



Commentaire

Contentieux des élections sénatoriales de septembre 2017¹

En application des dispositions de l'article 59 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a examiné treize protestations électorales formées par des candidats ou des électeurs (il avait été saisi de dix-sept protestations en 2014 et six en 2011) dirigées contre l'élection de sénateurs élus le 24 septembre 2017 dans neuf départements, en Nouvelle-Calédonie ou au titre de la représentation des Français établis hors de France, selon des modes de scrutin différents.

Le Conseil a rejeté dix de ces treize protestations. Il a annulé l'élection d'un sénateur dans l'Orne ([décision n° 2017-5266 SEN²](#)) ainsi que celle d'un sénateur représentant les Français établis hors de France ([décision n° 2017-5262 SEN³](#)).

S'agissant de l'examen des griefs au fond, les décisions rendues confirment la jurisprudence du Conseil constitutionnel (I.).

L'ensemble des dispositions du chapitre V *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, relatives au financement de la campagne des candidats, étant applicable aux élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a également été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en raison du rejet des comptes de campagne de quarante-cinq candidats (vingt-sept en 2014). Le Conseil a, sur ce fondement, rendu autant de décisions et prononcé une inéligibilité dans trente-quatre cas (vingt en 2014). Des trois sénateurs élus dont le compte de campagne avait été rejeté, aucun n'a été déclaré inéligible, alors que ce fut le cas de quatre candidats élus sénateurs en 2014 (II.).

Le Conseil a procédé à des auditions dans sept affaires⁴, notamment celles qui ont conduit à l'annulation de l'élection des deux sénateurs élus.

¹ Il est également fait mention, en tant que de besoin, des élections sénatoriales partielles intervenues depuis.

² Décision [n° 2017-5266 SEN](#) du 13 avril 2018, *Orne*.

³ Décision [n° 2017-5262 SEN](#) du 27 juillet 2018, *Français établis hors de France*.

⁴ Décisions n° 2017-5262 SEN, précitée ; [n° 2017-5263/5264 SEN](#) du 6 avril 2018, *Hauts-de-Seine* ; n° 2017-5266 SEN, précitée ; [n° 2018-5645 SEN](#) du 25 mai 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5666 SEN](#) du 5 octobre 2018, *Pyrénées-Atlantiques* et [n° 2018-5667 SEN](#) du 27 juillet 2018, *Nord*.

I. – L'examen des requêtes

Le Conseil constitutionnel a rejeté la plupart des requêtes sans instruction contradictoire préalable (A.) ou après instruction contradictoire préalable (B.). Il a en revanche annulé l'élection de deux sénateurs (C.).

A. – Les rejets sans instruction contradictoire préalable

Conformément au deuxième alinéa de l'article 38 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le Conseil peut, sans instruction contradictoire préalable, rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou celles qui ne contiennent que des griefs qui ne peuvent manifestement pas avoir une influence sur les résultats de l'élection.

Ont ainsi été rejetées, comme irrecevables :

– deux requêtes tardives (décisions n^{os} [2017-5627 SEN / QPC](#) et [2017-5430 SEN](#)⁵). La seconde de ces requêtes s'accompagnait d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Le Conseil a toutefois estimé qu'il n'y avait pas lieu pour lui d'y répondre puisqu'elle était formée à l'occasion d'une requête irrecevable ;

– une requête formée par une personne qui n'avait pas la qualité pour contester l'élection, dès lors qu'elle n'était ni inscrite sur les listes électorales du département ni candidate à l'élection (décision n^o [2017-5265 SEN](#)⁶).

Ont été rejetées comme ne contenant que des griefs qui ne peuvent manifestement pas avoir une influence sur les résultats de l'élection :

– une requête ne contenant aucun commencement de preuve des irrégularités avancées (décision n^o [2017-5257 SEN](#)⁷) et une autre qui n'était pas assortie des précisions et justifications permettant au Conseil constitutionnel d'apprécier la portée des griefs présentés (décision n^o [2017-5258 SEN](#)⁸) ;

– une requête reposant sur un grief inopérant, puisqu'il se bornait à reprocher au candidat le manquement à ses obligations fiscales, ce qui était en tout état de cause

⁵ Décision n^o [2017-5267 SEN / QPC](#) du 1^{er} décembre 2017, *Martinique* et décision n^o [2017-5430 SEN](#) du 2 février 2018, *Orne*.

⁶ Décision n^o [2017-5265 SEN](#) du 1^{er} décembre 2017, *Hautes-Pyrénées*.

⁷ Décision n^o [2017-5257 SEN](#) du 1^{er} décembre 2017, *La Réunion*.

⁸ Décision n^o [2017-5258 SEN](#) du 1^{er} décembre 2017, *Nièvre*.

insusceptible d'avoir une influence sur la régularité du scrutin (décision [n° 2017-5260 SEN](#)⁹) ;

– une requête alléguant d'un traitement inéquitable d'un candidat par certains médias. En effet, compte tenu du nombre de voix obtenues par chacun des candidats, les faits ainsi allégués, à les supposer établis, n'avaient pu avoir une influence sur l'issue du scrutin (décision [n° 2017-5268 SEN](#)¹⁰).

B. – Les rejets après instruction contradictoire préalable

1. – Le refus d'examen des moyens nouveaux

Interprétant strictement le délai de contestation des opérations électorales, fixé à dix jours par l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, le Conseil a rejeté un grief nouveau présenté tardivement, c'est-à-dire après l'échéance de ce délai ([décision n° 2017-5263/5264 SEN du 6 avril 2018](#), *Hauts-de-Seine*, paragr. 15).

2. – Les moyens relatifs aux opérations préalables au scrutin

Une requête a contesté les conditions d'établissement de la liste des électeurs sénatoriaux. En vertu de l'article L. 285 du code électoral, dans les communes d'au moins 9 000 habitants, les conseillers municipaux sont tous délégués de droit en vue du scrutin sénatorial. Dans celles d'au moins 30 000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 800 au-delà de 30 000. Or, dans une commune, les services préfectoraux avaient procédé à un arrondi à l'entier supérieur lorsqu'ils avaient calculé ce quotient, ce qui avait conduit à l'attribution d'un délégué supplémentaire pour la commune. Le Conseil constitutionnel a estimé qu'au vu de l'écart entre les résultats obtenus par les différentes listes, l'attribution de ce délégué supplémentaire, pour irrégulière qu'elle soit, n'avait pas eu d'incidence sur l'issue du scrutin. Dans la même décision, il a rejeté comme infondé un grief dénonçant la rectification manuscrite de la liste des délégués, dans la mesure où cette rectification visait à corriger une erreur matérielle commise lors de la confection des listes électorales, les services préfectoraux ayant alors omis de prendre en compte la désignation de l'intéressé par le maire de Gennevilliers en remplacement d'un autre délégué ([décision n° 2017-5263/5264 SEN du 6 avril 2018](#) précitée, paragr. 2 à 5).

3. – Les moyens relatifs à la campagne électorale

⁹ Décision [n° 2017-5260 SEN](#) du 1^{er} décembre 2017, *Nord*.

