

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Après avoir été élu maire de la commune d'Hayange (Moselle), qui compte plus de 15 000 habitants, M. B... C..., tête de liste Front national aux élections municipales, a déposé le 30 mai 2014 le compte de campagne de sa liste à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Ce compte de campagne faisait apparaître des dépenses d'un montant de 13 635 euros, inférieur tant au plafond légal de dépenses (qui était de 32 125 euros) qu'au plafond légal de remboursement (15 259 euros).

Les relations entre le nouveau maire et l'une de ses colistières devenue sa première adjointe, Mme S..., se sont rapidement dégradées. M. C... a retiré à Mme S... ses délégations. En représailles, celle-ci a, le 1^{er} septembre 2014, signalé à la CNCCFP un certain nombre d'irrégularités entachant le compte de campagne de M. C..., qui ont conduit la commission, par une décision du 6 octobre 2014, à le rejeter et à décider que M. C... n'avait pas droit au remboursement forfaitaire de l'Etat. Elle a également saisi le TA de Strasbourg en application de l'article L. 52-15 du code électoral.

Par jugement du 19 décembre 2014, le tribunal a confirmé le rejet du compte de campagne de M. C..., prononcé son inéligibilité pour une durée d'un an à compter de la date à laquelle le jugement revêtirait un caractère définitif et, en conséquence de cette dernière décision, l'a déclaré démissionnaire de son mandat de conseiller municipal à la même date et proclamé élue Mme D..., inscrite immédiatement après le dernier élu sur la liste de M. C....

Ce dernier interjette appel de ce jugement dont il conteste tant le rejet de son compte de campagne que son inéligibilité.

Sur le premier point, vous savez que l'article L. 52-4 du code électoral impose que tous les fonds destinés au financement de la campagne électorale dans les communes de plus de 9 000 habitants et toutes les dépenses relatives à celle-ci soient, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection, respectivement recueillis et réglés par un mandataire financier. Vous n'admettez par dérogation à cette formalité que vous qualifiez de substantielle que le règlement direct par le candidat de menues dépenses à la double condition que leur montant soit faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 52-11 du code électoral (voyez, pour une réaffirmation récente : CE 23/07/2012 *M. A...*, n° 357 453, aux T sur un autre point).

En l'espèce, la CNCCFP a retenu deux ensembles de dépenses effectuées en méconnaissances de ces dispositions : d'une part, des dépenses d'un montant total de 535 euros qui n'ont pas été inscrites au compte de campagne, correspondant à des frais postaux (75,40 euros), à l'achat de galettes des rois pour l'inauguration de la permanence électorale (54,96 euros) et à l'achat d'une porchetta (234 euros), de vin (120 euros) et de pain (51 euros), soit un total de 405 euros,

pour un banquet dit républicain intitulé « apéro saucisson pinard ». D'autre part deux factures d'impression de documents électoraux de 1 010 euros et 565 euros, réglées directement par Mme S.... Le total de ces dépenses s'élève à 1 939 euros, ce qui représente 14,22 % des dépenses du compte de campagne et 5,99 % du plafond des dépenses.

Ces dépenses ne peuvent être qualifiées de menues au regard de la double condition que pose votre jurisprudence tenant à ce que leur montant soit faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées. Vous avez ainsi jugé que n'étaient ni faibles ni négligeables les pourcentages très proches du cas d'espèce de 14,9 % du compte et 2,2 % du plafond (CE 3/07/2009 *M. G...*, n° 324 161) ou encore de 14,6 % du compte et 7,2 % du plafond (CE 19/06/2009 *Mme P...*, n° 323 481). Le Conseil constitutionnel a quant à lui indiqué en 2007, dans une note dressant le bilan de son contrôle sur les élections législatives, que le montant de ces menues dépenses pouvait être de 5 % du total du compte et de 1,5 % du plafond des dépenses autorisées.

M. C... fait valoir à l'appui de la régularité de son compte de campagne deux séries d'arguments. Concernant tout d'abord les dépenses non inscrites dans son compte de campagne, il soutient qu'il n'avait pas connaissance des dépenses de timbres postaux, qu'il n'aurait pas utilisés, que l'achat de galettes des rois ne constituait pas une dépense électorale car il ne les avait partagées qu'avec ses colistiers, qu'enfin les dépenses relatives au banquet avaient été équilibrées par les recettes. Ces arguments ne sont pas convaincants : la facture relative aux timbres postaux porte le nom de son mandataire financier et M. C... n'établit pas que ces timbres n'auraient pas été utilisés pour la campagne; l'inauguration du local de campagne au cours de laquelle ont été consommées les galettes a été l'occasion d'une présentation des vœux à la population et du programme de la liste par la première colistière en présence de la presse et de sympathisants ; enfin la circonstance qu'un événement de la campagne électorale produise des recettes en couvrant les charges ne dispense pas le candidat de l'obligation de ne faire régler toute dépense électorale que par son mandataire financier (23 septembre 2005, *Elections cantonales de St Paul et Lea*, n° 274288, p. 389).

