

Contentieux des élections sénatoriales du 28 septembre 2014

En application des dispositions de l'article 59 de la Constitution, le Conseil constitutionnel a examiné dix-sept protestations électorales formées par des candidats ou des électeurs (il n'avait été saisi que de six protestations en 2011) dirigées contre l'élection de sénateurs élus le 28 septembre 2014 dans quinze départements, selon des modes de scrutin différents.

Le Conseil a rejeté quinze de ces dix-sept protestations. Il a annulé les opérations électorales qui s'étaient déroulées en Polynésie française¹ et a, pour la première fois, réformé la proclamation du résultat d'une élection, en l'espèce dans le département de Vaucluse².

S'agissant de l'examen des griefs au fond, les décisions rendues confirment la jurisprudence du Conseil constitutionnel (I). L'une des requêtes a été l'occasion pour le Conseil constitutionnel d'examiner une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L.O. 135 du code électoral (II).

L'ensemble des dispositions du chapitre *V bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral, relatives au financement de la campagne des candidats, étant pour la première fois applicable aux élections sénatoriales, le Conseil constitutionnel a également été saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en raison du rejet des comptes de campagne de vingt-huit candidats. Le Conseil a, sur ce fondement, rendu à ce jour vingt-sept décisions³ et prononcé une inéligibilité dans vingt cas. Quatre de ces déclarations d'inéligibilité ont porté sur des candidats élus sénateurs, qui ont en conséquence été démis d'office de leur mandat⁴ (III).

I. – L'examen des requêtes

La grande majorité des requêtes a été rejetée par le Conseil constitutionnel, sans instruction contradictoire préalable (A) ou après instruction contradictoire préalable (B). Le Conseil a annulé les opérations électorales en Polynésie

¹ Décision n° 2014-4907 SEN du 6 février 2015 (Polynésie française). Depuis lors, l'élection partielle qui a eu lieu le 3 mai 2015 a donné lieu à une nouvelle requête, en cours d'instruction.

² Décision n° 2014-4902 SEN du 12 février 2015 (Vaucluse).

³ Seule une saisine, relative à un candidat dans le territoire de Wallis-et-Futuna, n'a pas encore été jugée à ce jour, en raison des délais d'acheminement du courrier retardant la procédure d'instruction.

⁴ Décisions n°s 2015-4926 SEN (Calvados), 2015-4931 SEN (Gers), 2015-4934 SEN (Cantal) et 2015-4941 SEN (Saône-et-Loire) du 11 juin 2015.

française (C) et a, pour la première fois, dans le cadre de l'examen des opérations électorales, réformé les résultats proclamés, dans le département de Vaucluse (D). Enfin, certaines requêtes ont posé la question de la portée des protestations dirigées uniquement contre l'élection d'un seul sénateur dans une circonscription où plusieurs sénateurs sont élus (E).

A. – Les rejets sans instruction contradictoire préalable

Le second alinéa de l'article 38 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel permet à celui-ci de rejeter, sans instruction contradictoire préalable, des requêtes irrecevables ou ne contenant que des moyens qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection. Le Conseil a procédé à un tel rejet pour trois des dix-sept requêtes dont il était saisi.

Dans sa décision n° 2014-4901 SEN du 17 octobre 2014 (Alpes-Maritimes), le Conseil a rejeté une requête ne contenant qu'un moyen dénonçant la nullité des bulletins de vote au motif qu'ils ne mentionnaient ni la nature de l'élection ni la date du scrutin dès lors qu'il n'en résultait aucune méconnaissance de l'article L. 66 du code électoral.

Dans sa décision n° 2014-4903 SEN du 17 octobre 2014 (Bas-Rhin), le Conseil a rejeté une requête pour laquelle certains des moyens n'étaient accompagnés d'aucun commencement de preuve tandis que les autres étaient insusceptibles d'avoir une influence sur les résultats du scrutin.

Dans sa décision n° 2014-4912 SEN du 17 octobre 2014 (Bas-Rhin), le Conseil a rejeté une requête dont l'unique moyen, relatif à la mise à disposition des candidats de la liste des membres du collège électoral, était manifestement infondé.

B. – Les rejets après instruction contradictoire préalable

1. – Moyens relatifs à la campagne électorale

a) Les moyens tirés de la rupture de l'égalité entre les candidats

Le Conseil a refusé de considérer que l'égalité entre les candidats avait été rompue par :

– la présence d'erreurs sur la liste des grands électeurs mise à la disposition de tous les candidats (n° 2014-4916 SEN du 6 février 2015 (Saint-Martin)) ;

– la mise à disposition d’une salle de réunion par le conseil territorial de la collectivité de Saint-Martin, eu égard au nombre restreint de personnes accueillies (n° 2014-4916 SEN du 6 février 2015 (Saint-Martin)).

b) Les moyens tirés de l’existence de manœuvres

Une requête invoquait l’existence d’une manœuvre résultant du report de la date de l’élection du nouveau président de la région après les élections sénatoriales. Elle soutenait que M. Robert Navarro avait ainsi pu utiliser sa qualité de président de la région Languedoc-Roussillon pour influencer le vote des grands électeurs. S’il était exact que M. Navarro avait fixé la date de l’élection du président du conseil régional après le scrutin sénatorial auquel il participait, alors que le délai pour organiser cette élection était expiré de trois jours et qu’aucun motif ne justifiait ce dépassement, il n’en demeurerait pas moins que rien au dossier ne justifiait de ce qu’il se serait prévalu de sa qualité de président du conseil régional au cours de la campagne électorale et que ce report constituait une manœuvre (décision n° 2014-4914 du 23 janvier 2015 (Hérault)).

Une requête faisait état de pressions exercées sur une partie du corps électoral. Le Conseil, après avoir relevé le caractère isolé du témoignage produit par les requérants et la qualité de l’auteur de ce témoignage, a considéré que les pressions alléguées ne pouvaient être tenues pour établies (décision n° 2014-4916 SEN du 6 février 2015 (Saint-Martin)).

Le fait qu’un candidat à l’élection se soit abusivement prévalu du soutien de certains élus municipaux par voie de circulaire, alors que les élus ont pu effectivement répliquer en temps utile, n’a pas été jugé de nature à exercer une influence sur la sincérité du scrutin (décision n° 2014-4902 SEN du 12 février 2015 (Vaucluse)).

Il a également été jugé que des lettres adressées, par un candidat, en sa qualité de président du conseil général et sur un papier à en-tête de la présidence du conseil général, aux maires de son département, ne constituaient pas une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin dès lors qu’elles avaient pour seul objet de les informer des suites données aux demandes de subvention qu’ils avaient formulées et qu’elles ne faisaient nullement référence à la candidature de l’intéressé ou aux élections à venir (décision n° 2014-4908 SEN du 18 juin 2015 (Aveyron)).

2. – Moyens relatifs au déroulement des opérations de vote

Certains des moyens avancés portaient sur le déroulement même des opérations électorales, tandis que d'autres portaient sur la régularité des votes émis.

Alors qu'il était fait état de la distribution de tracts pendant les opérations de vote à l'entrée du bureau de vote, le Conseil s'est fondé sur l'absence de lien avec le scrutin sénatorial⁵ et l'absence d'élément justifiant les allégations du requérant selon lesquelles des électeurs auraient été conduits à ne pas voter pour lui du fait de la distribution de ce tract pour rejeter le moyen (décision n° 2014-4911 SEN du 23 janvier 2015 (Rhône)).

Dans une requête où il était soutenu qu'un électeur était arrivé à la préfecture quatre minutes avant la clôture du scrutin et avait été empêché à tort de voter, le Conseil a jugé que le fait que l'électeur se soit présenté à ce moment à l'entrée de la préfecture ne permettait pas pour autant de considérer qu'il se serait présenté au bureau de vote situé dans l'enceinte de la préfecture avant la clôture du scrutin (décision n° 2014-4902 SEN du 12 février 2015 (Vaucluse)).

La circonstance qu'à l'issue du dépouillement du scrutin, le président du bureau de vote a ordonné l'évacuation de la salle afin de procéder à la détermination de l'attribution des sièges et à la rédaction du procès-verbal n'a pas été considérée comme une irrégularité susceptible d'avoir altéré la sincérité du scrutin, en l'absence de mise en cause de l'exactitude du recensement des votes (décision n° 2014-4902 SEN du 12 février 2015 (Vaucluse)).

De même, la circonstance que le président du bureau de vote a refusé de procéder à un recomptage de l'ensemble des bulletins n'est pas irrégulière (décision n° 2014-4906 SEN du 7 mai 2015 (Alpes Maritimes)).

En revanche, le déroulement du second tour de scrutin dans le département de la Guyane a été caractérisé par des irrégularités relatives aux bulletins de vote disponibles sur les tables de décharge. Pour autant, le Conseil constitutionnel a relevé « *que, si l'omission de mise à disposition de bulletins en blanc constitue une violation de l'article R. 157 du code électoral, il résulte de l'instruction que les électeurs ont pu exprimer leur vote dans les délais impartis et qu'aucune des mentions figurant sur les procès-verbaux des opérations de vote ne fait état d'obstacle au vote des électeurs* ». Il en a conclu que, « *dans les circonstances de l'espèce, ces irrégularités n'ont pas altéré la sincérité du scrutin* » (décision n° 2014-4915 SEN du 25 Juin 2015 (Guyane)).

