sous un angle qui n'est pas de procédure, mais de fond : à supposer que finalement l'intégralité des relevés bancaires ne soient pas produits à l'appui du compte, cela doit-il par principe conduire à son rejet, dès lors que les contrôles nécessaires seraient rendus impossibles ? Ou bien y a-t-il toujours place pour une appréciation d'espèce sur le caractère suffisant des autres justifications apportées ?

1.1. Le compte de campagne ici en cause est celui de Mme C L... et M. S O..., binôme candidat aux élections de juin 2021 au conseil départemental du Gers, dans le canton d'Auch 2. Ils ont obtenu 15,68 % des suffrages exprimés au premier tour et n'ont pas pu se maintenir au second.

Leur compte a été déposé à l'échéance et dans les formes prescrites – notamment, il est bien présenté par un expert-comptable. La CNCCFP l'a toutefois rejeté, et a saisi le TA de Pau, à l'unique motif que « *la plupart des relevés bancaires du compte de dépôt unique sont absents* ». Ce constat est factuellement exact, dès lors que le compte n'est accompagné que de deux relevés bancaires, pour ses premiers mois de fonctionnement, où ne figurent, au débit, que deux fois la somme d'un euro correspondant à des frais de tenue de compte et, au crédit, un prêt de leur parti politique d'un montant de 200 €, alors que les candidats déclarent d'autres recettes et d'autres dépenses avec des dates ultérieures. Les relevés où elles apparaîtraient n'ont été produits à aucun stade de la procédure, ni devant la Commission, ni devant le juge.

1.2. Le TA a cependant estimé, en prenant en considération l'ensemble des pièces du dossier, que les candidats justifiaient de manière suffisante de toutes les recettes et dépenses déclarées. Il relève pour cela, notamment, qu'elles sont toutes « *inventoriées* » par l'expert-comptable. Et de fait, la présentation par ce dernier comporte, comme il est d'usage, un « *rapprochement bancaire* » et un « *journal de banque* » retraçant la totalité des opérations intervenues sur le compte bancaire ouvert par le mandataire financier, avec leurs dates, l'origine ou le destinataire des fonds et les numéros pour les chèques émis. Chaque mention est par ailleurs cohérente avec les pièces justificatives fournies, telles que les conventions établies pour les prêts versés par le parti politique et les factures pour les dépenses.

1.3. Le TA a donc estimé que le compte avait été rejeté à tort. Il a en conséquence rejeté la saisine de la Commission et fixé lui-même le montant du remboursement forfaitaire à 585 €. C'est le jugement dont la CNCCFP relève appel, en soulevant un unique moyen qui place d'emblée le débat sur la question de principe. Elle soutient en effet que la production de tous les relevés bancaires est « *impérative* » pour que les recettes et dépenses déclarées puissent être regardées comme justifiées. C'est d'ailleurs aussi ce qu'elle écrit dans la dernière version du guide qu'elle publie à l'intention des candidats et des mandataires. Peut-on la suivre sur cette voie ?

2.1. On sait qu'aucune disposition ne définit les motifs de rejet d'un compte de campagne, c'est donc la doctrine de la Commission qui les a progressivement dégagés sous le contrôle du juge, en partant des obligations que la loi énonce et en identifiant celles des violations de ces obligations qui doivent être regardées comme substantielles. Justifier des sommes déclarées au compte est bien une obligation expresse à la charge des candidats, mais la nature des justificatifs à produire ne fait pas elle-même l'objet d'une définition exhaustive, ce qui serait sans doute irréaliste : aux termes du II de l'article L. 52-12 du code électoral, le compte est « *accompagné des justificatifs de ses recettes, notamment d'une copie des contrats de prêts [...], ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte* ».

Si l'on se reporte aux précédents où vous avez relevé une absence ou une insuffisance des justificatifs, le tableau qu'ils dessinent apparaît, dans cette même logique, assez casuistique. Aucun, en particulier, ne retient l'unique circonstance que tous les relevés bancaires n'auraient pas été produits. Soit l'on avait affaire à des comptes qui n'étaient plus généralement accompagnés *d'aucun* justificatif (en d'autres termes, pas davantage de factures par exemple, voir la décision d'assemblée du 18 décembre 1992, *Mme Captant*, n° 139651, A). Soit l'absence ou l'incomplétude des relevés était constatée *en complément* d'autres lacunes : ainsi, les autres justificatifs ne permettaient pas d'établir le caractère électoral des dépenses (28 juillet 2002, *CNCCFP c/ B...*, n° 242343, C), ou encore les déclarations elles-mêmes comportaient de nombreuses incohérences (22 novembre 2022, *Mme D... et M. S...*, n° 465729, C).

