

N° 463877

M. B...

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 25 novembre 2022

Lecture du 19 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

Cette affaire pose une délicate question d'office du juge électoral : lui appartient-il de statuer sur le montant des frais à rembourser aux candidats lorsque sa saisine par la commission nationale des comptes de campagne et des financement politiques (CNCCFP) est irrégulière ?

1. Elle vous est soumise après que la CNCCFP a rejeté le compte de campagne de M. B... et de Mme S..., qui étaient candidats en binôme aux élections départementales dans le canton de Villejuif (94) et auxquels la Commission a reproché d'avoir réglé directement une part trop importante de leurs dépenses sans passer par leur mandataire financier.

Comme le lui impose le code électoral, la Commission a alors saisi le TA de Melun qui a toutefois estimé, par un jugement du 25 mars 2022, que cette saisine était irrégulière au motif que la Commission n'avait pas respecté la procédure contradictoire dans ses échanges avec les candidats. Le TA a donc rejeté cette saisine puis, « par voie de conséquence », les conclusions reconventionnelles des deux candidats concernés tendant au remboursement forfaitaire de leurs frais de campagne et à ce qu'ils ne soient pas déclarés

inéligibles.

M. B... relève appel devant vous de ce jugement en tant seulement qu'il a rejeté ses conclusions reconventionnelles puisque, bien sûr, il n'a guère intérêt à contester la décision en ce qu'elle rejette la saisine de la CNCCFP. Précisons que les intéressés ont également demandé à la CNCCFP, quelques jours après le jugement, de statuer à nouveau sur le remboursement de leur compte de campagne mais celle-ci leur a indiqué, par courriel, qu'elle considérait qu'il appartenait au juge de fixer le montant du remboursement... L'appelant vous indique également avoir formé une demande d'exécution du jugement du 25 mars 2022 auprès du TA de Melun mais il n'a apparemment pas été donné de suites à cette demande à ce stade.

En d'autres termes, les candidats n'ont, à ce jour, pas obtenu le remboursement de leurs dépenses de campagne alors même que le juge électoral a rejeté la saisine de la CNCCFP.

2. Vous l'aurez compris, cette situation kafkaïenne naît de ce que l'affaire se trouve à la confluence de deux lignes jurisprudentielles en apparence antagoniques.

En vertu de la jurisprudence la plus ancienne, vous jugez que la procédure de rejet ou de réformation¹ du compte de campagne devant la CNCCFP revêt un **caractère contradictoire**, qui consiste en particulier, pour la Commission, à informer le candidat des irrégularités susceptibles d'entacher son compte et à lui accorder un délai de réponse (CE 28 juillet 1999, *CNCCFP*, n° 201092, T. p. 800 ; CE 28 février 2000, *Élections cantonales de Villepinte*, n° 207628, aux Tables ; CE 22 juin 2009, *M. Mangiapan*, n° 321991, inédit), même si la Commission

¹ Cela ne concerne pas la procédure d'approbation, ce qui est d'ailleurs logique et conforme à la lettre de l'article L. 52-15, contrairement à ce que semble juger, à notre sens un peu rapidement, votre récente décision CE 14 octobre 2022, *Mme F... et M. G...*, n° 462762

n'est pas tenue de l'inviter à régulariser les manquements constatés (CE 8 juillet 2015, *M. D...*, n° 387041, T. p. 687 ; CE 14 octobre 2022, *Mme F... et M. G...*, n° 462762, à mentionner aux Tables).

Or, vous jugez que la méconnaissance de ce caractère **contradictoire rend « irrégulière » la saisine du tribunal** par la CNCCFP (Section 2 octobre 1996, *B...* (*Elections municipales d'Annemasse*), n° 176967, p. 366, ccl. J-H. Stahl), ce qui vous conduit formellement à rejeter la saisine (CE 4 novembre 1996, *Chevry*, n° 176636, p. 434). Vous avez simplement limité la portée pratique de cette solution en estimant que la méconnaissance du contradictoire n'a de conséquence que si elle se rapporte au grief qui a justifié le rejet du compte (CE 28 février 2000, *Élections cantonales de Villepinte*, n° 207628, C).

C'est de cette jurisprudence que le tribunal a fait implacablement application.

