

Contentieux des élections législatives de juin 2002 (Décisions rendues par le Conseil constitutionnel en mars et avril 2003) ¹

Source : services du Conseil constitutionnel

Lors de trois séances plénières en mars et avril 2003, le Conseil constitutionnel a statué sur les dernières affaires liées au financement de la campagne des élections législatives de juin 2002. Il a ainsi conclu un contentieux (réclamations électorales et comptes de campagne) qui aura finalement duré près de neuf mois.

Au 1^{er} mars 2003, sur les 601 saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (C.C.F.P.), il restait encore au Conseil à examiner 98 comptes de campagne.

Malgré une activité soutenue en matière de contrôle normatif², le Conseil constitutionnel a achevé l'examen des saisines de la C.C.F.P. encore en instance. Il a d'abord rendu, le 20 mars 2003, 29 décisions relatives à 71 saisines³. Ensuite le 27 mars, il s'est prononcé sur 15 saisines dans 15 décisions⁴. Et enfin, le 9 avril, il a achevé le traitement des 12 derniers comptes de campagne litigieux par autant de décisions⁵.

¹ Sauf précision contraire, les articles cités dans ce commentaire sont ceux du code électoral. Par ailleurs, les arrêts suivis de la mention « *Legifrance* » sont disponibles sur le site <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

² Voir déc. n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure ; déc. n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République ; déc. n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ; déc. n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

³ J.O. du 27 mars 2003, pp. 5451 et s.

⁴ J.O. du 2 avril 2003, pp. 5819 et s.

⁵ J.O. du 15 avril 2003, pp. 6686 et s. Notons que, dans un souci d'impartialité, le président du Conseil s'est déporté afin de ne pas participer à la vérification du compte de campagne d'un candidat qu'il connaissait personnellement (affaire n° 2002-3374, A.N., Dordogne 1^{re} circ., C.C.F.P. c/ M. Cornet).

I/ L'APPLICATION, EN MATIERE DE FINANCEMENT DES CAMPAGNES, D'UNE JURISPRUDENCE BIEN ETABLIE

Dans ses trois ultimes décisions collectives⁶, le Conseil constitutionnel a prononcé l'inéligibilité de 19 candidats pour non dépôt du compte de campagne⁷, de 15 candidats pour défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables⁸, et enfin de 11 candidats pour avoir pris en charge des dépenses alors qu'un mandataire financier avait été désigné⁹.

Les décisions individuelles ont trait, pour la plupart, aux comptes insincères¹⁰ ou incomplets¹¹.

Lorsqu'une personne a fait acte de candidature et ne s'est finalement pas présentée devant les électeurs, elle doit néanmoins déposer un compte de campagne dans les deux mois suivant le jour où l'élection a été acquise, dès lors qu'elle n'a pas retiré sa candidature dans les délais et conditions fixés par l'article R. 100¹².

De même, les candidats ayant désigné un mandataire financier (ce qui est une obligation lorsque sont perçus des dons) ne peuvent régler que de menues dépenses autrement que par l'intermédiaire de ce mandataire. Par « menues dépenses », le Conseil entend des dépenses dont le montant global est faible par rapport au total des dépenses du compte de

⁶ Sur cette question, voir « Contentieux des élections législatives 2002 », Petites affiches, n° 36 du 19 février 2003, p. 12, et n° 50 du 11 mars 2003, p. 8.

⁷ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-3221 et autres.

⁸ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-3174 et autres.

⁹ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-2945 et autres.

¹⁰ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 3210, A.N., Moselle 10^e circ., C.C.F.P. c/ M. Peiffert ; 20 mars 2003, déc. n° 2002-3348, A.N., Aveyron 1^{re} circ., C.C.F.P. c/ M. Luche ; 27 mars 2003, déc. n° 2002-3061, A.N., Ariège 2^e circ., C.C.F.P. c/ M. Maurat (en l'espèce, concours en nature illégal de la part d'une personne morale évalué à 3.000 € et non retracé dans le compte) ; 9 avril 2003, déc. n° 2002-3375, A.N., Oise 7^e circ., C.C.F.P. c/ M. Malaizé.

¹¹ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 3280, A.N., Yvelines 6^e circ., C.C.F.P. c/ Mme Frydman ; 20 mars 2003, déc. n° 2002-3296, A.N., Loire 7^e circ., C.C.F.P. c/ M. Cuenin.

