

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Séance du mercredi 15 décembre 1993

- Saisines de la Commission Nationale des Comptes de Campagne

Requête	Département	Circ.	Candidat	Observations
931938	LOIRE-ATLANTIQUE	6	AMELINE Muriel	1er tour
931939	PYRENEES-ATLANTIQUES	4	VELA Patrice	1er tour
931941	HAUTE-VIENNE	1	SCHEYER René	2ème tour
931942	CHARENTE-MARITIME	3	GAILLOURDET Mauricette	2ème tour
931943	VIENNE	3	BENOITON Eric	2ème tour
931944	NORD	17	CASTELAIN Nicole	2ème tour
931945	ALLIER	3	SOUSA-LOPES Sylvie	2ème tour
931946	PARIS	16	FRANQUENOUILLE Dominique	1er tour
931950	MAINE-ET-LOIRE	7	DUMONT Corinne	1er tour
931951	AVEYRON	2	WINKLER Ludovic	1er tour
931953	DEUX-SEVRES	3	HOUSET Renée	1er tour
931954	CORSE-DU-SUD	2	MASINI Joseph	2ème tour
931955	CORSE-DU-SUD	2	MARIANI Antoine	2ème tour
931956	GIRONDE	6	LAJOUVEIGNE Annie	2ème tour
931957	ESSONNE	1	BOUFFARD Jacques	2ème tour
931958	ESSONNE	1	TISSIER Bruno	2ème tour
931959	PARIS	17	LARGIER-GIRAUD Paulette	2ème tour
931961	VAL-DE-MARNE	2	BORNAQUE Pierre	2ème tour

931962	AISNE	1	BERDAL Michelle	2ème tour
931964	ESSONNE	3	DOR Christiane	2ème tour
931966	ESSONNE	3	HUET Christian	2ème tour
931967	SARTHE	4	JACQUIN Valérie	1er tour
931968	PARIS	12	LIZOP Arnaud	1er tour
931969	HAUTE-GARONNE	2	LOIZEAU Josette	2ème tour
931970	CHARENTE-MARITIME	5	TURQUOIS Georgette	2ème tour
931971	VAL-DE-MARNE	1	NICOL Jean-Pierre	2ème tour
931972	VAL-DE-MARNE	1	BATAIL Julia	2ème tour
931973	VAL-DE-MARNE	1	BIRBA Achille	2ème tour
931975	ILLE-ET-VILAINE	3	GAUTIER Dominique	2ème tour
931976	GERS	1	AUBRIL Marie-Joelle	2ème tour
931977	HAUTS-DE-SEINE	7	MICHAELY Guy	1er tour
931978	HAUTS-DE-SEINE	7	GENSANNE Marie	1er tour
931979	CHARENTE-MARITIME	2	GOURIOU Raymonde	2ème tour
931980	MAINE-ET-LOIRE	3	MAAK Odile	1er tour
931981	PARIS	11	ALLALIA Gérard	2ème tour
931983	ESSONNE	5	MOGUE René	2ème tour
931985	GIRONDE	9	BORDIER Jacqueline	2ème tour
931987	AVEYRON	3	CAULONQUE Annie	1er tour
931988	CHARENTE-MARITIME	4	MAHIEU Danielle	2ème tour
931989	AVEYRON	3	VERNHETTES Armand	1er tour
931990	HAUTS-DE-SEINE	7	PACOURET Jean	1er tour
931991	PARIS	11	ELBAZ Jacques	2ème tour
931992	ESSONNE	4	VERONNEAU Michel	2ème tour
931993	ESSONNE	4	FRIESS Solange	2ème tour
931994	ARDENNES	2	LAVERGNE Simon	2ème tour
931995	CHARENTE-MARITIME	1	PIEDFROID Marie-Thérèse	2ème tour
931996	ILLE-ET-VILAINE	7	FOURCHON Serge	2ème tour
931997	MOSELLE	5	AMOROS Bienvenue	2ème tour
931999	HAUTE-VIENNE	4	BUSATO Martine	2ème tour
932000	GIRONDE	4	LEGRAND Nadine	2ème tour

932001	SOMME	5	VIRDIS Pascal	1er tour
932003	MARNE	2	GILLET Frédéric	2ème tour
932004	ALLIER	1	BARAKAT Rosine	2ème tour
932005	HAUTE-GARONNE	6	LAVIGNE Josiane	2ème tour
932006	TARN	2	FILIPPI Jacques	2ème tour
932007	ARDENNES	3	GUILLOT Bernard	2ème tour
932009	HAUTE-GARONNE	5	ROUGE Paule	2ème tour
932011	MAYENNE	1	MORIN Monique	1er tour
932012	ESSONNE	7	PROST Virginie	2ème tour
932013	ESSONNE	7	PASTUTMAZ Régine	2ème tour
932014	ESSONNE	7	SCHMITT Elisabeth	2ème tour
932015	ALLIER	4	MATHIAS Raymond	2ème tour
932016	EURE-ET-LOIR	3	GUEGUEN Jean-Claude	2ème tour
932017	EURE-ET-LOIR	3	PAGGIOLO Sylvie	2ème tour
932019	SEINE-ET-MARNE	5	KIERZKOWSKI Bronislawa	2ème tour
932020	SEINE-ET-MARNE	5	GUYOT Jean-Paul	2ème tour
932021	REUNION	1	LAW WAI Bernard	2ème tour
932022	EURE-ET-LOIR	1	PLOMB Laurent	2ème tour
932023	GIRONDE	1	GARUZ Micheline	2ème tour
932024	SEINE-ET-MARNE	5	LE GRALL Gérard	2ème tour
932027	GUYANE	1	BOUYER Arsène	2ème tour
932028	CHARENTE	2	HERAUD Aline	2ème tour
932029	COTES-D'ARMOR	5	CHAPALAIN Yves	2ème tour
932030	ILLE-ET-VILAINE	6	RONGET Sophie	2ème tour
932031	MOSELLE	1	KAUTZ Gabrielle	2ème tour
932032	MOSELLE	1	RENELIER Pierre	2ème tour
932033	GIRONDE	10	BRAU Marie-Jeanne	2ème tour
932034	CHARENTE	4	GODET Jean-Luc	2ème tour
932035	ARIEGE	1	GARAUD Henri-René	2ème tour
932036	HAUTE-GARONNE	7	DESCAMPS Nicole	2ème tour
932037	MARNE	1	BARILLET Monique	1er tour
932038	GUYANE	1	GAUMONT Roger	2ème tour