⁵ Voir sur l'exigence d'un tel lien la décision n° 2008-4518 SEN du 8 janvier 2009 (Ardèche).

D'assez nombreuses requêtes comportaient des griefs relatifs à l'irrégularité de certains votes émis lors du scrutin.

Dans un cas où les voix dont la régularité était contestée, le Conseil a écarté ce moyen au motif que, à supposer l'irrégularité établie, cette circonstance n'avait pu avoir eu une incidence sur le résultat du scrutin, compte tenu des écarts de voix (décision n° 2014-4911 SEN du 23 janvier 2015 (Rhône)).

Dans un autre cas, le Conseil a considéré qu'un bulletin comportant un trait de bleu au verso portait un signe de reconnaissance et devait donc être retranché du total des voix, pour constater ensuite que « *cette seule rectification n'est pas de nature à modifier le résultat de l'élection* », un écart de deux voix demeurant entre la liste ayant obtenu un élu et la liste suivante (décision n° 2014-4906 SEN du 7 mai 2015 (Alpes Maritimes)).

À l'inverse, le Conseil a jugé erronée l'absence de décompte d'un vote, en raison de la présence dans l'enveloppe de la profession de foi de la liste en sus du bulletin en faveur de cette liste : le résultat du scrutin a été modifié en conséquence (décision n° 2014-4902 SEN du 12 février 2015 (Vaucluse) ; *cf. infra* le D. du présent I.).

Dans la requête portant sur l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, des irrégularités relatives au remplacement des délégués consulaires et aux procurations établies par les délégués consulaires étaient invoquées (décision n° 2014-4900 SEN du 13 février 2015 (Français établis hors de France)). Le Conseil les a ainsi écartées :

– d'une part, pour le remplacement d'un délégué consulaire, il a jugé que celui-ci était antérieur à la date du scrutin et que le bureau de vote avait à bon droit substitué le nom de son remplaçant sur la liste électorale ;

– d'autre part, le Conseil a considéré qu'était régulier le recours à des votes par procuration par des délégués consulaires qui avaient émis un vote par anticipation, alors que ce vote par anticipation n'avait pu parvenir dans les délais requis au ministère des affaires étrangères en raisons des difficultés liées aux délais d'acheminement de la procuration. Il a également admis une procuration transmise par fax depuis la Corée du Sud « *eu égard aux difficultés liées aux délais d'acheminement de la procuration* ».

3. – Moyens relatifs à l'éligibilité du sénateur élu

L'article L.O. 132 du code électoral, applicable aux sénateurs en vertu de l'article L.O. 296 du même code, dispose que les titulaires de certaines fonctions sont inéligibles dans toute circonscription comprise, en tout ou partie, dans le ressort administratif où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins d'un an à la date du scrutin. Au nombre des fonctions concernées, le 20° de l'article mentionne « *les directeurs généraux, directeurs généraux adjoints, directeurs, directeurs adjoints et chefs de service du conseil régional, de la collectivité territoriale de Corse, du conseil général, des communes de plus de 20 000 habitants, des communautés de communes de plus de 20 000 habitants, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles* »⁶.

Sur ce fondement, une requête formée contre l'élection du sénateur dans le Territoire de Belfort alléguait l'inéligibilité du candidat proclamé élu. Elle faisait valoir que celui-ci avait occupé les fonctions de directeur de la communication de la commune de Belfort au cours du mois de mai 2014, soit moins d'un an avant le scrutin.

Le Conseil constitutionnel a d'abord relevé « *que M. Perrin a été nommé directeur de la communication de la commune de Belfort par un arrêté en date du 28 avril 2014 ; que cet arrêté a été retiré, en tant qu'il désigne l'emploi occupé par M. Perrin, par un nouvel arrêté en date du 26 mai 2014, qui lui substitue l'emploi de "chargé de mission audit"* ». Toutefois, si, en droit, une décision administrative retirée par l'administration est réputée n'être jamais intervenue, comme dans le cas d'une annulation prononcée par le juge, le Conseil ne pouvait s'en tenir, s'agissant de l'appréciation de l'éligibilité d'un candidat, à ce seul constat. Il convenait de déterminer si, en fait, l'intéressé avait ou non exercé des fonctions le rendant inéligible. Ce n'est qu'après avoir procédé à cet examen que le Conseil a pu juger « *que si l'intéressé a été initialement présenté au cours du mois de mai, dans divers documents émanant de la municipalité, comme titulaire de l'emploi de directeur de la communication, il ne résulte pas de l'instruction qu'il ait effectivement exercé de telles fonctions* ». Le Conseil a donc écarté le moyen tiré de l'inéligibilité du candidat élu (décision n° 2014-4913 SEN du 22 avril 2015 (Territoire de Belfort)).

⁶ Dans sa rédaction en vigueur lors des élections sénatoriales de septembre 2014.

4. – Moyens relatifs au financement de la campagne électorale de certains sénateurs élus

Ont été écartés par le Conseil constitutionnel des griefs relatifs au financement de la campagne électorale d'un candidat par une personne morale (en méconnaissance des exigences de l'article L. 52-8 du code électoral), au motif que les dépenses invoquées ne pouvaient être considérées comme des dépenses électorales (elles n'avaient d'ailleurs pas été retenues par la CNCCFP, à l'occasion de l'examen des comptes du candidat, comme devant figurer dans le compte de campagne). Il en a été ainsi jugé :

– pour l'organisation d'un petit-déjeuner, par la commune de Belfort, en faveur de l'ensemble des délégués sénatoriaux, le matin du scrutin (décision n° 2014-4913 SEN du 22 avril 2015 (Territoire de Belfort)) ;

– pour l'insertion dans la presse de deux communiqués relatifs au barrage dit de Sivens aux frais du conseil général du Tarn, alors que « *ces publications se bornaient à exposer des arguments en faveur de la construction du barrage dit "de Sivens", dans les circonstances particulières liées à la contestation de ce projet, sans faire référence aux élections sénatoriales ni même mentionner le nom de M. CARCENAC* », ainsi que pour l'envoi aux habitants des communes voisines du lieu de la construction du barrage d'un courrier du président du conseil général, dès lors que « *le courrier en cause n'était pas destiné au collègue électoral pour l'élection des sénateurs et qu'il ne présentait pas de lien direct avec la candidature de M. CARCENAC aux élections sénatoriales* » (décision n° 2014-4905 du 7 mai 2015 (Tarn)) ;

– pour l'organisation du dîner annuel de l'Association des amis du maire de Nice et du « campus UMP Nice », en septembre 2014, auxquels les candidats d'une liste ont participé, dans la mesure où ces événements « *ne s'adressaient pas aux membres du collège électoral pour l'élection des sénateurs* » et « *qu'en outre, il n'est pas établi qu'au cours de ces réunions, ces élections aient été évoquées* » (décision n° 2014-4906 SEN du 7 mai 2015 (Alpes Maritimes)) ;

– pour un éditorial du président du conseil général d'Eure-et-Loir, candidat aux élections sénatoriales, dans le bulletin du conseil général publié à l'automne 2014 et critiquant les dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République relatives aux départements, car « *le bulletin en cause, qui traitait de sujets présentant un intérêt pour le département, qui n'évoquait pas les élections sénatoriales à venir et qui n'était pas destiné au collège électoral pour l'élection des sénateurs, ne peut être regardé comme se*

rattachant à la campagne électorale pour l'élection des sénateurs » (décision n° 2014-4904 SEN du 22 mai 2015 (Eure-et-Loir)) ;

– pour une réception organisée début septembre par le conseil général du Calvados en l'honneur des maires du département, car *« depuis plus de trente ans, cette réception est organisée par le conseil général du Calvados chaque année au cours du mois de septembre »* et *« lors de la réception qui a eu lieu le 13 septembre 2014, M. DUPONT s'est abstenu de toute prise de parole publique, et n'a donc pas tenu de propos relatifs aux élections sénatoriales »* (décision n° 2014-4910 SEN du 11 juin 2015 (Calvados)) ;

Par ailleurs, ont également été écartés des moyens relatifs à l'absence de certaines dépenses dans les comptes de campagne :

– pour une dépense relative à un sondage de notoriété, alors *« qu'il ne résulte pas de l'instruction que ce sondage ait été utilisé pour orienter la campagne électorale ou comme moyen de propagande »* (décision n° 2014-4906 SEN du 7 mai 2015 (Alpes Maritimes)) ;

– pour des subventions allouées par le fonds départemental d'intervention locale, alors même que celui-ci, créé en 2011, avait été abondé pour la première fois en 2014 avant les élections, dès lors qu'il *« résulte de l'instruction que les subventions ont été examinées par les services du conseil général selon la procédure décidée le 26 septembre 2011 qui permet de déterminer le montant du partenariat alloué en fonction de cinq paramètres ; que les subventions ont été votées à l'unanimité par la commission permanente du conseil général le 25 juillet 2014 »* et pour des attributions allouées au titre du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle versées plus tôt que les années précédentes, dans la mesure où *« il résulte de l'instruction que ces sommes ont été versées par l'État, selon un calendrier et en application de modalités fixés par lui, en fonction de critères de répartition déterminés par le conseil général depuis 1986 et votées à l'unanimité par la commission permanente du conseil général le 25 juillet 2014 »* (décision n° 2014-4908 du 18 juin 2015 (Aveyron)).