¹² Cons. const., 27 mars 2003, déc. n° 3157, A.N., Val-de-Marne 9^e circ., C.C.F.P. c/ Mme Oke, cons. 3 et 4.

campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées¹³. Tel n'est pas le cas, par exemple, lorsque les sommes en jeu représentent 75,3 % du total des dépenses du compte et 45,7 % du plafond fixé dans la circonscription¹⁴, ou encore 15,7 % du total des dépenses du compte de campagne et 3,7 % du plafond¹⁵.

Parfois, le Conseil constitutionnel peut se trouver devant une situation originale. Ainsi, d'une personne affirmant avoir été candidate à son insu. Il vérifie alors si la signature de celle-ci correspond à celle apposée sur la déclaration de candidature rédigée à son nom et déposée à la préfecture. Lorsqu'il constate une manœuvre, il refuse logiquement de déclarer l'inéligibilité de l'intéressé, car celui-ci ne peut être regardé comme s'étant porté candidat à l'élection¹⁶.

Le Conseil constitutionnel a également rappelé à plusieurs reprises qu'en vertu de l'article L. 52-12 les dépenses de la campagne officielle (affiches, profession de foi, bulletins de vote) n'avaient pas à figurer dans le compte de campagne¹⁷.

Notons qu'entre octobre 2002 et février 2003, le Conseil constitutionnel n'a prononcé le non-lieu à déclarer l'inéligibilité que pour 14 candidats dont le compte de campagne avait été rejeté par la C.C.F.P., tandis que, pour les seuls mois de février et mars 2003, un tel non-lieu a concerné 22 candidats.

Outre quelques erreurs de la C.C.F.P. rectifiées par le Conseil, cette augmentation s'explique principalement par deux circonstances :

¹³ Cons. const., déc. n° 2001-2593 du 20 septembre 2001, A.N. Haute-Garonne 1^{re}, Mme Pailler, *Rec.* 118 ; voir J.-E. Schoettl, « Un candidat à une élection législative peut-il régler lui-même des dépenses de campagne ? », *Petites Affiches*, n° 198 du 4 octobre 2001, p. 21.

¹⁴ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 3253, A.N., Hérault 1^{re} circ., C.C.F.P. c/ M. Dimeglio, cons. 3 et 4.

¹⁵ Cons. const., 20 mars 2003, déc. 2002-3276, A.N., Côtes-d'Armor 5^e circ., C.C.F.P. c/ M. Lopez, cons. 3.

¹⁶ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-2901, A.N., Nord 10^e circ., C.C.F.P. c/ Mme Turmel, cons. 2 ; voir auparavant déc. n° 97-2524 du 19 mars 1998, A.N., Eure 5^e circ., C.C.F.P. c/ M. Hamel, cons. 1 et 2, *Rec.* p. 225.

¹⁷ Cons. const., n° 2002-2933 du 20 mars 2003, A.N., Paris 12^e circ., C.C.F.P. c/ M. Menez, cons. 3 ; 20 mars 2003, déc. n° 2002-2967, A.N., Charente-Maritime 4^e circ., C.C.F.P. c/ M. Girard, con. 2 ; 20 mars 2003, déc. n° 2002-3132, A.N., Essonne 6^e circ., C.C.F.P. c/ Mme Moirin, cons. 3.

- D'une part, pour 14 des 22 comptes finalement non rejetés, le non-lieu résulte de la présentation des pièces justificatives par les candidats devant le Conseil. Il ne s'agit donc pas en l'espèce d'un désaveu¹⁸.

- D'autre part, le non-lieu peut refléter une certaine souplesse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel face à la rigueur de la législation, voire à la sévérité de la Commission. Il s'agit le plus souvent de la marge de tolérance que le Conseil se reconnaît à la suite de sa jurisprudence « Pailler » en ne sanctionnant pas un candidat qui aurait réglé directement de menues dépenses¹⁹, ou encore de l'approche libérale du Conseil en ce qui concerne la reconnaissance des sections et des fédérations locales des partis politiques. En effet, dans ce dernier cas, la Commission qualifie constamment de don provenant d'une personne morale autre qu'un parti ou groupement politique, la contribution financière d'une section locale d'un parti à un candidat dès lors que les comptes de cette section n'ont été ni retracés dans ceux du parti, ni présentés à la Commission de façon autonome dans l'hypothèse où la section aurait obtenu son enregistrement comme « parti ». Appliquant une jurisprudence constante²⁰, le Conseil constitutionnel sauve ainsi trois candidats de l'inéligibilité en reconnaissant que la section du Puy du parti socialiste²¹, le comité de Faches-Thumesnil et le comité de Villeneuve-d'Ascq du Mouvement des citoyens-Pôle républicain²² sont des représentations locales de partis nationaux.