Parallèlement et de manière plus récente, vous jugez qu'il « résulte des dispositions du second alinéa de l'article L. 118-2 du code électoral (...) que lorsque le juge de l'élection se prononce sur un compte de campagne et sur l'éligibilité d'un candidat, il lui appartient, qu'il soit ou non saisi de conclusions en ce sens, de fixer le montant du remboursement dû par l'Etat au candidat s'il constate que la CNCCFP n'a pas statué à bon droit » (CE 22 juillet 2012, *M. C...*, n° 356623, p. 288, ccl. E. Cortot-Boucher ; CE 19 juin 2013, *CNCCFP c. M. O...*, n° 356862, p. 163, ccl. D. Botteghi ; CE 6 juin 2018, *CNCCFP c. M. M...*, n° 415317, T. p. 699 sur un autre point).

Cette jurisprudence est intervenue après que le législateur a, en 2011, assez largement **réformé les règles en matière de jugement des comptes**. Par souci de simplification, il a, comme vous l'exposait Emmanuelle Cortot-Boucher sous votre décision *C...*, « donné un coup de canif dans le rideau imperméable que vous aviez fait tomber entre le juge de l'élection et le juge des comptes de campagne ». Désormais, le juge de l'élection se prononce sur le montant du remboursement

forfaitaire quelle que soit l'hypothèse dans laquelle il est saisi, que ce soit à l'occasion d'une protestation électorale ou sur saisine directe de la CNCCFP au titre de l'article L. 52-15 du code électoral. Comme le pointait l'amendement déposé à cet effet par le sénateur Patrice Gélard lors de la discussion de la loi du 14 avril 2011, « cette innovation constituera un progrès pour les candidats, qui n'auront plus à retourner vers la Commission en cas de désaccord entre cette dernière et le juge électoral ».

Toutefois, votre décision *O...* de 2013 précise que cet office élargi du juge électoral s'impose « *lorsque la commission, après avoir rejeté le compte d'un candidat, saisit régulièrement le juge de l'élection* ». Il semble donc que vous n'ayez pas abandonné la jurisprudence *B...* ; du moins est-ce formellement l'impression que cela donne puisque nous n'avons trouvé aucun indice à ce sujet dans les conclusions prononcées par votre rapporteur public sous cette affaire. Votre décision *M...* de 2018 ne fait en revanche aucune mention de la régularité de la saisine de la CNCCFP mais il faut dire que cette question n'était pas en débat dans ce contentieux...

La présente affaire – où le rejet de la saisine de la CNCCFP a été prononcé par les premiers juges et n'est désormais plus contesté – va vous conduire à clarifier la situation en vous permettant de préciser les conséquences exactes que le juge électoral et/ou l'administration doivent en tirer.

L'alternative fondamentale est d'abord de déterminer si le rejet de la saisine de la CNCCFP emporte d'elle-même cessation de l'instance juridictionnelle ou si, au contraire, le juge demeure, au moins partiellement, saisi du litige ?

Dans le premier cas, se pose la question du sort du compte de campagne : la CNCCFP peut-elle en être ressaisie (et si oui, à quelles conditions ?) ou faut-il considérer que le compte doit être regardé comme approuvé ?

Dans la seconde branche de l'alternative, il faudrait à l'inverse déterminer si le juge peut se prononcer tant sur le compte de campagne que sur une éventuelle sanction d'inéligibilité et, si oui, de quelles prérogatives il dispose alors ?

2.1. Vous pourriez **envisager de maintenir la rigueur de votre jurisprudence B...** qui, telle que nous la comprenons², conduit le juge, lorsque sa saisine par la CNCCFP est irrégulière, à la rejeter sans se prononcer sur le compte de campagne ni, *a fortiori*, sur le montant du remboursement au candidat.

Plusieurs arguments plaident en ce sens.

Tout d'abord, il faut reconnaître que le rejet, par le juge, de la saisine de la Commission est la solution qui donne le plus de force à l'exigence – elle-même prévue par la loi – qui veut que la procédure ait revêtu un caractère contradictoire dès la phase d'examen du compte par la CNCCFP.

En ce sens, outre le fait que c'est ce que paraît juger votre décision O..., vous pourriez aussi interpréter strictement le texte de l'article L. 118-2 du code électoral qui limite la possibilité pour le juge de l'élection de fixer le montant du remboursement à l'hypothèse où la commission n'a pas statué à bon droit.

Or, traditionnellement, la formule « à bon droit » vise la légalité interne d'une décision et non, comme dans notre affaire, sa légalité externe. Tel est également ce que semblait envisager un rapport parlementaire³ qui a inspiré les travaux du législateur en 2011 et pour lequel cette expression signifiait « légalement fondé ».

Nous observons enfin que votre Section juge que, lorsque la saisine de la CNCCFP est tardive et donc irrecevable, le juge n'a pas à statuer sur le compte de campagne et le remboursement (Section 28 juillet 1993, Z... et Mme L-C...

