

ÉLECTION LÉGISLATIVE PARTIELLE

(A.N. Gironde 2^{ème} circ.)

Requêtes : 2005-3403, 2005-3404, 2005-3405 et 2005-3406

Décisions du 22 juin 2005

DOSSIER DOCUMENTAIRE

Source : services du Conseil constitutionnel © 2005

Table des matières

I. Retrait de candidature	2
A. Dispositions législatives et réglementaires.....	2
- Article L. 157	2
- Article R. 100.....	2
B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	3
- Décision n° 97-2539 AN du 19 mars 1998, A.N., Haute-Garonne (5 ^{ème} circ.)	3
II. Dépôt du compte de campagne	4
A. Dispositions législatives	4
- Article L. 52-4 du code électoral	4
- Article L. 52-12 du code électoral	4
- Article LO 128 du code électoral.....	5
B. Extrait du 8 ^{ème} rapport d'activité de la CCFP (2004)	6
C. Jurisprudence du Conseil d'État	8
- Conseil d'État, 29 décembre 2004, n° 272337	8
- Conseil d'État, 29 décembre 2004, n° 272338	8
- Conseil d'État, 29 décembre 2004, n° 272340	8
- Conseil d'État, 5 novembre 2004, n° 270563	8

I. Retrait de candidature

A. Dispositions législatives et réglementaires

- Article L. 157

(Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 9 Journal Officiel du 21 janvier 1995)

(Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 art. 13 Journal Officiel du 9 décembre 2003)

Les déclarations de candidatures doivent être déposées, en double exemplaire, à la préfecture au plus tard à 18 heures le quatrième vendredi précédant le jour du scrutin.

La déclaration de candidature est remise personnellement par le candidat ou son suppléant.

Un reçu provisoire de déclaration est donné au déposant.

- Article R. 100

(Décret n° 85-1235 du 22 novembre 1985 art. 1, Journal Officiel du 26 novembre 1985)

(Décret n° 87-71 du 6 février 1987 art. 2 Journal Officiel du 7 février 1987)

(Décret n° 97-503 du 21 mai 1997 art. 3 I Journal Officiel du 22 mai 1997)

Les candidatures ne peuvent être retirées que jusqu'à la date limite fixée pour le dépôt des candidatures. Le retrait est enregistré comme la déclaration de candidature.

- Décret n° 2004-1036 du 1^{er} octobre 2004 portant convocation des électeurs pour l'élection d'un député à l'Assemblée nationale (2^{ème} circonscription de la Gironde)

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales,

Vu le code électoral, notamment son article LO 178 ;

Vu la démission de M. Alain Juppé, député de la 2^{ème} circonscription du département de la Gironde, dont le président de l'Assemblée nationale a pris acte ainsi qu'il ressort de l'insertion publiée le 1^{er} octobre 2004 au Journal officiel ;

Vu la vacance du siège de député de la 2^{ème} circonscription du département de la Gironde,
Décrète :

Article 1

Les électeurs de la 2^{ème} circonscription du département de la Gironde sont convoqués le dimanche 14 novembre 2004 en vue de procéder à l'élection d'un député à l'Assemblée nationale.

Article 2

Les déclarations de candidature seront reçues à la préfecture de la Gironde à partir du lundi 18 octobre 2004 et jusqu'au vendredi 22 octobre 2004.

La campagne électorale sera ouverte le 25 octobre 2004 à zéro heure.

B. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- Décision n° 97-2539 AN du 19 mars 1998, A.N., Haute-Garonne (5^{ème} circ.)

Considérant qu'il résulte de l'instruction que **M. DEBUISSON, qui n'a pas procédé au retrait de sa candidature dans les conditions fixées par l'article R. 100 du code électoral, figurait régulièrement sur la liste des personnes dont la candidature a été définitivement enregistrée, établie par arrêté en date du 5 mai 1997 du préfet de la Haute-Garonne ; qu'il doit donc être regardé comme ayant été candidat au premier tour de scrutin de l'élection législative qui s'est déroulée dans la 5^{ème} circonscription de ce département ;**

Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral : « Dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la préfecture son compte de campagne... » ; que ce délai, qui doit se décompter de jour à jour, présente un caractère impératif ;

Considérant que **l'élection à laquelle se présentait M. DEBUISSON dans la 5^{ème} circonscription du département de la Haute-Garonne a été acquise le 2 juin 1997 ; qu'il est constant que le 2 août 1997 à minuit, date à laquelle expirait le délai prévu à l'article L. 52-12 du code électoral, M. DEBUISSON n'avait pas fait parvenir son compte de campagne à la préfecture ;**

Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L.O. 128 du code électoral, est inéligible pendant la durée d'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 ; 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, ce qu'elle a fait en l'espèce ; qu'il appartient au Conseil constitutionnel, en application de l'article L.O. 128 du code électoral, de déclarer M. DEBUISSON inéligible pour une durée d'un an à compter du 19 mars 1998, date de la présente décision ;

II. Dépôt du compte de campagne

A. Dispositions législatives

- Article L. 52-4 du code électoral

(Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 1 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)

(Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 1 Journal Officiel du 21 janvier 1995)

(Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 art. 2 Journal Officiel du 9 décembre 2003)

Tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée "le mandataire financier". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats.

