

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la requête, présentée pour M. Nicolas SARKOZY, domicilié à Paris, enregistrée le 10 janvier 2013 au secrétariat général du Conseil constitutionnel et tendant à l'annulation de la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en date du 19 décembre 2012 ayant rejeté son compte de campagne, ordonné la restitution de l'avance forfaitaire de 153 000 euros et le versement au Trésor public d'une somme de 363 615 euros ;

Vu la décision attaquée ;

Vu les mémoires en défense, enregistrés comme ci-dessus les 21 février, 9 et 30 avril, 29 mai, 4 et 11 juin 2013, présentés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

Vu les mémoires en réplique présentés pour M. Nicolas SARKOZY par Me Philippe Blanchetier, avocat au barreau de Paris enregistrés comme ci-dessus les 20 mars, 19 avril, 24 mai, 4, 27 et 28 juin 2013 ;

Vu la demande d'intervention présentée par M. Raymond Avrillier, enregistrée comme ci-dessus le 2 janvier 2013 ;

Vu la demande d'intervention présentée par M. René Hoffer, enregistrée comme ci-dessus le 24 janvier 2013 ;

Vu la lettre de M. Christian Frémont, ancien directeur du cabinet du Président de la République, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 13 mai 2013 ;

Vu la lettre de Mme Sylvie Hubac, directrice du cabinet du Président de la République, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 13 mai 2013 ;

Vu la lettre de M. Bernard Carayon, maire de Lavar, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 14 mai 2013 ;

Vu les lettres de M. Jean-François Copé, président de l'Union pour un mouvement populaire, en réponse aux mesures d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrées les 14 et 23 mai 2013 ;

Vu la lettre de M. Henri Proglio, président directeur général d'EDF, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 15 mai 2013 ;

Vu la lettre de M. Dominique Duhamel, président du directoire de la société Parc du Futuroscope, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 15 mai 2013 ;

Vu la lettre de M. Hubert Falco, maire de Toulon, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 16 mai 2013 ;

Vu la lettre de M. Pierre Giacometti, président de la SAS Giacometti-Péron, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 23 mai 2013 ;

Vu la lettre de M. Patrick Buisson, président de la SARL Publi-Opinion, en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 23 mai 2013 ;

Vu la lettre du Premier ministre en réponse à une mesure d'instruction du Conseil constitutionnel, enregistrée le 3 juin 2013 ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

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

Vu l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, modifié en dernier lieu par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 ;

Vu le code électoral ;

Vu le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales ;

Me Blanchetier pour M. SARKOZY ayant été entendu à l'audience du 18 juin 2013 ;

Les rapporteurs ayant été entendus ;

1. Considérant que M. René Hoffer et M. Raymond Avrillier ont demandé à intervenir dans la présente instance ; qu'ils ne justifient toutefois pas d'un intérêt leur donnant qualité pour intervenir ; que, dès lors, ces demandes doivent, en tout état de cause, être rejetées ;

2. Considérant qu'aux termes des cinquième et sixième alinéas du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 : « La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve, rejette ou réforme, après procédure contradictoire, les comptes de campagne et arrête le montant du remboursement forfaitaire prévu au V du présent article... Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public... » ; qu'aux termes du troisième alinéa du paragraphe III du même article : « Les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnées au II du présent article peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel par le candidat concerné, dans le mois suivant leur notification... » ; qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa du paragraphe V du même article : « Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation définitive de ce compte. Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du deuxième alinéa du II du présent article, qui n'ont pas déposé leur compte de campagne au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs. Dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités » ; que le plafond des dépenses électorales est, en application des dispositions combinées du deuxième alinéa du paragraphe II du même article et du décret du 30 décembre 2009 susvisé, fixé à 22 509 000 euros pour chacun des candidats présents au second tour ;

