

N° 336853

M. L...

## Section du Contentieux

Séance du 26 novembre 2010

Lecture du 3 décembre 2010

### CONCLUSIONS

de

**M. Jean-Philippe THIELLAY, rapporteur public**

***(Ce texte est celui qui a été prononcé par M. Thiellay en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)***

Votre formation de jugement est appelée cet après-midi à se prononcer une nouvelle fois sur la notion de dépense électorale au sens des dispositions des articles L. 52-11 et suivants du code électoral.

La question posée, relative aux frais de transport exposés par candidat pour se rendre dans la circonscription où il ne réside pas, est assez importante en pratique et la solution que vous adopterez est attendue. Elle sera commentée, y compris car elle intéresse au tout premier chef le Conseil constitutionnel et une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Sans être difficile, elle pose d'intéressantes questions sur l'esprit de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Quelques précisions liminaires sur la requête dont vous êtes saisis.

M. L... a conduit la liste de son parti aux élections européennes du 7 juin 2009 dans la circonscription Sud Est, couvrant les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse<sup>1</sup>. Le contentieux porte sur le montant du remboursement forfaitaire de l'Etat auquel tout candidat a droit, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, dès lors qu'il a obtenu plus de 3 % des suffrages exprimés, pour les élections européennes<sup>2</sup>. Le plafond ayant été fixé par la loi à 1 650 000 euros (art. 19-1 de la loi du 7 juillet 1977, combiné avec un décret du 1<sup>er</sup> avril 2009), le remboursement est égal, au plus, à 50 % du plafond, en vertu de

---

<sup>1</sup> La loi n°2003-327 du 11 avril 2003 a créé huit circonscriptions comptant chacune plusieurs régions.

<sup>2</sup> Le dernier alinéa de l'article 2 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen déroge à l'article L. 52-11-1 qui prévoit un plancher de 5 % des suffrages exprimés.

l'article L. 52-11-1 du code électoral, soit au total un montant maximum remboursé de 632 500 euros.

Précisons d'emblée deux éléments :

- Les dépenses électorales au sens des articles L. 52-11 et suivants ne couvrent pas le coût de la campagne dite officielle, pris en charge directement par l'Etat ou, s'agissant du coût du papier, de l'impression des bulletins de vote, des affiches, des circulaires ainsi que des frais d'affichage, sur remboursement aux candidats ayant franchi la barre des 3 % (art. 18 de la loi de 1977).

- En outre, si le plafond couvre l'intégralité des dépenses électorales quelle que soit leur nature (apport personnel, dons en espèces ou avantages en nature, financement par un parti politique), le remboursement des dépenses du candidat est calculé uniquement par rapport à l'apport personnel des candidats.

La Commission nationale des comptes de campagne, chargée par l'article L. 52-15 du code d'arrêter elle-même le montant du remboursement forfaitaire – avant 2003<sup>3</sup>, c'est le préfet qui prenait cette décision –, a approuvé le compte de M. L..., après l'avoir réformé pour en retirer 44 624 euros de dépenses, non électorales selon elle, et elle a fixé le montant du remboursement, après un recours gracieux, à 566 245 euros. M. L... demande la réformation de cette décision.

Cette affaire relève du juge administratif (10 avril 2009, *D...*, n° 315011, T. p. 662), juge de plein contentieux, en premier et dernier ressort, eu égard à la date de son enregistrement (voir 1<sup>er</sup> avril 2005, *Mme L...*, n° 273219, Rec CE p. 136, le décret n° 2010-164 du 22 février 2010, art. 55<sup>4</sup> et 14 juin 2010, *Mme L...*, n° 336852, à mentionner aux Tables). La décision de la Commission des comptes est une décision administrative. Ceci a pour conséquence curieuse que le Conseil constitutionnel, juge de l'élection et de la régularité des comptes des candidats aux élections législatives<sup>5</sup>, n'est pas le juge du droit à remboursement de ces candidats en cas de contestation. Vous avez assumé ce rôle jusqu'au décret du 22 février dernier. Ceci pourrait conduire à des divergences d'appréciation ou à des nuances dans les jurisprudences. Tel n'est pas le cas dans la présente affaire, nous y reviendrons.

Nous nous concentrerons tout de suite sur la question délicate que nous avons mentionnée en commençant ; les neuf autres postes posant beaucoup moins de difficultés seront abordés en terminant.

---

<sup>3</sup> L'ordonnance du 8 décembre 2003 a conféré à la CNCCFP le statut d'autorité administrative indépendante et l'a habilitée à arrêter elle-même le montant du remboursement forfaitaire.