¹⁸ Cons. const., une décision du 9 avril 2003 : Hauts-de-Seine 2^e circ., C.C.F.P. c/ M. Missoffe, cons. 2 ; et treize décisions du 20 mars 2003 : notamment Isère 3^e circ., C.C.F.P. c/ Mme Jousselin, cons. 3 ; Charente-Maritime 4^e circ., C.C.F.P. c/ M. Girard, cons. 3 ; Doubs 3^e circ., C.C.F.P. c/ M. Villemin, cons. 2 ; Indre-et-Loire 4^e circ., C.C.F.P. c/ M. Lepezel, cons. 2 ; etc. (voir sur cette question « Contentieux des élections législatives 2002 », Petites affiches, n° 18 du 24 janvier 2003, p. 15, et n° 36 du 19 février 2003, p. 12).

¹⁹ Les dépenses en question doivent être inférieures à 5 % des dépenses du compte et à 1 % du plafond de la circonscription : Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-3132, A.N., Essonne 6^e circ., C.C.F.P. c/ Mme Moirin, cons. 3.

²⁰ Cons. const., 13 février 1998, déc. n° 97-2201/2220, A.N., Val-d'Oise 5^e circ., Rec. 139 ; 19 décembre 2002, déc. n° 2002-2844, A.N., Martinique 1^{re}, C.C.F.P. c/ M. Manscour, J.O. du 27 décembre 2002, p. 21803 ; 30 janvier 2003, déc. n° 2002-2651/2655/2887, A.N., Seine-Saint-Denis 7^e circ., J.O. du 8 février 2003, p. 2441.

²¹ Cons. const., 9 avril 2003, déc. n° 2002-3059, A.N., Haute-Loire 2^e, C.C.F.P. c/ Mme Arnaud-Landau.

²² Cons. const., 9 avril 2003, déc. n° 2002-3158, A.N., Nord 1^{re}, C.C.F.P. c/ Mme Dal ; 9 avril 2003, déc. n° 2002-3149, A.N., Nord 11^e, C.C.F.P. c/ Mme Guillon.

II/ LES DERNIERES EVOLUTIONS DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL EN MATIERE DE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES

Quelques décisions ont permis au Conseil constitutionnel de trancher des questions encore inédites ou de préciser sa jurisprudence.

Règlement direct par le candidat des frais de la campagne officielle. Pour la première fois, la Haute juridiction a jugé explicitement que les frais de la campagne officielle (article R. 39) pouvaient être directement payés par le candidat, sans passer par le mandataire financier²³. La solution était jusque là implicite.

Règlement direct par le candidat des dépenses de campagne antérieures à la désignation du mandataire financier. Appliquant une jurisprudence engagée quelques semaines plus tôt²⁴, le Conseil refuse de déclarer inéligibles les candidats qui règlent directement leurs frais de campagne avant la désignation de leur mandataire financier et avant toute perception de don²⁵.

Interdiction faite aux candidats ayant désigné un mandataire financier de faire des avances de trésorerie. En vertu de l'article L. 52-4, lorsque le mandataire financier est désigné, le candidat ne peut pas régler directement les frais de la campagne électorale, sauf quelques menues dépenses. Le Conseil précise que le candidat ne peut non plus effectuer des « avances de trésorerie » qui seraient ensuite remboursées par le mandataire²⁶.

²³ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-3143, A.N., Ardèche 3^e circ., C.C.F.P. c/ M. Leynaud, cons. 3 ; confirmation avec 20 mars 2003, déc. n° 2002-2933, A.N., Paris 12^e circ., C.C.F.P. c/ M. Menez, cons.3 et 4 ; 27 mars 2003, déc. n° 2002-3068, A.N., Paris 10^e circ., C.C.F.P. c/ M. Boixiere, cons. 3.