C. – L'annulation d'une élection à raison d'une manœuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin (décision n° 2014-4907 SEN du 6 février 2015, Polynésie française)

Dans la requête visant les élections sénatoriales en Polynésie française, il était avancé que des pressions auraient été exercées sur les électeurs lors du déroulement des opérations de vote. Les requérants soutenaient que, le jour du vote, environ 400 personnes proches du parti Tahoera'a Huiraa, portant pour

certaines des vêtements de couleur orange, soit la couleur du parti, s'étaient retrouvées à proximité des bureaux de vote et s'étaient rendues en cortège à ces bureaux pour voter.

Ces allégations étaient corroborées par les extraits d'un journal télévisé local, produits au dossier, qui montraient effectivement qu'un cortège, emmené par M. Flosse et comprenant de nombreuses personnes habillées en orange, composé notamment de grands électeurs, s'était rendu au lycée Paul-Gauguin de Papeete où se tenaient les trois bureaux de vote de l'élection. Cette manifestation avait donc lieu à proximité immédiate et à l'entrée même des bureaux de vote.

Il ne faisait pas de doute que ce rassemblement avait constitué une démonstration de force à l'égard des grands électeurs proches des autres partis. Il était également vraisemblable qu'il avait constitué un moyen de pression sur les grands électeurs proches du parti Tahoera'a Huiraaatira, en permettant de voir « qui était là » et de se compter.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel apparaît relativement tolérante en matière de manifestations de soutien pouvant faire pression sur les électeurs, puisqu'il a déjà été jugé, précisément à propos de la Polynésie française, que le fait que des électeurs, et même un membre du bureau de vote, soient habillés de vêtements de couleur orange pour venir voter ne pouvait être assimilé, « *dans les circonstances de l'espèce, à une pression de nature à avoir influencé le corps électoral* », pas plus d'ailleurs que le fait que des sympathisants de l'un des candidats soient assis devant l'entrée des bureaux de vote et puissent ainsi gêner l'entrée des électeurs⁷.

Toutefois, l'ampleur de la manifestation et les modalités de son organisation lui conféraient une portée inhabituelle. Le Conseil constitutionnel a donc considéré que le raisonnement traditionnel relatif à l'importance de l'écart des voix entre les candidats élus et les autres candidats, qui peut permettre d'écarter des irrégularités ou des manœuvres destinées à faire pression sur les électeurs, ne pouvait être utilisé en l'espèce.

Aussi, le Conseil constitutionnel a jugé que cette manifestation « *a, par elle-même, constitué une manœuvre pour faire pression sur les électeurs, membres du collège sénatorial, de nature, en raison de son organisation et de son importance, à porter atteinte à la sincérité du scrutin* » (cons. 2).

En conséquence, il a annulé les opérations électorales qui ont eu lieu le 28 septembre 2014 en Polynésie française.

⁷ Décision n° 2012-4642 AN du 18 octobre 2012 (Polynésie française), cons. 5.

D. – La réformation de la proclamation des résultats de l'élection (décision n° 2014-4902 SEN du 12 février 2015, Vaucluse)

Les opérations électorales qui se sont déroulées dans le département de Vaucluse le 28 septembre 2014 devaient permettre l'élection de trois sénateurs à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, conformément aux dispositions de l'article L. 295 du code électoral.

Parmi les dix listes en présence, les trois arrivées en tête avaient recueilli respectivement 392 voix (liste conduite par M. Claude Haut), 295 voix (liste conduite par M. Alain Milon) et 196 voix (liste conduite par M. Alain Dufaut).

En application de l'article R. 169 du code électoral, les sièges ont été attribués selon la règle de la plus forte moyenne, obtenue en divisant, liste par liste, le nombre de suffrages recueillis par le nombre de sièges déjà attribués plus un. Par conséquent, le premier siège a été attribué à la liste conduite par M. Claude Haut et le deuxième siège à celle conduite par M. Alain Milon.

Pour l'attribution du troisième siège, la moyenne de la liste conduite par M. Haut et celle de la liste conduite par M. Dufaut étaient identiques. L'avant-dernier alinéa de l'article R. 169 a prévu ce cas de figure. Il dispose ainsi que : « *Au cas où il ne reste qu'un seul siège à attribuer, si deux listes ont la même moyenne, le siège revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages* ». C'est en faisant application de ces dispositions que M. Dufaut a été évincé et que le troisième et dernier siège a été attribué à la deuxième candidate de la liste conduite par M. Haut, à savoir Mme Geneviève Jean.

Or, il ressortait de l'instruction de la requête présentée par M. Dufaut qu'un bulletin en faveur de sa liste avait été, à tort, regardé comme nul. Le bulletin en cause, joint au procès-verbal, comportait dans la même enveloppe à la fois le bulletin de la liste conduite par M. Dufaut et la circulaire en faveur de cette même liste.

Contrairement à ce qui était soutenu en défense, la nullité de ce bulletin ne pouvait résulter directement de l'article R. 170 du code électoral qui dispose que « *sont nuls et n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement (...) les circulaires utilisées comme bulletin* ». Cet article, comme au demeurant d'autres articles du code, tels que l'article R. 66-2, qui a mis fin au libéralisme initial de la jurisprudence du Conseil d'État lequel, pour les élections municipales et cantonales, admettait à l'origine que les circulaires puissent être utilisées comme

bulletins de vote⁸, a pour unique objet et effet de frapper de nullité la circulaire utilisée en lieu et place du bulletin. Tel n'était pas le cas en l'espèce, puisque figurait, aux côtés de la circulaire, le bulletin en faveur de la même liste.

Dans un tel cas de figure, il revenait au Conseil constitutionnel de relever que le vote ne pouvait être frappé de nullité⁹, et par voie de conséquence de porter à 197 le nombre de voix obtenues par la liste conduite par M. Dufaut.

D'autre part, si M. Haut et Mme Jean se prévalaient en défense d'un bulletin exprimé en faveur de la liste conduite par M. Haut qui aurait, à tort également, été considéré comme nul, tel n'était pas le cas, le bulletin en cause –raturé– ayant à juste titre été jugé invalide¹⁰.

Une fois le résultat du scrutin du 28 septembre 2014 ainsi corrigé, il en résultait qu'en faisant application de l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, si l'attribution des deux premières sièges de sénateur du département de Vaucluse demeurait inchangée, en revanche, l'attribution du troisième siège de sénateur était modifiée au détriment de la liste conduite par M. Haut et au bénéfice de celle conduite par M. Dufaut.

L'article 41 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit que « *Lorsqu'il fait droit à une requête, le Conseil peut, selon les cas, annuler l'élection contestée ou réformer la proclamation faite par la commission de recensement et proclamer le candidat qui a été régulièrement élu* ».

Aussi, faisant usage pour la première fois de la faculté qui lui est accordée, comme elle l'est également au juge des élections locales, de réformer la proclamation des candidats élus, le Conseil constitutionnel a déclaré M. Alain Dufaut élu en qualité de sénateur de Vaucluse et a annulé l'élection de Mme Geneviève Jean. La réformation n'étant pas rétroactive, M. Dufaut a pu prendre

⁸ CE, Ass., 13 janvier 1967, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, n°s 67617, 67619 et 67697 ; CE, 3/8 SSR, 23 janvier 2002, *Elections municipales des Eglisottes*, n° 235848.

⁹ Sur la jurisprudence identique du Conseil d'État, voir CE, 3^{ème} sous-section, 20 décembre 1929, *Elections municipales de Belesta*, n° 13890 ; CE, 5^{ème} sous-section, 27 avril 1955, *Elections municipales de Parfondru*, n° 27-152 ; CE, 5/3 SSR, 7 décembre 1977, *Elections municipales de Jussy-Champagne*, n° 235848 ; CE, 10/9 SSR, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Saint-Christol-lès-Alès*, n° 236393. Même après l'introduction du nouvel article R. 66-2, rédigé exactement dans les mêmes termes que l'article R. 170, cette jurisprudence a été confirmée : CE, 1/6 SSR ; 27 mai 2009, *Elections municipales de Morangis (Essonne)*, n° 322129

¹⁰ Au demeurant, contrairement à ce qui était soutenu devant le Conseil constitutionnel en défense, la circonstance que le bulletin en cause aurait effectivement été valable ne conduisait nullement, eu égard aux règles de calcul applicables, à permettre de considérer que les résultats du scrutin pour l'attribution du dernier siège seraient inchangés, une fois pris en compte le bulletin émis au profit de M. Dufaut et à tort considéré comme nul.

place au Sénat à compter du moment où, en vertu de la décision du Conseil constitutionnel, Mme Jean a cessé d'être sénatrice.

Cette solution, rare, se justifiait par la singularité du cas d'espèce : les opérations électorales étaient régulières et aucun grief ne pouvait conduire à leur annulation. Toutefois, les résultats étaient erronés sur un point, et cette erreur, qui pouvait être corrigée avec certitude (il ne s'agissait pas de votes irrégulièrement émis dont il aurait été impossible d'établir le sens) avait pour effet de modifier l'attribution d'un siège de sénateur.

E. – La portée des protestations

Plusieurs requêtes contestaient les opérations électorales ayant conduit à l'élection de plusieurs sénateurs au sein d'une même circonscription électorale uniquement en tant qu'elles avaient conduit à l'élection d'un sénateur précisément désigné.

