

N° 386535

**Commission nationale des comptes de campagne
et des financements politiques
c/ M. A...**

**3^e et 8^e sous-sections réunies
Séance du 1^{er} juin 2015
Lecture du 17 juin 2015**

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

M. A... a conduit une liste lors des dernières élections municipales qui se sont déroulées à Sainte-Maxime, commune du Var qui compte environ 14 000 habitants. Cette liste a obtenu plus de 26 % des suffrages exprimés à l'issue du premier tour, qui s'est tenu le 23 mars 2014 et a vu la victoire d'une liste concurrente menée par le maire sortant. M. A... a déposé auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), dans les délais c'est-à-dire avant le 30 mai 2014 à 18 heures, un compte de campagne faisant apparaître un montant de dépenses de 14 455 euros et un montant de recettes de 18 232 euros. Peu après, le 13 juin 2014, il a spontanément signalé à la CNCCFP avoir omis d'intégrer à son compte de campagne une dépense de 2 000 euros représentant le loyer de sa permanence électorale. Par une décision du 17 septembre 2014, la CNCCFP a rejeté ce compte en considérant qu'au regard de la nature de l'omission et de l'importance de la somme concernée, il ne pouvait être regardé comme comportant une description sincère de la totalité des dépenses relatives à l'élection, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral. La CNCCFP, en conséquence, a saisi le tribunal administratif de Toulon en application de l'article L. 52-15 du même code. Celui-ci s'est montré moins sévère : il a relevé d'une part que M. A... avait spontanément déclaré la dépense omise moins de quinze jours après la date limite fixée pour le dépôt des comptes de campagne et avant la mise en œuvre de la procédure contradictoire par la CNCCFP ; il a relevé d'autre part la nature de la dépense, son montant limité et la circonstance qu'après réintégration de son montant, les dépenses du compte, qui restait excédentaire, ne dépassaient pas le plafond légal applicable à la commune de Sainte-Maxime (20 014 euros) ; de tout cela il a déduit qu'il n'y avait pas lieu de rejeter le compte de M. A... mais seulement de le réformer. Par ailleurs le tribunal a fixé lui-même le montant du remboursement forfaitaire dû par l'Etat en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, en décidant que M. A... avait droit à la totalité de ce remboursement – soit 9 506 euros. La CNCCFP relève appel de ce jugement, qui lui semble excessivement bienveillant.

1. Sur le rejet du compte de campagne du candidat, la CNCCFP fait valoir que M. A..., en déposant dans les délais légaux un compte ne comportant pas l'intégralité des dépenses exposées en vue de l'élection, a méconnu l'article L. 52-12 du code électoral.

Elle fait valoir que ce texte exige le dépôt dans le délai qu'il fixe d'un compte retraçant l'ensemble des dépenses électorales du candidat, assorti de leurs pièces justificatives. Elle ajoute qu'il prévoit le dépôt du compte par l'intermédiaire d'un expert-comptable qui doit mettre le compte de campagne en état d'examen et s'assurer de la présence des pièces justificatives – cette précision quant à la nature de la mission de l'expert-comptable a été apportée par la loi du 14 avril 2011¹. Elle estime qu'autoriser la régularisation du compte après l'expiration du délai prévu par ce texte revient à vider le délai légal de sa substance, de même que l'obligation de procéder au dépôt du compte par l'intermédiaire d'un expert-comptable. Elle y voit également un facteur d'inégalité entre les candidats.

1.1. Nous entendons bien ces arguments mais force est de constater qu'ils se heurtent à l'état de votre jurisprudence.

Par une décision du 6 mars 2006, *CNCCFP c/M. P...* (n° 278151, aux tables du Recueil), vous avez expressément admis qu'un candidat puisse régulariser devant la CNCCFP, au cours de la procédure contradictoire menée par celle-ci, une dépense omise de son compte de campagne, sans que cela conduise nécessairement au rejet du compte. Vous avez toutefois encadré cette possibilité en vous référant aux « circonstances de l'espèce », point qu'explicite l'analyse de votre décision aux tables du Recueil : la dépense en cause présentait un caractère modique et il en était justifié devant la CNCCFP, le candidat ayant produit la facture correspondante.