Le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne.

Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte bancaire ou postal.

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à l'élection des conseillers généraux dans les cantons de moins de 9 000 habitants et à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 9 000 habitants.

- Article L. 52-12 du code électoral

(Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 1 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)

(Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 art. 9 Journal Officiel du 30 janvier 1993)

(Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 7 Journal Officiel du 21 janvier 1995)

(Ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 art. 1 Journal Officiel du 22 avril 2000)

(Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 art. 6 Journal Officiel du 9 décembre 2003)

(Loi n° 2004-193 du 27 février 2004 art. 27 II Journal Officiel du 2 mars 2004)

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.

- Article LO 128 du code électoral

(Loi n° 83-1096 du 20 décembre 1983 Journal Officiel du 21 décembre 1983)

(Décret n° 64-1086 du 27 octobre 1964 Journal Officiel du 28 octobre 1964)

(Loi n° 83-1096 du 20 décembre 1983 Journal Officiel du 21 décembre 1983)

(Loi n° 88-226 du 11 mars 1988 art. 12 Journal Officiel du 12 mars 1988)

(Loi n° 90-383 du 10 mai 1990 art. 6 Journal Officiel du 11 mai 1990)

(Loi n° 95-62 du 19 janvier 1995 art. 9 Journal Officiel du 20 janvier 1995)

Est inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article LO. 135-1.

Est également 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. Peut également être déclaré inéligible, pour la même durée, celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales tel qu'il résulte de l'article L. 52-11.

B. Extrait du 8^{ème} rapport d'activité de la CCFP (2004)

Troisième partie : les problèmes rencontrés

L'ordonnance du 8 décembre 2003 modifiant certaines règles applicables aux campagnes électorales est intervenue alors que les campagnes de 2004 étaient déjà engagées. Les campagnes avaient des objets sensiblement différents allant du choix des conseillers généraux dans le cadre des cantons, au choix de députés européens dans le cadre d'inter-régions où la campagne avait de fait un caractère national. Les problèmes rencontrés par la commission ont été pour elle l'occasion de confronter sa jurisprudence antérieure à cette nouvelle réalité, et de constater la nécessité de l'adapter ou de la réviser.

Chapitre 1^{er} : les problèmes de procédure

1.1. Le visa par un expert comptable

L'article L.52-12 du code électoral modifié par l'ordonnance de 2003 dispose que « *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 (...). Cette présentation n'est pas nécessaire lorsqu'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* ».

Cette disposition confirme l'obligation du visa par un expert-comptable de tout compte de campagne. Mais elle supprime cette obligation pour les comptes ne présentant aucune recette ni aucune dépense (dits « comptes zéro »).

Pour ces comptes, l'ordonnance a prévu que l'attestation du mandataire financier pouvait remplacer le visa de l'expert comptable, et la commission a considéré que cette attestation pouvait dispenser de l'envoi formel d'un compte qui n'apporterait aucune information complémentaire. Cet allègement a été bien accueilli et largement utilisé par les candidats puisque, toutes élections confondues, sur les 8598 comptes contrôlés par la commission en 2004, 1637 d'entre eux étaient des comptes zéro.

Toutefois, les candidats n'ont pas toujours convenablement tiré partie de la portée de cet allègement. Certains ont considéré comme des comptes zéro, des comptes ne comportant aucun mouvement financier sur le compte bancaire ouvert au nom du mandataire financier, mais comportant des concours en nature ou des dépenses directement payées par le parti politique et ont dispensé ces comptes du visa de l'expert comptable. Or l'existence de concours en nature ou d'apports du parti politique n'ayant pas transité par le compte bancaire ouvert au nom du mandataire constituent des recettes et des dépenses électorales et enlève ainsi au compte la qualification de compte zéro imposant de ce fait le visa de l'expert comptable. Cette erreur d'interprétation a conduit à certains rejets pour défaut d'expert comptable.

La commission a noté qu'un nombre non négligeable de candidats ayant obtenu un pourcentage de voix nettement supérieur au seuil de remboursement a seulement engagé des frais pour la campagne officielle et déposé des comptes ne présentant ni recette ni dépense.