<sup>4</sup> La CNCCFP ne figure pas dans la liste du 4° de l'article R. 311-1 qui a remplacé l'ancienne mention des « organes à compétence nationale » en vertu de laquelle elle entrait dans la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. L'article 55 du décret du 22 février 2010 prévoit l'application de la nouvelle règle aux requêtes enregistrées après le 1<sup>er</sup> jour du 2<sup>ème</sup> mois suivant la publication au JO du décret, soit après le 1<sup>er</sup> avril 2010. La compétence du Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort reste entière sur cette affaire.

<sup>5</sup> La législation sur les dépenses électorales n'est pas applicable aux élections sénatoriales, hors du champ de l'article L. 52-4.

## II.

Avant d'entrer dans le détail de la jurisprudence sur les frais de déplacement, nous voudrions vous indiquer que notre réflexion sur les dépenses électorales a été guidée par trois principes qui se dégagent, nous semble-t-il, des textes et surtout des jurisprudences du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat.

### 2.1. Le premier repose sur *l'unicité de la notion de dépense électorale*.

Même si la Commission des comptes semble avoir parfois une lecture différente de la loi, cela ne prête guère à hésitation. La notion de dépense électorale a une double finalité : elle permet, d'une part, de vérifier que les candidats respectent le plafond fixé par la loi en inscrivant à leur compte toutes les dépenses ayant pu concourir à la promotion de leur candidature ; elle correspond aussi, d'autre part, au droit au remboursement forfaitaire de l'Etat. L'inscription au compte de campagne poursuit alors non un objectif de contrôle, mais un objectif de remboursement. L'ambiguïté du rôle de la Commission des comptes ressort nettement : elle doit sanctionner les candidats qui « oublient » d'inscrire à leur compte des dépenses manifestement électorales ; elle doit éviter que les candidats puissent faire prendre en charge par l'Etat des dépenses n'ayant qu'un lien trop indirect avec la campagne. Pour autant, comme l'indiquait Didier Chauvaux dans ses conclusions sur une décision du 27 juin 2005 (G..., n° 272551, T. p. 892), « *la notion de dépense électorale doit être la même dans l'optique du plafonnement et dans celle du remboursement ; elle doit être fonction simultanément de ces deux perspectives sensiblement différentes* ». La CNCCFP a estimé parfois qu'une dépense devait figurer au compte de campagne ... sans pour autant ouvrir droit au remboursement, en particulier lorsque tout en étant « engagée ou effectuée en vue de l'élection », au sens de l'article L. 52-12, elle n'apportait pas une contribution essentielle au débat électoral. Mais vous avez censuré cette vision des choses, à propos d'objets de promotion publicitaire, comme des gadgets, dans une décision du 14 juin dernier (14 juin 2010, *Mme L...*, n° 336852, à mentionner aux Tables). Dès lors qu'une dépense est électorale au sens du code, elle doit figurer sur le compte... et elle ouvre droit à remboursement, à moins qu'elle entraîne un dépassement du plafond et un rejet du compte. En revanche, si elle n'est pas électorale, elle doit, le cas échéant, être retirée du compte. Il n'y a, dans l'état des textes que le législateur pourrait évidemment modifier, pas de « troisième voie », c'est-à-dire des dépenses électorales qu'il faudrait le cas échéant réintégrer, pour sanctionner en cas de dépassement, mais qui n'ouvriraient pas droit à remboursement. La commission, pas plus que le juge, ne peut se livrer à un contrôle de l'opportunité de ces dépenses.

2.2. Le deuxième principe est le suivant : pour être électorale au sens de l'article L. 52-12 du code, une dépense doit être attestée par différentes pièces, mais aussi être en *relation directe* avec l'élection, comme le juge le Conseil constitutionnel en particulier à propos de déplacements de candidats aux élections présidentielles sans lien avec la campagne (Cons. const. 26 sept. 2002, *Décision relative au compte de campagne de M. Besancenot*, JO 12 octobre 2002, p. 16882<sup>6</sup>). La difficulté de cette appréciation est importante et Anne Courrèges dans ses conclusions sur la décision du 14 juin dernier précitée a pu évoquer une appréciation « *au trébuchet* ».

---

<sup>6</sup> Voir également des décisions de la CNCCFP : *décis. 26 nov. 2007, relative au compte de campagne de Mme Royal, candidate à l'élection du président de la République des 22 avril et 6 mai 2007*, JO 10 janv. 2008, p. 568

Aucune typologie exhaustive n'étant possible, compte tenu du très grand nombre de cas de figures imaginables, nous estimons que, faute de mieux, la conception finaliste induite par l'idée de but électoral (« en vue de ») permet d'écarter toutes les dépenses occasionnées par la campagne, sans lien direct avec les opérations de promotion d'une candidature.

Ainsi, les dépenses d'intendance, pour reprendre la formule de B. Maligner, peuvent être électorales dès lors qu'elles n'auraient à l'évidence pas été engagées en dehors de ce contexte. L'organisation des réunions publiques, l'équipement d'une permanence, la construction de sites internet entrent dans ce cadre. A l'inverse, les dépenses « occasionnées » par la campagne mais non directement liées à elle par leur nature n'entrent pas dans ce champ, en particulier pour éviter des effets d'aubaine. Les frais de garde d'enfants d'un candidat seront ainsi sans doute occasionnés par la campagne, mais seront trop indirectement liés à la recherche des voix des électeurs, par leur objet même ; en règle générale, les frais de réparation d'un véhicule utilisé dans la campagne sont ainsi exclus ; les frais de nourriture du candidat et de son équipe ne sont pas intégrés, sauf circonstances particulières tenant au fait soit qu'il s'agit de dépenses ayant également profité à des électeurs, soit que la manifestation, même réduite, a constitué une forme de réunion de travail pour la campagne. Les frais d'expertise comptable relatifs à l'établissement du compte ne sont pas « engagés en vue de l'élection » (29 juillet 2002, *D...*, n° 243557, T. p. 735), pas plus que des dépenses exposées dans le cadre de « primaires » internes à un parti (23 juillet 2009, *El. mun. d'Argenteuil*, n° 322425, p. 290). Enfin, s'agissant des dépenses d'habillement, c'est seulement dans la mesure où elles peuvent être reliées aux opérations électorales qu'elles sont admises, avec mesure.

2.3. Enfin, nous nous sommes interrogé sur les *objectifs poursuivis par le législateur en 1990*.

Deux sont évidents : la transparence, c'est-à-dire le contrôle de l'origine des fonds, et la limitation des dépenses électorales. Le compte de campagne et les obligations qui lui sont liées (désignation d'un mandataire, compte dédié, certification...) participent à leur réalisation. S'agissant de la limitation des dépenses électorales, le fait que la notion en question soit unique, comme nous l'avons vu, implique la limitation de toutes les dépenses. Et non la limitation des seules dépenses électorales remboursées puisque cette notion n'est pas autonome. Si le remboursement coûte trop cher à l'Etat, c'est que le plafond ou la part forfaitairement remboursée sont trop élevés, et non que la notion de dépenses électorales est trop large...

Un troisième objectif nous paraît découler des deux précédents : la loi du 15 janvier 1990 participe de la défense d'une certaine égalité entre les candidats. La loi est naturellement neutre quant à l'organisation des campagnes, mais en limitant les dépenses, elle constitue, pour les candidats les plus fortunés, une entrave, même lointaine lorsque les plafonds sont élevés, destinée à permettre aux autres candidats de tenter leur chance dans la compétition électorale sans être écrasés par les moyens matériels et financiers de certains.

Tout cela concourt à ce que le compte retrace de manière exhaustive les dépenses exposées en vue de l'élection et le Président de la République avait, en 1989, appelé au vote d'une loi « sévère »... c'est-à-dire une loi qu'il ne serait pas facile de contourner.

### III.

#### **3.1. C'est au regard de ces éléments que nous abordons l'examen de la question des frais de transports.**

La commission, saisie d'une demande de remboursement portant sur 58 025 euros a estimé que seule la moitié pouvait entrer dans l'assiette, au motif qu'il s'agissait en partie de déplacements extérieurs à la région Sud Est. La doctrine de la commission est clairement exprimée dans les guides à l'usage des candidats qu'elle diffuse régulièrement : les frais de transport ne peuvent entrer dans le compte de campagne et ouvrir droit à remboursement que s'ils sont exposés à l'intérieur de la circonscription dans laquelle le candidat brigue les voix des électeurs. Certaines exceptions limitées sont admises, nous y reviendrons.

Le Conseil constitutionnel, aussi curieux que cela puisse paraître, n'a jamais tranché la question. Ses décisions relatives aux dépenses de transport concernent trois types de prestations très différentes.

a- Elles concernent d'abord les déplacements des candidats à l'élection présidentielle à l'étranger. Elles nous apprennent peu de choses : toute propagande électorale à l'étranger étant interdite par l'article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976<sup>7</sup>, les déplacements éventuels de candidats sont jugés hors champ de la législation sur les comptes de campagne, alors même que le candidat va évidemment rencontrer des électeurs (Cons. const. 26 septembre 2002, *Décision relative au compte de campagne de M. Chirac*, JO 12 oct. 2002, p. 16869 ; Cons. const. 26 septembre 2002, *Décision relative au compte de campagne de M. Chevènement*, JO 12 octobre 2002, p. 16869 ; Cons. const. 26 septembre 2002, *Décision relative au compte de campagne de M. Le Pen*, JO 12 octobre 2002, p. 16870 ; Cons. const. 26 septembre 2002, *Décision relative au compte de campagne de M. Mamère*, JO 12 octobre 2002, p. 16874).

b- Elles portent ensuite sur les déplacements des personnalités venues soutenir des candidats.