b) au rapport de Monsieur Marcel POCHARD :

Requête	Département	Circ.	Candidat	Observations
931858	EURE	3	GUILCHER Jean-René	2ème tour
931864	INDRE	1	NICOULEAU Joël	2ème tour
931865	PARIS	5	RAVIER Jean-Pierre	1er tour
931867	SOMME	3	MOUILLARD Jacky	2ème tour
931868	PARIS	3	FONTAINE Gérard	1er tour
931918	PARIS	14	CLERMONT Guy	1er tour
931920	NIEVRE	3	HUCK Jehan	2ème tour
931921	NIEVRE	3	CROENNE Dominique	2ème tour
931922	HAUTS-DE-SEINE	1	PREVOT Alain	2ème tour
931934	DORDOGNE	2	CLAMENS Gilles	2ème tour
931947	HAUTE-GARONNE	8	PLANTEY Philippe	2ème tour
931948	AUDE	3	BOURDIL Jean	2ème tour
931952	AVEYRON	2	FERLAUD Armand	1er tour
931960	PARIS	17	GUERARD DES LAURIERS Jérôme	2ème tour
931965	ESSONNE	3	HAVET Joël-Henry	2ème tour
931974	MOSELLE	2	WEBER Roger	2ème tour
931982	PARIS	11	COIGNARD Janine	2ème tour
931986	GIRONDE	9	GEORGET Fernand	2ème tour
931998	MOSELLE	5	KIFFER Stéphane	2ème tour
932008	HAUT-RHIN	2	KAPP Jean-Jacques	2ème tour
932025	INDRE	2	BALLANGER Michèle	2ème tour
932041	INDRE	3	TARI Francis	2ème tour
932043	CHARENTE	2	GEORGEL Francis	2ème tour
932044	CHARENTE	4	DOMINICI Marcel	2ème tour
932045	ARIEGE	1	CANAL Henri	2ème tour
932046	GUYANE	1	MAREST Frank	2ème tour

2° Saisine en application de l'article 59 de la Constitution :

Requête	Département	Candidat	Rapporteur
93-1794	BOUCHES-DU-RHONE, 16ème	Mme Thérèse AILLAUD	Mme DENIS-LINTON

NUMREQ	NOM du Département	C.	T	NOM du Candidat	DATE de SEANCE
931456	HAUTE MARNE	1	2	ACHON Thérèse	22/09/93
931433	INDRE	2	2	AMOR Thérèse	22/09/93
931535	HAUTS DE SEINE	8	1	AMSALLEM Eddy-Laurent	23/09/93
931472	GIRONDE	7	2	AOUSTIN Marie-France	22/09/93
931401	PAS DE CALAIS	2	2	ARRIBERT Arlette	22/09/93
931444	ESSONNE	1	2	ASPE Monique	22/09/93
931421	BOUCHES DU RHONE	1	2	ATTIAS Gilles	22/09/93
931549	HAUTS DE SEINE	11	2	AYOUB Serge	23/09/93
931551	REUNION	2	2	BARET Jean-Baptiste	23/09/93
931425	MEUSE	2	2	BARRAUD M Therese	22/09/93
931434	RHONE	14	2	BARREIROS Marie-France	22/09/93
931398	SARTHE	3	2	BATT Francis	22/09/93
931470	SEINE SAINT DENIS	13	2	BATTINI Jean-Luc	22/09/93
931400	PARIS	16	1	BAYLE François	22/09/93
931457	BOUCHES DU RHONE	10	2	BEN HAIM Michel	22/09/93
931420	NIEVRE	1	2	BERTHEAU Pascal	22/09/93
931394	PAS DE CALAIS	3	1	BLANC Françoise	22/09/93
931424	BOUCHES DU RHONE	10	2	BLANC Gerard	22/09/93
931540	HERAULT	1	2	BOQUET Colette	23/09/93
931447	BOUCHES DU RHONE	10	2	BORDIONE Christian	22/09/93
931547	VAL D'OISE	2	2	BOUFFLET Jean-Pierre	23/09/93
931462	SOMME	3	2	BOULANGER Alain	22/09/93
931453	ALPES MARITIMES	7	2	BOUREKAB abdel krim	22/09/93
931415	DORDOGNE	1	2	CABIROL Huguette	22/09/93
931387	VIENNE	2	1	CAPDEPUY Corinne	22/09/93
931531	PARIS	18	2	CASANOVA Gilles	23/09/93
931519	YVELINES	5	2	CASTELAIN Henriette	22/09/93
931480	REUNION	1	2	CHANE TOU KY Emile	22/09/93
931391	LOIRET	1	2	CHARASSON Sandrine	22/09/93
931528	YVELINES	1	2	COIGNARD Nicole	23/09/93
931436	RHONE	2	2	COMBY Michel	22/09/93
931478	HAUTS DE SEINE	5	2	CONVERSY Laurent	22/09/93
931416	COTES D'ARMOR	1	2	CORLAY Michel	22/09/93
931439	HERAULT	7	2	COSENTINO Serge	22/09/93
931473	LANDES	1	2	COURTADE Philippe	22/09/93
931449	MEURTHE ET MOSELLE	5	2	DAUTEL Madeleine	22/09/93
931410	DORDOGNE	4	2	DAVID Lionel	22/09/93
931553	ALPES MARITIMES	3	2	DELEUSE James	23/09/93
931483	TARN	3	2	DIMEUR Fabienne	22/09/93
931538	SEINE ET MARNE	3	2	DOMENECH Robert	23/09/93
931517	DOUBS	5	1	DONZELOT Patrick	22/09/93
931452	PARIS	4	1	DORCHIES Guy	22/09/93
931515	PARIS	4	1	DOUANNOU Pierre-Emmanuel	22/09/93
931414	NORD	1	2	DUCROT Christian	22/09/93
931460	HAUT-RHIN	4	2	DUFRAIGNE Corinne	22/09/93
931407	PARIS	2	1	DUPONT André	22/09/93