À l'instar de ce qu'il a déjà eu l'occasion de faire en matière de contentieux des élections sénatoriales, le Conseil a considéré que la protestation l'invitait à statuer sur les opérations électorales « *en tant qu'elles ont abouti à la proclamation de l'élection* » de M. X (décisions n^{os} 2014-4914 SEN du 23 janvier 2015 (Hérault) ; 2014-4905 SEN du 7 mai 2015 (Tarn) ; 2014-4910 SEN du 11 juin 2015 (Calvados) ; 2014-4915 SEN du 25 juin 2015 (Guyane))¹¹.

Dans un cas, il a considéré que la protestation l'invitait à statuer sur les opérations électorales en tant qu'elles avaient abouti à la proclamation de l'élection de deux candidats d'une même liste (décision n^o 2014-4904 SEN du 22 mai 2015 (Eure-et-Loir)).

Si le Conseil constitutionnel a transmis l'ensemble des éléments de procédure à l'ensemble des candidats élus, il a toutefois considéré que c'était à titre d'information et que les productions écrites des candidats élus autres que celui dont l'élection était contestée étaient des observations et non des mémoires.

¹¹ Pour des précédents, voir les décisions n^{os} 71-571/577 SEN du 27 janvier 1972 (Sénat, Alpes-Maritimes), 59-213 SEN du 9 juillet 1959 (Sénat, Dordogne), 59-208 SEN du 28 mai 1959 (Sénat, Marne), 59-209 SEN du 28 mai 1959 (Sénat, Gard)

II. – L’examen d’une question prioritaire de constitutionnalité (décision n° 2014-4909 SEN, Yonne)

Pour la cinquième fois, une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) était posée au Conseil constitutionnel à l’occasion d’un contentieux électoral¹².

Il s’agissait d’une QPC posée par le requérant à l’occasion d’une contestation portant sur les élections sénatoriales dans l’Yonne (n° 2014-4909 SEN). La QPC portait sur la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l’article L.O. 135 du code électoral (rendu applicable aux sénateurs par l’article L.O. 296 du même code), interdisant au remplaçant d’un député de faire acte de candidature contre lui lors de l’élection suivante s’il a été amené à le remplacer lorsque ce dernier a été nommé membre du Gouvernement, dans les conditions prévues à l’article L.O. 176 du code électoral.

M. André Villiers avait été le remplaçant de M. Henri de Raincourt lors de l’élection sénatoriale du 26 septembre 2004 et l’avait remplacé temporairement à compter du 23 juin 2009, pendant la période où ce dernier avait été membre du Gouvernement. M. de Raincourt ayant repris le 17 juin 2012 son siège de sénateur, sa candidature aux élections sénatoriales du 28 septembre 2014, dans le département de l’Yonne, avait fait obstacle à la possibilité pour M. Villiers de se présenter à ces mêmes élections dans ce département.

L’examen de cette QPC a permis au Conseil constitutionnel d’apporter des précisions relatives à la procédure de QPC en matière électorale (A.), de confirmer les orientations de sa jurisprudence sur le changement de circonstances justifiant le réexamen de dispositions déclarées conformes à la Constitution (B.), et enfin de déclarer conformes les dispositions de l’article L.O. 135 du code électoral (C.).

A. – La recevabilité des QPC dans le cadre du contentieux des élections parlementaires

Jusqu’alors, le Conseil constitutionnel avait admis la possibilité de présenter directement une QPC devant lui lorsqu’il statue en tant que juge électoral, sans préciser si cette possibilité était la seule ou s’il serait possible qu’une telle question puisse être soulevée en amont de la saisine du Conseil, dès le stade du

¹² Pour les précédents, voir les décisions n°s 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012 (Sénat, Loiret), 2012-4563/4600 AN du 18 octobre 2012 (A.N., Hauts-de-Seine, 13^{ème} circ.), 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN du 18 octobre 2012 (A.N., Val-de-Marne, 1^{ère} circ.) et 2012-4580/4624 AN Du 15 février 2013 (A.N., Français établis hors de France, 6^{ème} circ.).

recours ouvert devant le tribunal administratif – comme par exemple en l’espèce lors de la contestation du refus d’enregistrement de la candidature.

En l’espèce, M. Villiers n’avait pas produit devant le Conseil constitutionnel le mémoire distinct annoncé et qui aurait permis de considérer que le Conseil était directement saisi d’une QPC. Toutefois, il avait contesté le refus d’enregistrement de sa candidature devant le tribunal administratif de Dijon dans les conditions prévues par l’article L.O. 160 du code électoral. Le tribunal avait rejeté la requête au fond le 19 septembre 2014. Mais M. Villiers avait également, au cours de l’instance, soulevé une QPC mettant en cause la conformité de l’inéligibilité qui lui était opposée aux droits et libertés que la Constitution garantit et, dès le 18 septembre 2014, cette question avait été transmise au Conseil d’État par une ordonnance du président du tribunal.

Le Conseil d’État, se trouvant ainsi saisi de cette question, avait estimé par une décision du 7 novembre 2014 que, lorsqu’un tribunal administratif se prononce sur un refus d’enregistrement d’une candidature à une élection parlementaire, son jugement ne relève du contrôle du Conseil d’État, au sens des articles 23-1 et suivants de l’ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, mais du contrôle Conseil constitutionnel, dès lors que l’article L.O. 160 dispose que la décision du tribunal administratif ne peut être contestée que devant le Conseil constitutionnel saisi de l’élection. Il n’en a toutefois pas déduit qu’il n’était pas compétent pour décider d’un renvoi au Conseil constitutionnel, mais qu’il lui appartenait de « transmettre » la question au Conseil constitutionnel (et non de la « renvoyer », les critères du filtre énoncés à l’article 23-4 de l’ordonnance de 1958 n’ayant pas été mis en œuvre)¹³.

Entre temps, M. Villiers avait exercé la seule voie ouverte par l’article L.O. 160 du code électoral pour contester la décision du tribunal administratif, c’est-à-dire qu’il avait saisi le Conseil constitutionnel le 8 octobre 2014 d’une contestation de l’élection des deux sénateurs élus le 28 septembre 2014 dans l’Yonne.

Dans sa décision n° 2014-4909 SEN du 23 janvier 2015, le Conseil constitutionnel a admis qu’il pouvait être saisi de la QPC présentée devant le tribunal administratif de Dijon. Cela ressort expressément du visa dans lequel est mentionné « *le mémoire distinct portant question prioritaire de constitutionnalité présenté par M. André VILLIERS devant le tribunal administratif de Dijon (...) enregistré le 7 novembre 2014, et relatif à la conformité de l’article L.O. 135 du code électoral aux droits et libertés que la Constitution garantit* ».

¹³ Voir Conseil d’État, décision n° 384721 du 7 novembre 2014.

B. – Le changement de circonstances justifiant le réexamen de dispositions déclarées conformes à la Constitution

En dépit de sa valeur de loi organique, l'article L.O. 135 du code électoral n'avait pas bénéficié initialement d'un contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel, étant issu, comme sa rédaction le fait d'ailleurs apparaître clairement, de l'article 2 de l'ordonnance n° 58-1099, du 17 novembre 1958 prise pour l'application de l'article 23 de la Constitution instituant l'incompatibilité des fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice d'un mandat parlementaire.

L'article L.O. 135 a toutefois été modifié à deux reprises après sa codification, en 1985 et en 2009, à chaque fois pour opérer un simple toilettage de la référence du renvoi à l'article L.O. 176, mais par des lois organiques qui, cette fois-ci, ont fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel.

À l'occasion de l'examen de la première d'entre elles, en 1985 (loi organique n° 85-688 du 10 juillet 1985), bien qu'ayant relevé que la modification de référence opérée ne modifiait pas « *les règles actuellement en vigueur applicables au mode de remplacement des sénateurs ou celles relatives aux candidatures éventuelles des remplaçants contre les sénateurs remplacés* », le Conseil s'était prononcé en termes suffisamment explicites pour qu'il puisse être considéré qu'il avait déclaré l'ensemble de l'article L.O. 135 conforme à la Constitution dans sa rédaction de l'époque¹⁴.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a estimé que le changement de circonstances résultant de la modification de l'article 25 de la Constitution en 2008 justifiait le réexamen des dispositions contestées¹⁵.

Cette modification, suivie de celle de la loi organique n° 2009-38 prise pour son application le 13 janvier 2009, permet désormais que le remplacement des députés ou sénateurs ne soit que temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales, le titulaire « récupérant » son siège dès lors qu'il cesse d'occuper les fonctions ministérielles.

¹⁴ Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, *Loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés*, cons. 12 à 14.

¹⁵ Pour un précédent exemple de changement de circonstances résultant d'une révision de la Constitution, voir la décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, *Mme Marine Le Pen (Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités ayant présenté un candidat à l'élection présidentielle)*, cons. 3 et 4.

Cette réforme constitutionnelle étant de nature à affecter le cadre de l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions contestées, elle justifiait que la question soit réexaminée.

Par ailleurs, implicitement, le Conseil a considéré que sa décision de 2009 sur la loi organique prise pour l'application de l'article 25 de la Constitution¹⁶ ne pouvait être regardée comme ayant renouvelé son contrôle du seul fait qu'une modification de référence était opérée au sein de l'article L.O. 135 du code électoral.

C. – La conformité à la Constitution de l'article L.O. 135 du code électoral

Le requérant contestait la conformité des dispositions de l'article L.O. 135 du code électoral au principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

Il résulte de ce principe que le législateur « *ne saurait priver un citoyen du droit d'éligibilité dont il jouit en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 que dans la mesure nécessaire au respect du principe d'égalité devant le suffrage et à la préservation de la liberté de l'électeur* »¹⁷.