2.2. Adopter la même position que la Commission reviendrait donc à infléchir cette ligne, dans le sens d'une plus grande rigidité. Il n'y en a pas moins de réels arguments en faveur d'une telle évolution. On peut en effet estimer qu'au regard de plusieurs obligations fixées par

la loi, les relevés bancaires ne sont, pour reprendre l'expression employée par Esther de Moustier concluant dans l'affaire *Mme F... et M. R...*, « *pas des justificatifs comme les autres* ». Ce sont les seuls qui attestent de manière certaine que toutes les dépenses déclarées ont été réglées à partir de l'unique compte ouvert par le mandataire financier, qu'elles ont été effectivement réglées et qu'elles l'ont été aux dates déclarées, qui doivent toutes être antérieures au dépôt du compte.

Certes, pour établir le rapprochement et le journal de banque que nous avons mentionnés, l'expert-comptable, qui est tenu à des obligations déontologiques d'indépendance et de sincérité, doit en principe lui-même avoir eu accès à de telles pièces. Mais s'il est demandé que le compte soit accompagné de justificatifs, c'est que la présentation comptable n'est pas censée en tenir lieu, et que la Commission doit pouvoir en vérifier l'exactitude en la croisant avec des éléments émanant de tiers. Enfin, compte tenu du grand nombre de comptes que la Commission doit contrôler dans un délai contraint, on peut comprendre l'opportunité d'une règle stricte mais simple – tous les relevés doivent être produits –, qui ne nous paraît pas non plus faire peser une charge excessive sur les candidats, à plus forte raison maintenant qu'il est acquis que cette production peut être postérieure à celle du compte.

3. Pour autant, nous doutons que l'on puisse aller aussi loin et dégager ainsi, dans le champ électoral, une règle non prévue par les textes. Nous comprenons les précédents que nous avons cités comme l'expression de votre prudence à cet égard, ainsi que du principe général selon lequel, en l'absence de disposition contraire, la preuve en matière administrative est apportée par tout moyen.

Et il nous semble surtout que cette prudence est dans l'intention du législateur, qu'il a confirmée par la récente loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

Celle-ci modifie l'article L. 52-12 du code électoral pour introduire une dispense de présentation du compte par un expert-comptable dans le cas où le candidat a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés (2° du III), et en ce cas, il est expressément prévu qu'il transmet à la CNCCFP les relevés du compte bancaire ouvert par son mandataire financier. C'est là, comme il ressort des travaux préparatoires, la mise en œuvre d'une recommandation faite par le Conseil constitutionnel après les élections législatives de 2017, à savoir de reprendre dans la loi sa jurisprudence selon laquelle l'absence de recette et de dépenses – qui était alors le seul cas de dispense de recours à l'expert-comptable – se prouve par la production des relevés bancaires.

Ainsi, une obligation de produire les relevés existe bien dorénavant dans la loi, mais dans des hypothèses précises qui correspondent précisément aux cas de dispense de la formalité de présentation par un expert-comptable, assurément plus lourde notamment pour ce qu'on appelle les « petits » candidats. Cela rend difficile de considérer que la même obligation puisse aussi exister de fait, et de manière absolue, dans tous les autres cas.

4. Même si nous conservons des hésitations, nous ne vous proposons donc pas de faire vôtre la position de la CNCCFP. Cela n'implique bien entendu pas de céder à l'excès inverse et de se contenter par principe des seules mentions émanant de l'expert-comptable : l'appréciation doit rester concrète et d'espèce. Mais c'est bien à une telle appréciation que s'est livré ici le TA, en relevant qu'une partie des relevés étaient produits – ce qui atteste à tout le moins de l'existence du compte ouvert par le mandataire – et que les opérations retracées par l'expert-comptable ne présentent aucune incohérence avec les autres justificatifs. Ajoutons, même s'il ne le note pas, que l'on a affaire à un montant de dépenses faible en comparaison du plafond applicable (585 € pour un plafond de 9 477 €).

La CNCCFP ne nous paraît dès lors pas fondée à soutenir que le TA a statué à tort, EPCMNC au rejet de sa requête.