

SEANCE DU 22 SEPTEMBRE 1998

La séance est ouverte à 16 heures en présence de tous les conseillers, à l'exception de Mme LENOIR.

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, c'est à vous.

Monsieur LOLOUM : Dans le projet correspondant à l'affaire 98-2557, une modification est apportée par votre section par rapport à la décision habituelle ; il est en effet précisé que l'inéligibilité ne vaut que pour les élections législatives.

Monsieur LANCELOT : Cette addition est importante pour le justiciable. En effet, beaucoup de gens, quand on prononce l'inéligibilité, ne savent pas quelle est la portée exacte de l'inéligibilité.

Monsieur COLLIARD : C'est bien de le préciser, mais ce qui est étrange c'est qu'en l'état des textes l'inéligibilité ne soit pas générale. Par ailleurs, nous avons déjà souligné l'aberration de présenter le compte par un expert comptable alors même qu'il n'y a aucune dépense ni aucune recette.

(La proposition est acceptée).

(Lecture du projet).

Monsieur COLLARD : Ne faudrait-il pas aussi préciser la portée de l'inéligibilité dans le corps même de la décision ?

(Le projet, amendé sur la suggestion de M. Colliard, est adopté à l'unanimité).

Affaire 98-2558.

Monsieur LOLOUM : A la suite de l'annulation de l'élection de M. WEBER prononcée par votre décision du 23 octobre 1997 (n° 97-2169 rec. p. 199), M. FREULET a été candidat F.N. dans la 6ème circonscription du Haut-Rhin à la législative partielle : il a recueilli 22,40 % des suffrages exprimés au premier tour du scrutin qui s'est déroulé le 7 décembre 1997.

M. FREULET a déposé son compte de campagne le 6 février 1998, en temps utile. Par décision du 20 juillet 1998 intervenue dans le délai fixé par l'article L 52-15, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté ce compte au motif que le règlement de trois factures d'un total de 46 563 F n'avait pas été justifié. Le Conseil constitutionnel a été saisi le 23 juillet 1998.

Le compte de campagne de M. FREULET présente trois particularités.

1) Le candidat n'a pas eu *de mandataire financier*. L'article L 52-4 du code électoral n'impose l'obligation du mandataire que dans la mesure où le candidat reçoit des dons. En l'espèce, M. FREULET a déclaré avoir financé l'ensemble des dépenses de sa campagne sur ses fonds personnels sans bénéficier d'aucune contribution de tiers ni d'apport de son parti ou d'un groupement politique.

2) M. FREULET s'est trouvé frappé d'une *interdiction d'émettre des chèques* dès le 6 novembre 1997 pour avoir émis des chèques sans provision. Cette interdiction, qui notons-le est intervenue après l'ouverture de la campagne pour cette élection partielle, n'a été levée que le 24 juillet 1998. Le candidat se prévaut de cette interdiction de chèques pour expliquer la part non négligeable de ses dépenses qu'il aurait réglées en *numéraire*. Il déclare que ces dépenses payées en espèces s'élèvent à 60 386 F. Ce mode de règlement exclut bien évidemment la production de pièce justificative de valeur probante certaine. On observera que le candidat, qui exploite un hôtel-bar-restaurant, évalue à 51 836 F les frais de restauration qu'il a exposés avec son équipe électorale de 10 à 25 militants et qu'il aurait réglés en espèces.

Le candidat soutient avoir été en mesure de tirer les ressources nécessaires de la trésorerie de son entreprise individuelle: il a fourni la liste des encaissements mensuels en espèces relevés dans son entreprise de janvier 1997 à juin 1998. On relèvera que la moyenne mensuelle de ces encaissements se limite à 12 760 F, ce qui est modeste pour couvrir les dépenses inattendues d'une élection partielle se montant à plus de 60 000 F.