En vertu de sa jurisprudence constante en matière d'inéligibilité, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle restreint. Il a contrôlé à cette aune, et déclaré conformes à la Constitution, des inéligibilités résultant de l'exercice d'activités professionnelles, qu'il s'agisse d'inéligibilité à des mandats parlementaires¹⁸, à des mandats départementaux¹⁹ ou à des mandats municipaux²⁰.

L'inéligibilité contestée a été créée dans le contexte de l'innovation consistant, pour la Constitution de 1958, à instituer à son article 23 une incompatibilité entre l'exercice de fonctions ministérielles et l'exercice d'un mandat de parlementaire. L'institution d'une incompatibilité a conduit à prévoir à l'article 25 des remplaçants pour les parlementaires, afin d'éviter des élections partielles massives ou juste postérieures à une élection générale, au moment de la mise en place du Gouvernement.

¹⁶ Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, *Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution*.

¹⁷ Voir par exemple la décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011, *Loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs*, cons. 5.

¹⁸ Décision n° 2011-628 DC du 12 avril 2011 précitée, cons. 7.

¹⁹ Décision n° 2012-230 QPC du 6 avril 2012, *M. Pierre G. (Inéligibilités au mandat de conseiller général)*.

²⁰ Décision n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013, *M. Jean-Louis M. (Inéligibilités au mandat de conseiller municipal)*.

L'objet de cette inéligibilité est de limiter les effets négatifs susceptibles de résulter de l'incompatibilité de l'article 23, eu égard à l'intérêt qui s'attache à ce que des parlementaires puissent être nommés membres du Gouvernement et donc à ce qu'ils acceptent de l'être. L'inéligibilité créée contribue à amoindrir le risque que le parlementaire qui accepte des fonctions ministérielles, et doit de ce fait renoncer à exercer son mandat de parlementaire, en subisse le préjudice sous forme de la perte de ce mandat lors de l'élection suivante, cette parenthèse ayant permis à son remplaçant d'acquérir une notoriété qui pouvait lui faire défaut auparavant pendant que le ministre, inversement, aurait perdu le contact avec ses électeurs.

À la différence des inéligibilités sus évoquées contrôlées par le Conseil, il s'agit d'une inéligibilité résultant de l'exercice antérieur d'un mandat.

Le Conseil a considéré que la réforme constitutionnelle de 2008, en prévoyant que le remplacement par le suppléant du titulaire devenant ministre ne serait plus que temporaire, était de nature à renforcer l'assise constitutionnelle d'une protection particulière du mandat du titulaire appelé à de telles fonctions. Il en a déduit que l'inéligibilité en cause conservait son objet et que la conciliation recherchée par cette inéligibilité demeurait non manifestement disproportionnée.

III. – Les décisions du Conseil constitutionnel sur les saisines de la CNCCFP en application de l'article L. 52-15 du code électoral

La CNCCFP est chargée par le législateur de contrôler les comptes de campagne des candidats aux élections législatives qui sont tenus d'en déposer un en vertu de l'article L. 52-12 du code électoral. Ces dispositions ont été rendues applicables aux élections sénatoriales par l'article L. 308-1 du même code. Le troisième alinéa de l'article L. 52-15 dispose : « *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* ».

Les trois premiers alinéas de l'article L.O. 136-1 disposent : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.*

« Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.

« Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales ».

Les décisions du Conseil constitutionnel relèvent de deux catégories : celles dans lesquelles le Conseil a considéré que le compte n'avait pas été présenté dans les conditions et le délai prescrit par l'article L. 52-12 du code électoral (deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1) et celles dans lesquelles il a jugé que le compte avait été rejeté en raison de la méconnaissance d'autres règles de financement électoral (troisième alinéa de l'article L.O. 136-1).

Les deuxième et troisième alinéas de l'article L.O. 136-1 prévoient différemment les conditions selon lesquelles l'inéligibilité est prononcée. Dans le cas de la méconnaissance des exigences de l'article L. 52-12, l'inéligibilité est une faculté (le Conseil « *peut déclarer inéligible* ») ; dans le cas de la méconnaissance des autres règles de financement, l'inéligibilité est obligatoire (le Conseil « *prononce* » l'inéligibilité) mais réservée aux cas dans lesquels il y a eu volonté de fraude ou manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

Pour les élections sénatoriales de septembre 2014, la CNCCFP a saisi le Conseil constitutionnel de la situation de vingt-huit candidats entre le 3 février 2015 et le 23 avril 2015. Ces saisines ont été jugées²¹ par vingt-sept décisions rendues entre le 22 avril 2015 et le 25 juin 2015. Le Conseil constitutionnel a prononcé vingt décisions déclarant le candidat inéligible. Dans douze cas, cette inéligibilité a été fixée à un an. Dans huit cas, elle a été fixée à trois ans. Le Conseil constitutionnel a rendu sept décisions dans lesquelles il a dit n'y a voir lieu à prononcer l'inéligibilité.

Après avoir évoqué les décisions relatives aux situations régies par le deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral (A.) et à celles régies par le troisième alinéa de ce même article (B.), il convient de souligner qu'une décision a offert au Conseil constitutionnel l'occasion de préciser l'étendue de son office dans le cadre d'une saisine par la CNCCFP (C.).

²¹ Seule une saisine, relative à un candidat dans le territoire de Wallis-et-Futuna, n'a pas encore été jugée à ce jour, en raison des délais d'acheminement du courrier retardant la procédure d'instruction.

A. – La situation des candidats n’ayant pas déposé leur compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l’article L. 52-12 du code électoral

L’article L. 52-12 du code électoral dispose : *« Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l’article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés 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. La même obligation incombe au candidat ou au candidat tête de liste dès lors qu’il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l’article L. 52-8 du présent code selon les modalités prévues à l’article 200 du code général des impôts. 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 dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, 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 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. Le compte de campagne est présenté par un membre de l’ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte de campagne en état d’examen et s’assure de la présence des pièces justificatives requises. 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. Cette présentation n’est pas non plus nécessaire lorsque le candidat ou la liste dont il est tête de liste a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qu’il n’a pas bénéficié de dons de personnes physiques selon les modalités prévues à l’article 200 du code général des impôts ».

Cet article L. 52-12 a été rendu applicable aux candidats aux élections sénatoriales par l’article L. 308-1 du code électoral.

Sur le fondement de l'absence de respect des conditions et délais fixés par l'article L. 52-12, le Conseil constitutionnel « *peut prononcer* » l'inéligibilité du candidat en application du deuxième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral, pour une durée maximum de trois ans.

Le Conseil, à l'occasion de la première application de cette nouvelle disposition, lors du contentieux des élections législatives de 2012, a considéré « *que pour apprécier s'il y a lieu, pour lui, de faire usage de la faculté de déclarer un candidat inéligible, il appartient au juge de l'élection de tenir compte de la nature de la règle méconnue, du caractère délibéré ou non du manquement, de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte et du montant des sommes en cause* »²².

Ainsi qu'il ressortait de sa jurisprudence relative aux comptes de campagne des candidats aux élections législatives de juin 2012, le Conseil constitutionnel considère que l'absence de dépôt du compte de campagne est une infraction ayant pour effet de faire obstacle à tout contrôle du respect des règles de financement et est donc en principe sanctionnée par l'inéligibilité la plus longue prévue par la loi, soit trois ans. Ce n'est que si le candidat fait valoir des circonstances particulières que le Conseil admet de réduire la durée de l'inéligibilité.

Pour l'application de l'article L. 52-12, il convient de distinguer, selon que les candidats ont ou non obtenu au moins 1 % des voix.

²² Décision n° 2012-4675 AN du 25 janvier 2013 (A.N., Wallis-et-Futuna), cons. 4.

1. Les candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés

Pour les candidats ayant obtenu au moins 1 % des voix, le dépôt d'un compte de campagne ou d'une attestation d'absence de recette et de dépense est obligatoire.

a) Les non-dépôts

Le Conseil constitutionnel a estimé que l'absence de dépôt par un candidat de son compte de campagne auprès de la CNCCFP, qui fait obstacle à tout contrôle du respect des règles de financement, devait être sanctionnée par une décision prononçant l'inéligibilité la plus longue prévue par la loi, soit trois ans. Il en a été ainsi le 22 avril 2015 pour deux candidats²³, le 22 mai 2015 pour trois candidats²⁴.

b) Les dépôts tardifs

Les délais fixés par l'article L. 52-12 du code électoral imposaient que les comptes de campagne fussent déposés avant le 5 décembre 2014 à 18 heures.

Le Conseil a estimé que le dépôt tardif du compte de campagne à la CNCCFP justifiait une inéligibilité d'un an. Par deux décisions du 22 mai 2015²⁵, deux candidats ont ainsi été déclarés inéligibles pour un an.

Le Conseil constitutionnel a en revanche estimé, dans une décision du 22 mai 2015²⁶, que le dépôt tardif cumulé à une autre irrégularité justifiait une inéligibilité de trois ans.

c) Les dépôts hors délai de l'attestation d'absence de dépense et de recette

La CNCCFP a saisi le Conseil constitutionnel de la situation de personnes qui n'avaient pas déposé leur compte de campagne dans les délais et qui ont produit, postérieurement à l'expiration du délai pour déposer le compte, l'attestation du mandataire financier de l'absence de recette et de dépense.