931435	RHONE	8	1	DUVANNES Catherine	22/09/93
931443	PYRENEES ATLANTIQUES	3	2	ENGELHARDT Monique	22/09/93
931529	PARIS	18	2	ENGELIBERT Isabelle	23/09/93
931542	GUYANE	2	1	EURYALE Robert	23/09/93
931409	DORDOGNE	3	2	FEYMENDY Joëlle	22/09/93
931432	PYRENEES ATLANTIQUES	6	2	FLAMANT Carole	22/09/93
931467	HERAULT	4	2	FOURCADE Maria	22/09/93
931476	VOSGES	3	2	FRESSE Raymond	22/09/93
931450	COTE D'OR	1	1	FREYNET Fabienne	22/09/93
931546	LANDES	1	2	GALLATO Roger	23/09/93
931475	PARIS	1	2	GARBARZ Dani	22/09/93
931521	GIRONDE	4	2	GAVOILLE Yvan	22/09/93
931459	ILLE ET VILAINE	6	2	GEORGEAULT Christian	22/09/93
931392	SEINE SAINT DENIS	13	2	GERARD Georgette	22/09/93
931463	BOUCHES DU RHONE	9	2	GERTOSIO Marie-José	22/09/93
931393	AIN	1	2	GIRET Nicole	22/09/93
931430	MOSELLE	4	2	GUERIN Gilberte	22/09/93
931465	ORNE	2	2	GUERRUCCI Michèle	22/09/93
931388	BOUCHES DU RHONE	16	2	GUIDI Elie	22/09/93
931455	BOUCHES DU RHONE	16	2	GUINTOLI Jacques	22/09/93
931548	SEINE SAINT DENIS	2	2	HAMOUDI Fadhil	23/09/93
931399	PARIS	7	2	HEITZ Xenia	22/09/93
931412	NORD	12	2	HERIN André	22/09/93
931403	HERAULT	2	2	IDZIAK Alice	22/09/93
931448	AISNE	1	2	JARNO philippe	22/09/93
931508	RHONE	8	1	JEDLICZKA Marc	22/09/93
931419	FINISTERE	7	1	JOLIVET Dominic	22/09/93
931428	DOUBS	2	2	JOYEUX Jean-Claude	22/09/93
931490	MEURTHE ET MOSELLE	7	2	JULET Gérard	22/09/93
931523	BAS-RHIN	1	2	JUNIQUE Danielle	22/09/93
931489	SOMME	4	2	KACZMAREK Jean	22/09/93
931537	HAUTS DE SEINE	8	1	KONOPNIKI Guy	23/09/93
931532	VAL D'OISE	3	2	LADAME Gérard	23/09/93
931411	NORD	14	2	LAHAEYE Gérard	22/09/93
931552	ISERE	5	2	LANDRY Danièle	23/09/93
931446	COTE D'OR	1	1	LARUE Sylvie	22/09/93
931426	AVEYRON	2	1	LAURENT Roger	22/09/93
931527	VAL DE MARNE	7	2	LAVAL Michel	23/09/93
931406	DORDOGNE	2	2	LE GUEN Nadine	22/09/93
931495	ALPES DE HAUTE PROVE	1	2	LEGRAND Marguerite	22/09/93
931512	VAL DE MARNE	3	2	LEQUESNE Isabelle	22/09/93
931454	MAINE ET LOIRE	6	1	LEROUX Yvette	22/09/93
931505	LOT ET GARONNE	3	2	LESCA Michel	22/09/93
931506	LOT	2	2	LLUIS Roger	22/09/93
931471	GARD	4	2	LOMBART Anne-Marie	22/09/93
931427	HAUT RHIN	7	2	LOUP Nicole	22/09/93

931479	HAUTS DE SEINE	8	1	SUCHIER André	22/09/93
931533	CHARENTE	3	2	TADDEI Francine	23/09/93
931413	HAUTES PYRENEES	3	2	TEJEDOR DEL RIO Maurice	22/09/93
931451	HAUTE MARNE	1	2	THEILLET Claude	22/09/93
931544	LANDES	3	2	THUILLIER Joëlle	23/09/93
931539	HERAULT	1	2	VEISSIER Monique	23/09/93
931431	PAS DE CALAIS	4	2	VIEILLE Hélène	22/09/93
931469	TARN	1	2	VILLAUDIÈRE Christiane	22/09/93
931461	HAUTS DE SEINE	7	1	WAGNER Jacques	22/09/93
931396	MEURTHE ET MOSELLE	4	2	WITTMAN Clément	22/09/93
931404	CALVADOS	2	2	ZVENIGOROVSKY Michel	22/09/93