Le principe est simple : lorsqu'un candidat bénéficie du soutien de personnalités politiques représentants des formations politiques, la dépense n'a pas à figurer dans le compte de campagne (CC 1er décembre 1993, *AN Réunion, 4<sup>ème</sup> circ.*, n° 93-1372, p. 504 ; 2 décembre 1993, *AN Rhône, 10<sup>ème</sup> circ.*, n° 93-1326 et 1490 ; 7 juin 1994, *AN Loire Atlantique, 8<sup>ème</sup> circ.*, n° 93-1679 et CC, 14 octobre 2009, n° 2009-4533, *AN Gironde 8<sup>ème</sup> circ.*). Cette jurisprudence se justifie par la volonté d'éviter que les candidats les plus éloignés, notamment outre-mer, ne puissent bénéficier de tels soutiens (voyez le commentaire aux Cahiers n° 28, sur la décision du 14 octobre 2009 précitée). Il en va en revanche différemment lorsque la personnalité qui se déplace est extérieure à la vie politique ou ne représente pas un parti identifié. La dépense entre alors dans le compte.

Vous avez repris cette construction à votre compte pour intégrer les dépenses d'invitation des personnalités extérieures à participer à un débat électoral, motivée par leurs

---

<sup>7</sup> Quelques exceptions ont été introduites, pour les pays membres de l'Union européenne, seulement en ce qui concerne l'affichage dans les locaux diplomatiques et la remise des bulletins de vote et circulaires.

compétences professionnelles (10 août 2005, *L...*, n° 275734, T. p. 893) ou exclure les dépenses liées à des soutiens de nature partisane (CE, 29 décembre 1997, *Election cantonale de Toulon*, T. p. 828 ; 1<sup>er</sup> octobre 2010, *Elections régionales de Haute-Normandie*, n° 338298 ; 20 octobre 2010, *S...*, n° 338293).

c- S'agissant des déplacements des candidats eux-mêmes, le Conseil constitutionnel n'a jamais été confronté à la question de manière pure. Et on en est réduit à chercher à interpréter des *a contrario* peu convaincants. Ainsi, il a pu exclure du compte de campagne des frais de déplacement d'un candidat – pris en charge par le conseil général – à Paris pour une journée de travail, « dès lors qu'il n'est pas établi que ce déplacement revêtait un caractère électoral » (Décision n° 2007-3747 du 17 janvier 2008, *AN Tarn et Garonne* (2<sup>ème</sup> circ.)). Une décision semble admettre le raisonnement de la commission sur la limite territoriale de la circonscription, mais c'est par une motivation surabondante dont il est difficile de tirer une conclusion certaine (Décision n° 2002-2849 du 7 novembre 2002, *AN Rhône* (14<sup>ème</sup> circ.)). Enfin, jugeant un candidat qui avait payé directement des dépenses d'un déplacement à Paris pour une manifestation organisée par son parti pour les élections législatives, le Conseil constitutionnel a jugé que cette irrégularité ne devait pas conduire au rejet du compte, « compte tenu des circonstances de l'espèce et de la nature des dépenses » (Décision n° 2007-4471 du 17 avril 2008). La question du trajet domicile – circonscription reste entière.

Votre jurisprudence est venue combler cette lacune. Par une décision du 23 avril 2009, *D...* (2/7 SSR, n° 315581, C, AJDA 2009.1833, Note B. Maligner), vos sous-sections réunies ont jugé à propos du compte d'un candidat aux législatives que « *les frais de déplacement ne peuvent, en principe, faire l'objet d'un remboursement que s'ils ont été engagés pour des transports ou des déplacements ayant lieu à l'intérieur de la circonscription électorale* ». Certaines exceptions sont admises, pour se rendre à la préfecture, chez l'imprimeur ou à des réunions publiques communes à plusieurs candidats, le rapporteur public Frédéric Lenica les élargissant à l'ensemble des réunions susceptibles d'avoir un effet utile en vue de l'élection. Et lorsque le candidat réside à l'extérieur de la circonscription et lorsqu'il effectue un déplacement utile également en dehors de celle-ci, la dépense correspondante est intégrée dans le compte, pour un montant fictif : on intègre alors la dépense qui aurait été exposée si le déplacement avait eu comme point de départ, non le domicile extérieur à la circonscription ... mais un point arbitrairement fixé en son sein, par exemple la ville la plus importante. Vous avez ainsi intégralement validé la doctrine de la Commission des comptes. Le rapporteur public indiquait que, dans cette logique, les frais de transport du candidat résidant à l'extérieur de la circonscription exposés pour s'y rendre ne pourraient pas être intégrés, position conforme à celle de l'administration (Réponse du min. int. 1<sup>er</sup> février 1993, JO AN p. 419 ; réponse à la question n° 3057 de Mme Zimmermann, JOAN 2 octobre 2007, p. 5993).