La lecture de la troisième phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral aux termes de laquelle « *Cette présentation n'est pas nécessaire lorsque aucune dépense ou recette ne figure au compte de campagne.* » pouvait, sur ce point, conduire à deux interprétations possibles. Soit les mots « cette présentation » étaient interprétés comme renvoyant à la présentation du compte par un expert comptable, ce qui signifiait que le candidat n'ayant ni dépenses ni

²³ Décisions n^{os} 2015-4925 SEN du 22 avril 2015 (Guyane) et 2015-4928 SEN du 22 avril 2015 (Aisne).

²⁴ Décisions n^{os} 2015-4929 SEN du 22 mai 2015 (Cher), 2015-4930 SEN du 22 mai 2015 (Creuse) et 2015-4933 SEN du 22 mai 2015 (Ariège).

²⁵ Décisions n^{os} 2015-4936 SEN du 22 mai 2015 (Haute-Savoie) et 2015-4939 SEN du 22 mai 2015 (Aude).

²⁶ Décision n^o 2015-4938 SEN du 22 mai 2015 (Aude).

recettes n'était pas exonéré de l'obligation de déposer son attestation dans les délais prévus pour le dépôt du compte. Soit les mots « cette présentation » étaient interprétés comme s'appliquant aux deux premières phrases du deuxième alinéa et, par conséquent, comme dispensant également le dépôt de l'attestation de la règle du délai.

Confirmant l'interprétation retenue par la CNCCFP, le Conseil avait déjà, à l'occasion de plusieurs décisions rendues sur la situation de candidats aux élections législatives de juin 2012, retenu la première interprétation : l'attestation d'absence de dépenses et de recettes doit être déposée à la Commission dans le délai prévu pour le dépôt du compte. Toutefois, compte tenu de cette ambiguïté, lorsque l'attestation a été tardivement mais régulièrement remise à la Commission, le Conseil avait alors estimé qu'il n'y avait pas lieu de prononcer d'inéligibilité²⁷.

Le Conseil a maintenu cette jurisprudence à l'occasion de l'examen de la situation d'un candidat qui avait déposé tardivement l'attestation d'absence de dépense et de recette de son mandataire financier devant la CNCCFP, et il n'a donc pas prononcé son inéligibilité²⁸.

d) L'absence de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les élections législatives l'absence de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables appelle en principe une inéligibilité d'une année²⁹, mais le cumul de cette irrégularité avec d'autres irrégularités substantielles peut conduire à prononcer une inéligibilité pour trois ans³⁰.

Appliquant cette jurisprudence, le Conseil constitutionnel a prononcé :

²⁷ Décisions n^{os} 2012-4688 AN du 8 février 2013 (A.N., Seine-Saint-Denis, 9^{ème} circ.), 2012-4694 du février 2013 (A.N., Gironde, 9^{ème} circ.), 2013-4798 AN du 22 mars 2013 (A.N., Charente-Maritime, 4^{ème} circ.), 2013-4818 AN du 22 mars 2013 (A.N., Nord, 3^{ème} circ.).

²⁸ Décision n^o 2015-4937 SEN du 22 mai 2015, (Aude)

²⁹ Décisions n^{os} 2012-4675 AN, 25 janvier 2013 (A.N., Wallis-et-Futuna), 2012-4662 AN du 8 février 2013 (A.N., Doubs, 2^{ème} circ.), 2012-4669 AN du 8 février 2013 (A.N., Oise, 2^{ème} circ.), 2012-4712 AN du 8 février 2013 (A.N., Français établis hors de France, 2^{ème} circ.), 2012-4722 AN du 8 février 2013 (A.N., Haute-Garonne, 4^{ème} circ.), 2012-4727 AN, 8 février 2013 (A.N., Var, 7^{ème} circ.), 2012-4735 AN du 8 février 2013 (A.N., Pas-de-Calais, 2^{ème} circ.), 2012-4737 AN du 8 février 2013 (A.N., Loi-Atlantique, 5^{ème} circ.), 2013-4762 AN du 22 février 2013 (A.N., Seine-Maritime, 3^{ème} circ.), 2013-4767 AN du 22 février 2013 (A.N., Val-d'Oise, 8^{ème} circ.), 2013-4788 AN du 22 février 2013 (AN, Pas-de-Calais, 3^{ème} circ.), 2013-4796 AN du 22 mars 2013 (A.N., Martinique, 4^{ème} circ.), 2013-4836 AN du 22 mars 2013 (A.N., Corse-du-Sud, 1^{ère} circ.), 2013-4868 AN du 12 avril 2013 (A.N., Nouvelle-Calédonie, 1^{ère} circ.), 2013-4881 AN du 12 avril 2013 (A.N., Français établis hors de France, 3^{ème} circ.), 2013-4885 AN du 24 mai 2013 (A.N., Français établis hors de France, 11^{ème} circ.).

³⁰ Décisions n^{os} 2013-4743 AN du 22 février 2013 (A.N., Guyane, 2^{ème} circ.), 2013-4800 AN du 22 février 2013 (A.N., Cantal, 2^{ème} circ.), 2013-4785 AN du 22 mars 2013 (A.N., Seine-et-Marne, 9^{ème} circ.), 2013-4810 AN du 22 mars 2013 (A.N., Polynésie française, 2^{ème} circ.), 2013-4840 AN du 22 mars 2013 (A.N., Val-d'Oise, 2^{ème} circ.), 2013-4820 AN du 24 mai 2013 (A.N., Seine-et-Marne, 2^{ème} circ.).

- une inéligibilité d'un an à l'encontre d'un candidat n'ayant pas présenté son compte par un membre de l'ordre des experts-comptables³¹ ;
- une inéligibilité de trois ans à l'encontre d'un candidat, dont le compte avait été déposé tardivement et n'avait pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables³².

e) L'absence de présentation du compte en équilibre

Selon la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral : « *Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit.* »

Ainsi, à l'occasion des dernières élections législatives le Conseil n'avait pas déclaré inéligible un candidat dont le déficit du compte de campagne représentait 1,5 % des dépenses exposées et 0,8 % du plafond des dépenses autorisées et avait été régularisé³³. À l'inverse, un candidat ayant présenté un déficit à hauteur de 18 000 euros et qui n'était pas régularisé postérieurement avait été déclaré inéligible pour un an³⁴.

Par conséquent, sont prises en considération l'ampleur du déficit à la date du dépôt du compte et la régularisation ultérieure de la situation par le candidat qui comble ce déficit pour prononcer ou non une inéligibilité.

Dans une décision du 18 juin 2015, le Conseil constitutionnel, après avoir relevé qu'avait été rejeté à bon droit un compte de campagne présenté en déficit de 531 euros, a considéré « *que le déficit du compte à la date de son dépôt représente 3,14 % des dépenses exposées et 1,42 % du plafond des dépenses autorisées en application de l'article L. 308-1 du code électoral ; que ce déficit a été ensuite comblé par le candidat* » et n'a donc pas prononcé d'inéligibilité à l'encontre du candidat³⁵.

f) L'absence de présentation de l'ensemble des dépenses

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les élections législatives, l'absence de présentation de l'ensemble des dépenses appelle en principe une inéligibilité d'une année.

³¹ Décision n° 2015-4944 SEN du 18 juin (Var).

³² Décision n° 2015-4938 SEN du 22 mai 2015 (Aude).

³³ Décision n° 2013-4799 AN du 12 avril 2013 (Loire-Atlantique).

³⁴ Décision n° 2013-4750 AN du 8 février 2013 (Lot).

³⁵ Décision n° 2015-4945 SEN du 18 juin 2015 (Var).

Le Conseil constitutionnel a prononcé une inéligibilité d'un an à l'encontre d'un candidat le 22 mai 2015³⁶, son compte de campagne ne faisant pas état des dépenses d'impression pour un total de 208 euros, soit une part importante de l'ensemble des dépenses engagées par le candidat pour sa campagne (50 % du total des dépenses).

2. Les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés

S'agissant des candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, ils ne sont dispensés de déposer un compte que pour autant qu'ils n'ont pas reçu de dons de personnes physiques.

La CNCCFP estime que l'absence de restitution, par les candidats, des carnets de reçus-dons qui leur ont été remis par la préfecture au moment du dépôt de leur candidature, fait présumer de la perception de dons et que, par conséquent, ces candidats doivent être regardés comme ayant méconnu l'article L. 52-12 du code électoral lorsqu'ils n'ont pas déposé un compte de campagne.

Le Conseil avait, à l'occasion du contrôle des comptes des candidats aux élections législatives de juin 2012, estimé nécessaire de ne pas conférer à l'interprétation de la CNCCFP et à cette présomption un effet trop rigoureux.

D'une part, il a été demandé à la CNCCFP de produire les justificatifs que le candidat, son remplaçant ou son mandataire s'étaient effectivement vu remettre un carnet de reçus-dons. À défaut de tel justificatif, la remise ne pouvait être présumée.

D'autre part, le Conseil constitutionnel avait admis que la présomption puisse être renversée facilement par les candidats, notamment lorsque ceux-ci ont retourné au Conseil constitutionnel les formulaires de reçus-dons.

En revanche, lorsque la perception de dons était établie ou lorsque la présomption de perception de dons résultant du défaut de restitution des carnets de reçus-dons n'était pas renversée, le Conseil avait estimé que le non-dépôt du compte justifiait, comme pour les candidats ayant obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés, une inéligibilité de trois ans.

