

CONSEIL D'ETAT

statuant
au contentieux

N° 354110

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. H...

M. Raphaël Chambon
Rapporteur

M. Xavier de Lesquen
Rapporteur public

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la section du contentieux

Séance du 19 mars 2012
Lecture du 11 avril 2012

Vu la requête, enregistrée le 16 novembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par M. Roland H..., demeurant ... ; M. H... demande au Conseil d'Etat d'annuler le jugement du 17 octobre 2011 par lequel le tribunal administratif de Toulouse, sur la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, l'a déclaré inéligible pour une durée d'un an ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;

Vu le code électoral, notamment son article L. 118-3 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 ;

Vu la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Raphaël Chambon, Auditeur,

- les conclusions de M. Xavier de Lesquen, rapporteur public ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé (...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat (...) » ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 118-3 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique : « Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection 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 juge de l'élection 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 (...) » ; que M. H... soutient que ces dispositions méconnaissent le principe de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère et le principe de proportionnalité des peines qui découlent de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le principe d'égalité ainsi que l'article 34 de la Constitution ;

Considérant, en premier lieu, que contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions en litige ne sont pas entachées de rétroactivité ; que l'application des dispositions litigieuses aux seuls faits commis ultérieurement à leur entrée en vigueur ne crée pas par elle-même une rupture d'égalité entre les candidats aux élections cantonales du printemps 2011 ; que

si M. H... soutient qu'un candidat déclaré inéligible sur leur fondement serait inéligible à toutes les élections sauf à l'élection présidentielle, cette circonstance ne crée en tout état de cause pas davantage de rupture d'égalité ; que la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; qu'à défaut de soutenir qu'un tel droit ou une telle liberté serait affecté par une telle méconnaissance, M.H... ne peut utilement invoquer la méconnaissance par le législateur de la compétence qui lui est confiée par l'article 34 de la Constitution ;

Considérant, en second lieu, que si, en vertu du quatrième alinéa de l'article L. 118-3 du code électoral, l'inéligibilité déclarée sur le fondement des premier à troisième alinéas de cet article « est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections », la déclaration d'inéligibilité d'un candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ou qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 est une simple faculté dont dispose le juge de l'élection, qui doit prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce pour apprécier si le manquement justifie que le candidat soit déclaré inéligible ; que le juge de l'élection ne déclare inéligible un candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit qu'en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales ; qu'en outre, l'inéligibilité prononcée n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision d'inéligibilité ; que, dès lors, ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de proportionnalité des peines ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la question soulevée, qui n'est pas nouvelle, ne présente pas un caractère sérieux ; qu'ainsi, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée, le moyen tiré de ce que l'article L. 118-3 du code électoral porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution doit être écarté ;

Sur les autres moyens :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-12 du code électoral : « 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. (...) 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. (...) / 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 (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 52-15 du même code: « La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. / (...) 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 (...) » ;

Considérant que le compte de campagne de M. H..., candidat aux élections qui se sont déroulées les 20 et 27 mars 2011 en vue de la désignation du conseiller général du canton de Cahors-Sud (Lot), a été rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans sa décision du 4 juillet 2011 pour défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ;

Considérant que, si M. H... ne conteste pas en appel les motifs par lesquels les premiers juges ont estimé que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a saisi à bon droit le juge de l'élection, il se prévaut des dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral pour soutenir qu'elles font obstacle au prononcé de son inéligibilité ;

Considérant, que les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 118-3 du code électoral dans leur rédaction antérieure à la loi du 14 avril 2011 ne sont pas applicables au présent litige dès lors que la date de la décision par laquelle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté son compte de campagne pour défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, qui est la date à laquelle le manquement sanctionné, qui pouvait être régularisé jusqu'à l'intervention de cette décision, doit être regardé comme constitué, est postérieure à l'entrée en vigueur de cette loi ;

Considérant qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 118-3 dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2011, le juge de l'élection, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, 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 du même code ; 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 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'alors que le compte de campagne de M. H... faisait état de dépenses d'un montant de 3853 euros et de recettes d'un montant de 3861 euros et que M. H... a obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés, il n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, en méconnaissance des dispositions citées ci-dessus de l'article L. 52-12 du code électoral ; qu'il résulte cependant également de l'instruction que M. H... avait pris les dispositions nécessaires pour que son compte

soit présenté par un membre de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés et que l'omission survenue est entièrement imputable à son mandataire financier ; que par ailleurs le montant des recettes et dépenses du compte présentait un caractère limité et qu'il ne résulte pas de l'instruction que le compte présente d'autres irrégularités ; que, par suite, le manquement de M. H... aux dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral ne justifie pas que le candidat soit déclaré inéligible ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. H... est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse l'a déclaré inéligible pour une durée d'un an ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. H...

Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Toulouse du 17 octobre 2011 est annulé.

Article 3 : La saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est rejetée.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. Roland H... et à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel, au Premier ministre et au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.

Délibéré dans la séance du 19 mars 2012 où siégeaient : M. Philippe Martin, Président adjoint de la Section du Contentieux, Président ; Mme Christine Maugüé, M. Christophe Chantepy, Présidents de sous-section ; M. Denis Piveteau, M. Yves Doutriaux, M. François Delion, M. Mattias Guyomar, Conseillers d'Etat ; M. Didier Ribes, Maître des Requêtes et M. Raphaël Chambon, Auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 11 avril 2012.

Le Président :
Signé : M. Philippe Martin

L'Auditeur-rapporteur :
Signé : M. Raphaël Chambon

Le secrétaire :
Signé : Mme Joëlle Garreau

La République mande et ordonne au Premier ministre, au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chacun en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire