

N° 369102
M. Cheminade

5ème et 4ème sous-sections réunies
Séance du 15 décembre 2014
Lecture du 30 décembre 2014

*Décision mentionnée aux
tables du recueil Lebon*

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

M. Jacques Cheminade, candidat au premier tour de l'élection présidentielle du 22 avril 2012, l'avait déjà été au premier tour de celle du 23 avril 1995. Il avait alors perçu de l'Etat une avance d'un million de francs sur le remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne. Pour la première fois, le conseil constitutionnel devait examiner la régularité des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Par une décision n°95-88 PDR du 11 octobre 1995, le conseil constitutionnel a rejeté son compte de campagne, au motif que la souscription de contrats de prêt sans intérêt, à concurrence de plus du tiers du total des recettes déclarées, à des dates postérieures au 7 mai 1995 méconnaissait les dispositions en vertu desquelles la période de collecte des fonds s'achevait à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise, ainsi que la règle plafonnant à 30 000 francs les dons susceptibles d'être consentis par une personne physique en vue du financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats¹.

Le ministre de l'intérieur a alors émis à son encontre, le 21 novembre 1995, un titre de perception du montant de l'avance perçue, soit un million de francs, équivalant à 152 244,02 euros. Beaucoup plus tard, par des lettres des 21 mai et 9 juillet 2010, le candidat a formé opposition à ce titre exécutoire. Le tribunal administratif et la cour administrative d'appel de Paris ont rejeté ses recours tendant à l'annulation de ce refus du 31 août 2010 et à la décharge de la somme en litige.

La contestation de M. Cheminade a porté sur deux points : la légalité de principe du reversement qui lui était demandé, et la prescription de l'action du comptable public ou sa déchéance, qu'il considérait acquise à son profit.

¹ Sur ce second point, le conseil constitutionnel s'est abstenu de démontrer par les chiffres le bien-fondé de sa décision.

1/ Sur le premier point, M. Cheminade conteste que les dispositions applicables à l'élection présidentielle de 1995 lui fassent obligation de reverser l'avance sur remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne.

Les dispositions applicables se trouvaient au V de l'article 3 de la loi organique n°62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Ce V est relatif aux conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande. Son deuxième alinéa prévoyait, dans une première phrase, au moment de la publication de la liste des candidats au premier tour, le versement par l'Etat à chacun d'eux d'une somme d'un million de francs à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne. Aux termes d'une seconde phrase, « Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement ». Les dispositions de cet alinéa n'ont pas varié depuis 1990 : le montant de l'avance a seulement été arrondi à 153 000 euros au moment de l'abandon du franc, le 1^{er} janvier 2002.

Le troisième alinéa précise les modalités de calcul du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne, dans la limite de celles que retracent les comptes du candidat, et en proportion du plafond légal des dépenses. La quotité de remboursement appliquée, par rapport au plafond légal des dépenses, varie selon que le candidat franchit ou non la barre de 5% des suffrages exprimés lors du premier tour, et a été améliorée en vue de l'élection de 2002 et des suivantes pour les candidats franchissant cette barre.

Le quatrième alinéa du V prévoit les situations dans lesquelles le remboursement forfaitaire n'est pas effectué. Les dispositions applicables à l'élection de 1995 énuméraient trois cas : le dépassement du plafond légal des dépenses de campagne ; l'absence de dépôt, dans le délai prescrit, d'un compte de campagne ; et le rejet du compte de campagne. Cette dernière règle a fait l'objet de sophistications ultérieures, à deux reprises, dans des sens un peu différents. Il a d'abord été prévu, en 2001 (loi organique n°2001-100 du 5 février 2001), que le conseil constitutionnel pouvait prendre une décision permettant le remboursement forfaitaire, « dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée très réduite ». Depuis 2006 (loi organique n°2006-404 du 5 avril 2006), c'est la possibilité que les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte qui est envisagée : la décision relative au compte de campagne, prise par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, désormais compétente, ou, en cas de recours, par le conseil constitutionnel, peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités n'ayant pas entraîné le rejet du compte.

Mais, dans leur rédaction applicable à l'élection présidentielle de 1995, les dispositions du dernier alinéa du V de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 privaient totalement de remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne le candidat dont le compte de campagne était rejeté.

Or, ainsi que nous l'avons vu, la seconde phrase du deuxième alinéa du même V imposait le reversement de l'excédent éventuel du montant de l'avance sur celui du remboursement. C'est d'ailleurs cette éventualité de reversement qui justifiait la qualification comme « avance » du versement reçu de l'Etat lors de la publication de la liste des candidats : une avance n'est pas normalement acquise définitivement ; elle est versée à titre provisionnel et conditionnel.

Or l'arithmétique est implacable : dans le cas où le montant du remboursement forfaitaire est nul parce qu'aucun remboursement n'est finalement dû, c'est la totalité du montant de l'avance qui excède celui du remboursement et l'avance doit donc être reversée dans son intégralité.

Les dispositions de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962, dans leur rédaction applicable à l'élection présidentielle de 1995, ne souffrent donc aucune ambiguïté : elles obligent le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à reverser, en totalité, le montant de l'avance qu'il a perçue.