² La décision *Chevry* précitée semble être le seul cas positif de censure pour irrégularité de la procédure.

³ Rapport d'information Sénat n° 186 du 15 décembre 2010

(*élections municipales du Moule*), n° 141719, 142362, p. 246, ccl. Pdt Pochard ; CE 1^{er} octobre 1993, *M. N...*, n° 143044, inédit). Il est donc au moins une autre hypothèse où, en principe, vous rejetez une saisine sans vous prononcer vous-mêmes sur les comptes du candidat.

2.2. Il nous semble cependant que **ces arguments ne sont plus recevables en l'état du droit** et qu'ils comportent au surplus des **inconconvénients substantiels en pratique**.

2.2.1. Pour commencer, **l'invocation du précédent Z... sur la tardiveté ne nous paraît pas transposable** ici. En effet, comme le pointait déjà votre commissaire du gouvernement devant votre Section en 1993, le législateur a expressément prévu que, lorsque la CNCCFP n'a pas statué dans le délai prescrit par l'article L. 52-15, le compte de campagne est alors réputé approuvé. Dès lors, opposer à la CNCCFP l'irrecevabilité de sa saisine n'impose rien d'autre à trancher pour le juge : son office s'éteint. Conséquemment, le candidat peut immédiatement se prévaloir de l'approbation de son compte.

Mais tel n'est pas le cas dans l'hypothèse qui vous occupe, où non seulement la Commission a statué dans le délai légal mais a aussi expressément rejeté le compte de campagne pour non-respect de la réglementation. Dans ce cas, ni la loi ni aucun principe n'énoncent que le compte doit être regardé comme approuvé. L'admettre prétoriquement nous paraîtrait non seulement audacieux mais au surplus, conduirait à des effets d'aubaine qu'il ne nous paraît pas sain d'encourager.

2.2.2. A vrai dire, les autres options qui s'ouvriraient à vous en cas de rejet « sec » de la saisine par le juge nous paraissent également délicates.

A cet égard, il nous paraît d'abord radicalement exclu de retenir une hypothèse où, faute pour le juge ou la Commission d'être compétent pour arrêter le remboursement du candidat, ce dernier se retrouverait **privé de**

remboursement. Une telle solution constituerait une forme de déni de justice pour le candidat alors même qu'il n'a aucune responsabilité dans l'irrégularité ayant affecté la saisine du juge – dont il est plutôt la victime !... Ce serait particulièrement criant dans les cas où, en l'absence d'erreur de procédure, il aurait pu efficacement contester les motifs de rejet de son compte (que ce soit devant la Commission ou, si celle-ci n'était pas convaincue, devant le juge).

En deuxième hypothèse, à supposer que vous admettiez que, dans le cas de figure qui est le vôtre aujourd'hui, le candidat puisse **ressaisir la CNCCFP**, ainsi que cela était l'orientation de votre jurisprudence avant 2011 (voir notamment CE 13 février 2008, *W...*, n° 300697, C), il nous semble non seulement qu'une telle solution serait insatisfaisante dans de nombreux cas mais, surtout, qu'elle se heurte profondément à la logique législative désormais à l'œuvre.

En pratique, il ne serait certes pas exclu que, dans certaines hypothèses, la CNCCFP soit encore en mesure de statuer à nouveau dans les délais prescrits par le code – rappelons qu'elle dispose pour cela d'un délai de droit commun de 6 mois. Toutefois, force est de constater que, dans bon nombre d'autres, en particulier lorsque ce délai n'est que de deux mois (cas de l'article L. 118-2 du code électoral), elle serait dans les faits quasi-toujours forclosée à agir et se verrait opposer l'irrecevabilité posée par la jurisprudence *Z...* en cas de nouvelle saisine tardive du juge.

Il y aurait là un effet d'aubaine malvenu pour des candidats, dont le compte de campagne se retrouverait validé du seul fait du dépassement des délais.

2.2.3. Plus fondamentalement, nous pensons surtout que la modification de l'article L. 118-2 du code électoral par la loi du 14 avril 2011 a précisément eu pour objet de **simplifier la procédure de jugement des comptes de campagne** et qu'il vous revient d'en tirer toutes les conséquences.