En réponse à une lettre de votre rapporteur lui demandant de fournir toute pièce justificative de nature à établir les dates et montants des retraits en espèces opérés pour couvrir les dépenses de sa campagne, le candidat déclare ne tenir aucune comptabilité particulière des retraits personnels qu'il effectue sur la trésorerie de son entreprise. Cette réponse est

manifestement contradictoire des affirmations antérieures de l'intéressé : dans son mémoire du 30 juillet 1998 (p. 3), M. FREULET vous expliquait que ses prélèvements en espèces sur sa caisse étaient enregistrés au débit de son compte d'exploitant. Il faisait encore état, dans son mémoire complémentaire du 28 août 1998, de cet enregistrement systématique de tous les prélèvements sur la trésorerie de son entreprise.

Voilà donc un candidat interdit de chèques pour défaut de provision au tout début de la campagne électorale mais qui ne recourt pas aux services d'un mandataire lequel était susceptible de contourner cet obstacle momentané, un candidat qui néanmoins déclare avoir disposé de numéraire suffisant pour payer plus de 60 000 F de dépenses imprévues alors que les encaissements espèces de son entreprise individuelle sont limités en moyenne à 12 760 F par mois, un candidat enfin qui affirme procéder régulièrement à l'enregistrement de tous ses prélèvements mais dit le contraire lorsqu'on lui en demande les pièces justificatives ...

3) Mais le compte de campagne de M. FREULET présente une troisième singularité : il repose sur un recours massif au *système des traites à échéance postérieure à la date limite du dépôt du compte*. A la demande de la Commission nationale puis en réponse au rejet de son compte par cet organisme, M. FREULET a produit, pour justifier l'engagement de payer huit factures émises pour un montant total de 104 403 F, quatre lettres de change à échéances fixées au 1er novembre ou 3 décembre 1998. Ainsi, près des deux tiers des dépenses de campagne n'avaient pas été définitivement acquittées à l'expiration du délai légal de dépôt du compte. A la date à laquelle vous statuez, rien ne garantit que ces reconnaissances de dettes seront honorées effectivement.

Mise à part l'importance du crédit ainsi mobilisé, tant en terme absolu que par rapport au total des dépenses exposées, une telle situation n'est pas tout à fait nouvelle pour vous.

On rappellera que le compte à déposer dans le délai légal doit être clos, c'est-à-dire que les dépenses dans leur totalité doivent être effectivement acquittées. Le deuxième alinéa de l'article L 52-12 du code électoral fait obligation au candidat d'assortir le compte de campagne qu'il dépose de toutes les pièces justificatives des recettes et du paiement des dépenses. A défaut, le compte est regardé comme étant en déséquilibre au sens du premier alinéa du même article L 52-12, puisque la contrepartie de tout ou partie des dépenses n'est pas certaine. Si des dépenses sont couvertes par des crédits non encore remboursés, demeure une incertitude sur le coût de

ce crédit et sur les recettes nécessaires pour le rembourser : un tel compte ne peut être considéré comme clos.

En outre le contrôle organisé par la loi ne peut s'exercer utilement : la Commission nationale dispose d'un délai maximal de six mois pour examiner les comptes déposés et saisir le cas échéant le juge de l'élection ; par hypothèse le juge de l'élection statue avant tout remboursement par l'Etat. Il est nécessairement dessaisi lorsque les emprunts dont le remboursement est lié au versement de l'Etat viennent à échéance : ils échappent donc toujours à son contrôle effectif.

Voilà ce qu'imposent la logique inhérente à la loi sur le financement des campagnes électorales et les stricts principes de précaution et de l'égalité entre les candidats.

Mais vous avez toutefois admis une dérogation (CC n° 97-2113 du 20 février 1998 Paris 2ème circ.) pour le recours à l'emprunt bancaire avec différé de remboursement jusqu'à la date escomptée du versement de l'Etat, à la triple condition que cet emprunt ait été souscrit auprès d'un établissement de crédit, ait fait l'objet d'un contrat écrit et soit assorti des garanties normalement exigées par la loi et les pratiques de la profession bancaire. Vous avez estimé en effet que la législation sur les crédits bancaires donnait des assurances suffisantes que le prêt serait effectivement remboursé par le candidat et non pas un tiers, à la date stipulée.

