CONSEIL D'ETAT**Section de l'intérieur**

N° 388.003**M. LE ROY,
Rapporteur****EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS****DE L'ASSEMBLEE GENERALE****Séance du jeudi 31 octobre 2013****AVIS****sur les modalités d'imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux campagnes dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques**

Le Conseil d'Etat, saisi par le Gouvernement de la question de savoir comment s'imputent sur un compte de campagne, le cas échéant, les dépenses exposées par les candidats, avant d'élire au scrutin de liste des conseillers municipaux, à l'occasion d'élections dites « primaires » organisées par des partis politiques en vue de l'investiture de leurs candidats et, plus particulièrement, des questions suivantes :

1° Dans l'hypothèse où une liste pour les élections municipales comprendrait un candidat n'ayant pas remporté les élections primaires organisées par son parti, les recettes perçues et les dépenses exposées en vue de sa promotion vis-à-vis des électeurs au cours de l'élection primaire doivent-elles être intégrées dans le compte de campagne de ladite liste ou y a-t-il lieu de considérer qu'elles ne relèvent pas des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral qui prévoit que doivent être retracées les recettes et les dépenses perçues, engagées ou effectuées par le candidat tête de liste ou pour son compte ?

2° Dans le cas particulier des élections municipales organisées à Paris, Lyon et Marseille :

a) Les recettes perçues et les dépenses exposées par le vainqueur de la primaire organisée pour la désignation du candidat aux fonctions de maire de la ville doivent-elles être imputées sur les comptes de campagne établis au niveau des arrondissements et des secteurs ? Selon quelle clé de répartition ces recettes et dépenses doivent-elles être réparties entre les listes d'arrondissement ou de secteur ? Cette clé peut-elle être fixée par le candidat ou le parti organisateur ou bien doit-elle être regardée comme découlant implicitement de la loi ?

b) Y a-t-il lieu de retracer également les sommes perçues et exposées par des candidats qui n'ont pas remporté la primaire mais qui sont inscrits sur une liste d'arrondissement ou de secteur ? Selon quelles modalités ?

Vu le code électoral, notamment ses articles L. 52-4 à L. 52-13 ;

**EST D'AVIS,
SOUS RESERVE DE L'APPRECIATION SOUVERAINE DU JUGE ELECTORAL, DE
REPONDRE DANS LE SENS DES OBSERVATIONS QUI SUIVENT :**

En vertu de l'article L. 52-12 (premier alinéa) 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. 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.* »

Il résulte de ces dispositions que les recettes et les dépenses à prendre en compte pour leur application sont celles qui ont été, respectivement, perçues et engagées ou effectuées, en vue de l'élection, soit par le candidat ou candidat tête de liste, soit pour le compte de celui-ci et que sont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement à son profit et avec l'accord de celui-ci par les personnes physiques et les partis politiques qui lui apportent leur soutien.

1) Sur la première question :

D'une part, pour appliquer à un scrutin de liste les dispositions du code électoral relatives aux recettes et dépenses électorales à retracer dans le compte de campagne (article L. 52-12 du code électoral), au plafonnement de ces dépenses (article L. 52-11) ou à leur remboursement forfaitaire (article L. 52-11-1), la jurisprudence du Conseil d'Etat ne distingue pas entre les dépenses selon qu'elles ont été engagées par le candidat tête de liste ou par ses colistiers (voir, par exemple, Gourlot, 27 juin 2005 req. n° 272551). Il en va de même, par application de l'article L. 52-13 du code électoral, lorsque les colistiers ont, avant le premier ou avant le second tour du scrutin, « agi séparément avant de figurer sur une même liste ». Les dépenses de la nouvelle liste, parfois dite « fusionnée », sont « totalisées et décomptées comme faites au profit de cette liste lorsqu'elle a été constituée avant le premier tour. »

D'autre part, il a été jugé, dans le cadre d'une élection primaire organisée par un parti politique en vue de l'investiture de son ou ses candidats, que les dépenses d'un candidat ayant eu pour but de promouvoir et de favoriser auprès des adhérents de son parti politique sa candidature à l'investiture de ce parti ne sont pas engagées ou effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs ; par conséquent, elles n'ont pas à figurer au compte de campagne que ce candidat doit tenir en application de l'article L. 52-12 du code électoral (Elections municipales d'Argenteuil, 23 juillet 2009, n° 322425).

Il résulte de ce qui précède que les dépenses faites par un candidat, lors d'une campagne en vue d'une élection primaire avant son investiture par un parti politique, ne peuvent s'ajouter, pour l'application de l'article L. 52-12 du code électoral, aux dépenses de la campagne postérieure à cette investiture que pour autant que les premières dépenses puissent être regardées comme engagées ou effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs lors de l'élection, et non de l'obtention des suffrages des seuls adhérents du parti politique auquel appartient le candidat en vue de son investiture.

Tel est le cas des dépenses faites par un candidat à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs de la circonscription de l'élection.

Par conséquent, les dépenses engagées ou effectuées à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs doivent être regardées comme engagées en vue de l'élection. Tel est, d'ailleurs, le sens de la position prise par le Conseil constitutionnel sur le guide établi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en vue de l'élection présidentielle de 2012.

Il y a dès lors en principe lieu, lorsqu'une liste regroupe des candidats ayant d'abord agi séparément dans le cadre de la compétition organisée en vue d'une élection primaire, de totaliser et de décompter, ainsi que le prévoit l'article L. 52-13 du code électoral, les dépenses de leurs campagnes respectives à l'occasion de cette élection primaire dans le compte de campagne du candidat à l'élection en vue de laquelle l'élection primaire a été organisée.