**COMPTE-RENDU DE LA SEANCE
DU 15 DECEMBRE 1993**

La séance est ouverte à 10 h 30 en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Bien, il nous faut continuer la litanie des affaires électorales. On commence par une longue série concernant la commission des comptes de campagne et c'est Monsieur Pouly qui rapporte

Monsieur POULY (prend place à la table des rapporteurs adjoints) :

Monsieur le Président, Madame, Messieurs, il me revient de rapporter toute une série d'affaires transmises par la commission des comptes de campagne pour lesquelles il n'y a pas eu de dépôt du compte de campagne ou pour lesquelles le compte de campagne n'a pas été déposé dans les délais. Ce sont des affaires types et la rédaction est conforme à votre précédent concernant Mademoiselle Charasson. Je vous propose de lire une des décisions toutes les autres ne changeant que sur le nom de la circonscription en cause et sur la date éventuelle de début de l'inéligibilité selon qu'il s'agit d'un premier ou d'un second tour.

Monsieur le Président : Oui très bien.

Monsieur POULY : lit le projet n° 93-2017 concernant Mademoiselle Paggiolo.

(Le vote est acquis à l'unanimité.)

Monsieur POULY : En ce qui concerne l'affaire Goby 93-1240, le compte a été posté l'avant-veille du jour où le délai expirait. Votre jurisprudence du 16 novembre dernier concernant Monsieur Moreu me paraît devoir s'appliquer, la sous-préfecture de Grasse devait avoir reçu le compte dans les délais normaux. On peut donc considérer qu'il n'y a pas lieu à prononcer l'inéligibilité.

Monsieur le Président : Je suis d'accord puisque notre jurisprudence est déjà fixée mais il ne faut pas que cette décision apparaisse comme une sorte d'obiter dictum fait à la sous-préfecture.

(Le vote est acquis à l'unanimité.)

(Monsieur Pochard remplace Monsieur Pouly à la table des rapporteurs-adjoints.)

Monsieur POCHARD : J'ai à rapporter quelques cas dans lesquels le compte a été rejeté car il n'était pas présenté par un expert comptable. Votre jurisprudence sur ce point a été fixée en

.../...

conformité avec celle du Conseil d'Etat par une décision du 30 septembre 1993. Mais la difficulté nouvelle posée par certaines de ces affaires c'est que il y a des tentatives de la part de certains candidats de régulariser le compte. La question qui est posée plus précisément est de savoir si la commission est ou non tenue de proposer au candidat une régularisation, et, d'une manière incidente, si cette régularisation peut intervenir après le dépôt du compte. Naturellement, tout doit être rigoureux au stade de la commission des comptes de campagne. Il y a là une difficulté lorsque la procédure contradictoire a par exemple été organisée de manière trop tardive pour permettre aux candidats de régulariser. Le Conseil souhaite-t-il ou non se pencher en détail sur l'existence d'une proposition de régularisation faite au candidat au stade de la procédure devant la commission ? Je suis conduit à vous proposer deux projets : l'un qui réponde en détail à cet argument invoqué devant vous par certains des candidats, l'autre qui ne répond pas mais se contente de reprendre les décisions précédentes.

Monsieur ABADIE : La commission écrit aux candidats qui n'ont pas présenté les comptes avec un expert comptable. Le candidat sait donc qu'il peut régulariser. Le Conseil doit simplement veiller à ce qu'il s'écoule un certain temps entre le moment où la commission envoie la lettre et le moment où elle prend sa décision. Or, ce temps doit être un temps utile pour que l'intéressé puisse régulariser. Si tel n'est pas le cas, nous sommes fondés à ne pas prononcer l'inéligibilité.

Monsieur le Président : C'est à la commission à organiser sa procédure mais pas à nous. Au mieux on peut en parler au Président Vacquier. Mais je ne suis pas partisan de descendre jusqu'au contrôle de la procédure menée devant la Commission.

Monsieur FABRE : D'après ce que j'ai compris c'est l'expert qui est tombé malade au mauvais moment. Il n'a pas fait son travail. C'est un cas simple.

Monsieur CAMBY : Le cas de Monsieur Manovelli est le même, il prétend qu'il a été malade.

Monsieur SCHRAMECK : Je trouve que la voie dans laquelle s'engage le Conseil s'il contrôle la procédure suivie par la commission est dangereusement novatrice. En matière d'irrecevabilité du compte de campagne, vous distinguez selon que l'irrégularité est régularisable ou non. La commission peut décider elle-même de demander une régularisation ou non. Mais la différence entre ces deux cas porte davantage sur les pouvoirs du Conseil constitutionnel. Soit il laisse la commission disposer d'un très large pouvoir et il se contente d'indiquer que la formalité revêt un caractère substantiel, soit il se confère le droit d'indiquer que la procédure est ou non régulière en se réservant le soin le cas échéant de sanctionner la commission. Jusqu'à maintenant vous vous êtes contentés d'indiquer qu'il s'agit d'une formalité

.../...

substantielle. Tel est le cas de l'affaire Rault à laquelle Monsieur Pochard vient de faire allusion. Est-ce que le Conseil constitutionnel souhaite ou non s'assurer que la commission a bien proposé une régularisation préalable. Dans un premier cas c'est la commission seule qui prend ses responsabilités. Dans le second cas c'est vous qui, en quelque sorte, entérinez la procédure suivie par la commission et qui vous réservez par exemple le droit de ne pas prononcer d'inéligibilité si la commission n'a pas proposé une régularisation au candidat.

Monsieur le Président : Juger ce point, c'est ouvrir la voie à une grande controverse.