¹⁰ Décision [n° 2017-5268 SEN](#) du 1^{er} décembre 2017, *Nouvelle-Calédonie*.

Dans trois décisions, le Conseil constitutionnel a été saisi de griefs dénonçant des manœuvres pendant la campagne électorale.

Une première requête dénonçait le fait que le candidat élu avait relayé auprès des électeurs une information mensongère selon laquelle l'un de ses concurrents entendait rallier un autre groupe politique au Sénat que celui auquel il appartenait jusqu'alors. Toutefois, le Conseil constitutionnel a constaté que les faits reprochés se limitaient à la reproduction par le candidat sur son site internet d'un article de journal évoquant des discussions en cours en vue de la constitution au Sénat d'un groupe favorable à la majorité présidentielle, discussions auxquelles le concurrent aurait participé. Si cet article était précédé du titre, ajouté par le candidat lui-même sur son site, « *le sénateur de Woippy passe chez Macron* » et présentait le ralliement de son concurrent comme acquis, le Conseil a considéré que de telles affirmations n'avaient pas excédé les limites de la polémique électorale et que ni la diffusion de cet article ni celle d'une réponse du candidat à une mise au point de son concurrent, dans *Le Républicain lorrain*, n'avaient eu le caractère de manœuvres de nature à influencer sur l'issue du scrutin ([décision n° 2017-5259 SEN du 6 avril 2018](#), *Moselle*, paragr. 2).

La même requête reprochait au candidat élu, sénateur sortant, d'avoir utilisé le Palais du Luxembourg pour les besoins de sa campagne électorale, en multipliant les visites organisées pour des groupes d'élus de son département au cours de l'été 2017. L'instruction devant le Conseil constitutionnel a toutefois établi que ces visites s'étaient déroulées à un rythme analogue à celui des mois précédant le début de la campagne électorale, voire moins soutenu, et qu'elles avaient été organisées, au moins pour deux d'entre elles, à la demande d'élus qui se sont portés candidats sur des listes concurrentes de celle de l'intéressé. Le Conseil en a conclu que le but électoral des visites en cause n'était pas avéré et qu'elles n'avaient, dès lors, pas pu avoir une influence sur l'issue du scrutin (même décision, paragr. 8).

La deuxième requête dénonçait l'envoi par un candidat d'un courrier adressé aux maires du département en sa qualité de président de l'association des maires ruraux du Maine-et-Loire et faisant état de sa candidature, ce qui aurait conféré à cette dernière un caractère officiel. Toutefois, le Conseil a relevé, pour rejeter le grief, que l'objet de ce courrier était d'annoncer le report de l'assemblée générale de l'association à une date postérieure au scrutin et qu'il n'était pas de nature à créer une confusion dans l'esprit des grands électeurs. La requérante dénonçait également le soutien apporté à l'un des candidats par le sénateur sortant, maire d'Angers. Cependant, le Conseil a considéré que l'envoi aux grands électeurs par l'intéressé, en sa qualité de sénateur, d'une lettre de soutien à un candidat, n'avait pas eu le caractère d'une manœuvre ou d'une pression de nature à avoir modifié

les résultats du scrutin. En outre, il a estimé que la parution, le 18 septembre 2018, dans le journal *Le Courrier de l'Ouest*, d'un encart invitant les abonnés à ce journal à participer le 25 septembre 2017 à une rencontre avec ce maire, consacrée à son mandat municipal et sans rapport avec l'élection sénatoriale à laquelle celui-ci n'était pas candidat, ne pouvait avoir exercé d'influence sur l'élection sénatoriale. Le Conseil a donc également rejeté ce grief ([décision n° 2017-5261 SEN du 6 avril 2018](#), *Maine-et-Loire*).

Enfin, dans la dernière requête, était notamment contesté le fait qu'une liste s'était présentée comme « *la liste des maires* ». Le Conseil a estimé qu'au cas d'espèce, cette circonstance n'était pas de nature à induire en erreur le collège électoral compte tenu de sa composition particulière, à partir des conseils municipaux. Était également dénoncée l'utilisation sur des tracts politiques des trois couleurs bleues, blanc et rouge. Cependant, si l'article R. 27 du code électoral interdit l'usage des couleurs officielles de la France sur les affiches de campagne apposées sur les panneaux officiels ainsi que sur les professions de foi adressées à chaque électeur, il ne mentionne pas les tracts diffusés dans le cadre de la campagne électorale. Faisant une appréciation stricte de l'interdiction posée par l'article R. 27, le Conseil a donc rejeté le grief ([décision n° 2017-5263/5264 SEN du 6 avril 2018](#), *Hauts-de-Seine*, paragr. 7 et 8).

4. – Les moyens relatifs au déroulement des opérations de vote

La requête ayant donné lieu à la [décision n° 2017-5263/5264 SEN du 6 avril 2018](#) précitée, développait plusieurs griefs relatifs à la régularité du vote des délégués des conseils municipaux. En premier lieu, la requérante contestait le fait que quatre délégués suppléants avaient été admis à voter en remplacement de délégués titulaires sans que des justificatifs attestant une réelle situation d'empêchement de ces derniers n'aient été fournis. Rappelant la règle de suppléance fixée par l'article L. 289 du code électoral, le Conseil constitutionnel a accepté de connaître de ce grief, qu'il a toutefois écarté après avoir constaté que la preuve de l'empêchement des titulaires avait été apportée (paragr. 10 à 12).

En second lieu, la requérante dénonçait des irrégularités liées à l'absence de signature des listes d'émargement par deux membres du bureau de vote et des erreurs ou omissions dans l'établissement ou la signature de ces listes par les électeurs. Sur le premier point, le Conseil a jugé que si cette formalité de signature par les membres du bureau de vote est imposée par l'article R. 164 du code électoral, la circonstance qu'un procès-verbal ne comporte pas la signature de l'ensemble des membres du bureau de vote est sans incidence sur la régularité du scrutin. Il en a jugé de même sur le second point, dès lors qu'il n'était pas établi, en l'espèce, que ces erreurs purement matérielles ou ces omissions avaient été de

nature à empêcher un délégué de prendre part au vote, à rompre l'égalité entre les candidats ou à altérer la sincérité du scrutin (paragr. 13 et 14).

5. – Les moyens relatifs au financement de la campagne électorale de certains sénateurs élus

* Saisi de plusieurs griefs reprochant à un candidat, sénateur sortant, l'utilisation à des fins électorales de son indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), le Conseil a rappelé que cette indemnité ne saurait, sans méconnaître les dispositions de l'article L. 52-8-1 du code électoral, être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle un sénateur est candidat. La méconnaissance de ces dispositions et, plus généralement, de l'article L. 52-8 qui prohibe toute participation d'une personne morale autre qu'un parti politique au financement d'une campagne est de nature à provoquer l'annulation de l'élection lorsque l'octroi de ces avantages a entraîné une rupture d'égalité entre les candidats ayant altéré la sincérité du scrutin ([décision n° 2017-5259 du 6 avril 2018](#) SEN Moselle, paragr. 3).