Mais ces dépenses, à elles-seules, ne dépasseraient pas le seuil des menues dépenses acceptables. Les plus importantes sont celles correspondant aux deux factures d'impression de tracts réglées directement par la colistière de M. C.... Celui-ci soutient qu'il a fait régulariser la situation par son mandataire financier dès réception des factures en faisant un nouveau paiement à l'imprimeur qui a remboursé Mme S..., que le règlement avait été fait dans l'urgence, qu'il n'en avait eu connaissance que tardivement et qu'il s'agissait en fait d'une caution que l'imprimeur avait encaissé par erreur, ce dont celui-ci a attesté.

Ces derniers arguments, qui ne sont pas exempts de contradictions, ne convainquent pas davantage que les précédents. Rien ne permet d'établir une situation d'urgence; la circonstance qu'il n'en aurait pas eu connaissance est sans incidence; enfin l'erreur alléguée paraît peu crédible. Si le Conseil constitutionnel a pu admettre qu'un chèque encaissé par erreur ne pouvait constituer une dépense de campagne (CC, 2002-3025 AN du 30 janvier 2003), nous ne sommes pas dans ce cas de figure: les factures ont été payées par Mme S... au moyen d'un « mandat cash », qui sert à des transferts d'espèces entre particuliers, ce qui ne correspond pas à l'intention de verser une caution et il est assez peu probable qu'une telle erreur se soit produite à deux reprises. On peut enfin relever que cet argument est évoqué pour la première fois devant vous, alors qu'il n'aurait pas manqué de l'être plutôt s'il correspondait à la réalité.

L'argument de la régularisation nous semble en revanche de plus de poids. M. C... a procédé à la régularisation de ces paiements irréguliers en date des 10 et 25 mars le 24 avril, soit bien avant le dépôt de son compte de campagne le 30 mai. Dès lors que le compte de campagne déposé comporte une dépense qui doit y figurer, la circonstance qu'elle ait été initialement irrégulièrement payée l'entache-t-elle d'irrégularité ? Une réponse négative s'imposerait si la finalité de l'article L. 52-4 du code électoral était exclusivement de garantir que toutes les dépenses électorales figurent dans le

compte de campagne. Mais il nous semble que ces dispositions n'ont pas pour unique objectif de garantir la transparence des dépenses électorales mais aussi la régularité de leur réalisation en imposant qu'elles ne soient faites que par un mandataire financier. Admettre que les candidats puissent procéder eux-mêmes à des règlements à condition de les faire régulariser par leur mandataire financier nous paraît contraire à la lettre même de l'article L. 52-4 qui impose que ce soit le mandataire financier qui règle les dépenses et comporter un risque non négligeable d'irrégularités voire de manœuvres. Vous avez toujours privilégié une lecture stricte de ces formalités dont le respect ne présente en principe pour les candidats aucune difficulté, ce qui ne vous empêche pas de tenir compte des circonstances particulières dans laquelle l'irrégularité a été commise au moment de déterminer les conséquences à en tirer sur la situation personnelle du candidat, comme nous allons le voir à propos de son éligibilité. Nous vous proposons de rester sur cette ligne et de confirmer l'analyse de la CNCCF et du tribunal quant à l'irrégularité du compte de campagne de M. C..., qui nous semble avoir été rejeté à bon droit.

M. C... conteste en second lieu l'inéligibilité prononcée par le tribunal en conséquence de cette irrégularité. Le troisième alinéa de l'article L. 118-3 du code électoral dispose en effet que le tribunal "*prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales*". Il a estimé que, compte tenu du montant des dépenses en cause, qui ne présentent pas de caractère limité, et des circonstances de l'espèce, dont il ne ressort pas que les irrégularités auraient été commises à l'insu du candidat, ces manquements étaient d'une particulière gravité justifiant son inéligibilité.

Si les critères d'appréciation de la gravité du manquement de nature à entraîner l'inéligibilité du candidat sont bien ceux que votre jurisprudence a dégagé, l'application qu'en a fait au cas d'espèce le tribunal nous semble d'une excessive sévérité.