Pour M. L..., la Commission des comptes a fait application de ce raisonnement : pour une part, qu'il discute du reste, la dépense correspond à un déplacement extérieur à la circonscription Sud-Est : à quatre reprises, le candidat a utilisé les prestations de la société Val Jet pour effectuer des vols privés sur des itinéraires au départ du Bourget, vers différents points de la circonscription (Ajaccio, Lyon deux fois et Saint-Etienne) où avaient lieu des réunions électorales et ensuite au sein de la région. Il était à chaque fois accompagné de quelques collaborateurs et de journalistes. C'est seulement lorsque l'avion est entré dans la

circonscription que la dépense, pour la commission, est devenue électorale. Elle a à nouveau cessé de l'être lorsque l'avion en est sorti pour revenir vers le Bourget.

Cette position a pour elle le mérite de la simplicité, au moins relative ; elle contribue à la limitation des dépenses remboursées ; elle neutralise le choix du candidat de ne pas résider dans la circonscription, qui est sans incidence sur le droit à remboursement et qui place le candidat dans la même position que celui qui y réside. Leurs droits à remboursement sont parfaitement identiques.

La reproduction du précédent n'aurait pas justifié que l'affaire soit inscrite au rôle de cet après-midi et d'autres formations de jugement auraient même pu procéder, par exemple, à la modification du montant admis au remboursement, par exemple pour admettre une part plus importante de la dépense, dans le cadre des compétences du juge de plein contentieux. *A minima*, cela nous paraît indispensable : même en raisonnant comme l'a fait la commission, c'est sans doute au moins 90 % de la dépense qu'il faut intégrer : les quatre déplacements en avion, sur deux jours, correspondent pour une très petite part au trajet entre Le Bourget et la limite de la circonscription, au Sud de la Bourgogne, et pour le reste, à des sauts de puce en son sein, entre Lyon, Avignon, Marseille, Ajaccio, Toulon et Saint-Etienne.

Sans doute aussi aurait-il été envisageable, dans les circonstances très particulières de l'espèce, de regarder le déplacement réalisé par M. L... comme autre chose qu'une simple dépense de transport et donc la qualifier d'électorale : l'avion qu'il a utilisé transportait des journalistes avec lesquels il a pu s'entretenir et qui ont pu en rendre compte, ainsi que des membres de l'équipe de campagne avec lesquels il a pu travailler. L'aspect électoral du déplacement a ainsi pu, d'une certaine manière, commencer dès la montée dans l'avion, bien loin de la circonscription. Nous n'avons pas proposé aux sous-sections réunies l'une ou l'autre de ces solutions, il y a trois semaines.

La solution de la jurisprudence *D...* (décision du 23 avril 2009, 2/7 SSR, n° 315581, précitée page précédente) ne nous convainc en effet pas et c'est pour l'abandonner que l'affaire vous est soumise.

3.2. Trois séries de considérations nous ont convaincu de vous proposer cet abandon.

- La première est que la position de la commission validée par cette jurisprudence *D...* ne nous paraît pas adaptée à la réalité de la vie politique. Les déplacements se sont développés comme les techniques de communication et les moyens d'atteindre les électeurs dépassent et de loin les frontières de la circonscription. La jurisprudence repose ainsi sur plusieurs fictions. La première : par quel miracle le transport devient-il électoral lorsque la frontière de la circonscription est franchie ? Est-ce parce que la prochaine personne croisée par la voiture ou par le train ... ou survolée par l'avion sera sans aucun doute possible électrice de cette circonscription ? La seconde : pour les déplacements dont la commission admet le caractère électoral même lorsqu'ils sont en dehors de la circonscription, elle doit se livrer à une reconstitution fictive faisant partir le candidat non de son domicile, mais d'un point de la circonscription choisi arbitrairement. Certes, avec les outils informatiques modernes, tout est possible ... mais à l'heure où les tarifs de train ou d'avion ne sont plus fixés par seule référence au kilométrage, tout cela est fictif.

- Deuxièmement, dans les élections dont nous parlons, la loi autorise les candidatures même lorsque le candidat ne réside pas sur place. Pour les élections législatives et les élections européennes, et seulement pour elles, le code électoral (art. LO. 127) et la loi de 1977 (art. 5) ne posent aucune exigence autre que le fait d'être électeur<sup>8</sup>. Certes, nous ne sommes plus à l'époque où les candidatures multiples étaient possibles et on se rappelle les épopées électorales d'un Gambetta, élu en février 1871 dans neuf départements ou d'un Boulanger élu simultanément en 1888 dans trois. C'est sans doute heureux du point de vue des dépenses électorales. Il n'en reste pas moins qu'un électeur peut se présenter où bon lui semble sur l'ensemble du territoire, sans préjudice de sa résidence.