Monsieur RUDLOFF : On peut aussi répondre que la régularisation est inopérante.

Monsieur ABADIE : Juridiquement la commission intervient avant le juge de l'élection. Il y a un bloc de compétence. La commission n'est qu'un élément préparatoire à tout cela, ce qui est substantiel c'est nous, ce n'est pas la commission.

Madame LENOIR : Non, peu importe. Telle n'est pas la question. La question c'est de savoir si c'est une formalité substantielle ou non. Or, nous avons déjà jugé qu'il s'agissait d'une formalité substantielle. Elle ne peut faire l'objet d'une régularisation et je suis donc d'avis que nous maintenions notre jurisprudence sans la modifier.

Monsieur RUDLOFF : Moi aussi je suis d'accord. Il n'y a pas de régularisation possible. Si vous jugez la procédure de la commission, en dehors évidemment de l'existence même d'une mise en demeure et du respect des formalités prévues à l'article 52-15 du code électoral, la commission se contentera de ne pas envoyer certains dossiers plutôt que courir le risque d'être déjugée.

Monsieur le Président : Le précédent auquel il a été fait allusion reprend, en la simplifiant, la rédaction du Conseil d'Etat ?

Monsieur Pochard : Oui, oui. C'est votre version antérieure.

Monsieur le Président : Bon dans ce cas je propose de reprendre purement et simplement notre précédent. Votons sur le principe.

Monsieur ABADIE : Bon je me rallie.

(Le vote est acquis à l'unanimité.)

Monsieur le Président : Bon ; vous pouvez lire n'importe laquelle de ces décisions.

(Monsieur POCHARD lit la décision concernant Monsieur Franck Marest n° 93-2046).

.../...

(Le vote est acquis à l'unanimité. Les autres décisions sont donc rédigées selon le même modèle.)

(Madame Martine Denis-Linton remplace Monsieur Pochard à la table des rapporteurs adjoints.)

Monsieur le Président : La question qui va maintenant être abordée est intéressante. Elle concerne le cas d'une élue, Madame Aillaud, et elle pose le difficile problème de l'intégration de charges sociales dans les comptes de campagne. Cette question est revenue deux fois devant notre section et je vous demande d'être particulièrement vigilants car notre décision aura des conséquences pratiques certaines.

Madame Denis-Linton : Madame Aillaud a été élue dans la 16ème circonscription des Bouches du Rhône sous l'étiquette UPF. Son compte de campagne déposée dans les délais a été rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne pour dépassement du plafond légal.

Sa décision est ainsi motivée : "les salaires et rémunérations versées à divers collaborateurs occasionnels (collages d'affiche, promotion téléphonique, personnel de surveillance déclarés pour un montant total de 102.300 francs ont été sous estimées, les charges sociales afférentes n'ayant pas été incluses dans ce total". La commission a en conséquence réformé le montant des dépenses en les majorant d'une somme forfaitaire de 50.000 francs correspondant à l'évaluation de ces charges. Après réintégration elle constate un dépassement du plafond de 32.041 francs.

Cette question de l'assujettissement aux charges sociales est le seul point en litige dans ce dossier. Elle est inédite pour le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat n'a pas eu lui non plus l'occasion de se prononcer. Il est dans la nature des choses que les organisateurs d'une campagne fassent appel à des militants en grand nombre pour des activités peu qualifiées et sur une période limitée. Le plus souvent des militants effectuent ce travail à titre bénévole et il est d'usage de ne pas le considérer comme un avantage en nature qui devrait être réintégré dans le compte de campagne.

Le compte de Madame Aillaud se présente dans des conditions un peu particulières.

En effet, cette candidate qui n'a pu s'appuyer sur la structure d'un parti n'a donc, semble-t-il, pas fait appel à des militants agissant de manière entièrement désintéressée. Elle a donc versé des sommes individuellement peu élevées, en moyenne 1.000 francs, mais dont le total n'est pas négligeable puisqu'il représente 102.300 francs. Cette somme a été inscrite sous la rubrique "frais divers extérieurs".

Madame Aillaud conteste avec vigueur la qualification de salaire retenue par la commission. Selon elle, ces sommes correspondent à de simples remboursements de frais exposés par les intéressés durant leur activité.

Je ne pense pas que l'on puisse suivre Madame Aillaud dans sa défense. Si ces sommes représentaient des frais, ceux-ci devraient être accompagnés de pièces justificatives totalement absentes ici. Bien plus, les modalités de versement de ces sommes donnent à penser qu'il s'agit plutôt d'une faible gratification, car les montants se représentent par séries de 200, 500, 1.000 et 1.200 francs. Par ailleurs, elles ont pour la plupart été versées par l'intermédiaire de trois personnes qui ont vraisemblablement servies d'agents recruteurs.

Il vous appartient donc de qualifier ces sommes.

L'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale donne une définition très large des personnes qui doivent être obligatoirement affiliées aux assurances sociales du régime général en qualité de travailleurs salariés. Il s'agit en effet de toute personne qui travaille en contrepartie d'une rémunération, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit pour un employeur et cela quelque soit le montant et la nature de leur rémunération. Par ailleurs ce qui caractérise le contrat c'est le lien de subordination, c'est-à-dire le rapport de dépendance qui unit l'employeur à son salarié. Si en principe il faut un contrat de travail pour rendre l'affiliation obligatoire, la jurisprudence de la Cour de cassation admet qu'un contrat puisse être simplement tacite, voire même irrégulier. Elle tient compte en réalité des conditions de fait dans lesquelles le travail s'exécute, plus que du libellé des accords contractuels.