Le problème du coût de l'expertise comptable s'est aussi posé pour les comptes modestes, où ce coût est souvent disproportionné par rapport au montant des dépenses du compte et au travail d'expertise qu'elles ont entraîné. De nombreux candidats dont les dépenses de campagne sont peu élevées, et qui n'ont pas atteint le pourcentage de voix leur permettant d'accéder au remboursement, sont ainsi conduits à renoncer au visa de l'expert comptable et voient donc leur compte rejeté. Il serait souhaitable que les barèmes des expertises comptables soient établis de telle manière que ces regrettables conséquences soient évitées. La commission a décidé de saisir l'ordre des experts-comptables de ce problème.

1.2. L'obligation du mandataire financier

La nouveauté importante instituée par l'ordonnance de 2003 précitée et codifiée à l'article L. 52-4 du code électoral est d'avoir rendu obligatoire la désignation d'un mandataire financier. Jusqu'alors cette obligation ne s'imposait qu'aux candidats ayant reçu des dons. Désormais, l'article L. 52-4 du code électoral, dans sa version modifiée, prévoit que *« Tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée »*.

L'objectif recherché est l'identification d'une comptabilité spécifique à l'élection, qui pourrait d'ailleurs être aussi atteint par l'ouverture par le candidat lui-même d'un compte réservé à l'élection.

Mais l'ordonnance prévoit que le mandataire peut prendre en charge et rembourser au candidat, à condition de les justifier, les dépenses payées directement par le candidat avant la désignation d'un mandataire financier. Cette mesure réaliste tient compte du fait que souvent le candidat commence sa campagne avant la désignation d'un mandataire financier. C'est ainsi que l'article L. 52-4 du code électoral modifié dispose que *« [Le mandataire] règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise (...). Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figure dans son compte bancaire ou postal »*.

Cette possibilité de remboursement par le mandataire a parfois été mal comprise et mal appliquée. De sorte que de nombreux candidats ont continué à faire figurer sur leur compte un pourcentage non négligeable de dépenses directes. Beaucoup d'entre eux n'ont pas non plus compris la portée impérative de cette disposition et ont ainsi continué à payer certaines dépenses eux-mêmes une fois leur mandataire désigné.

A titre purement transitoire et compte tenu du caractère très récent de la législation, la commission a continué d'appliquer à ces dépenses, pour ces élections « transitoires » entre l'ancien et le nouveau système, sa jurisprudence antérieure (dépenses acceptées à condition qu'elles soient constituées de « menues dépenses », représentant un faible pourcentage des dépenses du compte, et un très faible pourcentage du plafond).

C. Jurisprudence du Conseil d'État

- Conseil d'État, 29 décembre 2004, n° 272337

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. X, candidat tête de liste dans la Province Nord aux élections organisées le 9 mai 2004 pour le renouvellement des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, **n'a pas déposé de compte de campagne à l'expiration du délai qui lui était imparti pour se conformer à l'obligation prévue à l'article L. 52-12 précité du code électoral, ni présenté d'attestation d'absence de recette ou de dépense ;**

- Conseil d'État, 29 décembre 2004, n° 272338

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. X, candidat tête de liste dans la Province Nord aux élections organisées le 9 mai 2004 pour le renouvellement des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, **n'a pas déposé de compte de campagne à l'expiration du délai qui lui était imparti pour se conformer à l'obligation prévue à l'article L. 52-12 précité du code électoral, ni présenté d'attestation d'absence de recette ou de dépense ;**

- Conseil d'État, 29 décembre 2004, n° 272340

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. X, candidat tête de liste dans la Province Nord aux élections organisées le 9 mai 2004 pour le renouvellement des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie, **n'a présenté l'attestation d'absence de recette et de dépense de son mandataire financier que le 11 août 2004, alors que le délai qui lui était imparti pour se conformer à l'obligation prévue à l'article L. 52-12 précité du code électoral avait expiré le 9 juillet 2004 à 18 heures ;**

- Conseil d'État, 5 novembre 2004, n° 270563

Considérant que si, par dérogation à la formalité substantielle que constitue l'obligation de recourir à un mandataire pour toute dépense effectuée en vue de la campagne, le règlement direct de menues dépenses par le candidat tête de liste ou par ses colistiers peut être admis, ce n'est qu'à la double condition que leur montant soit faible tant par rapport au total des dépenses du compte de campagne qu'au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 52-11 du code électoral ; qu'en l'espèce, il n'est pas contesté que M. X a réglé directement la totalité des dépenses exposées ; qu'ainsi, et alors même que ces dépenses correspondent à une part très faible du plafond de dépenses autorisées dans la région Ile-de-France, l'intéressé a méconnu les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral ; **qu'au surplus, son compte de campagne n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, alors que le candidat ne pouvait, au regard des rectifications opérées, se prévaloir de la dérogation prévue à l'article L. 52-12 du même code au profit des comptes ne comportant ni recette, ni dépense ;** que, par suite, c'est à bon droit que la CNCCFP a rejeté le compte de campagne de M. X ;