3. Considérant que le compte de campagne déposé par M. SARKOZY comporte un montant de dépenses de 21 339 664 euros et un montant de recettes de 21 459 931 euros ; que, sur le fondement des dispositions précitées, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, par une décision du 19 décembre 2012, réformé ce compte, en arrêtant le total des dépenses à 22 872 615 euros et le total des recettes à 22 896 007 euros ; qu'elle a rejeté le compte, faisant ainsi obstacle au remboursement forfaitaire des dépenses électorales de M. SARKOZY et imposant la restitution de l'avance forfaitaire de

153 000 euros dont il avait bénéficié en tant que candidat à l'élection du Président de la République ; que la commission a fixé à 363 615 euros la somme, égale au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales qu'elle avait constaté, que M. SARKOZY est tenu de verser au Trésor public ; que M. SARKOZY demande au Conseil constitutionnel la réformation de cette décision ;

– SUR LES DÉPENSES ENGAGÉES EN VUE DE L'ÉLECTION :

4. Considérant qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 52-12 et L. 52-4 du code électoral, rendus applicables à l'élection présidentielle par le paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, le compte de campagne retrace l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou pour son compte pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection ; que la date à laquelle le candidat a déclaré sa candidature n'est pas de nature à priver de leur éventuel caractère électoral les dépenses intervenues antérieurement à cette déclaration ;

. En ce qui concerne les réunions tenues par M. Guaino :

5. Considérant que la commission a réintégré au compte de campagne le coût afférent à l'organisation de huit réunions publiques tenues par M. Henri Guaino entre le 22 octobre 2011 et le 10 février 2012, pour un montant de 17 752 euros ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction que ces réunions ont eu pour objet principal de présenter des éléments de bilan du mandat de M. SARKOZY, d'appeler à la candidature de M. SARKOZY et de promouvoir celle-ci ; que, compte tenu des fonctions exercées alors par M. Guaino à la Présidence de la République et de la publicité donnée à ces réunions, elles n'ont pu avoir lieu sans l'assentiment du futur candidat ; que, par suite, la commission était fondée à procéder, en raison de leur caractère électoral, à la réintégration des sommes dont il s'agit ;

. En ce qui concerne le tirage exceptionnel du numéro spécial du « magazine de l'Union » :

7. Considérant que « Le magazine de l'Union » est un organe de presse destiné à l'information des adhérents de l'Union pour un mouvement populaire (UMP) ; qu'au premier trimestre 2012, un numéro spécial de ce magazine, intitulé « 5 ans d'action au service des Français » et

consacré au bilan du mandat du chef de l'État, a fait l'objet, outre le tirage habituel, d'une impression exceptionnelle de 500 000 exemplaires ; que le surcoût de cette impression a été réintégré au compte de campagne par la commission pour un montant de 71 957 euros ;

8. Considérant que le coût de réalisation d'une publication bénéficiant du régime des organes de presse ne doit pas, en principe, figurer au compte de campagne d'un candidat ; que les dépenses d'un parti politique, durant l'année précédant l'élection du Président de la République, ne doivent être intégrées dans le compte de campagne du candidat qu'il soutient que si elles ont pour objet même de promouvoir sa candidature en vue de cette élection ; que la parution exceptionnelle en cause du « magazine de l'Union » avait pour seul objet de mettre en valeur le bilan de M. SARKOZY à la Présidence de la République ; que cette parution doit, eu égard à son contenu et aux conditions de sa diffusion, être regardée comme ayant été réalisée en vue de l'élection présidentielle ; qu'ainsi la commission était en l'espèce fondée à procéder à la réintégration contestée ;

. En ce qui concerne les frais d'impression de tracts :

9. Considérant que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a ajouté au compte de campagne, pour un montant de 36 005 euros, les dépenses afférentes à quatre tracts diffusés par l'Union pour un mouvement populaire à partir de novembre 2011, dont elle a estimé le contenu manifestement électoral ; que si M. SARKOZY admet la réintégration au compte des dépenses engagées au titre du tract intitulé « ce que le PS pense de François Hollande », il soutient que les trois autres étaient relatifs à la campagne des élections législatives ; qu'il en va ainsi, eu égard à son contenu, du tract intitulé « le marchandage PS – Verts sur le nucléaire » ; qu'il y a lieu, dès lors, de fixer à 28 745 euros le montant des dépenses devant être réintégrées à ce titre ; que le requérant est fondé à demander que la décision de la commission soit réformée dans cette mesure ;