Ainsi tout dépend, en définitive, de l'existence ou non de ce lien de subordination qui suffit à lui seul à justifier l'assujettissement. Il se traduit dans le fait qu'un employeur donne des ordres ou des directives précises pour l'exercice du travail auxquels l'employé doit se conformer : respect d'horaires impératifs ou délais d'exécution ou, encore, obligation de fournir un compte rendu d'activité ou de se soumettre à un contrôle.

En revanche, ne sont pas assujetties à la sécurité sociale les personnes à qui une grande liberté est laissée dans l'exercice de leur travail.

Avant d'apprécier si les rapports unissant un candidat aux personnes auxquelles il est fait appel dans le cadre de la campagne électorale sont constitutifs du lien de subordination que prévoit le code du travail, il faut préciser si le caractère simplement occasionnel ou accessoire de l'activité en cause, ou encore la modestie des sommes versées sont incompatibles avec le lien de subordination.

La Cour de cassation a posé le principe qu'aucun de ces caractères ne faisait obstacle à l'existence du lien de dépendance de l'employé à l'égard de l'employeur. Elle a toutefois jugé, dans certaines éventualités, que le fait qu'il ne soit pas régulièrement fait appel au concours de l'intéressé ou qu'il ne lui soit confié de missions qu'épisodiquement, peut être retenu comme l'un des éléments faisant obstacle à son affiliation à la sécurité sociale (Cass. soc. 15 octobre 1970, Cpcss reg. Par. c/Roux et société mobil oil : bul. civ. V., n° 723. 24 février 1971 et 11 février 1981 Urssaf. de Loire Atlantique et 21 novembre 1991, SFLA c/Urssaf d'Eure et Loire). De même, si la modicité des sommes versées reste normalement sans influence sur l'existence du lien de subordination, la Cour de cassation estime cependant que ne doit pas être considéré comme une rémunération le versement, en contrepartie d'une activité accessoire, de sommes dont la modicité correspond davantage à un remboursement de frais (Cass. soc. 22 mars 1989, CPAM de Lyon c/Cesi : bull. civ. V n° 238).

On constate donc que les conditions dans lesquelles s'exerce l'activité en cause peuvent venir renforcer ou au contraire faire douter du lien de subordination.

Dans la présente affaire, il s'agit de savoir si les collaborateurs occasionnels qui distribuent des tracts, collent des affiches ou surveillent le déroulement des manifestations électorales reçoivent des ordres précis du candidat de telle sorte que celui-ci puisse être alors regardé comme leur employeur.

On pourrait aisément affirmer qu'il n'existe pas de réelle différence entre des salariés et les collaborateurs auxquels un candidat fait occasionnellement appel lors d'une campagne électorale.

Mais je pense qu'en l'espèce les personnes qui ont aidé Madame Aillaud dans sa campagne, même s'ils ne sont pas des militants agissant à titre bénévole, puisqu'ils reçoivent une gratification en échange, ne sont pas dans une situation de subordination suffisamment établie à son égard. On peut en effet douter que des ordres précis aient été donnés pour exécuter de telles activités. Les intéressés jouissent d'une grande liberté pour s'acquitter de tâches qui, on le rappelle, ne sont qu'accessoires à leur activité principale et qui consistent à distribuer des tracts, ou coller des affiches, notamment le choix des lieux et des moments.

A cet égard, le fait que cette activité soit exercée très occasionnellement par des gens qui ont par ailleurs une activité principale me conforte dans cette analyse.

Au demeurant elle me paraît opportune. La solution inverse risquerait en effet d'aboutir à une inégalité entre les candidats

.../...

soutenus par un parti et ses militants et les nouveaux venus de la politique qui seraient ainsi pénalisés de ne pas pouvoir s'appuyer sur la structure d'un parti.

Ce régime de non assujettissement que je propose en l'espèce doit à l'évidence être étroitement circonscrit. Dès lors que l'activité exercée paraît, par exemple par son caractère régulier, la durée de la collaboration, la nature des responsabilités confiées aux intéressés ou par le montant des versements en cause, révéler un lien de subordination envers le candidat, les dépenses correspondantes devront supporter les charges sociales.

Au bénéfice de cette analyse votre section vous propose de considérer que les sommes versées, en moyenne de 1.000 francs à 77 personnes qui ont distribué des tracts, collé des affiches, participé à la sécurité de deux réunions électorales, et procédé à des appels téléphoniques pour Madame Aillaud, ne sont pas la contrepartie d'une activité salariée, en l'absence d'un lien de subordination suffisamment établi.

En revanche, il y a lieu de réintégrer dans le compte de campagne les charges sociales évaluées à 46 % d'un montant de 11.000 francs afférentes à la rémunération de Monsieur Selvi qui a perçu une somme de 20.000 francs, pour avoir organisé la campagne de Madame AILLAUD et celle de Madame HERRERA, à laquelle il a été versé 4.000 francs pour avoir tenu la permanence quotidienne de la candidate.

Le montant des dépenses s'établit à 493.041 francs, somme qui reste inférieure au plafond légal. Il n'y a donc pas lieu de prononcer l'inéligibilité de Madame AILLAUD.

La solution peut paraître bienveillante. En réalité, je pense qu'elle sera perçue comme rigoureuse, car le plus souvent la question des charges sociales de dépenses inscrites dans les comptes ou que vous décidiez de réintégrer n'était jamais évoquée. Dans l'avenir les candidats ne pourront plus ignorer la position que la section vous invite à adopter aujourd'hui.

Si vous étiez d'un avis contraire, il faudrait alors réintégrer comme l'a fait la Commission, la somme de 50.000 francs correspondant aux charges sociales non inscrites au compte de campagne.