En revanche, vous avez écarté les autres modalités de crédit lorsque l'opération n'était pas dénouée à l'expiration du délai de dépôt du compte de campagne. Ainsi en avez-vous jugé (CC n° 97-2548 du 12 mars 1998 Martinique 4ème circ.) pour des reconnaissances de dettes, telles que lettres de change. Certes ces instruments de crédit relèvent de pratiques habituelles entre commerçants mais leur utilisation n'est pas assortie des formalités suffisantes permettant de garantir un dénouement effectif supporté par le candidat. Après que la loi eut prohibé toute contribution des entreprises aux campagnes électorales, il ne faudrait pas faire rentrer le loup dans la bergerie par le truchement du crédit.

Lors de la séance qui s'est tenue ce matin, une version a été arrêtée, qui vous est proposée, qui résulte de différents votes sur des projets divers. Votre rapporteur avait pour sa part soumis à la section un projet rejetant le compte, motif pris de l'existence des lettres de change à échéance postérieure à la date de dépôt du compte, compte tenu de l'opacité et du

manque de fiabilité du mode de financement. A ensuite été proposée par le professeur LANCELOT une solution opposée consistant à admettre les lettres de change, au même titre que les emprunts bancaires, s'agissant d'un moyen de paiement et de crédit usuel chez les commerçants notamment. Le projet qui vous est soumis est à la charnière des deux autres propositions ; il n'écarte pas a priori les lettres de change à échéance postérieure à la date du dépôt du compte, exigeant seulement que celles-ci offrent certaines garanties, qui n'existent pas en l'espèce.

Monsieur ABADIE : Monsieur le rapporteur adjoint a très exactement rapporté les différentes positions émises par les membres de la section.

J'indiquerai que pour la première proposition, c'est-à-dire acceptation de la lettre de change sans condition, 1 voix a été émise pour, 2 contre ; pour la deuxième proposition, la plus stricte, c'est-à-dire tout doit être acquitté lors du dépôt du compte, c'est la même chose ; pour la troisième proposition, celle du projet qui exige des garanties de même type que celles qui accompagnent le prêt bancaire, il y a 2 voix pour et une contre.

Monsieur le Président : C'est le "en l'espèce" qui va occuper notre discussion. Ne faudrait-il pas, une fois pour toutes, trancher la question de principe sur la lettre de change ?

Monsieur COLLIARD : J'allais intervenir dans le même sens ; il faut éclaircir une situation très compliquée.

Il y a dans cette affaire différentes complexités. La volonté du législateur est que toute dépense doit en principe être payée par un mandataire ou une association de financement ; le candidat peut payer personnellement en cas d'absence de don ; par ailleurs, quand il n'y a pas l'écran du mandataire, le patrimoine de l'individu et celui du candidat ne font qu'un.

En plus, ici, il y a une situation spécifique, celle de l'interdit bancaire. En toute hypothèse, il faut qu'il y ait la certitude d'un contrôle effectif du paiement par la CCFP ou le juge de l'élection. Il faudrait affirmer que le recours à des instruments de crédit est possible dès lors que tout est dénoué au moment du dépôt du compte.

Monsieur LANCELOT : Ce que vient de dire M. COLLIARD serait admissible si nous n'avions pas eu la jurisprudence sur l'emprunt bancaire ; or, nous avons reconnu une exception pour ce dernier : on a en effet accepté qu'il se dénoue après le dépôt du compte. Pourtant, dans cette

hypothèse, en aucun cas ni la CCFP ni le Conseil constitutionnel ne pourront savoir qui aura effectivement financé le remboursement du prêt à la banque ; il pourra y avoir aide d'un tiers, d'une personne morale, ce qui est prohibé, et pourtant nous n'en saurons rien.

La question qui est posée est la suivante : faut-il considérer que cette exception peut être étendue à d'autres moyens de paiement différé ?

A l'autre extrémité par rapport à l'emprunt, il y a l'acte sous seing privé, la reconnaissance de dette, que nous avons rejetée dans la décision Cilla. Ici, il y a un moyen intermédiaire, la lettre de change. Où va-t-on établir la frontière ? Jusqu'où déplacer le curseur ? La traite commerciale est-elle une reconnaissance de dette déguisée qui n'offre pas de garantie particulière ? Ou est-ce que nous allons estimer qu'il faut faire passer la frontière en deça, en estimant que la lettre de change se rapproche de l'emprunt bancaire ?