Dans l'exercice de son contrôle, le Conseil examine la matérialité des faits reprochés et, en particulier, le caractère électoral ou non de la dépense, ainsi que la réalité de son financement par l'indemnité en cause. Si l'un ou l'autre de ces éléments n'est pas établi, le Conseil rejette le grief, comme il l'a fait, dans la décision précitée, pour ceux tirés de l'utilisation à des fins électorales de la permanence parlementaire ou du véhicule du candidat ou de l'organisation de visite d'élus au Sénat (même décision, paragr. 4 à 8)¹¹.

Dans cette même affaire, le requérant demandait également le rejet du compte de campagne du candidat et le prononcé de son inéligibilité en conséquence des manquements aux règles de financement de la campagne électorale. Toutefois, les griefs qu'il développait à l'appui de cette demande ayant été, comme on l'a vu, rejetés au fond, il ne pouvait en aller autrement de ces conclusions.

Quant au candidat élu, il demandait au Conseil constitutionnel d'utiliser le pouvoir qu'il tient de l'article L.O. 136-1 du code électoral pour réformer la décision de la CNCCFP en ce qu'elle avait indûment réintégré certaines dépenses à son compte de campagne. Conformément au premier alinéa de cet article¹², le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent pour procéder à une telle réformation, non dans le cadre habituel d'une saisine directe par la CNCCFP, mais dans celui d'un recours contestant l'élection. Cependant, en l'espèce, il a constaté

¹¹ Voir également *supra* I.B.3.

¹² Qui prévoit que le Conseil constitutionnel peut être saisi soit « d'une contestation formée contre l'élection » soit « en application du troisième alinéa de l'article L. 52-15 » (c'est-à-dire par la CNCCFP).

que la commission avait statué à bon droit sur la réintégration critiquée et il a rejeté la demande du candidat (même décision, paragr. 6 et 9).

* Dans la [décision n° 2017-5263/5264 SEN du 6 avril 2018](#) précitée, le Conseil a notamment eu à connaître d'un grief relatif au concours que le collaborateur parlementaire d'un sénateur sortant aurait apporté au candidat, en qualité de directeur de campagne, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral, ce collaborateur étant rémunéré à partir de fonds versés par le Sénat. Toutefois, le Conseil a relevé que de telles fonctions de directeur de campagne exercées par une personne durant ses congés annuels ne sont pas assimilables à un avantage en nature consenti au candidat par l'employeur de l'intéressé. Or, en l'espèce, le collaborateur s'était mis en congé pendant cette période. Le fait qu'il ait envoyé un mail convoquant les colistiers à une réunion avant sa mise en congé ne pouvait suffire à établir qu'il aurait exercé cette fonction avant cette date. Le Conseil a également considéré que la simple présence de l'intéressé à plusieurs réunions électorales ne pouvait être assimilée à une aide prohibée par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral (paragr. 16).

Dans la même affaire, le Conseil s'est prononcé sur la mise à disposition, par une mairie, d'un bus pour transporter les délégués de la commune jusqu'à la préfecture où ils devaient voter. Le Conseil a cependant jugé que, faute d'établir que seuls les candidats d'une liste particulière avaient bénéficié de cette mise à disposition, les requérants ne pouvaient être admis à soutenir qu'il s'agissait là d'une dépense sur fonds publics au profit de la campagne menée par la liste en cause (paragr. 21).

C. – L'annulation d'une élection à raison de l'inéligibilité du sénateur élu

* L'article L.O. 132 du code électoral, rendu applicable aux élections sénatoriales par l'article L.O. 296 du même code, détermine les fonctions dont l'exercice, au sein d'un département, dans l'année qui précède, rend inéligible auxdites élections dans ce même département. Cette inéligibilité conduit, nécessairement, à l'annulation de l'élection du candidat en cause.

Au nombre de ces fonctions compte, notamment, en vertu du 22° du paragraphe I de cet article L.O. 132, celle de membre du cabinet du président du conseil départemental. Cet ajout résulte de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs. Le législateur a en effet considéré que cette fonction, par l'influence qu'elle confère à son titulaire dans la gestion

des affaires locales, est de nature à « *influer sur le choix des électeurs, altérant ainsi la sincérité du scrutin* »¹³.

Comme pour toutes les inéligibilités, le Conseil constitutionnel considère que ces dispositions doivent s'interpréter strictement. Toutefois, il s'attache alors davantage à l'effectivité des fonctions qu'à leur dénomination, celle-ci pouvant varier fortement d'une collectivité à l'autre, en fonction de l'organisation retenue par chacune. Ainsi, il a refusé de regarder comme inéligible un sénateur élu qui avait été nommé directeur de la communication de la commune de Belfort par un arrêté du 28 avril 2014, retiré le 26 mai suivant, pour lui substituer l'emploi de « *chargé de mission audit* », au motif que si l'intéressé a été initialement présenté au cours du mois de mai, dans divers documents émanant de la municipalité, comme titulaire de l'emploi de directeur de la communication, il ne résulte pas de l'instruction qu'il ait effectivement exercé de telles fonctions (décision [n° 2014-4913 SEN](#)¹⁴).

Dans la [décision n° 2017-5266 SEN du 13 avril 2018](#), *Orne*, le Conseil constitutionnel était saisi du cas de M. Sébastien Leroux, sénateur élu, qui avait exercé depuis 2011 les fonctions de directeur de cabinet du président du conseil départemental de l'Orne, puis avait été nommé, à compter du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'au 31 décembre 2016, « *secrétaire général de la présidence et des relations avec les élus* » de ce même conseil départemental. À partir du 1^{er} janvier 2017 et jusqu'à la date de l'élection, il avait occupé les fonctions de « *chargé de mission communication et affaires touristiques* » auprès du même président.

M. Leroux faisait valoir en défense que, dans l'organigramme du conseil départemental, ni l'une ni l'autre de ces fonctions n'étaient rattachées au cabinet du président. Toutefois, le Conseil constitutionnel ne s'est pas attaché à cette apparence et, au terme de son instruction, il a estimé que, eu égard aux responsabilités concrètes qui étaient les siennes, l'intéressé devait être regardé comme ayant effectivement exercé, dans l'un et l'autre cas, des fonctions de membre de cabinet du président du conseil départemental. Il était donc inéligible et son élection devait donc être annulée.

* Les requérants demandaient également au Conseil constitutionnel de mettre en œuvre l'article L.O. 136-3 du code électoral selon lequel « *saisi d'une contestation contre l'élection, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet de porter atteinte à la sincérité du scrutin* ».

¹³ [Rapport n° 311 \(Sénat – 2010-2011\) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 février 2011](#), p. 44.

¹⁴ Décision [n° 2015-4913 SEN](#) du 22 avril 2015, *Territoire de Belfort*.

Ces dispositions ont été introduites à l'initiative du Sénat à l'occasion de l'adoption de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs et elles trouvent leur jumelle dans les dispositions introduites à l'article L. 118-4 du code électoral pour les élections locales par la 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.