²⁴ Cons. const., 27 février 2003, déc. n° 2002-3152, Eure-et-Loir 1^{re}, C.C.F.P. c/ M. Chévée ; 27 février 2003, déc. n° 2002-2953, A.N., Bouches-du-Rhône 1^{re}, Mme Carlotti. Le Conseil d'Etat a été le premier à adopter cette solution : C.E., req. 207628, 28 février 2000, M. Naumovic c/ C.C.F.P., *Legifrance*, à paraître aux tables du Lebon.

²⁵ Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 3354, A.N., Allier 3^e circ., C.C.F.P. c/ M. Mallot, cons. 2 ; 27 mars 2003, déc. n° 2002-3066, A.N., Paris 18^e circ., C.C.F.P. c/ M. Régis.

²⁶ Cons. const., 27 mars 2003, déc. n° 3074, A.N., Seine-Saint-Denis 3^e circ., C.C.F.P. c/ M. Augy ; 27 mars 2003, déc. n° 2002-3118, A.N., Marne 6^e circ., C.C.F.P. c/ M. Peltier.

Don provenant d'un compte courant d'associés. La Commission nationale des comptes de campagne avait rejeté le compte d'un candidat au motif que ce dernier aurait perçu un don prohibé de la part d'une personne morale (1.000 €), en l'occurrence la SCI dont il était gérant et associé. Le Conseil a constaté que le versement provenait d'un compte courant d'associé. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de cassation relative à la notion de « compte courant d'associé »²⁷, il a jugé que la somme en cause (qui constituait une créance liquide du candidat sur une société) devait être regardée non comme un don de personne morale mais comme un apport personnel du candidat²⁸.

Perception d'un don tardif et déficit du compte. En raison de la finalité de la législation relative au financement des campagnes électorales, les dispositions du code électoral ne font pas obstacle à ce que figurent, dans le compte de campagne, des recettes correspondant à des versements postérieurs à l'élection, à condition que ces derniers aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à l'élection. Par conséquent, si un candidat ne peut apporter la preuve d'une promesse de don ou de l'émission d'un chèque avant le jour où l'élection a été acquise, l'encaissement dudit chèque postérieurement à cette date est irrégulier et la somme en cause doit être retranchée des recettes du compte de campagne. Si, de ce fait, le compte se trouve en déficit, l'inéligibilité du candidat est prononcée²⁹.

Rémunération d'un directeur de campagne. A l'occasion de l'examen des comptes de la campagne de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel avait déjà reconnu qu'aucune disposition ne s'opposait à ce que le directeur de campagne d'un candidat soit rétribué. Cette solution est implicitement mais logiquement élargie aux élections législatives. Les défraitements du directeur de campagne s'analysent alors comme une dépense électorale qui, à ce titre, doit être inscrite dans le compte du candidat. Si tel n'est pas le cas, le compte est insincère et rejeté à ce titre³⁰.

*
* *

²⁷ Cass. Com., 24 juin 1997, n° 1696 P ; Cass. Civ., 3 février 1999, n° 259 PB.

²⁸ Cons. const., 27 mars 2003, déc. n° 2002-3029, A.N., Rhône 6^e, C.C.F.P. c/ M. Duprat.

²⁹ Cons. const., 9 avril 2003, déc. n° 2002-3224, A.N., Haute-Savoie 2^e circ., C.C.F.P. c/ M. Larget.

³⁰ Cons. const., 9 avril 2003, déc. n° 2002-3375, A.N., Oise 7^e circ., C.C.F.P. c/ M. Malaizé.

Au terme du contentieux des élections législatives 2002, le bilan statistique peut se résumer ainsi. Le Conseil constitutionnel a rendu 238 décisions, dont 101 pour le contentieux électoral ordinaire et 139 en matière de comptes de campagne (deux saisines C.C.F.P. ayant été jointes à des requêtes électorales). Les invalidations ont touché 7 députés élus, 5 sur recours électoraux et 2 sur saisines de la C.C.F.P.. Saisi dès la fin du mois de juin 2002 de 162 contestations électorales (concernant 121 circonscriptions), la Haute juridiction a résorbé ce contentieux en sept mois (les dernières décisions en la matière datant du 30 janvier 2003). Deux mois et demi de plus lui auront été nécessaires pour statuer sur les 601 saisines émanant de la C.C.F.P. : 563 candidats ont été déclarés inéligibles et 38 non-lieux à déclarer l'inéligibilité ont été prononcés.