. En ce qui concerne les prestations des cabinets Giacometti-Péron et Publi-Opinion :

10. Considérant que l'Union pour un mouvement populaire a conclu avec les cabinets Giacometti-Péron et Publi-Opinion, pour la période allant du 15 février au 30 juin 2012, deux contrats d'un montant respectif de 142 623 euros et 95 067 euros ayant pour objet des prestations portant sur l'analyse de l'opinion et le conseil stratégique en vue de la préparation des élections présidentielle et législatives ; que le candidat a

inscrit sur son compte de campagne une somme égale au tiers du montant du contrat conclu avec le cabinet Giacometti-Péron, soit 47 541 euros, et aux deux tiers du montant de celui conclu avec le cabinet Publi-Opinion, soit 63 378 euros, au motif que ces ratios correspondraient à la part des prestations consacrées à l'élection présidentielle, le reste étant destiné à la préparation des élections législatives ; que la commission a estimé que la totalité des dépenses afférentes à ces deux contrats devait être imputée à l'élection présidentielle ;

11. Considérant, d'une part, qu'eu égard aux éléments produits par le candidat et par le cabinet Publi-Opinion au cours de l'instruction devant le Conseil constitutionnel, les prestations de ce cabinet portent, comme le soutient le requérant, pour 11/19^{èmes} sur la période antérieure à l'élection présidentielle et, pour 8/19^{èmes} sur la période postérieure à cette date et relative aux élections législatives ; que, dès lors, il convient de retenir le montant de 63 378 euros inscrit par le candidat à son compte en ce qui concerne le contrat conclu avec le cabinet Publi-Opinion ;

12. Considérant, d'autre part, qu'aucun des éléments produits par le candidat ou par le cabinet Giacometti-Péron sur les soixante-trois réunions antérieures au second tour de l'élection présidentielle, tenues avec ce cabinet, n'établit qu'elles ont porté sur les élections législatives ; que, dès lors, les dépenses afférentes à ces réunions doivent être intégrées dans le compte du candidat ; qu'il ne peut en revanche en aller de même pour les dépenses afférentes aux sept réunions tenues postérieurement à cette date qui ne pouvaient qu'avoir trait aux élections législatives ; que ces dernières réunions correspondent à 10 % de l'ensemble des réunions ; qu'ainsi seules 90 % des dépenses du contrat avec le cabinet Giacometti-Péron, soit 128 360 euros, doivent être inscrits dans le compte ; que le candidat ayant seulement inscrit la somme de 47 541 euros, il convient d'ajouter la somme de 80 819 euros ;

. En ce qui concerne la réunion publique organisée à Villepinte :

13. Considérant que les dépenses engagées à l'occasion de la réunion publique organisée à Villepinte le 11 mars 2012 se sont élevées à un total de 3 042 355 euros ; que le candidat a inscrit à son compte de campagne une somme de 1 538 037 euros, correspondant à 50,4 % de ce montant, en invoquant la tenue, dans la matinée, d'un « conseil national extraordinaire » de l'Union pour un mouvement populaire consacré à la préparation des élections législatives ; que la commission a estimé qu'il convenait d'imputer au compte de campagne 80 % des dépenses relatives à l'organisation de cette manifestation et 95 % des dépenses de transport, soit

un total de 2 601 902 euros ; qu'elle a, par suite, réintégré au compte de campagne une somme de 1 063 865 euros ;