Le Conseil a fait application du même raisonnement pour les élections sénatoriales de septembre 2014.

³⁶ Décision n° 2015-4932 SEN du 22 mai 2015 (Ariège).

Par deux décisions du 22 avril 2015, une inéligibilité de trois ans été prononcée pour des candidats pour lesquels la présomption de perception de dons était retenue, faute pour les intéressés d'avoir restitué les carnets de reçus dons³⁷.

Par ailleurs, saisi de la situation d'un candidat qui avait obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés mais avait reçu des dons de personnes physiques et qui n'avait pas fait présenter son compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et comptables agréés, le Conseil a prononcé une inéligibilité d'un an³⁸.

B. – La situation des candidats dont le compte de campagne a été rejeté dans des conditions pouvant conduire à prononcer l'inéligibilité sur le fondement du troisième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral

1.– La méconnaissance des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral

L'article L. 52-4 du code électoral prévoit qu'il appartient au seul mandataire de régler les dépenses engagées en vue de l'élection, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Il est loisible au candidat de payer directement des dépenses avant la désignation de son mandataire. Toutefois, dans ce cas, celles-ci doivent impérativement faire l'objet d'un remboursement par le mandataire. En revanche, après la désignation du mandataire, c'est-à-dire au plus tard à la date à laquelle la candidature a été enregistrée, plus aucune dépense effectuée en vue de l'élection ne peut être réglée directement par le candidat ou par un tiers.

La CNCCFP a saisi le Conseil constitutionnel de la situation de dix candidats qui n'avaient pas respecté ces exigences et dont elle a rejeté les comptes de campagne. Parmi ceux-ci, cinq avaient été élus sénateurs.

Le Conseil constitutionnel a bâti une jurisprudence assez stricte relative à la méconnaissance de l'article L. 52-4 du code électoral et aux conséquences à en tirer en application du troisième alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral.

De façon générale, le Conseil considère que « *si, pour des raisons pratiques, il peut être toléré que le candidat règle directement de menues dépenses postérieurement à la désignation de son mandataire, ce n'est que dans la mesure où leur montant global est faible par rapport au total des dépenses du compte de*

³⁷ Décisions n^{os}2015-4922 SEN du 22 avril 2015 (Polynésie française) et 2015-4923 SEN du 22 avril 2015 (Polynésie française).

³⁸ Décision n^o 2015-4947 SEN du 25 juin 2015 (Alpes-de-Haute-Provence).

campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 52-11 du code électoral »³⁹.

Ainsi, le Conseil avait notamment été conduit à confirmer le rejet du compte de campagne et à déclarer le candidat inéligible pour un an pour les parts de dépenses suivantes réglées directement postérieurement à la nomination du mandataire :

- 17,95 % des dépenses et 13,24 % du plafond dans la décision n° 2012-4633 AN du 15 février 2013 (A.N., Français établis hors de France, 8^{ème} circ.) ;
- 26 % des dépenses et 12 % du plafond dans la décision n° 2012-4699 AN du 22 février 2013 (A.N., Français établis hors de France, 6^{ème} circ.) ;
- 23,5 % des dépenses et 7,1 % du plafond dans la décision n° 2012-4707 AN du 1^{er} mars 2013 (A.N., Français établis hors de France, 2^{ème} circ.) ;
- 44,80 % des dépenses et 6,46 % du plafond dans la décision n° 2013-4843 AN du 22 mars 2013 (A.N., Martinique, 3^{ème} circ.) ;
- 49,17 % des dépenses et 6,53 % du plafond dans la décision n° 2013-4844 AN du 22 mars 2013 (A.N., Guyane, 1^{ère} circ.) ;
- 10,52 % des dépenses et 6,65 % du plafond dans la décision n° 2013-4769 AN du 24 mai 2013 (A.N., Paris, 10^{ème} circ.) .

Le Conseil n'avait renoncé à prononcer une inéligibilité que dans l'hypothèse où, bien que représentant une part substantielle des dépenses engagées, le montant des dépenses réglées directement par le candidat correspondait en revanche à un pourcentage négligeable par rapport au plafond des dépenses :

- 30 % des dépenses engagées et 2,8 % du plafond dans la décision n° 2013-4778 AN du 22 février 2013 (A.N., Paris, 1^{ère} circ.) ;
- 100 % des dépenses et 0,43 % du plafond 24 mai 2013, dans la décision n° 2013-4883 AN du 24 mai 2013 (A.N., Français établis hors de France, 11^{ème} circ.) ;
- 33 % des dépenses et 1 % du plafond dans la décision n° 2013-4776 AN du 24 mai 2013 (A.N., Paris, 16^{ème} circ.).

³⁹ Voir par exemple : décisions n^{os} 2007-4438 AN du 17 avril 2008 (A.N., Mayotte, circ. unique), 2013-4844 AN du 22 mars 2013 (A.N., Guyane, 1^{ère} circ.), 2015-4921 SEN du 18 juin 2015 (Aveyron).

Le Conseil constitutionnel s'est placé dans la lignée de cette jurisprudence élaborée à l'occasion de l'examen de la situation des candidats aux élections législatives. Il n'a pas retenu les arguments avancés par les candidats en défense, qui faisaient en particulier valoir que les contraintes posées par l'article L. 52-4 du code électoral ne sont pas adaptées aux caractéristiques particulières des campagnes sénatoriales. Il était soutenu que, pour ces campagnes, les candidats se déplacent beaucoup sans pouvoir être accompagnés de leur mandataire, que les dépenses sont essentiellement de menues dépenses de restauration et d'hébergement et portent sur des montants globaux faibles, de sorte qu'un unique manquement peut conduire à ce qu'une part substantielle des dépenses soit regardée comme irrégulière.

Toutefois, l'article L. 308-1 du code électoral, dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique rendue applicable à compter du premier renouvellement du Sénat suivant celui de septembre 2011, prévoit qu'est applicable aux élections sénatoriales l'ensemble des règles relatives au financement des campagnes électorales. Seule la règle relative au plafond des dépenses fait l'objet d'une adaptation particulière, expressément prévue dans ce même article L. 308-1. Le législateur n'a donc pas souhaité prévoir un régime particulier pour les élections sénatoriales.

Aussi, le Conseil a, après avoir jugé que le compte de campagne avait été rejeté à bon droit et qu'était caractérisé un manquement d'une particulière gravité en raison du caractère substantiel de l'obligation méconnue, dont le candidat ne pouvait ignorer la portée, et du montant et de la part des dépenses ainsi acquittées, a déclaré inéligible pour un an le candidat ayant effectué des dépenses directement postérieurement à la désignation du mandataire financier dans les cas suivants :

- 35,88 % des dépenses et 9,22 % du plafond dans la décision n° 2015-4926 SEN du 11 juin 2015 (Calvados) ;
- 84,56 % des dépenses et 32,95 % du plafond dans la décision n° 2015-4931 SEN du 11 juin 2015 (Gers) ;
- 20,80 % des dépenses et 19,46 % du plafond dans la décision n° 2015-4934 SEN du 11 juin 2015 (Cantal) ;

- 11,71 % des dépenses et 10,76 % du plafond dans la décision n° 2015-4941 SEN du 11 juin 2015 (Saône-et-Loire) ;
- 37,21 % des dépenses et 14,08 % du plafond dans la décision n° 2015-4920 SEN du 18 juin 2015 (Aveyron) ;
- 29,42 % des dépenses et 7,89 % du plafond dans la décision n° 2015-4946 SEN du 18 juin 2015 (Saône-et-Loire).

À l'inverse, le Conseil, après avoir confirmé le rejet du compte à bon droit par la CNCCFP, a jugé que le manquement d'une particulière gravité n'était pas caractérisé et que le candidat n'avait donc pas à être déclaré inéligible dans les cas suivants :

- 20,7 % des dépenses et 3,70 % du plafond dans la décision n° 2015-4919 SEN du 18 juin 2015 (Aveyron) ;
- 18,22 % des dépenses et 4,04 % du plafond dans la décision n° 2015-4921 SEN du 18 juin 2015 (Aveyron) ;
- 17,18 % des dépenses et 3,31 % du plafond dans la décision n° 2015-4935 SEN (Haute-Vienne) du 25 juin 2015.

Par ailleurs, le Conseil a également appliqué le même raisonnement dans des cas où l'irrégularité portait non sur l'engagement de dépenses par le candidat postérieurement à la désignation du mandataire financier mais sur l'absence de demande de remboursement des dépenses engagées avant la désignation du mandataire.

Ainsi, après avoir confirmé le rejet du compte à bon droit, le Conseil a considéré que le candidat n'avait pas à être déclaré inéligible dans les cas suivants :

- 20 % des dépenses et 3,89 % du plafond dans la décision n° 2015-4943 SEN du 11 juin 2015 (Ardennes) ;
- 23,44 % des dépenses et 5,66 % du plafond dans la décision n° 2015-4940 SEN du 25 juin 2015 (Allier) du 25 juin 2015.

Enfin, à l'occasion de l'examen d'une des saisines de la CCNCFP, le Conseil constitutionnel a été amené à préciser à quel moment la déclaration d'un mandataire financier devient effective et interdit au candidat de régler directement des dépenses.