2) Sur la seconde question :

Dans le silence de la loi et sans préjudice de l'appréciation qui sera celle du juge électoral, la seconde question conduit à s'interroger sur le cas particulier des élections municipales dans les villes de Paris, Lyon et Marseille.

a) Il n'y a pas lieu de répartir les dépenses faites par un candidat et les recettes perçues par lui au cours de la campagne organisée en vue d'une élection primaire entre les listes se réclamant de ce candidat dans les différents arrondissements ou secteurs de la ville.

La répartition des dépenses exposées et des recettes perçues par le candidat investi à la suite de l'élection primaire, entre des listes se présentant dans des arrondissements ou secteurs autres que celui où il est lui-même candidat, se heurterait en effet aux règles d'imputabilité fixées par l'article L. 52-12 du code électoral.

En raison de la chronologie et de la non identité des personnes, les dépenses exposées et les recettes perçues lors d'une élection primaire par le candidat investi ne peuvent être regardées sans artifice :

- ni comme ayant recueilli l'accord de listes (d'ailleurs formées après l'élection primaire) sur lesquelles ce candidat ne figure pas,
- ni comme exprimant (avant même l'investiture du vainqueur de l'élection primaire) son soutien à ces listes,
- ni surtout comme exposées directement au profit de ces listes.

Cette solution, qu'imposent l'état du droit et la lettre de l'article L. 52-12 du code électoral reflète l'inadaptation de la législation applicable à la place prise par les élections primaires ouvertes dans les processus électoraux. Cette inadaptation et l'exigence de sécurité juridique des opérations électorales appellent une intervention du Parlement en vue de compléter, pour l'avenir, une législation qui ne prend pas en compte l'impact du développement récent des élections primaires.

b) Les règles d'imputation posées par l'article L. 52-12 du code électoral peuvent en revanche trouver à s'appliquer lorsque des dépenses ont été exposées à l'occasion d'une élection primaire par un candidat figurant ultérieurement, lors de l'élection municipale, sur une liste d'arrondissement ou de secteur. En pareil cas, cette imputation ne peut être retenue que pour la seule liste dont ce candidat est membre.

Les dépenses exposées par ce candidat en vue de l'élection primaire, dès lors qu'elles se rapportent à l'ensemble de l'électorat (et non, par exemple, aux seuls adhérents d'un parti) ont ainsi vocation à être imputées sur le compte de campagne de la liste sur laquelle il figure.

En effet les conditions fixées par l'article L. 52-12 du code électoral (soutien apporté par l'ordonnateur de la dépense, accord du candidat, lien direct avec l'élection) paraissent réunies, dès lors que le candidat à l'élection primaire se trouve être membre de la liste de l'arrondissement ou du secteur.

Mais cette imputation devrait être limitée au seul arrondissement ou secteur où l'intéressé se présente. Comme il a été dit au *a)*, la loi ne permet pas d'imputer des dépenses d'un candidat à une élection primaire sur le compte de campagne de listes sur lesquelles il ne figure pas et qui se présentent dans d'autres arrondissements ou secteurs que le sien, quand bien même ces listes seraient investies par le même parti politique ou se réclameraient de la personnalité de ce candidat.

Les dépenses faites à l'occasion d'une élection primaire ouverte ne devraient être imputées qu'à concurrence de leur effet utile dans l'arrondissement ou le secteur concerné, c'est-à-dire pour la fraction correspondant à la part de la population de cet arrondissement ou secteur dans la population de la commune. La campagne en vue d'une élection primaire ouverte visant tout l'électorat d'une commune, les dépenses y afférentes ne peuvent en effet être regardées comme touchant l'électorat de l'arrondissement ou du secteur qu'à proportion du poids démographique de celui-ci dans la population de la commune.

c) Si plusieurs candidats à une élection primaire ouverte figuraient sur une même liste d'arrondissement ou de secteur en vue de l'élection des conseillers municipaux, il y aurait lieu d'imputer au compte de campagne de cette liste, pour la part de ces dépenses qui vient d'être définie, la somme des dépenses exposées par ces candidats pour des actions visant l'ensemble de l'électorat de la commune à l'occasion de la campagne en vue de l'élection primaire.

Il n'y aurait lieu d'adopter une solution différente ni selon que le candidat ayant concouru en vue de l'élection primaire a été ou non le vainqueur de celle-ci, ni selon que le candidat ayant concouru en vue de cette élection figure, en vue de l'élection des conseillers municipaux, sur une liste d'arrondissement ou de secteur en tête de celle-ci ou à un autre rang.

L'inadaptation de la législation comme l'exigence de sécurité juridique conduisent le Conseil d'Etat à réitérer le souhait que le Parlement vienne clarifier et, le cas échéant, modifier le droit applicable aux recettes perçues et dépenses exposées à l'occasion d'élections primaires.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 31 octobre 2013.

Le Vice-Président du Conseil d'Etat,

Signé : J.M. SAUVÉ

Le Président adjoint,
Rapporteur,

Signé : T. LE ROY,

Le Secrétaire Général Adjoint du Conseil d'Etat,

Signé : M. SCHLESINGER

CERTIFIE CONFORME :

La Secrétaire de la Section de l'administration,

Signé : Valérie VELLA