Toutefois, en ce cas, et bien que le dépassement atteigne 6,4 % compte tenu de la bonne foi de la candidate, et de la relative incertitude qui pèse sur la nature des sommes en cause, votre section vous proposerait de ne pas prononcer son inéligibilité.

Monsieur le Président : Bien. Qu'en pense le Conseil constitutionnel ?

.../...

Monsieur FAURE : Ca me paraît de bon sens que de dire qu'il y a une différence entre un militant qui va recevoir 500 ou 1000 francs pour des services occasionnels rendus pendant la campagne et celui qui est un véritable salarié. La position du rapporteur me paraît tout à fait correcte à cet égard. 20 000 francs c'est un salaire. Un directeur de campagne, c'est un salarié. Ce n'est pas un simple colleur d'affiches, ou quelqu'un qui rend des petits services. Tout ceci me paraît donc aller dans le bon sens, et je suis entièrement d'accord avec la conclusion qui nous est proposée.

Monsieur le Président : Oui, il n'y a pas véritablement de lien de subordination.

Monsieur FAURE : Le lien est effectivement très difficile à établir dans certains cas. Les militants de base peuvent être employés deux soirs de suite et puis être laissés sans travail pendant plusieurs jours. C'est davantage une sorte de lien d'amitié et on ne peut pas considérer cela comme un véritable salaire.

Monsieur RUDLOFF : Il y a peut-être une question. Est-ce que la section s'est demandée si les charges sociales constituent ou non une dépense dans l'intérêt du candidat ? Ces charges font partie des dépenses, mais est-ce qu'elles constituent une dépense en vue de l'élection ? On peut se poser la question car c'est une sorte d'incidence des prestations dont l'intéressé bénéficie. Ce qui me choque un peu c'est que dans tout cela il y a une obligation de versement, alors que la dépense c'est un acte qui est lié à la volonté du candidat. C'est du moins ce qui est ressort de l'article 52-12 du code électoral.

Monsieur LATSCHA : Moi je ne crois pas que l'on puisse dissocier le salaire des charges. La prestation se situe en amont. Je voudrais savoir s'il y a eu d'autres décisions en la matière ?

Madame DENIS-LINTON : Non. Dans les autres comptes envoyés par la commission, ce problème n'est pas apparu.

Monsieur LATSCHA : La question n'est soulevée ni par le requérant ni par la commission.

Madame LENOIR : Nous ne sommes pas une administration fiscale ou sociale. Pourquoi donc est-ce à nous de statuer là-dessus ?

Monsieur le Président : C'est à nous parce que la commission a réintégré ces sommes. On ne peut donc pas échapper à une décision qui tranche le problème au fond. Il ne s'agit pas d'un avantage en nature.

Monsieur FAURE : Oui nous sommes obligés de trancher.

.../...

Madame LENOIR : C'est que le salaire des collaborateurs occasionnels est plus un dédommagement qu'une véritable rémunération.

Monsieur ABADIE : Supposons que nous excluons totalement les charges sociales ; j'y vois un risque de perversion. Les directeurs de campagne ne verseront plus ce qu'ils doivent. Ou en tout cas n'intégreront plus les salaires. C'est un moyen de contrôle.

Monsieur RUDLOFF : Oui, effectivement, tout cela suppose qu'il y ait une déclaration à la sécurité sociale.

Monsieur ABADIE : Eh oui ! La question plus précise, c'est de savoir dans quel cas il y a ou non salariat.

Monsieur le Président : C'est très simple. Y a t-il ou non un contrat de travail ?

Monsieur RUDLOFF : Une association de financement n'est pas vraiment un employeur.

Monsieur FABRE : On a jamais posé cette question auparavant. Pendant longtemps les militants se contentaient de la soupe et du saucisson qu'on leur offrait le soir. (Rires). Les temps ont changé. Le métier de candidat est limité à quelques semaines tous les cinq ans. Mais les campagnes donnent lieu à une professionnalisation accrue, et il est difficile d'exclure tout cela des comptes de campagne.

Monsieur le Président : Cette décision dépasse le cas de Madame Aillaud. C'est le problème de l'entreprise électorale en quelque sorte, régie par des obligations juridiques. Aucun des requérants n'a jusqu'ici soulevé le problème. Il me semble qu'il faut être prudent. Je crois que c'est un petit peu le même cas qu'un travail saisonnier, en définitive. On embauche les gros bras des clubs de judo. Mais la question plus profonde c'est celle du lien salarié. Et ça c'est important.

Madame DENIS-LINTON : En droit pur, même le salaire des occasionnels pourrait donner lieu à un lien salarial.

Monsieur le Président : Mais embaucher quatre gros bras pour un meeting ou deux n'est pas un véritable lien de subordination.

Monsieur ABADIE : Oui, c'est limite.

Madame DENIS-LINTON : La question n'est pas seulement posé pour un simple colleur d'affiches, mais aussi pour une secrétaire qui tiendrait une permanence électorale, un directeur de campagne, ou bien d'une manière plus générale, pour des agents permanents.

Madame LENOIR : Mais tout ça s'apparente toujours à du semi bénévolat. Moi je crois qu'il ne faut pas qualifier ce lien. Cela relève de la Cour de cassation. Prenez un directeur de campagne, il n'y a pas de véritable lien de subordination avec le candidat mais plutôt une action commune.

Monsieur LATSCHA : Pour le cas de Monsieur Pihouée, ce problème n'a pas été soulevé mais il aurait pu l'être. Il faut bien le trancher. La solution de la section me semble être la seule possible.

Monsieur ABADIE : Oui, on voit bien la différence entre le simple coup de main et l'action permanente. La section a été raisonnable.

Monsieur RUDLOFF : Oui. Mais vous verrez qu'on risque de faire appel à des sociétés d'affichage pour contourner notre position.