Pour contrecarrer cette mécanique, M. Cheminade reprend en cassation l'argumentation qu'il a développée devant les juges du fond, fondées sur les dispositions du dernier alinéa de l'article L.52-15 du code électoral. Ces dispositions sont rédigées pour l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux, voire, à l'avenir, des conseillers départementaux et des conseillers communautaires, mais le II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 y renvoie. Dans sa rédaction applicable à l'élection présidentielle de 1995, le troisième alinéa de ce II conférerait au conseil constitutionnel les pouvoirs prévus notamment au dernier alinéa de l'article L. 52-15, selon lequel « dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, la commission [nationale des comptes de campagne et des financements politiques] fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. »

M. Cheminade en déduit qu'il ne devrait reverser l'avance que si les dépenses de sa campagne avaient dépassé le plafond légal – alors qu'elles n'en avaient pas atteint le vingtième, et que ce n'est pas le motif du rejet de son compte de campagne.

Mais, contrairement à ce que soutient M. Cheminade, ces dispositions sont indépendantes des dispositions relatives au droit à remboursement forfaitaire et au sort de l'avance en cas d'absence de droit à remboursement. Il n'est d'ailleurs nullement question du mécanisme de l'avance à l'article L. 52-15, qui n'existe que pour l'élection présidentielle, et le verbe employé par son dernier alinéa n'est pas le verbe « reverser » mais le verbe « verser ». Il s'agit en réalité d'une forme de pénalité supplémentaire dont est passible le candidat qui a dépassé le plafond des dépenses de campagne, outre la perte du droit à remboursement forfaitaire et, s'agissant en tout cas des élections autres que

l'élection présidentielle, les peines d'amende et de prison encourues en vertu de l'article L. 113-1 du code électoral².

Et vous constaterez d'ailleurs, à la lecture de la décision du conseil constitutionnel n°2002-113 PDR du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Bruno Mégret, candidat au premier tour de l'élection du président de la République le 21 avril 2002, que le conseil constitutionnel fait lui-même application des dispositions du V de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 tout à fait indépendamment de celle des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral. Ayant rejeté le compte de campagne de M. Mégret, il avait la possibilité, en vertu des dispositions applicables à l'élection de 2002, d'accorder néanmoins le remboursement forfaitaire, si la méconnaissance des dispositions applicables le conduisant à rejeter le compte avait été non intentionnelle et de portée très réduite. Il a estimé que ces conditions n'étaient pas remplies, ce qui l'a conduit à ne pas accorder le remboursement forfaitaire, et il en a déduit directement que M. Mégret devait restituer à l'Etat l'avance qui lui avait été consentie.

La cour administrative d'appel n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant que le rejet du compte de campagne de M. Cheminade ne pouvait qu'entraîner le reversement de l'avance perçue.

2/ M. Cheminade invoquait cependant les dispositions de l'article L.274 du livre des procédures fiscales, selon lesquelles « les comptables publics des administrations fiscales qui n'ont fait aucune poursuite contre un redevable pendant quatre années consécutives à compter du jour de la mise en recouvrement du rôle ou de l'envoi de l'avis de mise en recouvrement sont déchus de tous droits et de toute action contre ce redevable ». A l'appui de ce moyen, M. Cheminade se fondait sur les dispositions de l'article 87 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 en vertu duquel, pour le recouvrement forcé d'un ordre de recettes, les poursuites sont exercées comme en matière d'impôts directs. Mais vous avez précisé (section 30 mars 1990, *L...*, n°57018, p. 81), explicitant une jurisprudence plus anciennement établie, « que (...) ces dispositions, qui ne concernent que les formes et procédures à observer dans l'exercice des poursuites contre les débiteurs, n'entraînent pas l'application aux créances en cause des règles de fond qui régissent les créances ayant un caractère fiscal » et « n'ont donc pas pour effet de soumettre le recouvrement d'une somme » aux dispositions de l'article 1850 du code général des impôts, reprises à l'article L.274 du livre des procédures fiscales ». La cour administrative d'appel n'a donc commis aucune erreur de droit en jugeant que l'article L.274 ne s'appliquait pas à une créance correspondant à la

² Créé par l'article 5 de la loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, et donc applicable notamment à l'élection présidentielle, du fait de la réécriture du II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 par la loi organique n°90-383 du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés. Cf Cass. Crim. 22 février 2000, *Lavaurs c/ X*. bull. n°76, sur la plainte avec constitution de partie civile dénonçant des irrégularités qui auraient été commises lors de l'établissement des comptes de campagne de candidats à l'élection présidentielle de 1995.

récupération d'une avance sur le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne, laquelle, comme le concède le pourvoi, n'a pas un caractère fiscal.

En rappelant par ailleurs que la prescription quadriennale instituée par la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968, qui ne régit que les créances détenues sur des personnes publiques, ne s'applique pas aux créances détenues par l'Etat sur les personnes privées, la cour a suffisamment répondu au moyen tiré de ce que cette prescription devrait au contraire avoir une portée réciproque entre parties privées et parties publiques.

Ce n'est donc pas à tort non plus que la cour a estimé que M. Cheminade ne soulevait en définitive aucun moyen lui permettant d'apprécier la pertinence de ses conclusions tendant à ce que soit déclaré caduc le titre de perception contesté : ce constat découlait du rejet des moyens relatifs à la prescription.

Par ces motifs, vous rejetterez ce pourvoi.