L'objectif était de rétablir l'équilibre entre l'élu ayant méconnu les règles de financement de la campagne électorale, qui pouvait être déclaré inéligible sur le fondement de l'article L.O. 136-1, et l'élu reconnu coupable de fraude électorale, qui, lui, pouvait échapper à toute inéligibilité et, ainsi, se présenter aux élections partielles organisées à la suite de l'annulation du scrutin.

Le Conseil n'avait pas encore eu l'occasion de se prononcer sur l'invocabilité de cet article L.O. 136-3.

Le Conseil d'État avait, pour sa part, rendu plusieurs décisions appliquant l'article L. 118-4. Il avait ainsi jugé que, régulièrement saisi d'un grief tiré de l'existence de manœuvres, le juge de l'élection peut, le cas échéant d'office, prononcer une inéligibilité si les manœuvres constatées présentent un caractère frauduleux et s'il est établi qu'elles ont été accomplies par les candidats en cause et qu'elles ont eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Il a précisé que le caractère frauduleux des manœuvres s'apprécie eu égard, notamment, à leur nature et à leur ampleur¹⁵.

Dans la [décision n° 2017-5266 SEN](#), pour la première fois, le Conseil constitutionnel a considéré que les requérants étaient fondés à lui demander de déclarer inéligible le candidat qui s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses et qu'il lui appartenait donc de leur répondre. En l'espèce, toutefois, il a estimé qu'il ne résultait pas de l'instruction que les agissements invoqués aient été constitutifs d'une manœuvre frauduleuse ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. Il a donc rejeté les conclusions des requérants tendant au prononcé de cette inéligibilité (paragr. 5).

¹⁵ [CE, Section, 4 février 2015, Élections municipales de Vénissieux, n° 385555, 385604 et 385613](#), au recueil.

D. – L’annulation de l’élection d’un sénateur à raison de la méconnaissance des règles de financement de la campagne

1. – Une décision prise à l’issue d’une enquête fondée sur l’article 42 de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

La [décision n° 2017-5262 SEN du 27 juillet 2018](#), *Français établis hors de France*, présente la particularité d’avoir été rendue après que le Conseil constitutionnel a procédé à une enquête.

Une telle procédure est assez rare. Les tables analytiques mentionnent ainsi dix occurrences, de 1958 à 1988, auxquelles il convient d’ajouter une décision en 1998¹⁶ et une décision en 2007¹⁷.

* Ce pouvoir d’enquête est prévu par l’article 42 de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, reproduit à l’article L.O. 187 du code électoral. Cet article confère au Conseil constitutionnel et à ses sections électorales le pouvoir d’ordonner une enquête et de se faire communiquer tous documents et rapport ayant trait à l’élection. Le rapporteur est commis pour recevoir sous serment les déclarations des témoins. Un procès-verbal est alors dressé par le rapporteur et communiqué aux intéressés qui ont trois jours pour déposer des observations écrites.

Conformément à l’article 15 du règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l’élection des députés et des sénateurs, lorsqu’une enquête est ordonnée, une décision est rendue, selon le cas, par la section ou le Conseil, qui doit mentionner les faits à prouver, le nom du rapporteur commis pour recevoir les déclarations des témoins et l’énumération des témoins à entendre – à moins que ce point soit laissé à l’appréciation du rapporteur.

Les témoins doivent prêter serment, dans les conditions prévues aux articles 205 et 211 du code de procédure civile. Ils s’exposent aux peines d’amende et d’emprisonnement encourues en cas de faux témoignage (article 434-13 du code pénal).

¹⁶ Décision n° 97-2113/2119/2146/2154/2234/2235/2242/2243 AN du 20 février 1998, *Paris* (2^{ème} circ.).

¹⁷ Décision n° 2007-4002 SEN du 25 octobre 2007, *Hérault*. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel est parfois amené à rejeter des demandes d’enquête formulées par un requérant : par exemple, décision n° 81-902/918/933 AN du 12 novembre 1981, *Tarn-et-Garonne* (2^{ème} circ.), cons. 30.

Le dernier alinéa de l'article 15 du règlement du Conseil précise que les témoins sont entendus en l'absence des requérants, des élus dont l'élection est contestée et des personnes qui les représentent ou les assistent dans la procédure. Le procès-verbal des auditions, dressé par le rapporteur, est communiqué à ces personnes, qui disposent d'un délai de trois jours pour déposer leurs observations écrites.

* En l'espèce, le requérant dénonçait le fait que les frais de déplacement d'au moins une partie des électeurs sénatoriaux depuis leur résidence à l'étranger jusqu'au bureau de vote ouvert à Paris, aux seules fins de leur participation au scrutin, avaient été supportés soit par M. Jean-Pierre Bansard, le candidat élu, soit, dans l'intérêt de sa candidature, par une personne morale autre qu'un parti politique. Il appuyait sa dénonciation sur le témoignage d'un des électeurs en cause.

Par une décision n° 2017-5262i SEN du 12 avril 2018¹⁸, le Conseil a jugé nécessaire d'ordonner une enquête destinée à déterminer l'exactitude des faits ainsi allégués.

2. – Une décision concluant au rejet du compte de campagne du sénateur élu et prononçant l'inéligibilité prévue au troisième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral

Sept témoins ont été entendus au cours de l'enquête. Le Conseil constitutionnel a relevé, dans sa [décision n° 2017-5262 SEN](#), que si le candidat élu fournissait des attestations en défense, dont la teneur de l'une avait été réitérée par l'un des témoins entendus, quatre autres témoins avaient au contraire, sous serment de dire la vérité, confirmé, de manière concordante et circonstanciée, les allégations du requérant (paragr. 2).

L'instruction avait par ailleurs établi qu'au moins un des bénévoles de la campagne de la liste conduite par M. Bansard avait vu ses frais de transport remboursés par le compte bancaire du parti politique soutenant cette liste, sans que cette dépense ait été intégrée, comme l'exigeait l'article L. 52-12 du code électoral, au compte de campagne ni que l'engagement de ce bénévole ait été déclaré à la CNCCFP. Compte tenu du montant des sommes en jeu, qui représentait 43,7 % du montant des frais de transport retenu par la CNCCFP, le Conseil a considéré que le compte de campagne de l'intéressé ne pouvait être tenu pour sincère, ce qui justifiait son rejet (paragr. 3 et 4).

¹⁸ Cette décision, non publiée, est expressément mentionnée dans les visas de la décision [n° 2017-5262 SEN](#) précitée.

En revanche, le Conseil a estimé que ces irrégularités n'avaient pas eu d'incidence déterminante sur les résultats du scrutin, compte tenu des écarts de voix constatés. Dès lors, il n'y avait pas lieu de prononcer l'annulation de l'ensemble de l'élection (paragr. 5).

Le Conseil constitutionnel a toutefois, en l'espèce, fait usage des prérogatives que lui confère le troisième alinéa de l'article L.O. 136-1 qui lui permet de prononcer 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 de financement des campagnes électorales.