Aux termes de la première phrase du premier alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral⁴⁰ : « *Le candidat déclare par écrit à la préfecture de son domicile le nom du mandataire financier qu'il choisit* ». L'article R. 39-1-A⁴¹ précise pour sa part dans son troisième alinéa que : « *La déclaration donne lieu à un récépissé adressé au candidat et à la personne mandatée* ». Compte tenu de ces dispositions, il était soutenu devant le Conseil constitutionnel que la déclaration d'un mandataire ne devenait effective qu'à compter de la date de délivrance du récépissé et que les dépenses effectuées antérieurement pouvaient être réglées directement par le candidat. La loi ayant instauré un régime uniquement déclaratif, le Conseil constitutionnel n'a pas suivi cette interprétation et a jugé que : « *les dépenses engagées par le candidat en vue de l'élection doivent être réglées par son mandataire financier à compter du jour où la déclaration a été faite par écrit à la préfecture et non à compter du jour où celle-ci a délivré le récépissé de cette déclaration au candidat* » (décision n° 2015-4921 SEN du 18 juin 2015 (Aveyron), cons. 4).

2.– La méconnaissance des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-6 « *Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières. L'intitulé du compte précise que le titulaire agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné* ».

Ainsi qu'il ressortait de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel a sanctionné la méconnaissance de certaines dispositions relatives au mandataire financier par une inéligibilité d'un an :

- pour l'omission par le candidat de la déclaration de son mandataire financier, alors que ce mandataire existait et avait effectivement ouvert un compte bancaire retraçant l'ensemble des recettes et dépenses⁴² ;
- pour le fait pour le mandataire financier d'ouvrir plusieurs comptes bancaires pour la campagne⁴³.

Le seul cas où le Conseil a considéré que l'erreur était formelle et ne justifiait pas qu'il soit prononcé une inéligibilité d'un an était celui d'un mandataire ayant

⁴⁰ Dans sa rédaction en vigueur lors des élections sénatoriales de septembre 2014.

⁴¹ Dans sa rédaction en vigueur lors des élections sénatoriales de septembre 2014.

⁴² Décision n° 2012-4696 AN du 22 février 2013 (A.N., Français établis hors de France, 7^{ème} circ.)

⁴³ Décisions n°s 2012-4709 AN du 1er mars 2013 (A.N., Français établis hors de France, 4^{ème} circ.), 2012-4711 AN du 12 avril 2013 (A.N., Français établis hors de France, 2^{ème} circ.) et 2013-4888 AN du 24 mai 2013 (A.N., Français établis hors de France, 9^{ème} circ.).

ouvert un compte bancaire unique mais ayant choisi un intitulé erroné pour ce compte⁴⁴.

Le Conseil constitutionnel avait été saisi par la CCNCFP de la situation de de M. Raymond Couderc, candidat aux élections sénatoriales dans l'Hérault, dont le mandataire financier avait financé les dépenses de la campagne électorale au moyen d'un compte bancaire qui avait été ouvert au préalable par le candidat et dont le mandataire n'était pas titulaire.

Dans sa décision n° 2015-4924 SEN du 22 mai 2015, le Conseil a jugé que « *si M. COUDERC a produit des pièces attestant de la modification de l'intitulé de ce compte, cette circonstance ne permet pas de considérer que le compte bancaire utilisé pour la campagne avait été ouvert par le mandataire* », et il en a conclu que le compte avait été rejeté à bon droit par la CNCCFP. Il a également prononcé une inéligibilité pour une durée d'un an, « *eu égard au caractère substantiel de l'obligation méconnue* ».

C. – L'office du Conseil constitutionnel dans le cadre d'une saisine par la CNCCFP

Dans sa décision n° 2015-4947 SEN du 25 juin 2015, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser certaines limites de sa compétence lorsqu'il est saisi de la situation d'un candidat dont le compte de campagne est rejeté par la CNCCFP.

Dans sa décision du 13 avril 2015, la CNCCFP ne s'était pas contentée de rejeter le compte du candidat. Elle avait également, dans les motifs de la décision, réformé le compte et fixé en conséquence tant dans les motifs que dans le dispositif de la décision le montant de la somme devant faire l'objet d'une dévolution en application de l'article L. 52-6 du code électoral.

Le candidat contestait devant le Conseil constitutionnel le montant de la dévolution fixée par la CNCCFP dans sa décision.

La jurisprudence constitutionnelle et administrative distingue traditionnellement le juge de l'élection à qui il revient de se prononcer sur la régularité des opérations électorales, et notamment sur l'inéligibilité éventuelle, et le juge des comptes de campagne, compétent pour statuer sur la légalité des décisions de la CNCCFP.

Le Conseil constitutionnel, juge de l'élection des parlementaires, est ainsi saisi en cas de contestation d'une élection ou en cas de saisine par la CNCCFP aux

⁴⁴ Décisions n° 2012-4744 AN du 22 février 2013 (A.N., Lot-et-Garonne, 1^{ère} circ.), 2012-4718 AN du 22 février 2013 (A.N., Lot-et-Garonne, 2^{ème} circ.) et 2012-4659 AN du 22 février 2013 (A.N., Lot-et-Garonne, 3^{ème} circ.).

fins de prononcé d'une décision d'inéligibilité. L'étanchéité de ces deux voies de recours avait pour conséquence que, s'il incombait au juge de l'élection de se prononcer sur les comptes afin d'apprécier si un candidat devait être déclaré inéligible, il ne devait tirer les conséquences de ses constatations quant à la régularité des comptes qu'en termes d'inéligibilité. Le législateur a toutefois souhaité éviter certaines conséquences pour le moins insatisfaisantes résultant de cette séparation stricte. La loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 a donc réécrit l'article L. O. 136-1 du code électoral afin de redessiner le rôle du Conseil constitutionnel en cas de saisine de la CNCCFP (et l'article L. 118-2 issu de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 en ce qui concerne le juge administratif). S'il appartient toujours au Conseil de prononcer une éventuelle inéligibilité, le dernier alinéa de l'article L.O. 136-1 prévoit également que : « *Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1* ». Il ressort des débats parlementaires que cette disposition a été introduite afin de répondre à une double difficulté pratique : un candidat dont le compte avait été invalidé par la CNCCFP mais pour lequel le Conseil constitutionnel jugeait au contraire son compte régulier devait revenir devant la CNCCFP pour obtenir le remboursement forfaitaire auquel il avait droit, tandis qu'un candidat déclaré inéligible par le Conseil constitutionnel qui considérait que son compte devait être rejeté alors que la CNCCFP avait précédemment validé ce compte ne voyait pas son remboursement forfaitaire remis en cause.

Le Conseil constitutionnel a considéré que cette évolution en ce qui concerne la compétence pour fixer le montant des remboursements forfaitaires prévus par l'article L. 52-11-1 ne devait pas pour autant l'amener à se reconnaître compétent pour réformer la décision de la CNCCFP en ce qui concerne le montant de la dévolution. Il a en effet pris en considération le fait que, lorsque le législateur a souhaité déroger à la séparation entre le juge de l'élection et le juge des comptes de campagne, il l'a fait expressément : les termes de l'article L.O 136-1 sont clairs et ne peuvent être entendus comme s'appliquant également au montant de la dévolution. En outre, contrairement à ce qui est expressément prévu pour l'élection présidentielle⁴⁵, le législateur n'a pas prévu que les décisions de la CNCCFP relatives aux comptes de campagne des candidats aux élections législatives et sénatoriales puissent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel.

⁴⁵ Au paragraphe III de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

Depuis la décision du 9 mai 1994 *Pierre-Bloch*⁴⁶, le Conseil d'État juge que la décision par laquelle la CNCCFP rejette un compte de campagne et saisit le Conseil constitutionnel n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle engagée devant le Conseil constitutionnel et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif⁴⁷. Compte tenu de cette jurisprudence, le Conseil d'État a déjà indiqué que, dans l'hypothèse où une décision du juge de l'élection invalidait un rejet de compte prononcé par la CNCCFP, il incombait au candidat de ressaisir celle-ci afin qu'elle prenne une nouvelle décision et, dans l'hypothèse où elle serait défavorable, de la contester devant le juge administratif⁴⁸.

En ce qui concerne la dévolution, il devrait donc en aller de même. Il appartiendra au candidat de faire naître une nouvelle décision administrative relative au montant de la dévolution avant de la contester devant le juge administratif.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé « *que, si le dernier alinéa de l'article L.O. 136-1 du code électoral charge le Conseil constitutionnel, lorsqu'il constate que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'a pas statué à bon droit, de fixer dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire dû au candidat en application de l'article L. 52-11-1 du même code, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, juge de l'élection, de se prononcer sur l'existence ou le montant d'un solde positif devant être dévolu en application du dernier alinéa de l'article L. 52-6 du code électoral* » (décision n° 2015-4947 SEN du 25 juin 2015 (Alpes-de-Haute-Provence)).

⁴⁶ CE, 2/6 SSR, 9 mai 1994, *Pierre Bloch*, n° 151788

⁴⁷ En revanche, le Conseil d'État admet la compétence du juge administratif pour connaître d'un recours contre une décision de la CNCCFP approuvant après réformation un compte de campagne pour une élection législative et fixant le montant de la dévolution due par le candidat (CE, 6/1 SSR, 10 avril 2009, *M. de la Verpillière*, n° 315011). Dans la mesure où le juge constitutionnel n'est pas saisi, le juge administratif est logiquement compétent pour contrôler la décision de la CNCCFP et pour réformer éventuellement le montant de la dévolution.

⁴⁸ CE., 1/6 SSR., 6 décembre 2006, *CNCCFP c/ Lefranc*, n° 294513.