A l'appui de cette thèse vient l'idée que le crédit interentreprises joue un rôle important dans la vie économique, en particulier pour les commerçants.

Je penche pour l'inclusion de la lettre de change dans le domaine de l'exception. Le législateur pourra revoir sa copie si cette jurisprudence ne lui convient pas, tant la loi est mal faite.

Monsieur le Président : Compte tenu du déroulement de la séance de ce matin, nous allons entendre les deux autres membres de la section.

Monsieur AMELLER : Ma position est très simple. Comme l'a expliqué M. LANCELOT, si l'on accepte la lettre de change, c'est une véritable dérive jurisprudentielle que nous créons, ce que ne doit pas faire le Conseil constitutionnel ; il y a déjà eu une première entorse s'agissant de l'emprunt bancaire ; on l'a fait pour différentes raisons, compte tenu notamment des garanties qu'il offre et qui n'existent pas pour la lettre de change ; on a déjà pris une décision dérogatoire par rapport à la loi ; il ne faut pas aller au delà.

Le texte initial du rapporteur me convient très bien ; il ne comportait pas les mots "en l'espèce".

Monsieur ABADIE : La troisième position est une sorte de situation intermédiaire entre les deux thèses précédentes.

La lettre de change est un moyen de paiement ouvert à tous, y compris aux non commerçants ; l'idée, c'est que le droit de se présenter aux élections ne doit pas être limité par l'élimination de ceux qui ont besoin de voir intervenir la participation de l'Etat pour se présenter, participation qui est postérieure à l'élection ; à défaut d'avoir une fortune personnelle, le candidat doit pouvoir financer sa campagne en ayant recours à tous les moyens licites.

Quand on dit que les dettes doivent être dénouées lors du dépôt du compte, je ne suis pas sûr de cela à la lecture de la loi.

Pour le prêt bancaire, le dénouement est postérieur à la date de dépôt du compte ; c'est ce que nous avons admis pour l'élection présidentielle. C'est notre interprétation, et non la lettre de la loi qui exige que tout soit dénoué lors du dépôt.

J'ai estimé qu'en l'espèce ces lettres de change, pour des sommes qui ne sont pas très élevées, n'offrent pas, telles qu'elles sont présentées, de garanties suffisantes : elles ne sont pas consignées dans une banque, il n'y a pas de provision. Mais je ne rejette pas par avance toute hypothèse de lettre de change qui pourrait s'apparenter à un crédit bancaire et qui serait acceptable au regard de notre jurisprudence sur l'emprunt.

Monsieur MAZEAUD : Il ne faut pas éliminer les lettres de change, moyen de paiement et de crédit qui devient certes obsolète ; si vous avez accepté une dérogation pour l'emprunt bancaire, c'est parce que celui-ci s'entoure d'un certain nombre de garanties, même si l'on peut imaginer en particulier une remise de la dette par la banque ce qui serait contraire à la prohibition des dons de personnes morales.

Je considère que, pour la lettre de change, il ne faut pas faire bouger le curseur ; il faut qu'elle soit réglée à la date de dépôt du compte, c'est là la seule garantie. Si c'est après le dépôt du compte, on efface cette notion de garantie. Je suis donc contre le "en l'espèce".

Monsieur GUENA : La discussion est parfaitement bordée. Je dirai que je trouve que la loi de financement est extrêmement contraignante pour les candidats, et je suis pour un certain assouplissement ; la date de dépôt du compte est un délai trop court ; il faut que le candidat ait plus de 2 mois pour régler ses dettes ; mais le personnage est dans cette affaire un peu curieux : il est interdit bancaire, il n'a pas de mandataire ; ce sont ces

éléments qui doivent caractériser le "en l'espèce" et il faudrait le faire apparaître dans la rédaction.