Il s'est fondé, à la fois, sur l'importance de la part des frais de transport omis et le caractère substantiel de l'obligation de déclaration méconnue, qui établissaient la gravité particulière du manquement aux règles de financement des campagnes électorales, et sur les « *circonstances constatées* » au cours de son enquête sur le financement des frais de déplacement de certains électeurs sénatoriaux reproché au candidat élu énoncées au paragraphe 2 de la décision (paragr. 6).

Le Conseil constitutionnel a, par conséquent, prononcé l'inéligibilité de M. Jean-Pierre Bansard à tout mandat pour une durée d'un an ainsi que l'annulation de son élection.

II. – Les décisions du Conseil constitutionnel sur les saisines de la CNCCFP en application de l'article L. 52-15 du code électoral

La CNCCFP est chargée par le législateur de contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections législatives qui sont tenus d'en déposer un en vertu de l'article L. 52-12 du code électoral. Ces dispositions ont été rendues applicables aux élections sénatoriales par l'article L. 308-1 du même code. Le troisième alinéa de l'article L. 52-15 dispose : « *Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission saisit le juge de l'élection* ».

Aux termes des quatre premiers alinéas de l'article L.O. 136-1 du code électoral : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.*

« Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.

« Il 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.

« L'inéligibilité déclarée sur le fondement des trois premiers alinéas du présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision »¹⁹.

Aucun cas de dépassement du plafond des dépenses électorales n'ayant été constaté, les décisions du Conseil constitutionnel rendues à l'occasion des élections sénatoriales de 2017 relèvent de deux catégories : celles dans lesquelles le Conseil a considéré que le compte n'avait pas été présenté dans les conditions et le délai prescrit par l'article L. 52-12 du code électoral (deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1) et celles dans lesquelles il a jugé que le compte avait été rejeté en raison de la méconnaissance d'autres règles de financement électoral (troisième alinéa de l'article L.O. 136-1).

Les deuxième et troisième alinéas de l'article L.O. 136-1 prévoient différemment les conditions selon lesquelles l'inéligibilité est prononcée. Dans le cas de la méconnaissance des exigences de l'article L. 52-12, l'inéligibilité est une faculté (le Conseil « *peut déclarer inéligible* ») ; dans le cas de la méconnaissance des autres règles de financement, l'inéligibilité est obligatoire (le Conseil « *prononce* » l'inéligibilité) mais réservée aux cas dans lesquels il y a eu volonté de fraude ou manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

Sont évoquées dans ce qui suit les décisions relatives aux situations régies par le deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral (A.) et à celles régies par le troisième alinéa de ce même article (B.).

A. – La situation des candidats n'ayant pas déposé leur compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 du code électoral et ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés

¹⁹ Dans leur rédaction résultant de l'article 5 de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs.

L'obligation de dépôt du compte de campagne prévu par l'article 52-12 du code électoral diffère selon que le candidat a ou pas obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés. En l'espèce, le Conseil constitutionnel n'a été saisi par la CNCCFP que du cas de candidats ayant recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés.

1. – Les « non-dépôts »

Pour les candidats ayant obtenu au moins 1 % des voix, le dépôt d'un compte de campagne ou d'une attestation d'absence de recette et de dépense est obligatoire.

Le Conseil constitutionnel a considéré, dans la suite de sa jurisprudence antérieure, que l'absence de dépôt par un candidat de son compte de campagne auprès de la CNCCFP, qui fait obstacle à tout contrôle du respect des règles de financement, devait, lorsqu'elle n'est pas justifiée par une attestation d'absence de dépense et de recette, être sanctionnée par l'inéligibilité la plus longue prévue par la loi, soit trois ans. Il en est allé ainsi dans onze décisions²⁰.

Parfois, ce n'est que devant le Conseil constitutionnel que le candidat présente, en défense, une attestation d'absence de dépense et de recette pour justifier le non-dépôt de son compte de campagne. Dans ce cas, le dépôt de cette attestation est traité comme un dépôt « *hors délai* », qui fait l'objet du 3 de la présente partie.

2. – Les dépôts tardifs

Les délais fixés par l'article L. 52-12 du code électoral imposaient que les comptes de campagne fussent déposés à la CNCCFP avant le 1^{er} décembre 2017 à 18 heures.

* Le Conseil constitutionnel considère que le dépôt tardif du compte de campagne auprès de la CNCCFP justifie une inéligibilité d'un an lorsqu'aucune circonstance particulière n'est de nature à justifier ce retard. Il en a jugé ainsi dans sept décisions²¹.

²⁰ Décisions [n° 2018-5632 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Val-d'Oise* ; [n° 2018-5633 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5634 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5635 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5636 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5637 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5638 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Mayotte* ; [n° 2018-5643 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Pyrénées-Orientales* ; [n° 2018-5659 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Seine-et-Marne* ; [n° 2018-5661 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Guadeloupe* et [n° 2018-5668 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Vienne*.

²¹ Décisions [n° 2018-5543 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Moselle* ; [n° 2018-5624 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Paris* ; [n° 2018-5629 SEN](#) du 23 novembre 2018, *Martinique* ; [n° 2018-5644 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Paris* ; [n° 2018-5648 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Manche*, [n° 2018-5651 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Loiret* et [n° 2018-5657 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Mayenne*.

Lorsque cette irrégularité se cumule avec une autre, l'inéligibilité prononcée est d'une durée de trois ans, ce qui fut le cas dans trois décisions²².

Même un court retard constitue une irrégularité sanctionnée par un an d'inéligibilité : ainsi, dans deux affaires, le retard n'était respectivement que de quatre²³ et cinq jours²⁴.

* Toutefois, le Conseil ne s'interdit pas de faire échapper à l'inéligibilité le candidat qui justifie de circonstances l'ayant privé de la possibilité de déposer son compte de campagne à temps.

Ainsi, saisi du cas d'un sénateur élu qui n'avait pu déposer son compte que trois jours après la date limite, le 4 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a relevé que M. Jacques Le Nay avait pris les dispositions nécessaires pour que son compte soit présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et chargé ce dernier de déposer en son nom le compte auprès de la CNCCFP. Il a constaté que l'envoi tardif du compte n'était en réalité que d'un jour ouvré après l'expiration du délai légal et, surtout, qu'il résultait d'une carence imputable à l'expert-comptable qui disposait, depuis le 28 novembre, de l'ensemble des pièces requises. Estimant, au terme de son instruction, que cet envoi tardif ne procédait ni d'une fraude ni d'une volonté de dissimulation et qu'il n'avait pas privé la CNCCFP ou le Conseil des informations et justificatifs nécessaires à l'exercice de leur contrôle, le Conseil constitutionnel n'a pas prononcé de sanction d'inéligibilité (décision [n° 2018-5622 SEN](#)²⁵).