De fait, nous estimons qu'en prévoyant, à l'article L. 118-2, que le juge doit

fixer le montant du remboursement dès lors que la CNCCFP n'a pas « statué à bon droit », le législateur a également inclus l'hypothèse où la Commission s'est prononcée en méconnaissance du principe du contradictoire. Cet effort d'interprétation du texte, qui est lui-même postérieur à la jurisprudence *B...*, nous paraît de nature à assurer la cohérence d'ensemble d'une législation dont il faut bien avouer que la sédimentation progressive ne facilite pas l'intelligibilité.

Nous observons d'ailleurs que la solution que nous vous proposons est cohérente avec la réponse que la CNCCFP a fournie aux candidats en l'espèce puisque la Commission a considéré qu'il revenait désormais au juge de l'élection de se prononcer sur le compte.

Enfin, cela nous paraît d'autant plus nécessaire que le régime de comptes de campagne a largement évolué depuis vos décisions de 1996. Si l'on suit les conclusions conformes du Pdt Stahl sur l'arrêt *B...*, ce qui a alors emporté la conviction quant aux effets à tirer du défaut de caractère contradictoire de la procédure devant la CNCCFP, c'est essentiellement la « connotation répressive qui s'attache à l'inéligibilité prononcée par le juge de l'élection sur saisine de la CNCCFP ». Votre commissaire du gouvernement, s'appuyant sur ce caractère répressif du contrôle des comptes, filait la comparaison en relevant notamment que « dans le cadre d'un contentieux répressif, vous considérez en effet, comme le fait pour sa part le juge pénal, que certaines irrégularités qui entachent la constatation de l'infraction ou la saisine de la juridiction emportent l'abandon des poursuites » et, tout en reconnaissant la nature hybride du contentieux des comptes de campagne, où vous statuez en qualité de juge de plein contentieux, il vous invitait à raisonner en suivant cette logique.

Or, les textes ont fortement changé depuis lors. Si la rédaction initiale de l'article L. 118-3⁴ plaçait le juge en situation de compétence liée pour constater l'inéligibilité du candidat en cas de méconnaissance de ses obligations, quelles que fussent par ailleurs les circonstances ou la bonne foi de l'intéressé (Assemblée

⁴ Issu de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990

23 octobre 1992, *P...*, p. 376), le législateur a progressivement accru votre marge d'appréciation, d'abord en vous reconnaissant la possibilité de ne pas prononcer l'inéligibilité lorsque la bonne foi était établie (cf. loi « Mazeaud » du 10 avril 1996), puis, avec la loi du 14 avril 2011, en abandonnant le critère de la bonne foi pour limiter le prononcé de plein droit de l'inéligibilité lorsque le compte de campagne avait été rejeté à bon droit aux seuls cas « de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales ». Enfin, vous savez que, dans leur rédaction issue de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, les dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral laissent désormais au juge, dans les mêmes hypothèses qu'auparavant⁵, une simple faculté de déclarer inéligible un candidat en la limitant aux cas où « il relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales ».

En d'autres termes, la coloration répressive du contrôle des comptes, qui n'a certes pas disparu, a été considérablement réduite. Il nous semble que, conjugué à la volonté simplificatrice du législateur de 2011, ce changement de paradigme doit vous conduire à retenir une conception plus réaliste des effets qui s'attachent à une méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure suivie devant la CNCCFP.

Dans la logique de plein contentieux qui est la vôtre en matière de jugement des comptes de campagne, nous vous invitons donc à ne pas faire d'une telle méconnaissance un motif de refus de statuer sur les comptes du candidat et le remboursement qui peut lui être alloué.

Dans ce cadre, nous nous sommes interrogé sur ce que vous devriez faire du compte de campagne lui-même puisque, dans le cas qui est le vôtre aujourd'hui, même si vous n'êtes formellement pas saisis par la CNCCFP, il n'en demeure pas

⁵ A savoir l'absence de dépôt du compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 du code électoral, le dépassement du plafond des dépenses électorales et le rejet du compte.

moins qu'un tel compte a été établi, même si c'est au terme d'une procédure irrégulière. Il nous semble alors que, comme l'énonce votre précédent C..., vous devrez tout de même statuer, non pas tant sur sa régularité puisque, formellement, vous n'en êtes pas saisis mais plutôt sur le bien-fondé des motifs sur lesquels s'est fondée la Commission pour réformer ou rejeter le compte, ce qui vous permettra, dans votre analyse, de vous appuyer sur tous les éléments de fait et de droit y figurant, en sus, le cas échéant, des éléments qui ont été écartés à tort par la Commission.