14. Considérant qu'il résulte de l'instruction que, si un conseil national extraordinaire de l'Union pour un mouvement populaire s'est effectivement tenu le 11 mars 2012 au matin, sa durée n'a pas excédé une heure et qu'il a réuni, au maximum, 5 000 personnes, alors que la réunion ouverte au public qui l'a suivi a rassemblé au moins 50 000 personnes ; que ni le candidat ni l'Union pour un mouvement populaire n'ont, dans le cadre des mesures d'instruction décidées par le Conseil constitutionnel, produit de document relatif à ce conseil national extraordinaire établissant que les thèmes abordés et les interventions avaient alors trait aux élections législatives et non à l'élection présidentielle ; qu'ils n'ont pas davantage justifié de dépenses propres à ce conseil national extraordinaire ; que, si M. SARKOZY fait valoir que le coût moyen d'organisation d'un conseil national de l'UMP serait de l'ordre de 800 000 euros, cette allégation ne permet pas à elle seule, eu égard à l'importance respective des deux manifestations organisées le 11 mars 2012, de remettre en cause le partage retenu par la commission ; qu'ainsi la commission était fondée à procéder à la réintégration contestée ;

. En ce qui concerne le site internet du candidat :

15. Considérant que le développement du site internet du candidat a fait l'objet d'un contrat conclu entre l'Union pour un mouvement populaire et un prestataire de services informatiques pour un montant de 1 050 088 euros, réparti en six postes distincts ; que le candidat a appliqué à chacun de ces postes un coefficient, afin de tenir compte du fait que le site devait être utilisé, après l'élection, au bénéfice de ce parti politique ; qu'il a fixé à 20 % le coefficient du poste relatif à la réalisation proprement dite du site ; que la commission a fixé ce coefficient à 50 % et réintégré en conséquence la somme de 175 453 euros dans le compte ;

16. Considérant que, pour contester la décision sur ce point, le requérant se borne à soutenir qu'un taux de 20 % a été admis pour un autre poste, relatif aux applications pour téléphone portable ; qu'il ne résulte pas de l'instruction que le ratio retenu par la commission pour le poste relatif à la réalisation du site serait, compte tenu de l'importance de la prestation exécutée pour la campagne du candidat, surévalué ; que, par suite, la commission était fondée à procéder à la réintégration contestée ;

. En ce qui concerne les dépenses relatives aux manifestations publiques auxquelles a participé M. SARKOZY :

17. Considérant que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a estimé que les dépenses afférentes à huit manifestations publiques auxquelles M. SARKOZY a participé antérieurement à sa déclaration de candidature, dont elle ne s'est pas estimée en mesure d'établir le coût, auraient dû figurer pour partie au compte de campagne compte tenu du caractère électoral que ces manifestations avaient revêtu ;

18. Considérant que la législation relative au financement des campagnes électorales n'a ni pour objet ni pour effet de limiter les déplacements du Président de la République non plus que sa participation à des manifestations publiques s'inscrivant dans l'exercice de sa charge ; que les dépenses relatives aux manifestations auxquelles il participe n'ont à figurer au compte de campagne que s'il apparaît que celles-ci ont revêtu un caractère manifestement électoral ;

19. Considérant que, parmi les huit manifestations en cause, la réunion à l'Élysée pour le troisième anniversaire du Fonds stratégique d'investissement le 17 novembre 2011, l'inauguration du salon des entrepreneurs à Paris le 1^{er} février 2012, les cérémonies des vœux à Chasseneuil-du-Poitou le 5 janvier 2012 et à Lyon le 19 janvier 2012, les interventions au Tricastin le 25 novembre 2011 et à Fessenheim le 9 février 2012 sur le thème de la filière nucléaire ainsi que l'intervention à Lavaur le 7 février 2012 sur la politique familiale, peuvent être regardées comme se rapportant à l'exercice du mandat présidentiel ; qu'en revanche, il n'en va manifestement pas de même de la réunion publique organisée à Toulon le 1^{er} décembre 2011 compte tenu de l'implication de l'Union pour un mouvement populaire dans cette manifestation, de l'ampleur du public convié, comprenant notamment des adhérents et sympathisants de l'UMP, des modalités d'aménagement des locaux et des moyens de communication déployés ;