3. – Les dépôts « hors délai » de l'attestation d'absence de dépense et de recette

* Le candidat qui n'a effectué aucune dépense ni perçu aucune recette est dispensé de l'obligation de déposer son compte devant la CNCCFP. Il doit produire à cette fin une attestation d'absence de dépense et de recette établie par son mandataire. À défaut, sa situation est analysée comme un non-dépôt de compte de campagne.

Toutefois, certains candidats produisent tardivement cette attestation, ce qui conduit la CNCCFP à saisir le Conseil constitutionnel de leur situation.

Depuis les élections législatives de 2012, le Conseil constitutionnel juge qu'il résulte de l'article L. 52-12 du code électoral que l'attestation d'absence de

²² Décisions [n° 2018-5621 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Morbihan* ; [n° 2018-5656 SEN](#) du 23 novembre 2018, *Haute-Marne* et [n° 2018-5663 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Yvelines*.

²³ Décision [n° 2018-5624 SEN](#) précitée.

²⁴ Décision [n° 2018-5651 SEN](#) précitée.

²⁵ Décision [n° 2018-5622 SEN](#) du 1^{er} juin 2018, *Morbihan*.

dépense et de recette doit être déposée à la Commission dans le même délai que celui prévu pour le dépôt du compte. Toutefois, le Conseil estime que la seule tardivité de la remise de cette attestation ne justifie pas le prononcé d'une inéligibilité, ce qu'il a confirmé à l'occasion des élections sénatoriales de 2017 (décision [n° 2018-5630 SEN](#)²⁶).

Le Conseil, d'ailleurs, ne distingue pas selon que la production de l'attestation a eu lieu, quoique tardivement, devant la CNCCFP ou bien seulement devant lui²⁷.

En revanche, il exige que le candidat accompagne son attestation de justificatifs qui en confirment les termes (décisions n°s [2018-5655 SEN](#) et [2018-5647 SEN](#)²⁸) et invite l'intéressé à produire ces documents devant lui. Il peut s'agir, principalement, du relevé bancaire du compte ouvert par le mandataire financier.

En l'absence de tels justificatifs produits à l'appui de l'attestation, le Conseil considère que l'attestation ne peut être regardée comme probante. Il ne prononce toutefois pas l'inéligibilité du candidat pour trois ans, comme il le fait pour des non-dépôts sans aucune justification. Tenant compte du fait que l'intéressé a produit une attestation, même si celle-ci n'est pas entièrement probante, il ne prononce qu'une inéligibilité d'un an. Tel a été le cas à deux reprises (décisions n°s [2018-5641 SEN](#) et [2018-5652 SEN](#)²⁹).

Dans une affaire, le Conseil constitutionnel a été saisi du cas d'un candidat qui n'avait pas déposé son compte de campagne ni produit d'attestation d'absence de dépense et de recette, mais affirmait qu'il n'avait pas effectué d'autres dépenses que celles correspondant aux frais de campagne officielle et produit des documents bancaires en ce sens. Bien qu'invité par le Conseil à fournir une attestation de son mandataire ou à produire son compte de campagne, l'intéressé ne s'était pas exécuté. Le Conseil a par conséquent prononcé son inéligibilité pour un an (décision [n° 2018-5640 SEN](#)³⁰).

4. – L'absence de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables

Le compte de campagne déposé à la CNCCFP doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés.

²⁶ Décision [n° 2018-5630 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Martinique*.

²⁷ Décisions [n° 2018-5628 SEN](#) du 23 novembre 2018, *Martinique* ; [n° 2018-5655 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Haute-Marne* et [n° 2018-5647 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Lot*.

²⁸ Décisions [n° 2018-5655 SEN](#) et [n° 2018-5647 SEN](#) précitées.

²⁹ Décision [n° 2018-5641 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Lozère* et décision [n° 2018-5652 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Nouvelle-Calédonie*.

³⁰ Décision [n° 2018-5640 SEN](#) du 23 novembre 2018, *Lozère*.

La méconnaissance de cette seule obligation, en l'absence de régularisation, est sanctionnée par le Conseil constitutionnel d'une inéligibilité d'un an. Ce fut le cas à six reprises pour les élections sénatoriales de 2017³¹. Lorsque cette méconnaissance s'est cumulée avec une ou plusieurs autres irrégularités, l'inéligibilité prononcée est de trois ans, ce que quatre décisions attestent ³².

Alors qu'un candidat faisait valoir la circonstance selon laquelle le décès en cours de campagne de l'expert-comptable chargé de la présentation de son compte avait conduit l'unique employée du cabinet, par ailleurs mandataire financier du candidat, à en reprendre le suivi, le Conseil a estimé que ceci n'avait pas mis le candidat dans l'impossibilité de faire viser ce compte par un expert-comptable et qu'il y avait donc bien lieu de prononcer son inéligibilité pour un an (décision [n° 2018-5620 SEN](#)³³).

Le Conseil constitutionnel n'exclut en revanche pas que le candidat régularise devant lui la présentation de son compte, en produisant la certification de son compte par un expert-comptable. Tel a été le cas, à deux reprises (décisions n^{os} [2018-5639 SEN](#) et [2018-5667 SEN](#)³⁴), ce qui a permis aux candidats en cause d'éviter l'inéligibilité.

5. – L'absence de présentation du compte en équilibre

Selon la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral : « *Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit* ».

Toutefois, de jurisprudence constante, pour prononcer ou non une inéligibilité, le Conseil prend en considération l'ampleur du déficit à la date du dépôt du compte et la régularisation ultérieure de la situation par le candidat qui comble ce déficit.

Dans le cas du sénateur Dany Wattebled, le Conseil constitutionnel a souligné que le déficit du compte de campagne à la date de son dépôt représentait 0,79 % des dépenses exposées et 0,38 % du plafond des dépenses autorisées et que le candidat a ensuite comblé ce déficit, ainsi que celui du compte bancaire ouvert par le mandataire. Son instruction ayant établi que les manquements constatés ne

³¹ Décisions [n° 2018-5542 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Orne* ; [n° 2018-5620 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Français établis hors de France* ; [n° 2018-5631 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Val-d'Oise* ; [n° 2018-5646 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Essonne* ; [n° 2018-5649 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Meurthe-et-Moselle* et [n° 2018-5653 SEN](#) du 23 novembre 2018, *Hautes-Pyrénées*.

³² Décisions [n° 2018-5621 SEN](#) du 19 octobre 2018, *Morbihan* ; [n° 2018-5660 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Guadeloupe* ; [n° 2018-5663 SEN](#) précitée et [n° 2018-5665 SEN](#) du 16 novembre 2018, *La Réunion*.

³³ Décision [n° 2018-5620 SEN](#) précitée.

³⁴ Décision [n° 2018-5639 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Saint-Pierre-et-Miquelon* et décision [n° 2018-5667 SEN](#) précitée.

procédaient ni d'une fraude ni d'une volonté de dissimulation, le Conseil n'a pas prononcé d'inéligibilité à l'encontre du sénateur élu (décision [n° 2018-5667 SEN](#)³⁵).

6. – L'absence de présentation de l'ensemble des dépenses

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les élections législatives, l'absence de présentation de l'ensemble des dépenses appelle en principe une inéligibilité d'une année.

