

5 Rejet du compte de campagne et inéligibilité du candidat : premières applications du « paquet électoral » du 14 avril 2011

Cyrille BARDON,
avocat associé,
Cabinet Bardon & de Fay

CONTEXTE

Jusqu'en 2011, le Code électoral prévoyait que lorsque la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) rejetait le compte de campagne d'un candidat, elle devait saisir le juge de l'élection qui, s'il confirmait la décision de la Commission, pouvait prononcer l'inéligibilité du candidat. Cette inéligibilité était en fait automatique dès lors que l'exception de bonne foi se voyait interprétée très strictement par le juge, et n'était du reste pas admise pour les élections législatives.

Avec le « paquet électoral » du 14 avril 2011, le régime juridique de l'inéligibilité a été unifié et assoupli. Cette réforme, qui s'est appliquée rétroactivement aux contentieux en cours (CE, 4 juill. 2011, n° 338033, *Élections régionales d'Île-de-France* : *JurisData* n° 2011-013697), met fin au caractère automatique de l'inéligibilité en aval du rejet du compte de campagne (A). Elle laisse ainsi au juge le pouvoir d'apprécier si le manquement relevé doit donner lieu à l'inéligibilité du candidat (B).

COMMENTAIRES

A. - La fin de l'automatisme entre le rejet du compte de campagne et l'inéligibilité

Le juge de l'élection, lorsqu'il est saisi, doit d'abord vérifier que la CNCCFP a rejeté à bon droit le compte de campagne. C'est seulement lorsqu'il donne raison à la CNCCFP qu'il doit ensuite se prononcer sur l'inéligibilité du candidat.

Or, depuis la réforme, le principe est renversé. Si auparavant l'inéligibilité était prononcée sauf exception tirée de la bonne foi du candidat, l'inéligibilité quasi-automatique ne concerne plus désormais que les cas exceptionnels où peuvent être mis en évidence une fraude intentionnelle ou un manquement d'une particulière gravité.

La jurisprudence, qu'elle soit constitutionnelle ou administrative, n'a pas encore eu l'occasion de développer la notion de « volonté de fraude ». Le Conseil d'État a en revanche rapidement précisé que pour déterminer si un manquement est d'une « particulière gravité », il incombe au juge d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré (CE, 4 juill. 2011, *préc.*).

Le contentieux des élections législatives de juin 2012 a donné lieu à plusieurs déclarations d'inéligibilité par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a d'ailleurs repris une formulation de principe proche de celle du Conseil d'État : « 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 ».

Le juge ne retient pas l'inéligibilité du candidat sortant malgré le fait que le quotidien de la collectivité comportait

quelques encarts ayant une finalité électorale, correspondant donc à des dons interdits (Cons. const., déc. 29 nov. 2012, n° 2012-4603 AN : JO 1^{er} déc. 2012, p. 18906). L'inéligibilité n'est pas mieux prononcée contre le candidat qui a reçu des dons de personnes morales lorsque ceux-ci restent peu élevés (CE, 7 févr. 2013, n° 361758 : *JurisData* n° 2013-001873). À l'inverse, d'autres décisions sont venues illustrer le champ des manquements susceptibles de conduire à l'inéligibilité du candidat.

L'affaire *Huchon* l'avait révélé, les contentieux des législatives le confirment : après le rejet du compte (qui reste acquis) en raison d'un manquement, même conséquent, aux règles de fond (dons de personnes morales), le prononcé de l'inéligibilité par le juge n'est plus la règle. Il en va autrement des violations des règles de procédure.

B. - Les manquements susceptibles de donner lieu à l'inéligibilité du candidat

La violation de la règle du compte bancaire unique constitue un premier manquement qui donne lieu de manière quasi-systématique à l'inéligibilité du candidat, même s'il se présentait dans une circonscription législative regroupant plusieurs pays (Cons. const., déc. 15 févr. 2013, n° 2012-4551 AN : JO 19 févr. 2013, p. 2837).

Le juge sanctionne aussi de l'inéligibilité l'absence de mandataire financier pour régler la part substantielle des dépenses de campagne (Cons. const., déc. 15 févr. 2013, n° 2012-4633 AN : JO 19 févr. 2013, p. 2841). Les dépenses engagées par le candidat postérieurement à la désignation de son mandataire financier doivent rester faibles sans quoi le juge prononce l'inéligibilité (Cons. const., déc. 25 janv. 2013, n° 2012-4611/4612 AN : JO 26 janv. 2013, p. 1670). Le défaut de présentation du recueil de dons par le mandataire financier conduit à la même solution (Cons. const., déc. 8 févr.