En revanche, vous pourrez conserver la logique qui est celle de votre décision de Section sur le volet répressif de l'affaire en jugeant que la méconnaissance du caractère contradictoire de la procédure, en ce qu'elle conduit à rejeter la saisine de la CNCCFP et donc à ne pas avoir à vous prononcer formellement sur la régularité du compte, vous empêche de statuer sur une éventuelle sanction d'inéligibilité.

Cette lecture s'accorde en effet non seulement avec l'esprit de votre jurisprudence B... mais aussi avec les termes de l'article L. 118-3, selon lesquels le juge de l'élection ne peut prononcer l'inéligibilité que lorsqu'il est « saisi par la Commission » et notamment lorsque « le compte a été rejeté à bon droit » (3°). Or, la saisine de la CNCCFP étant rejetée dans l'hypothèse qui est la vôtre, le juge ne se trouve plus « saisi ». De même, le rejet du compte n'étant pas intervenu « à bon droit », le juge ne peut pas davantage statuer sur l'inéligibilité.

Si vous nous suivez, vous pourrez donc juger que **lorsque le juge administratif rejette pour irrégularité la saisine de la CNCCFP, il n'y a pas lieu pour lui de statuer sur l'éligibilité du candidat mais qu'il lui appartient, au besoin d'office, de fixer le montant du remboursement dû, le cas échéant, par l'Etat.** Il s'agit en effet d'une obligation pour le juge même lorsqu'il n'est saisi d'aucune conclusion sur ce point – voyez en ce sens : CE 13 juin 2016, *Elections départementales dans le canton du Livradais*, n° 394675, B.

3. Cela vous conduira à relever l'erreur commise par le tribunal qui, alors qu'il a constaté que la CNCCFP avait méconnu le principe du contradictoire, ne s'est pas prononcé sur le montant du remboursement dû aux candidats.

Vous y pourriez **dans le cadre de l'effet dévolutif de l'appel** car il nous semble que, dès lors que le tribunal a rejeté les conclusions dont il était saisi tendant au remboursement des candidats, il n'a, à proprement parler, entaché son jugement d'aucune irrégularité susceptible d'emporter son annulation.

Vous ne pourrez alors que constater que M. B... et Mme S... ont payé directement, après la désignation de leur mandataire financier, des dépenses de campagne s'élevant à 4 809 euros, ce qui représente 30,19 % du montant total de leurs dépenses et 11,59 % du plafond légal des dépenses et se situe donc bien **au-delà des seuils que vous admettez pour les « menues dépenses »**.

Vous pourriez cependant hésiter un instant à abaisser le glaive aveugle de la justice dans cette affaire car il apparaît que Mme S... et son mandataire ont tenté de **régulariser une partie des dépenses** que la candidate avait directement payé à l'imprimeur en procédant à des opérations de reversement du prestataire vers le compte de l'intéressée avant que celle-ci ne transfère les sommes remboursées sur le compte du mandataire et que celui-ci ne procède finalement au paiement régulier.

Si vous admettiez cette régularisation, les paiements directs par les candidats ne s'élèveraient plus qu'à 7,36 % du montant total des dépenses et 2,8 % du plafond légal, ce qui est inférieur aux plafonds généralement admis. La Commission n'avait pas tenu compte de ces éléments puisqu'elle a statué avant d'avoir reçu ces explications et leurs justificatifs, pourtant produits dans les délais impartis.

Il nous semble toutefois que votre jurisprudence est fort sévère en ce

domaine, l'obligation de recourir à un mandataire constituant une **formalité substantielle** à laquelle il ne peut, en principe, être dérogé (CE 17 juin 2005, SA..., n° 273661, T. p. 893).

Si nous ne remettons pas en cause la bonne foi des intéressés ici, il reste que nous sommes assez réservé à l'idée de créer un précédent en donnant votre absolution à ce genre de jeux de bonneteau. Nous observons en particulier que les faits en cause sont intervenus après la désignation du mandataire, ce qui rend difficilement excusable la manœuvre, malgré les efforts ultérieurs.

Vous jugez d'ailleurs de manière constante que la circonstance que des dépenses aient fait l'objet d'un remboursement ultérieur par le mandataire financier est dépourvue d'incidence, dès lors que ces dépenses ont été exposées après qu'a été désigné ce mandataire, sur la méconnaissance de l'article L. 52-4 du code électoral (CE 3 juin 2009, CNCCFP, n° 323445, C).

Nous vous invitons à maintenir cette ligne jurisprudentielle et à rejeter le compte de campagne de M. B... et Mme S..., ce dont vous déduirez qu'ils n'ont pas droit au remboursement par l'Etat de leurs dépenses de campagne.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet de l'appel de M. B....