Lors du précédent renouvellement partiel du Sénat, le Conseil constitutionnel avait ainsi prononcé une inéligibilité d'un an à l'encontre d'un candidat³⁶, son compte de campagne ne faisant pas état des dépenses d'impression pour un total de 208 euros, soit une part importante de l'ensemble des dépenses engagées par le candidat pour sa campagne (50 % du total des dépenses).

Toutefois, comme il l'avait fait pour les élections législatives de juin 2017³⁷, le Conseil constitutionnel a considéré que si une telle irrégularité justifiait le rejet du compte, l'inéligibilité n'était pas forcément encourue si le montant des dépenses omises demeurait limité, que le plafond de dépenses autorisées n'était pas dépassé et que n'était pas établie une volonté de fraude ou de dissimulation.

Il a ainsi jugé qu'il n'y avait pas lieu de prononcer l'inéligibilité de Mme Denise Saint-Pé, sénatrice élue, après avoir relevé que la dépense omise était d'un montant de 691 euros, que sa réintégration faisait apparaître un total de dépenses inférieur au plafond des dépenses autorisées et que n'étaient établies ni fraude ni volonté de dissimulation (décision [n° 2018-5666 SEN](#)³⁸).

B. – La situation des candidats dont le compte de campagne a été rejeté dans des conditions pouvant conduire à prononcer l'inéligibilité en cas de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales (troisième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral)

³⁵ Décision [n° 2018-5667 SEN](#) précitée.

³⁶ Décision [n° 2015-4932 SEN](#) du 22 mai 2015, *Ariège*.

³⁷ Cf. commentaire des décisions du Conseil constitutionnel sur les saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en application de l'article L. 52-15 du code électoral ; en particulier [décision n° 2018-5532 AN](#) du 4 mai 2018, *Tarn (1^{ère} circ.)*.

³⁸ Décision [n° 2018-5666 SEN](#) précitée. Dans cette décision, le Conseil a également jugé que la seconde irrégularité, relative aux dépenses directement prises en charge par la candidate, n'appelait pas non d'inéligibilité (*cf.*, sur ce point, *infra*, B., 1.).

1. – La règle selon laquelle les dépenses engagées en vue de l'élection doivent être réglées par le mandataire (troisième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral)

L'article L. 52-4 du code électoral prévoit qu'il appartient au seul mandataire de régler les dépenses engagées en vue de l'élection, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Il est loisible au candidat de payer directement des dépenses avant la désignation de son mandataire. Toutefois, dans ce cas, celles-ci doivent impérativement faire l'objet d'un remboursement par le mandataire. En revanche, après la désignation du mandataire, c'est-à-dire au plus tard à la date à laquelle la candidature a été enregistrée, plus aucune dépense effectuée en vue de l'élection ne peut être réglée directement par le candidat ou par un tiers.

Le Conseil constitutionnel sanctionne, à ce titre, les candidats qui ont directement payé des dépenses de leur campagne, après la désignation de leur mandataire, sans passer par lui.

Le Conseil tient toutefois compte, dans l'appréciation des conséquences à tirer de cette irrégularité, du montant et des circonstances des paiements en cause.

Il s'attache notamment à la part que représentent ces paiements directs dans le total des dépenses engagées par le candidat et, surtout, à la part qu'ils représentent par rapport au plafond des dépenses autorisées.

Il ressort de la jurisprudence³⁹ que, s'agissant de ce second critère, le seuil critique qui peut conduire au prononcé d'une inéligibilité se situe autour de 5 % du plafond des dépenses autorisées.

C'est ce que confirment les décisions prononçant une inéligibilité (d'un an s'il s'agissait de la seule irrégularité commise, de trois ans en cas de cumul avec d'autres irrégularités) en raison de paiements directs s'élevant à :

- 39 % des dépenses du candidat et 6,85 % du plafond des dépenses autorisées (décision [n° 2018-5650 SEN](#)⁴⁰). Dans cette affaire, les dépenses prises en compte consistaient exclusivement en des dépenses effectuées avant la désignation du mandataire dont le candidat n'avait pas demandé à son mandataire de le rembourser ;

³⁹ Cf., notamment, le commentaire précité sur les décisions relatives aux élections législatives de 2017.

⁴⁰ Décision [n° 2018-5650 SEN](#) du 23 novembre 2018, *Loiret*.

- 43,75 % des dépenses du candidat et 7 % du plafond des dépenses autorisées (décision [n° 2018-5664 SEN](#)⁴¹). Le fait, allégué par le candidat, que les services de La Poste lui auraient demandé de payer immédiatement des dépenses d'affranchissement, à le supposer établi, n'était en tout état de cause pas de nature à dispenser l'intéressé du respect de la règle violée ;
- 100 % des dépenses du candidat et 32 % du plafond des dépenses autorisées (décision [n° 2018-5660 SEN](#)⁴²).

À l'inverse, n'entraînent pas l'inéligibilité des paiements directs s'élevant seulement à :

- 20,09 % des dépenses du candidat et 2,84 % du plafond des dépenses autorisées (décision [n° 2018-5642 SEN](#)⁴³). Dans cette affaire, même si le candidat alléguait qu'une partie des dépenses avait été payée avant la désignation du mandataire, le Conseil a considéré que, faute qu'elles aient fait l'objet d'un remboursement par le mandataire, elles devaient entrer dans le calcul de la part des dépenses payées directement par le candidat ;
- 36,16 % des dépenses du candidat et 3,08 % du plafond des dépenses autorisées (décision [n° 2018-5654 SEN](#)⁴⁴) ;
- 5,98 % des dépenses du candidat et 2,95 % du plafond des dépenses autorisées (décision [n° 2018-5666 SEN](#)⁴⁵). Dans cette affaire, la candidate, sénatrice élue, avait également, payé directement, avant la désignation de son mandataire 2 481 euros de dépenses, ce qui correspondait à 8,65 % du plafond des dépenses autorisées. Toutefois, le Conseil a relevé que ces dépenses avaient bien fait l'objet d'un remboursement par le mandataire, ce qui les distinguait du cas où elles n'avaient fait l'objet d'aucun remboursement, qui avait pu conduire au prononcé d'une inéligibilité dans la décision n° 2018-5642 SEN précitée. En l'espèce, le remboursement était intervenu après la décision de la CNCCFP. Compte tenu des montants qui étaient ainsi en cause, appréciés séparément, et en raison de l'absence de fraude ou de volonté de dissimulation, le Conseil a jugé qu'il n'y avait pas lieu de prononcer d'inéligibilité.

Le Conseil constitutionnel a également pris en considération l'impossibilité matérielle dans laquelle s'est trouvé un candidat dont le mandataire n'avait pas, jusqu'au jour de l'élection, reçu de moyens de paiement, ce qui avait conduit ce candidat à régler directement ses dépenses. En effet, la banque du mandataire avait fourni au candidat une attestation que le chéquier afférent au compte de

⁴¹ Décision [n° 2018-5664 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Haute-Marne*.