2013, n° 2012-4667 AN : JO 20 févr. 2013, p. 2902), tout comme l'absence des justificatifs des recettes et des dépenses (Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4661 AN : JO 20 févr. 2013, p. 2900).

Sur le contenu du compte, il a été jugé que le défaut d'équilibre réel du compte constituait un manquement suffisant pour voir déclarer inéligible le candidat (Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4750 AN : JO 24 févr. 2013, p. 3170). L'inéligibilité est aussi prononcée lorsque les dons reçus excèdent le plafond fixé par l'article L. 52-8 (Cons. const., déc. 22 mars 2013, n° 2013-4806 AN : JO 26 mars 2013, p. 5083).

Par exemple aussi, peut être déclaré inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits. La jurisprudence estime d'ailleurs que le dépôt tardif du compte de campagne constitue en principe un manquement de nature à justifier l'inéligibilité (Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4752 AN : JO 24 févr. 2013, p. 3171). A fortiori, l'absence de dépôt du compte conduit à l'inéligibilité du candidat (Cons. const., déc. 25 janv. 2013, n° 2012-4676 AN : JO 26 janv. 2013, p. 1671), sauf lorsque le candidat a obtenu moins de 1 % des suffrages et n'a pas reçu de dons.

RECOMMANDATIONS

Si l'inéligibilité est devenue l'exception d'après le Code électoral, d'où une remise en cause bienvenue de l'automatisme entre rejet du compte et inéligibilité, l'étude de la jurisprudence postérieure à la réforme d'avril 2011 nous montre combien, malgré les évolutions textuelles, le juge de l'élection continue d'être exigeant sur certaines conditions de forme. L'équilibre de cette nouvelle jurisprudence pourrait être celui de la préservation des règles de procédure qui permettent un contrôle au fond, devenu plus équilibré, le rejet du compte constituant déjà une sanction, financière, importante.

En outre, le « paquet électoral » peut être regardé comme renforçant la portée de la sanction d'inéligibilité. D'une part,

l'inéligibilité peut désormais être prononcée pour une durée allant jusqu'à trois ans, et non plus un an. D'autre part, l'inéligibilité s'applique à toutes les catégories d'élections, et non plus seulement aux seules élections relevant de la catégorie de celle à l'occasion de laquelle a été prononcée l'inéligibilité.

Par suite, les candidats aux prochaines élections devront redoubler de vigilance quant au respect du formalisme imposé par le droit électoral financier.

Mots-Clés : Élections - Rejet compte de campagne - Inéligibilité

JurisClasseur : Administratif, Fasc. 80, 1132, 1134

Pour aller plus loin

TEXTES

- Code électoral (et notamment ses articles L. 118-3 et LO 136-1)
- L. organique n° 2011-410, 14 avr. 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs
- L. n° 2011-411, 14 avr. 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France
- L. n° 2011-412, 14 avr. 2011 portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence de la vie politique

JURISPRUDENCE

- CE, 4 juill. 2011, n° 338033, Élections régionales d'Île-de-France : JurisData n° 2011-013697
- CE, 11 avr. 2012, n° 354110, Hureaux : JurisData n° 2012-006954
- CE, 1^{er} juin 2012, n° 345026, Choquenot : JurisData n° 2012-011583
- CE, 13 juin 2012, n° 355270, CNCCFP c/ Marquet : JurisData n° 2012-012835
- CE, 17 oct. 2012, n° 357273, Remoué : JurisData n° 2012-023882

- CE, 7 févr. 2013, n° 361758 : JurisData n° 2013-001873
- Cons. const. déc. 29 nov. 2012, n° 2012-4603 AN
- Cons. const., déc. 25 janv. 2013, n° 2012-4676 AN
- Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4667 AN
- Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4750 AN
- Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4661 AN
- Cons. const., déc. 8 févr. 2013, n° 2012-4752 AN
- Cons. const., déc. 15 févr. 2013, n° 2012-4551 AN
- Cons. const., déc. 15 févr. 2013, n° 2012-4633 AN
- Cons. const., déc. 22 mars 2013, n° 2013-4780 AN
- Cons. const., déc. 22 mars 2013, n° 2013-4806 AN

BIBLIOGRAPHIE

- B. Maligner, Le financement de la campagne électorale : AJDA 2011, p. 2160
- B. Maligner, Absence de présentation du compte de campagne par un expert-comptable et dépôt du compte hors délai : AJDA 2012, p. 1558
- F. Potier, La modernisation du droit des élections par les trois lois du 14 avril 2011 du « paquet électoral » : JCP A 2011, 2242
- P. Türk, L'affaire Huchon : le mécanisme de question prioritaire de constitutionnalité en action : RFDA 2011, p. 723