Relevons que votre jurisprudence est en harmonie avec celle du Conseil constitutionnel, qui a déjà eu l'occasion de juger que « l'omission d'une dépense dans le compte de campagne n'emporte pas par elle-même rejet de ce compte » (décision n° 2002-2657/2841 AN du 19 décembre 2002, cons. 16).

Par la suite, vous avez confirmé cette possibilité de régularisation de dépenses omises du compte de campagne, admettant la régularisation ou au contraire la refusant en fonction des circonstances particulières de chaque espèce. Ainsi vous avez confirmé le rejet d'un compte de campagne dans un cas où l'omission portait sur une somme conséquente, même si après réintégration le montant des dépenses restait inférieur au plafond légal et en dépit du fait que la dépense avait été justifiée devant la CNCCFP – en l'occurrence il s'agissait d'une somme de 11 000 euros représentant de 12,5 % des dépenses déclarées (CE 19 juin 2009, Mme O..., n° 322051, aux tables du Recueil). Au

1

¹ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, article 10, 2°, b.

contraire, vous avez infirmé l'analyse de la CNCCFP qui avait rejeté un compte de campagne s'agissant de l'omission d'une dépense de 13 000 euros représentant 6 % des dépenses engagées (CE 26 janvier 2011, M. L... et autres, n° 338140 et autres, aux tables du Recueil). Dans cette dernière affaire la dépense en cause avait trait à l'organisation d'une réunion publique par un parti politique, dépense qui n'était pas au nombre des dons ou avantages prohibés par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral. Vous avez jugé qu'eu égard à la nature de cette dépense et à la circonstance qu'après réintégration de son montant dans le compte de campagne, les dépenses de ce dernier seraient demeurées inférieures au plafond de dépenses électorales applicable et n'auraient pas remis en cause son caractère excédentaire, la CNCCFP était fondée à réformer, mais non à rejeter le compte.

Nous ne vous proposerons pas de revenir sur cet état de la jurisprudence – ce que la CNCCFP ne vous demande d'ailleurs pas frontalement. Votre jurisprudence implique certes de faire preuve d'une certaine casuistique, ce dont la lecture brutale de l'article L. 52-12 défendue par la CNCCFP fait l'économie. Mais cette lecture consistant à voir dans l'omission de la moindre dépense électorale une cause de rejet du compte de campagne nous paraît excessivement sévère. D'autant plus que par ailleurs, la CNCCFP dispose, sur le fondement de l'article L. 52-17 du code électoral, de larges pouvoirs de réformation du compte de campagne : sans rejeter le compte, elle peut par exemple réévaluer une dépense qui y est inscrite pour un montant insuffisant, au vu des justifications apportées par le candidat ; et elle peut même réintégrer au compte le montant d'avantages en nature dont celui-ci a bénéficié.

1.2. Une fois la ligne de votre jurisprudence confirmée dans son principe, reste à voir son application au cas d'espèce.

Il est certain, au vu de votre jurisprudence – comme de celle du Conseil constitutionnel² – qu'il y a lieu de s'attacher en priorité à l'importance relative des dépenses omises, plus qu'à leur montant en valeur absolue. Ainsi, le rejet du compte de campagne sera d'autant plus justifié que la dépense omise représente une part importante des dépenses déclarées – ou, pour fournir un point fixe de comparaison, une part importante du plafond des dépenses électorales applicable. Comme le remarquait Gaëlle Dumortier dans ses conclusions sur votre décision du 26 janvier 2011, précitée, le candidat dont les dépenses omises dépassent 5 % des dépenses déclarées entre dans une zone dangereuse.

Avec une dépense omise représentant 13,8 % des dépenses déclarées et près de 10 % du montant du plafond, M. A... est dans cette zone dangereuse. Toutefois, vient atténuer ce constat, d'une part, le montant en valeur absolue de la dépense, qui reste modeste – 2 000 euros, d'autre part, sa nature – il ne s'agit nullement d'une dépense irrégulière au regard des dispositions du code électoral. On peut certes faire valoir,

2

□ Voir par exemple sa décision n° 2013-4801 AN du 24 mai 2013, cons. 3.

comme la CNCCFP le souligne, qu'eu égard à sa nature précisément – le loyer de sa permanence – M. A... ne pouvait ignorer qu'il devait faire figurer cette dépense dans son compte de campagne. Mais celui-ci vous explique qu'il s'agit d'un oubli pur et simple, dû à la circonstance qu'au moment du dépôt de son compte, il n'avait pas encore réglé ce loyer grâce au chéquier utilisé pour les besoins de sa campagne – explication qui nous semble crédible.