⁴² Décision [n° 2018-5660 SEN](#) précitée.

⁴³ Décision [n° 2018-5642 SEN](#) du 16 novembre 2018, *Pyrénées-Orientales*.

⁴⁴ Décision [n° 2018-5654 SEN](#) du 27 juillet 2018, *Hautes-Pyrénées*.

⁴⁵ Décision [n° 2018-5666 SEN](#) précitée.

campagne ouvert le 7 septembre 2018 n'avait été mis à la disposition du mandataire que le 27 septembre suivant, c'est-à-dire après le déroulement du scrutin. Alors que le candidat avait par ailleurs commis une autre irrégularité (absence de certification par un expert-comptable), le Conseil en a conclu qu'il y avait lieu, dans les circonstances de l'espèce, de prononcer l'inéligibilité du candidat pour une année seulement (décision [n° 2018-5542 SEN](#)⁴⁶).

2. – L'obligation, pour le mandataire, d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique (deuxièmes alinéas des articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral)

En vertu des deuxièmes alinéas des articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral, le mandataire ou l'association de financement électorale doit ouvrir un compte bancaire ou postal unique par lequel passent toutes les dépenses et toutes les recettes de la campagne électorale du candidat.

La violation de cette règle, qui permet de garantir la traçabilité des flux financiers de la campagne, conduit au rejet du compte de campagne et, le cas échéant, au prononcé de l'inéligibilité du candidat.

Il découle de cette exigence que l'intitulé du compte en cause doit mentionner la qualité de mandataire de son titulaire. Saisi du cas d'un candidat pour lequel, entre autres irrégularités, l'intitulé du compte bancaire de son mandataire ne mentionnait pas sa qualité, le Conseil constitutionnel n'a néanmoins pas prononcé d'inéligibilité pour ce motif. Il a en effet relevé qu'une pièce du dossier attestait l'erreur de la banque lors de l'ouverture du compte au nom de la mandataire financière, alors que cette dernière s'était bien présentée en cette qualité. Il s'est également assuré qu'aucune autre dépense n'avait transité par un autre compte et que le compte en cause retraçait bien la totalité des opérations financières de la campagne. Il en a conclu que l'irrégularité résultant de l'intitulé du compte était seulement formelle et n'avait pas eu d'incidence sur la transparence du financement de la campagne électorale du candidat (décision [n° 2018-5642 SEN](#)⁴⁷).

3. – L'interdiction des dons émanant de personnes morales autres que les partis ou groupements politiques (deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral)

Le deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral dispose : « *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni*

⁴⁶ Décision [n° 2018-5542 SEN](#) du 26 octobre 2018, *Orne*.

⁴⁷ Décision [n° 2018-5642 SEN](#) précitée.

en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ».

Le Conseil a, pour la première fois, expressément indiqué que ni cet article, ni aucune autre disposition applicable à l'élection des sénateurs n'impliquent le rejet du compte de campagne au seul motif que le candidat a bénéficié d'un don ou d'un avantage prohibé par ces dispositions. Il appartient à la CNCCFP et, en dernier ressort, au juge de l'élection d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de la nature de l'avantage, de son montant et des conditions dans lesquelles il a été consenti, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte (décision [n° 2018-5645 SEN](#)⁴⁸). Déjà par le passé, il avait pu estimer que l'avantage dont un candidat avait pu bénéficier de la part d'une personne morale, en violation de l'article L. 52-8 du code électoral ne justifiait pas, dans les circonstances de l'espèce, le rejet de son compte de campagne⁴⁹. La formulation qu'il a retenue dans la décision n° 2018-5645 SEN ne vient donc que confirmer l'étendue, en la matière, de son pouvoir d'appréciation et de celui de la CNCCFP.

La méconnaissance de cette interdiction est susceptible d'entraîner le prononcé d'une inéligibilité d'un an ou de trois ans, selon que cette irrégularité se cumule avec une autre.

Tel a été le cas pour une candidate ayant bénéficié, pour le financement de sa campagne électorale, du soutien financier d'une société civile, et à l'encontre de laquelle une inéligibilité d'une durée de trois ans a été prononcée (décision [n° 2018-5665 SEN](#)⁵⁰).

Dans un cas particulier, le Conseil n'a en revanche pas prononcé d'inéligibilité, illustrant ainsi le pouvoir d'appréciation qu'il s'est reconnu (décision [n° 2018-5645 SEN](#)⁵¹). En effet, le candidat avait reçu une contribution au financement de sa campagne, pour 2 500 euros, de la part d'une association dénommée « *Mouvement pour le développement de Mayotte* », présentée comme un parti ou groupement politique.

Cependant, la CNCCFP n'avait pas reconnu à ce mouvement une telle qualité et avait, dès lors, requalifié cette contribution en un don prohibé.

⁴⁸ Décision [n° 2018-5645 SEN](#) précitée.

⁴⁹ Cf., par exemple, décision [n° 2007-4483 AN](#) du 17 avril 2008, *Val-d'Oise* (2^{ème} circ.).

⁵⁰ Décision [n° 2018-5665 SEN](#) précitée.

⁵¹ Décision [n° 2018-5645 SEN](#) précitée.

Le Conseil constitutionnel était donc conduit à déterminer à quelles conditions une personne morale de droit privé qui s'assigne un but politique est susceptible de se voir reconnaître la qualité de « *parti ou groupement politique* » pour l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales. Conformément à sa jurisprudence bien établie⁵², il a rappelé que ne peuvent se voir reconnaître cette qualité que les personnes morales qui « *relève[nt] des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 [relative à la transparence financière de la vie politique], ou [se sont soumises] aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi qui imposent notamment aux partis et groupements politiques de déposer leurs comptes, dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui les rend publics et assure leur publication au Journal officiel* ».

Or, l'association en cause ne déposait plus ses comptes à la CNCCFP depuis 2011, ce qui la privait de la qualité de « *parti ou groupement politique* ». Le fait que, comme l'alléguait le requérant, le Conseil supérieur de l'audiovisuel l'avait autorisée à intervenir dans la campagne électorale audiovisuelle, n'était d'aucune incidence à cet égard. Le Conseil constitutionnel a donc confirmé le rejet, pour financement prohibé par une personne morale, du compte de campagne du candidat.

En revanche, il n'a pas prononcé d'inéligibilité à l'encontre du candidat. En effet, d'une part, il a considéré au terme de son instruction que l'irrégularité en cause ne procédait pas d'une volonté de fraude ni ne présentait de caractère délibéré. D'autre part, il a constaté que le candidat avait, postérieurement au dépôt de son compte de campagne, régularisé la situation en remboursant, sur ses deniers personnels, l'association qui avait versé la contribution à sa campagne.

⁵² Cf. notamment, décisions [n° 97-2303 AN](#) du 13 février 1998, *Réunion* (1^{ère} circ.) ou [n° 97-2535 AN](#) du 19 mars 1998, *Nord* (12^{ème} circ.).