

N° 404749
COMMISSION NATIONALE DES
COMPTES DE CAMPAGNE ET DES
FINANCEMENTS POLITIQUES

2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies
Séance du 15 septembre 2017
Lecture du 4 octobre 2017

Mentionné aux Tables du recueil.

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

1. Cette affaire va vous donner l'occasion de préciser par l'exemple plus que par la théorie, difficile à faire en la matière, la question de savoir si des dépenses effectuées par des candidats à des élections l'ont bien été en vue de l'élection, comme l'exige la loi, et sont donc bien remboursables en vertu de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

2 .La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a approuvé, après réformation, les comptes de campagne de huit candidats têtes de liste UDI et Modem aux élections des représentants français au Parlement européen du 25 mai 2014. Les deux formations avaient présenté des listes communes de candidats (« Les européens ») dans les huit circonscriptions françaises de l'élection.

Ces huit candidats ont saisi le tribunal administratif de Paris d'une contestation des décisions de la CNCCFP concernant leur compte. Vous le savez, ces litiges sont des litiges non électoraux, mais de plein contentieux (CE, 1 avril 2005, *Le Pen*, n° 273319).

Le TA a partiellement accueilli les demandes de sept des candidats (une requête a été rejetée en raison de sa tardiveté) par jugements des 16 octobre et 17 novembre 2015. La CNCCFP a fait appel des sept jugements statuant sur le fond, et, par la voie de l'appel incident, les candidats concernés ont demandé à la cour administrative d'appel de Paris de réformer les jugements du tribunal administratif en ce qu'ils ne leur donnaient pas entièrement satisfaction. Par un arrêt du 29 septembre 2016, la cour a donné partiellement raison aux uns et aux autres, réintégrant certaines sommes dans les comptes de campagne, et en retirant d'autres.

La CNCCFP se pourvoit en cassation contre cet arrêt, mais partiellement seulement. Elle le conteste d'une part en tant qu'il a réintégré dans le compte de campagne de **M. S...** – tête de liste de la circonscription Outre-mer - la somme de 11 159 euros correspondant à la quote-part mise à sa charge par l'UDI pour l'impression de documents de propagande électorale et d'autre part en tant qu'il a réintégré dans le compte de **M. A...** – tête de liste de

la circonscription Ouest - la somme de 3 115 euros correspondant aux frais relatifs à une réunion publique annulée.

3. La commission reproche à la cour administrative d'appel d'avoir commis, comme le TA avant elle, une erreur de droit en jugeant ces frais remboursables

Les frais d'impression de documents de propagande ont été mutualisés entre les huit candidats Modem-UDI et une quote-part a été laissée à la charge de chaque candidat, méthode que rien n'interdit a priori mais qui bien entendu doit faire l'objet d'une vigilance accrue, tant cette manipulation des dépenses rend possible les ventilations opportunes des frais ensuite pour éviter tout dépassement. La difficulté vient ici de ce qu'aucun document n'a cependant été expédié outre-mer, dans la circonscription de M. S..., compte tenu de délais et coût d'acheminement. Selon la CNCCFP, l'inutilité de la dépense intégrée dans le compte de l'intéressé pour l'élection de celui-ci, qu'il ne pouvait ignorer, fait perdre à la dépense son caractère électoral et, partant, le droit au remboursement de cette dernière.

S'agissant du compte de M. A... les frais litigieux sont ceux relatifs à l'organisation d'une réunion qui ne s'est finalement pas tenue alors qu'aucune circonstance de force majeure qui aurait pu justifier une telle annulation n'est mise en avant. La CNCCFP fait même valoir qu'elle a bien intégré dans les comptes de campagne les frais relatifs à l'autre réunion que l'équipe a finalement organisée ailleurs ce soir là.