A partir de là, lorsqu'il se rend à la rencontre de ses électeurs, comment considérer, si ce n'est pour des motifs de praticité que nous venons de relativiser, qu'une telle dépense n'est pas effectuée « en vue de l'élection ». C'est son objet même puisque s'il n'y avait pas la campagne, il ne se rendrait pas sur place !

Il en irait différemment, nous semble-t-il, pour les élections au conseil régional, au conseil général et pour les élections municipales. Le code électoral<sup>9</sup> fixe des conditions d'éligibilité comportant notamment une exigence de résidence (L. 228) ou de domicile (L. 194 et L. 339) – les deux termes sont employés – ou, à tout le moins, une exigence d'inscription au rôle d'une des contributions directes. Et le nombre des candidats non domiciliés, dits « conseillers forains », est limité (le quart du conseil général au maximum). Ainsi, sans rattachement local à la région, au département ou à la commune, la candidature n'est pas possible. Certes, l'inscription au rôle d'une contribution directe peut être justifiée par un local commercial et non par une habitation. Il n'en reste pas moins qu'il y a l'exigence d'un rattachement au territoire, qui conduirait à porter un regard différent sur les frais de transport d'un candidat non domicilié et non résident dans la circonscription. La solution que nous proposons est limitée aux élections législatives et aux européennes.

- Troisièmement, nous estimons surtout que les objectifs de transparence, de limitation et de contrôle des dépenses militent très nettement en faveur de la qualification de dépenses électorales de ces frais de transport. En effet, la situation actuelle autorise un candidat ne résidant pas dans la circonscription à déployer des efforts de campagne très importants, le cas échéant avec des journalistes, avec des dépenses importantes, sans avoir le moindre compte à rendre du point de vue du contrôle des dépenses et de l'origine des fonds. Il nous semble en découler que pour un candidat ne résidant pas sur place, les dépenses d'hébergement doivent être prises en compte dans le compte et dans le droit à remboursement.

Ces inclusions, si vous nous suivez, dans le compte de campagne impliqueront pour les candidats ne résidant pas sur place une forme d'arbitrage dans la construction de leur budget. La part des déplacements et de l'hébergement augmentera nécessairement, peut-être au détriment d'autres opérations militantes ; en contrepartie, le candidat aura droit à un remboursement partiel. Tout est question d'arbitrage dans la liberté, celle des candidats non résidents, celle de ceux que l'on désigne parfois sous le vocable de « parachutés ». Nous

---

<sup>8</sup> Notons que pour les citoyens européens qui désireraient se présenter en France, la loi de 1977 suppose qu'ils aient en France leur domicile réel ou une résidence continue.

<sup>9</sup> L. 339 pour les régionales ; L. 194 pour les élections au conseil général ; L. 228 pour les municipales

insistons sur un point : cela ne signifie naturellement pas que tous les déplacements dans l'année précédant le scrutin devront être inclus. Il faudra que le déplacement soit justifié par une manifestation à caractère électoral, c'est-à-dire reposant sur la recherche des voix. Nous ne pensons pas que cette construction représente une menace très forte pour les élus, ou « pousse à la consommation » en conduisant à une augmentation des dépenses électorales : elle ne remet en rien en cause l'existence d'un plafond ; elle le renforce au contraire, puisqu'elle le fait reposer sur un pilier de plus. Et si le plafond est trop élevé, notamment pour les européennes et les législatives, il appartient au législateur d'en ajuster le niveau.

Enfin, un dernier mot au sujet des élections législatives et européennes outre-mer, auxquelles il est possible de se présenter tout en résidant en métropole ou dans une autre collectivité ultra-marine. Il est exact que la règle que nous proposons va rendre difficile le respect du plafond pour d'hypothétiques candidats entrant dans ce minuscule cas de figure. Si le législateur estimait l'hypothèse vraisemblable, il lui appartiendrait d'apporter une réponse, par exemple en faisant un sort particulier aux campagnes outre-mer ce qu'il a déjà fait puisqu'il a été prévu une neutralisation des dépenses de transport exposées au sein des collectivités d'outre-mer (art. L. 52-1 avant-dernier alinéa pour les DOM ; art. L. 392 pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna ; art. L. 535 pour Saint-Pierre et Miquelon)<sup>10</sup>. Nous ne pensons en tout cas pas que l'objection soit à la hauteur de l'enjeu.

Si vous nous suivez, vous reformerez la décision de la Commission nationale des comptes de campagne pour réintégrer la somme de 24 585,64 euros qui correspondent aux quatre déplacements en avion privés, et, pour quelques centaines d'euros, à d'autres déplacements de M. L... ou de personnes venues le soutenir. En revanche, pour le surplus, qui concerne des frais de transport et d'hébergement de collaborateurs justifiés par des factures, le dossier ne permet pas de savoir quel est le rôle exact de ces personnes dans la campagne. Nous pensons que vous devez rejeter cette demande.