Enfin, contrairement à ce que soutient la CNCCFP, les circonstances que le candidat ait signalé l'omission spontanément et avant l'engagement de la procédure contradictoire ne nous paraissent pas radicalement inopérantes. Elles ne sont pas prévues par les textes, soit, mais cela n'interdit pas de les prendre en compte pour appliquer ces textes. Elles démontrent que l'omission reprochée à M. A... ne revêt en rien un caractère délibéré, qu'il n'y a de sa part aucune volonté de dissimuler une partie de ses dépenses électorales et à ce titre, elles atténuent l'irrégularité qu'il a commise.

Au regard de l'ensemble de ces circonstances, nous rejoignons l'appréciation du tribunal administratif et vous proposons d'écarter l'argumentation de la CNCCFP.

2. Il vous faudra encore statuer sur le montant du remboursement auquel peut prétendre le candidat.

Aux termes du dernier alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral, « dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités ». Ces dispositions sont issues de l'article 9 de la loi du 14 avril 2011. Vous en avez déjà fait application à deux reprises en jugeant, dans des affaires dans lesquelles des sommes modiques voire négligeables avaient été réintégrées au compte de campagne, « qu'il n'y a[vait] pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de réduire le montant du remboursement forfaitaire pour tenir compte de l'irrégularité constatée » (CE 4 octobre 2012, CNCCFP c/ M. G..., n° 356271, aux tables du Recueil sur un autre point ; CE 23 juillet 2013, M. C..., n° 356623, au Recueil sur un autre point). Vous n'avez donc encore fait de ces dispositions aucune application positive.

La CNCCFP vous demande à titre subsidiaire, à défaut de rejeter le compte, de réduire le montant du remboursement forfaitaire auquel M. A... a droit d'une somme significative et l'intéressé lui-même, fort honnêtement, admet qu'il doit en aller ainsi. La CNCCFP estime qu'il y a lieu de réduire le remboursement forfaitaire d'un montant égal à celui de la somme omise, soit 2 000 euros.

Les deux critères que le texte invite à prendre en compte pour déterminer si et à hauteur de quelle somme il y a lieu de réduire le montant du remboursement sont le nombre et la gravité des irrégularités reprochées. Au titre de la gravité des irrégularités, il nous semble qu'il y a lieu de se pencher, à la fois, sur leur nature – il s'agit d'examiner quelles dispositions du code électoral ont été méconnues – et sur leur importance – c'est-à-dire quelle ampleur financière elles ont revêtues.

En l'espèce l'irrégularité est unique. Au regard de sa nature, elle ne nous paraît pas pendable, puisque, nous l'avons déjà dit, il s'agit de l'omission pure et simple d'une dépense électorale par ailleurs tout à fait régulière au regard de son objet. En revanche, nous l'avons dit aussi, son ampleur financière est loin d'être négligeable (13,8 % des dépenses déclarées et près de 10 % du montant du plafond). Au regard de ces éléments, et compte tenu aussi de la régularisation spontanée à laquelle a procédé M. A..., qui doit être mise à son crédit, nous sommes un peu moins sévère que la CNCCFP et nous vous invitons à réduire le remboursement d'une somme égale à la moitié de la dépense omise, soit 1 000 euros. Vous réformerez sur ce point le jugement du tribunal administratif.

Enfin, compte tenu de tout ce qui précède, il n'y aura bien sûr pas lieu de frapper M. A... de l'inéligibilité prévue par les dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral.

Dans les circonstances de l'espèce nous croyons qu'il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par M. A... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Fixation du montant du remboursement dû à M. A... en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral à la somme de 8 506 euros ;
2. Réformation du jugement attaqué en ce qu'il a de contraire ;
3. Rejet du surplus des conclusions de la CNCCFP ;
4. Rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.