4. Les dépenses électorales susceptibles de faire l'objet de ce remboursement sont définies à l'article L. 52-12 du code comme « l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection », hors celles de la campagne officielle, par le candidat ou pour son compte au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4¹. Cette notion, relativement floue, a été illustrée plus que précisée par la jurisprudence – la vôtre comme celle du Conseil constitutionnel –, qui s'est gardée de donner une définition trop précise, pour être fidèle à la loi et pour pouvoir embrasser la multiplicité des cas d'espèce. Les dépenses électorales sont donc celles qui sont « engagées ou effectuées en vue de l'élection », celles dont « la finalité est l'obtention des suffrages »

Votre décision du 27 juin 2005, M. G..., n° 272551 est venue consacrer l'approche finaliste et donc éminemment circonstanciée qui est la vôtre. Vous aviez ainsi jugé que des repas pris par le candidat tête de liste avec son équipe de campagne et ses colistiers n'étaient pas des dépenses de campagne au sens de l'article L.52-12, même si, ainsi que le précisait D. Chauvaux dans ses conclusions sur cette affaire, il ne saurait être exclu par principe que de tels repas soient regardés comme des dépenses électorales, par exemple s'ils sont pris au moment d'un déplacement de l'équipe de campagne, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Par votre décision de section M. J. P..., du 3 décembre 2010 (n° 336853, au recueil), vous avez jugé que les dépenses de transports des candidats ne peuvent, en principe, faire l'objet d'un remboursement que si elles ont été engagées pour des transports ou des déplacements ayant eu lieu à l'intérieur de la circonscription électorale². Il incombe, enfin, à la Commission de vérifier si les dépenses ont été exposées spécifiquement en vue de l'élection

¹ 6 mois avant le premier jour du mois de l'élection jusqu'au dépôt du compte de campagne

² Il en va de même pour certains transports et déplacements effectués en dehors de la circonscription et notamment ceux revêtant un effet utile en vue de l'élection pour se rendre à la préfecture, à l'imprimerie, à la banque, chez l'expert-comptable ou pour assister à des réunions publiques communes à plusieurs candidats.

ou si elles correspondent à des charges relevant du fonctionnement habituel de la formation politique, qui auraient été supportées par celle-ci en dehors de toute circonstance électorale (CE 5 février 2014, *CNCCFP c/M. B.*, n°367086, A).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel ne traduit pas une autre approche que celle, finaliste et circonstanciée, qui est la vôtre (cf. par exemple, s'agissant des frais de déplacement en dehors de la circonscription : CC, 2002-2849 AN, 7 novembre 2002, AN Rhône).

La CNCCFP cherche à pousser peut-être un peu loin l'exigence qui résulte de votre jurisprudence, en vous demandant d'écarter des dépenses exposées sinon en pure perte, du moins sans contrepartie utile dans la campagne : la réunion publique a été annulée ; le matériel imprimé n'a pas été distribué dans la circonscription. Cela vous conduirait dans les deux cas à prendre en considération des événements postérieurs à l'exposition de la dépense pour décider de son inscription ou non au compte de campagne. Aller dans cette voie nous paraît à vrai dire impossible car se demander si une contrepartie utile pour la campagne peut être retirée de la dépense, cela revient peu ou prou à porter une appréciation sur l'opportunité de la dépense électorale, ce qui est certainement étranger au principe du remboursement (cf. conclusions A. Courrèges sur l'affaire *Mme. M. P.* du 14 juin 2010 n°336852). En même temps, il est indéniable que certaines circonstances, même postérieures à l'engagement de la dépense peuvent éclairer les intentions des candidats au moment de cette dépense. Il nous semble donc utile, en termes de méthode, de vous en tenir fermement à la recherche de l'intention des candidats au moment où la dépense est décidée, ce qui ne vous oblige pourtant pas à être aveugle à ce qui s'est passé ensuite.

A la lumière de ces considérations, les deux cas qui vous sont soumis restent assez délicats à trancher. Il y a à chaque fois place pour un débat de fait.

Commençons par les frais d'impression facturés par l'UDI à M. S... pour l'impression de documents de propagande qui ne lui ont jamais été livrés. Les circonstances exactes ne sont pas entièrement claires. On comprend du dossier qu'aucun des documents imprimés en métropole n'a été livré à M. S..., mais on ne sait pas si ces documents ont finalement été utilisés par les autres candidats ou bien si (notamment s'il s'agissant de documents de propagande « personnalisés » pour le candidat Outre-mer), ils ont été détruits.