#### IV.

Nous en avons fini avec la question qui a justifié le renvoi de l'affaire. Nous serons plus rapide sur les autres points contestés.

##### 4.1. Certaines dépenses nous semblent entrer clairement dans le champ des dépenses électorales.

4.1.1. La commission a d'abord exclu du remboursement 10 491 euros correspondant à l'achat d'objets promotionnels tels que des tee-shirts, des stylos ou des frisbees. Tout en reconnaissant leur caractère électoral, la commission s'est estimée autorisée à les écarter du droit à remboursement, compte tenu de leur absence de contribution au débat électoral. Vous avez censuré une telle vision des choses dans la décision précitée du 14 juin dernier, *Mme L...*, n°336852, précitée. Vous pourrez ajouter cette somme à celles ouvrant droit au remboursement forfaitaire.

---

<sup>10</sup> Le code électoral comporte aussi depuis 2004 une disposition prévoyant que la Commission des comptes remet dans l'année qui suit les élections législatives ou à l'assemblée de Polynésie un rapport d'évaluation de la part des coûts de transport dans l'ensemble des dépenses électorales effectuées pendant la campagne dans cette collectivité (L. 392-2). Nous n'avons pas trouvé ce rapport.

4.1.2. Est ensuite contesté le refus de prendre en compte les dépenses correspondant à l'hébergement de fournisseurs, à savoir de collaborateurs d'une société du Val-d'Oise chargée de l'organisation d'une réunion publique à Lyon pendant la campagne, et d'une agence mosellane de production photographique. Ces deux sociétés ont facturé ces frais au candidat et la Commission des comptes a relevé que si le candidat avait eu recours à des prestataires basés dans le Sud-Est, il n'y aurait pas eu de dépenses à ce titre. Mais, d'une part, ce n'est pas convaincant (une société lyonnaise aurait pu être chargée de l'ensemble de la campagne et engager des dépenses de déplacement refacturées au candidat compte tenu de la taille de la circonscription) ; d'autre part, ces dépenses sont électorales à l'évidence et ce n'est que parce que la facture était très détaillée que la commission a pu se livrer à ce curieux exercice. Le montant total de 2 583 euros doit être réintégré dans le compte.

4.1.3. La rédaction et la fabrication d'une publication de quatre pages a donné lieu à des hésitations entre six listes du FN : facturée 12 067,64 euros, son coût a été réparti entre cinq listes, à hauteur de 2414 euros, car M. G..., candidat dans la zone Est, ne voulait pas de cette publication. Il s'est ensuite ravisé ce qui a conduit la commission à répartir le coût sur les 6 comptes ... et donc à retirer 403 euros<sup>11</sup> sur le compte de M. L....

Celui-ci soutient que M. G... a bénéficié d'un avantage en nature, calculé sur la base du montant facturé aux autres listes. Mais dès lors qu'il s'agit d'un avantage en nature, M. G... ne devrait pas bénéficier d'une inscription de cette dépense dans son assiette du droit au remboursement, à supposer qu'il le demande. Mais ceci est sans incidence sur le fait que pour M. L..., la dépense s'est effectivement montée à 2414 euros. Vous pourrez réintégrer 403 euros.

4.1.4. On peut davantage hésiter sur une facture d'hôtel de 480 euros qui a été payée à l'occasion de la venue de M. L... à un meeting à Marseille le 2 juin 2009, alors même que le déplacement a été annulé pour des raisons de santé non contestées. La commission a estimé que, dès lors que le candidat n'était pas venu à la rencontre des électeurs, la dépense n'était pas électorale. Elle fait de même en matière de frais de déplacement, par exemple pour des billets de trains non remboursables et non utilisés du fait du choix du candidat, qui sont exclus du remboursement<sup>12</sup>.

Nous pensons à la réflexion que la commission a eu tort : la dépense a indéniablement été exposée en vue de l'élection, peu importe qu'elle n'ait pas eu de contenu concret, du fait de l'annulation du déplacement. Le fait qu'il ne soit pas contesté que l'annulation ait eu un motif de santé milite en ce sens. On pourrait davantage hésiter dans l'hypothèse d'annulations de pure convenance. Ici, on est dans le cas de force majeure. La dépense a davantage été exposée en vue de l'élection qu'occasionnée par elle. Vous pourrez réintégrer cette somme.

4.1.5. Enfin, on peut aussi hésiter sur une journée d'étude et de formation des colistiers de M. L... organisée les 27 et 28 avril 2009. La commission a relevé qu'il s'agissait

---

<sup>11</sup> Répartie sur 6 listes, la dépense se monte, pour chacune à 2011 euros ... et non à 2414.