Monsieur FAURE : Je maintiens que le projet est bon. Les colleurs d'affiches ne donnent pas lieu au paiement des cotisations.

Monsieur le Président : Le problème, c'est plutôt la motivation. Je ne veux pas que nous donnions l'impression de fermer les yeux sur le travail au noir. Je crois qu'il faut partir du principe de l'assujettissement total et prévoir une sorte d'exception dans le considérant sur l'aide occasionnelle.

Madame DENIS-LINTON : Je dois dire que j'ai consulté plusieurs professeurs de droit du travail : Gérard Lyon-Caen et Jean-Jacques Dupeyroux, qui ont considéré tous les deux qu'on était en quelque sorte sur le fil du rasoir. La solution la plus simple serait celle de l'assujettissement total. Mais, compte tenu de la modicité des sommes en cause et de l'absence de lien de subordination, ces deux professeurs m'ont indiqué que la solution proposée n'avait rien de choquant au regard des principes du droit du travail. Je dois ajouter une dernière chose qui me paraît importante, c'est celle de l'égalité entre les candidats. En effet, ceux qui appartiennent à un parti structuré ou qui compte de nombreux militants peuvent avoir recours à leurs services. Les autres sont conduits à employer quelques occasionnels. Et si on réintègre les charges de ces derniers on accroit bien entendu la différence entre les candidats.

Monsieur ABADIE : Il faut ajouter que, souvent, les militants font ce qu'ils veulent.

Madame LENOIR : Si on leur donne mille francs, c'est un dédommagement.

Monsieur FABRE : On pourrait peut être faire comme dans l'affaire GALY-DEJEAN. Dire que c'est la première fois...

Monsieur le Président : Non, je ne crois qu'on puisse le faire. Notre jurisprudence s'inscrit dans celle de la Cour de cassation. Moi je suis favorable à la solution du projet, tout en gardant à l'esprit qu'il faut se méfier du travail au noir.

Madame DENIS-LINTON : J'ai un projet subsidiaire dans lequel on réintégrerait la totalité des cotisations, tout en indiquant que Madame Aillaud est de bonne foi et que ce motif permet de ne pas prononcer l'inéligibilité.

Monsieur le Président : Non je crois que notre discussion témoigne du fait qu'il vaut mieux distinguer l'occasionnel du permanent. Vous pouvez passer à la lecture.

(Madame Denis-Linton commence la lecture.)

Monsieur le Président (l'interrompant page 3) : Il faut mettre le motif du rejet du compte. (Les conseillers s'accordent sur la rédaction finale).

Madame Denis-Linton (lit les considérants jusqu'à la fin).

Monsieur FAURE : On risque d'avoir à faire à des entreprises de service.

Monsieur le Président : Qui paye pour Monsieur Selvi ? C'est le candidat qui est l'employeur, pas l'association de financement. Mais c'est l'association qui paye.

Madame LENOIR : Mais peu importe que ce soit ou non les comptes de l'association. Les dispositions légales conduisent à rechercher s'il y a ou non un lien de subordination.

Monsieur le Président : Mais pour Pihouée, on a rien mis !

Madame LENOIR : Je suis favorable à un considérant plus elliptique.

Monsieur SCHRAMECK : Alors il faut mettre "eu égard aux liens de subordination".

Monsieur le Président : Est-ce qu'il faut chiffrer le montant des charges ? Je pense plutôt que oui.

(Les conseillers entament un débat sur ce point, ils conviennent de ne pas faire figurer une somme chiffrée mais de mettre un simple plafond.)

Monsieur le Président : Oui, à la réflexion c'est mieux ainsi.

(Le vote est acquis à l'unanimité.)

La séance est levée à 13 h 10.

N° 93-1858
du

1993

A.N., Eure
(3ème circ.)
M. Jean-René GUILCHER

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu, enregistrée sous le n° 93-1858 au secrétariat général du Conseil constitutionnel, le 8 novembre 1993, la lettre du Président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par laquelle celui-ci communique la décision en date du 15 octobre 1993 de la Commission de saisir le Conseil constitutionnel, juge de l'élection, de la situation de Monsieur Jean-René GUILCHER, candidat lors de l'élection législative qui a eu lieu les 21 et 28 mars 1993 dans la 3ème circonscription de l'Eure ;

Vu les observations présentées par Monsieur GUILCHER enregistrées comme ci-dessus le 23 novembre 1993 ;

Vu la Constitution, notamment son article 59 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code électoral ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que le compte de campagne de Monsieur GUILCHER, candidat dans la 3ème circonscription de l'Eure, déposé à la préfecture le 3 mai 1993, n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés ; que cette formalité prescrite par l'article L. 52-12, alinéa 2, du code électoral revêt un caractère substantiel ;

.../...

Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L.O. 128 du code électoral est inéligibile pendant la durée d'un an à compter de l'élection celui qui n'a pas déposé son compte de campagne, dans les conditions et les délais prescrits par l'article L. 52-12 ; que, conformément aux prescriptions de l'article L.O. 136-1 du même code, il incombe à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de saisir le Conseil constitutionnel du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.O. 128 ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel de constater que Monsieur GUILCHER est inéligible, dans les conditions fixées par l'article L.O. 128 du code électoral, pour une durée d'un an à compter du 28 mars 1993 ;

D E C I D E :

Article premier.- Monsieur Jean-René GUILCHER est déclaré inéligible, en application de l'article L.O. 128 du code électoral, pour une durée d'un an à compter du 28 mars 1993.

Article 2.- La présente décision sera notifiée à Monsieur GUILCHER, au Président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel
dans sa séance du 1993, où siégeaient :