La pratique de la mutualisation des dépenses de campagne a été admise par la jurisprudence, depuis l'avis contentieux d'assemblée du 30 juin 2000, Mme E..., 218461 A³. Cet avis précise néanmoins qu'il appartient à la CNCCFP « *sous le contrôle du juge, (...) de relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées par les formations politiques, tenant, notamment, à l'inexistence des prestations ou à leur surévaluation* ». C'est sur cette base que la CNCCFP vérifie que la dépense facturée par le parti bénéficie personnellement au candidat.

M. S... a argué d'un lien entre la campagne électorale et les documents en question. Mais il nous semble que la notion de dépense électorale est plus exigeante et qu'il convient

³ Cf. l'article L. 52-8 du code électoral, rappelé par l'avis, qui prévoit expressément que, par dérogation à l'interdiction faite aux personnes morales de participer au financement des campagnes électorales, les partis et groupements politiques peuvent fournir aux candidats des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués, sous le contrôle de la CNCCFP

que les documents aient un lien avec « *sa* » campagne outre-mer (voyez par ex. le rejet par le Conseil constitutionnel d'un tract d'un candidat ne faisant pas mention des élections auxquelles le candidat participe et ne lui profitant donc pas : CC, 2007-3812 AN du 22 novembre 2007, ou celui d'une fête organisée par le parti avec des sujets généraux, ne s'inscrivant pas dans la campagne du candidat cf. CC 2002-128 PDR, 26 septembre 2002).

Toute la question est de savoir si s'il était raisonnablement pensable que les M. Sam pourrait utiliser les documents imprimés de façon mutualisée par son parti en métropole. La Commission indique devant nous que la dépense litigieuse n'a « *à aucun moment, et de façon tout à fait prévisible, été susceptible de contribuer à sa campagne* ». Il nous semble plutôt ressortir des pièces du dossier, y compris des déclarations de M. S..., et même si les choses ne sont pas entièrement claires, qu'il était déraisonnable, notamment compte tenu des coûts et du délai d'acheminement, d'envisager un envoi des documents.

Vous pourrez censurer la cour pour erreur de droit car elle a relevé que les documents en cause n'avaient pas été expédiés dans la circonscription d'outre-mer en raison du coût du transport et des délais prévisibles de leur acheminement. Elle a commis une erreur de droit en ne tirant pas les conséquences qui découlaient de ce constat.

S'agissant de la réunion annulée par M. A..., les pièces du dossier sont également assez peu éloquents. On sait que cette réunion n'a pas eu lieu, en raison d'une décision, prise au cours de la campagne de modifier la ville dans laquelle elle devait se tenir. Il s'agit donc d'un choix de campagne (et non d'un cas de force majeure).

L'organisation d'une réunion publique en vue de recueillir le suffrage des électeurs constitue en principe une dépense électorale (CC, 2007-4471 AN du 17 avril 2008, *A.N., Bas-Rhin Ière circ*).

Ici, la seule circonstance mise en avant par la Commission est que la réunion ne s'est pas tenue et qu'il ne s'agit pas d'un cas de force majeure. Mais ces arguments ne suffisent pas à convaincre que, au moment où la dépense était engagée, il n'était pas raisonnable de penser qu'elle l'était en vue de l'élection. Cette annulation traduit peut-être une décision mal avisée, mais il nous semble qu'on glisserait là dans une appréciation de l'opportunité de la dépense qui est tout sauf faisable.

Nous vous proposons donc d'écarter le moyen.

Par ces motifs, nous concluons donc

- à l'annulation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a rejeté l'appel de la CNCCFP concernant la somme de 11 159 euros correspondant à des frais d'impression de documents de propagande électorale de M. S... .
- à l'annulation du jugement du ta de Paris en tant qu'il a réintégré cette somme dans le compte de campagne de M. S...
- au rejet du surplus des conclusions du pourvoi