<sup>12</sup> CNCCFP, décis. 26 nov. 2007, relative au compte de campagne de M. Bayrou, candidat à l'élection du président de la République des 22 avril et 6 mai 2007, JO 10 janv. 2008, p. 561, pour un montant de 4 878 €.

de réunions internes à l'équipe de campagne ou aux colistiers, dont la formation incombe avant tout à leur parti et non à des dépenses engagées « en vue de l'élection ». M. L... fait valoir au contraire qu'il s'agissait de la préparation de ses colistiers, directement en vue de l'élection, comme en attestent les thèmes des ateliers proposés (préparation du dossier de candidature, exposé sur le Parlement européen, clôture par la tête de liste ...). Nous pensons possible de qualifier d'électorale une telle dépense. Vous avez dans le même sens admis qu'une réunion destinée à préparer et organiser le plan de campagne d'un candidat figure au compte, alors même que la manifestation n'était pas ouverte au public (10 avril 2009, D..., n° 315011, T. p. 662, précitée). Les 2623 euros correspondant à ces frais d'organisation, d'hébergement et de transport, peuvent être réintégrés.

4.2. D'autres dépenses ont pu, à nos yeux, être légalement exclues de l'assiette du remboursement.

4.2.1. C'est d'abord le cas de frais de restauration à hauteur de 1998 euros : vous jugez en principe que n'ouvrent pas droit à remboursement les frais de repas du candidat avec son équipe et ses colistiers, sauf circonstances particulières (27 juin 2005, G..., précitée, n° 272551, T. p. 892). Ici qu'il n'y a pas de circonstances particulières : il s'agit de repas pris par des candidats et des collaborateurs, autour de rendez-vous de la campagne comme une conférence de presse, un meeting ou l'organisation des délégués et assesseurs le jour du scrutin. La jurisprudence conduit à confirmer leur exclusion.

4.2.2. Il s'agit ensuite de l'achat d'un téléphone mobile. La commission a estimé que, compte tenu de la date d'achat et de l'amortissement d'un tel matériel en un an, seuls trois mois pouvaient être pris en compte, soit 138 euros sur 183,89.

4.2.3. On peut légèrement hésiter sur une facture de 347 euros correspondant à la réparation d'un véhicule de location qui a subi des dégradations alors que les équipes de M. L... collaient des affiches. Le requérant souligne que l'utilisation de ce véhicule était directement liée à la recherche des suffrages et présentait un caractère électoral ce qui est sans doute exact. Sa remise en état, à la suite des dégradations, était prévue par le contrat. La commission est toutefois convaincante quand elle indique que le lien avec la campagne était trop indirect et que, en outre, les contrats de location de véhicules excluent l'utilisation à fins de propagande, ce qui démontrerait que le candidat s'est lui-même placé dans une situation délicate. Sans doute, dans un cas inverse, l'assurance du locataire aurait-elle fonctionné. Le cas de figure est certes différent de la réparation réalisée sur le véhicule du candidat, dépense exclue pour éviter les effets d'aubaine. Mais nous pensons que dans le présent cas de figure, le locataire a fait preuve d'imprudence, rompant le lien avec l'élection.

4.2.4. Le dernier point concerne les dépenses de personnels de sécurité accompagnant le candidat dans ses déplacements, pour 4602 euros. La commission a estimé que ces dépenses allaient au-delà de la sécurisation d'une réunion publique donnée ... mais correspondaient à la prise en charge de frais de gardes du corps existant même indépendamment de l'élection. Vous avez admis que des dépenses de ce genre pouvaient être remboursées, lorsqu'elles correspondent de manière incontestable à la sécurité des réunions publiques pendant la campagne (6 janvier 2006, G..., n° 274025, T. p. 882, sur un autre point).

Cette frontière nous paraît convaincante : il faut, pour un homme politique bénéficiant en permanence d'une équipe de gardes du corps, démontrer que, pour la campagne en question, des dépenses particulières ont été exposées au-delà de sa protection habituelle. Ce n'est pas le cas en l'espèce. La commission, pour éviter un effet d'aubaine, a pu déduire du compte de campagne les dépenses de personnels de sécurité pour la protection des candidats dès lors qu'il n'est pas établi que ces dépenses sont relatives à la rémunération d'agents de sécurité recrutés spécifiquement pour la durée de la campagne électorale, et non des agents chargés habituellement d'assurer la sécurité des personnalités en cause.

Au final, nous estimons que le montant total des dépenses ouvrant droit à réparation se monte à 607 410,64 euros<sup>13</sup>. La décision de la commission sera réformée et le surplus des conclusions de la requête sera rejeté.

Tel est le sens de nos conclusions.

---

<sup>13</sup> 566 245 + 2623 + 24 585,64 + 403 + 480 + 2 583 + 10491