

Décision n° 2011-117 QPC  
du 8 avril 2011

(M. Jean-Paul H.)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 28 janvier 2011 par le Conseil d'État (décision n° 338199 du 28 janvier 2011), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par M. Jean-Paul H., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 52-11-1, L. 52-12, L. 52-15, L. 118-3 et L. 341-1 du code électoral.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu le code électoral ;

Vu la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 ;

Vu la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 ;

Vu la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 95-363 DC du 11 janvier 1995 ;

Vu la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier ;

Vu l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale ;

Vu la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations produites par le Premier ministre, enregistrées le 14 février 2011 ;

Vu les observations produites pour M. Paul Midy par la SCP Carbonnier, Lamaze, Rasle et associés, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 16 février 2011 ;

Vu les observations produites pour le requérant par la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, enregistrées les 17 février et 1<sup>er</sup> mars 2011 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Me Frédéric Thiriez pour le requérant, Mes Philippe Blanchetier et Jérôme Grand d'Esnon, avocats au barreau de Paris, pour M. Midy et M. Thierry-Xavier Girardot, désigné par le Premier ministre, ayant été entendus à l'audience publique du 29 mars 2011 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-11-1 du code électoral : « Les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à 50 % de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne.

« Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin ni à ceux qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles L. 52-11 et L. 52-12 ou dont le compte de campagne a été rejeté ou qui

n'ont pas déposé leur déclaration de situation patrimoniale, s'ils sont astreints à cette obligation » ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-12 du même code : « Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. Sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.

« Au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes, présentés par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et accompagné des justificatifs de ses recettes ainsi que des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées ou engagées par le candidat ou pour son compte. Cette présentation n'est pas nécessaire lorsque aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne. Dans ce cas, le mandataire établit une attestation d'absence de dépense et de recette.

« Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci. La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne.

« La commission assure la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée.

« Pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport aérien, maritime et fluvial dûment justifiés, exposés par les candidats aux élections législatives et aux élections régionales à l'intérieur de chacun des départements d'outre-mer, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses.

« Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, le compte de campagne peut également être déposé à la préfecture ou la sous-préfecture » ;

3. Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-15 du même code : « La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1.

« Hors le cas prévu à l'article L. 118-2, elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes. Passé ce délai, les comptes sont réputés approuvés.

« 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.

« Dans le cas où la commission a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16, elle transmet le dossier au parquet.

« Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne, quand la loi le prévoit, n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne par la commission.

« Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, la commission fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 118-3 du même code : « Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

« Dans les autres cas, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité.

« Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article L. 341-1 du même code : « Peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit » ;

6. Considérant que, selon le requérant, ces dispositions méconnaissent les principes de nécessité, d'individualisation et de proportionnalité des peines garantis par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ; qu'elles méconnaîtraient également le principe de présomption d'innocence et la garantie des droits protégés respectivement par les articles 9 et 16 de la même Déclaration ;

– SUR LES ARTICLES L. 52-12, L. 52-15 ET L. 118-3 DU CODE ÉLECTORAL :

7. Considérant que les articles L. 52-12 et L. 52-15 ont été insérés dans le code électoral par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 janvier 1990 susvisée ; que, dans les considérants 2 et 3 de sa décision du 11 janvier 1990 susvisée, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cet article 1<sup>er</sup> ; que l'article 2 du dispositif de cette décision a déclaré cet article 1<sup>er</sup> conforme à la Constitution ; que, depuis lors, les articles L. 52-12 et L. 52-15 ont été modifiés par les articles 9 de la loi du 29 janvier 1993, 7 de la loi du 19 janvier 1995, 6 et 8 de l'ordonnance du 8 décembre 2003 et 27 de la loi du 27 février 2004 ; que ces modifications se sont bornées, d'une part, à tenir compte par coordination de l'interdiction, définie à l'article L. 52-8, faite à toutes les personnes morales autres que les partis et groupements politiques de financer les dépenses électorales et, d'autre part, à préciser les règles existantes en matière de compte de campagne ; qu'elles ne sont pas contraires à la Constitution ; que, par suite, elles n'ont pas pour effet de remettre en cause la déclaration de conformité des articles L. 52-12 et L. 52-15 prononcée dans la décision du 11 janvier 1990 ;

8. Considérant que l'article L. 118-3 du code électoral a été inséré par l'article 6 de la loi du 15 janvier 1990 ; que, dans les considérants 4 à 8 de sa décision du 11 janvier 1990, le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cet article 6 ; que l'article 2 du dispositif de cette décision a déclaré cet article 6 conforme à la Constitution ; que l'article 6 de la loi du 10 avril 1996 a donné une nouvelle rédaction de l'article L. 118-3 ; que cette modification donne au juge la faculté de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat, notamment lorsque

ce dernier est de bonne foi ; qu'elle n'est pas contraire à la Constitution ; que, par suite, elle n'a pas pour effet de remettre en cause la déclaration de conformité de l'article L. 118-3 prononcée dans la décision du 11 janvier 1990 ;

– SUR LES ARTICLES L. 52-11-1 ET L. 341-1 DU CODE ÉLECTORAL :

9. Considérant qu'aux termes de l'article 8 de la Déclaration de 1789 : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » ;

10. Considérant que l'article L. 52-11-1 a été inséré dans le code électoral par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1995 susvisée ; qu'il prévoit que le remboursement forfaitaire partiel des dépenses électorales n'est versé ni aux candidats qui n'ont pas respecté les règles de financement des campagnes électorales prévues par les articles L. 52-11 et L. 52-12 ni à ceux qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin ; que cette disposition n'institue pas une sanction ayant le caractère d'une punition ; que les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789 sont donc inopérants ; que, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel au considérant 2 de sa décision du 11 janvier 1995 susvisée, l'article L. 52-11-1 n'est contraire à aucune règle ni à aucun principe à valeur constitutionnelle dès lors qu'il ne conduit pas à l'enrichissement d'une personne physique ou d'une personne morale ;

11. Considérant qu'en ouvrant au juge la possibilité de déclarer inéligible pendant un an le candidat à l'élection des conseillers régionaux « qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit », l'article L. 341-1 du code électoral lui permet de tenir compte, dans le prononcé de cette inéligibilité, des circonstances de chaque espèce ; qu'en tout état de cause, cette disposition ne méconnaît pas les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines ;

12. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E :

Article 1<sup>er</sup>.– Les articles L. 52-11-1, L. 52-12, L. 52-15, L. 118-3 et L. 341-1 du code électoral sont conformes à la Constitution.

Article 2.– La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 avril 2011, où siégeaient : M. Jacques BARROT, exerçant les fonctions de Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ.

Rendu public le 8 avril 2011.