Madame VEIL : J'ai un peu peur qu'en prenant la formule de M. GUENA, on ajoute des conditions qui ne sont pas posées par la loi en ce qui concerne le mandataire financier. Pierre MAZAUD a bien décrit la situation ; la solution la plus sage et la plus conforme à la loi est de se rallier à la solution qu'il a proposée. Il faut qu'il y ait une date butoir, sinon il n'y a pas de garantie et pas de contrôle effectif possible.

Monsieur LANCELOT : Le problème du butoir est en réalité un faux problème, puisque nous avons déjà ouvert la brèche. Nous avons admis des exceptions pour l'emprunt bancaire.

La question est de savoir si cette exception doit être élargie à un autre moyen de paiement.

Il faudrait être certain que le crédit bancaire offre des garanties réelles par rapport au crédit interentreprises ; personnellement je ne suis pas sûr de cela.

Si le Conseil constitutionnel va dans l'autre sens, celui de M. AMELLER, il faut effectivement retirer toute ambiguïté dans la rédaction et supprimer le "en l'espèce" auquel est si attaché le président de notre section.

Monsieur MAZEAUD : L'emprunt bancaire est un procédé auquel les candidats, surtout les petits, ont souvent recours.

Cet aspect social doit être pris en compte dans notre réflexion alors que la lettre de change est un moyen peu fréquent.

Monsieur le Président : Qu'en pensez-vous, Monsieur le rapporteur ?

Monsieur LOLOUM : J'étais personnellement sur la position qu'a présentée M. AMELLER. Nous devons faire un compte de recettes et de dépenses, et non de créances et de dettes ; le texte de la loi est clair sur ce point et l'interprétation de la loi est donc en elle-même simple. Faut-il élargir l'exception de l'emprunt bancaire ?

Les garanties ne sont pas les mêmes, les personnes qui sont parties à la lettre de change peuvent avoir intérêt à ce qu'elle ne soit pas dénouée ; il y a en jeu dans celle-ci trois personnages : le bénéficiaire, le tireur et le tiré ;

par ailleurs, l'effet de commerce va circuler, ce qui est sa vocation première.

Monsieur le Président : Certes, le Conseil constitutionnel a accepté une exception à la lettre de la loi, mais dans des conditions qui offrent des garanties certaines. Pouvons-nous aller plus loin ou pas ?

La formule transactionnelle me paraît manquer le but qu'elle entend atteindre ; en effet c'est le fait d'avoir tiré des lettres de change qui paraît entraîner l'irrégularité du compte. Cette rédaction est défavorable à la lettre de change qui paraît donc prohibée, contrairement à ce que souhaite le préfet ABADIE.

Ne suffirait-il pas de dire que le compte de l'intéressé méconnaît le code électoral ? Je suggère donc de supprimer le 2ème membre de phrase du considérant.

Monsieur MAZEAUD : Je propose de déplacer l'indication selon laquelle la lettre de change n'est pas venue à échéance à la date du dépôt, afin que la rédaction fasse nettement apparaître qu'une lettre de change venue à échéance avant la date de dépôt du compte est valable.

Monsieur COLLIARD : On dit beaucoup que les lois de financement ont des effets pervers ; elles ont néanmoins des effets vertueux qui l'emportent. M. FREULET aurait parfaitement pu faire un emprunt bancaire personnel et passer par un mandataire financier.

Il faut que le juge soit en situation d'effectuer le contrôle du compte dont il est chargé. Cette décision introduit une certaine logique par rapport à la jurisprudence sur les dons.

Monsieur le Président : Je suis aussi favorable à la proposition de M. MAZEAUD et retire donc ma précédente proposition.

(Tous les membres votent pour le projet à l'exception de M. LANCELOT qui vote contre).

(Le Président fait alors le point sur les activités à venir du Conseil constitutionnel.

Lors de cet échange de propos, le professeur LANCELOT a souhaité que des rencontres informelles soient envisagées, notamment avec des

universitaires ; le professeur COLLIARD a rappelé qu'il avait été précédemment acté par le Président que les membres du Conseil constitutionnel se réuniraient pour examiner certaines questions apparues lors de l'examen des requêtes électorales).

(La séance est levée à 18 heures).