20. Considérant que, du fait du caractère électoral de cette réunion publique à Toulon, il y a lieu de réintégrer au compte de campagne les dépenses afférentes à cette réunion, déduction faite des frais de protection et de transport attachés à l'exercice du mandat du Président de la République ; qu'il résulte des mesures d'instruction auxquelles a procédé le Conseil constitutionnel que les dépenses propres à la réunion elle-même s'établissent à 155 715 euros ;

21. Considérant qu'il n'y a pas lieu de réformer les montants non contestés de dépenses et recettes retenus par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

– SUR LES CONSÉQUENCES À TIRER DES IRRÉGULARITÉS CONSTATÉES :

22. Considérant qu'au vu des réformations opérées par la présente décision, le compte de campagne de M. SARKOZY s'établit en dépenses, à 22 975 118 euros et, par voie de conséquence, en recettes, à 23 094 932 euros ;

23. Considérant qu'en premier lieu, les montants ainsi arrêtés résultent de la réintégration à hauteur de 1 669 930 euros de dépenses que le candidat n'avait pas ou avait insuffisamment fait figurer dans son compte de campagne, soit 7,8 % de plus que le montant des dépenses qu'il a déclarées et 7,4 % du plafond de dépenses autorisées ; qu'en deuxième lieu, parmi les dépenses qui auraient dû figurer au compte de campagne du fait de leur caractère électoral, celles relatives à la réunion publique tenue à Toulon par M. SARKOZY antérieurement à sa déclaration de candidature n'ont fait l'objet d'aucune refacturation par l'État ; qu'elles ont ainsi été financées irrégulièrement, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle en vertu du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, qui prohibe, sous quelque forme que ce soit, la participation des personnes morales autres que les partis ou groupements politiques au financement de la campagne électorale d'un candidat ; qu'en troisième lieu, le montant arrêté des dépenses électorales de M. SARKOZY excède de 466 118 euros, soit 2,1 %, le plafond autorisé ;

24. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de M. SARKOZY ; qu'en application des dispositions précitées de la loi du 6 novembre 1962, dès lors que le compte de M. SARKOZY est rejeté, celui-ci n'a pas droit au remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral et doit en conséquence restituer au Trésor public l'avance forfaitaire de 153 000 euros qui lui a été versée ; que, s'il résulte des mêmes dispositions que, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques fixe une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public, le

montant de ce versement, qui présente le caractère d'une sanction, ne saurait être augmenté à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission ; qu'il n'y a dès lors pas lieu de modifier le montant arrêté par la commission dans sa décision,

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les demandes de MM. René Hoffer et Raymond Avrillier sont rejetées.

Article 2 : Après réformation, le compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY s'établit en dépenses à 22 975 118 euros et en recettes à 23 094 932 euros. Il est arrêté comme suit :

Dépenses (en euros)			Recettes (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par le Conseil constitutionnel		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par le Conseil constitutionnel
I– dépenses payées par le mandataire financier :	16 456 826	16 426 930	I– recettes perçues par le mandataire financier, dont :	16 577 093	16 546 744
			– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)	10 691 775	10 661 426
			– versements définitifs des partis politiques	5 817 956	5 817 956
			– dons de personnes physiques	67 362	67 362
			– autres recettes		
II– contributions des partis politiques			II– contributions des partis politiques		
– dépenses payées directement	4 879 736	6 323 771	– paiements directs	4 879 736	6 323 771
– concours en nature	1 722	41 482	– concours en nature	1 722	41 482
III– autres concours en nature	1 380	182 935	III– autres concours en nature	1 380	182 935
TOTAL DES DEPENSES	21 339 664	22 975 118	TOTAL DES RECETTES	21 459 931	23 094 932
Solde positif du compte	120 267	119 814			

Article 3 : La décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est réformée en ce qu'elle a de contraire à l'article 2.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête de M. SARKOZY est rejeté.

Article 5 : La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée à M. Nicolas SARKOZY, à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et au ministre de l'intérieur.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 4 juillet 2013 où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Hubert HAENEL et Mme Nicole MAESTRACCI.