La rédaction actuelle du troisième alinéa résulte de la loi du 14 avril 2011 qui a entendu limiter les cas dans lesquels l'inéligibilité pouvait être prononcée en conséquence du rejet du compte de campagne. Alors que précédemment seule la bonne foi du candidat, que vous entendiez strictement, pouvait lui permettre d'échapper à l'inéligibilité, le législateur a entendu désormais réserver cette sanction à la preuve d'une volonté de fraude ou aux manquements d'une particulière gravité. Vous avez par votre décision d'assemblée du 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile de France*, 338033, au recueil p. 317, posé les critères de base d'appréciation du manquement d'une particulière gravité au sens de ces nouvelles dispositions qui doit d'une part porter sur une règle substantielle relative au financement des campagnes et, d'autre part, présenter un caractère délibéré. Vous avez ensuite précisé "qu'en cas de manquement aux dispositions de l'article L. 52-4 du code électoral, il incombe, en outre, au juge de tenir compte 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 » (23 juil 2012, *M. A...*, précitée).

Dans cette dernière affaire, qui concernait des dépenses de collations dont le montant était à la fois plus faible (700 euros) et plus élevé en pourcentage du montant du compte de campagne (20 %) que celui des dépenses irrégulières de M. C..., vous avez considéré que le manquement n'était pas d'une particulière gravité après avoir relevé l'absence d'autres manquements, l'absence de volonté de fraude et le fait qu'il s'agissait seulement de dépenses de collations pour un montant global demeuré limité. Vous avez plus récemment considéré que des dépenses irrégulières plus importantes liées à des publications de propagande, correspondant à plus de 20 % des dépenses inscrites au compte de campagne et à plus de 15 % du plafond des dépenses, ne constituaient pas un manquement d'une particulière gravité eu égard à la date de parution des publications et au caractère restreint de leur diffusion (6 mai 2015, *Mme D... (EM de Montauban)*, n° 385865 ; voyez également, dans le même sens, 17 avril 2015, *M. L... (EM de Neuilly-sur-Seine)*, n° 385963). Ces

dernières décisions traduisent le changement de paradigme résultant de l'évolution législative : l'appréciation stricte pèse désormais sur la condition pour prononcer l'inéligibilité et non plus sur celle pour y échapper.

Même si elle doit l'être plus rarement, cette condition est parfois remplie, comme le montre une décision *M. J...*, du 12 mai 2014 (n° 374730, aux T), par laquelle vous avez prononcé l'inéligibilité d'un candidat qui n'avait pas réglé régulièrement un certain nombre de factures d'impression de tracts au vu du montant des dépenses, qui, représentant 54,6 % du montant des dépenses à caractère électoral et 13,93 % du plafond des dépenses, n'avaient pas un caractère limité, de leur caractère délibéré et du fait qu'elles avaient été effectuées alors que le mandataire financier disposait de tous les outils nécessaires pour assurer le paiement des factures.

Le rapprochement de ces décisions récentes nous semble confirmer que, comme l'indique la décision de principe *Elections régionales d'Ile-de-France*, des dépenses ne présentant pas un caractère limité, car elles constituaient en l'espèce plus de la moitié des dépenses électorales, constituent toujours, sauf circonstance particulières de nature à justifier l'irrégularité, telle que l'urgence, ou à en dédouaner le candidat, si elle a été commise à son insu, un manquement d'une particulière gravité.

En l'espèce, les dépenses irrégulièrement réglées ne sont certes pas négligeables mais elles ne représentent que 14,22 % des dépenses du compte de campagne et 5,99 % du plafond des dépenses. Elles présentent, quant à leur montant et quant à leur nombre, un caractère limité. Par ailleurs, si nous avons vu que l'essentiel de ces dépenses, que constituent les deux factures d'impression de tracts, auraient pu être réglées par le mandataire financier et qu'aucune urgence ne justifiait leur paiement direct par la colistière du requérant, il apparaît aussi que celui-ci a régularisé la situation dès qu'il en a eu connaissance, bien avant le dépôt de son compte de campagne. Quant aux autres dépenses, très marginales, elles ne traduisent aucune intention délibérée d'échapper aux règles de la comptabilité électorale. Le cas d'espèce nous semble nettement plus proche des faits de la décision *A...*, dont le pourcentage des dépenses électorales est même supérieur, que de ceux de la décision *J...* et la gravité des manquements bien moindre que dans vos décisions très récentes concernant les *EM de Neuilly-sur-Seine* et *Montauban*. Nous pensons donc que, sauf à méconnaître l'intention du législateur de limiter l'inéligibilité aux manquements les plus graves, vous devrez regarder les manquements commis en l'espèce comme ne présentant pas ce caractère et annuler le jugement en tant qu'il a prononcé l'inéligibilité de M. C..., l'a en conséquence déclaré démissionnaire d'office et proclamé élue à sa place Mme D...

Dans les circonstances de l'espèce, vous rejetterez aussi les conclusions de M. C... au titre des frais exposés dans cette instance.

Tel est le sens de nos conclusions.