

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE CLERMONT-FERRAND**

N° 2200190

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE
CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS
POLITIQUES

Mme Catherine Courret
Présidente rapporteure

M. Gilles Jurie
Rapporteur public

Audience du 29 mars 2022
Décision du 12 avril 2022

28-005-04-03
D

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Clermont-Ferrand

(1^{ère} chambre)

Vu la procédure suivante :

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a, le 28 janvier 2022, saisi le tribunal en application de l'article L. 52-15 du code électoral, sur le fondement de sa décision du 19 janvier 2022 rejetant le compte de campagne de M. Gérard Beaud et Mme Madeleine Romeuf, candidats à l'élection départementale générale organisée dans la circonscription des Gorges de l'Allier-Gévaudan (Haute-Loire) les 20 juin 2021 et 27 juin 2021 et décidant que les intéressés n'avaient pas droit au remboursement forfaitaire de l'Etat.

Elle soutient que :

- le compte de campagne n'a pas été présenté par un expert-comptable en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-12 III du code électoral alors que les candidats ont obtenu plus de 5 % des suffrages ;
- au surplus, les candidats ont payé directement 100 % du montant des dépenses du compte et 43 % du plafond légal des dépenses en méconnaissance de l'article L. 52-4 alinéa 3 du même code ;
- ces irrégularités justifient le rejet du compte de campagne et la saisine du juge de l'élection en application de l'article L. 52-15 du code électoral ;
- en application des dispositions de l'article L. 52-11-1 de ce code le remboursement n'est pas versé au candidat dont le compte de campagne est rejeté.

Par un mémoire en défense, enregistré le 24 mars 2022, M. Gérard Beaud et Mme Madeleine Romeuf, représentés par Me Eyraud, concluent à titre principal au rejet de la

saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à ce que leur compte de campagne soit approuvé, à titre subsidiaire, de juger qu'il n'y a pas lieu de les déclarer inéligibles en application des dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral et en outre de mettre à la charge de l'Etat une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- en ce qui concerne le règlement direct de l'intégralité des dépenses du compte : si M. Beaud a directement réglé des dépenses du compte sans l'intervention du mandataire financier c'est en raison de l'urgence et du contexte sanitaire dans lesquels la campagne électorale a été menée ; aucune intention frauduleuse ne saurait être caractérisée ; au vu de ces circonstances si le juge de l'élection retient le bien-fondé du rejet du compte de campagne il lui est demandé de tenir compte de leur bonne foi et de ne pas prononcer une sanction à leur encontre ;

- en ce qui concerne le manquement à l'obligation de visa des comptes de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables : ils ont agi en toute bonne foi en faisant application des directives données par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dès lors qu'ayant procédé au règlement de dépenses électorales à partir de leurs deniers propres ils ont considéré que leur compte ne présentait ni dépenses ni recettes et donc qu'il n'y avait pas lieu à saisir un expert-comptable ;

- les manquements qui ont été relevés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne peuvent, au regard des circonstances en l'espèce, être qualifiés de manquement d'une particulière gravité et donc d'entraîner leur inéligibilité dès lors qu'ils n'ont pas agi avec la volonté de se soustraire aux règles relatives au financement de la campagne électorale mais ont été dépassés par l'urgence entraînée par le dépôt tardif de leur candidature, urgence aggravée par le contexte de crise sanitaire ;

- il s'agissait pour eux de leur première campagne dans le cadre d'élections départementales, la méconnaissance des dispositions de l'article L 52-4 du code électoral ne traduit aucune volonté de fraude de leur part ;

- au cas d'espèce, le montant des dépenses et recettes du compte n'est pas très élevé ;

- le rejet du compte et l'absence de remboursement des frais suffisent sans qu'il y ait lieu de prononcer l'inéligibilité.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code électoral ;
- la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Courret,
- les conclusions de M. Jurie, rapporteur public,
- et les observations de Me Toupin, représentant M. Beaud et Mme Romeuf.

Considérant ce qui suit :

1. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a constaté, par une décision du 19 janvier 2022, que M. Gérard Beaud et Mme Madeleine Romeuf, candidats à l'élection départementale générale organisée dans la circonscription des Gorges de l'Allier-Gévaudan les 20 juin et 27 juin 2021, n'ont pas présenté leur compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables et, au surplus, ont méconnu les dispositions de l'article L. 52-4 alinéa 3 du même code. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, après avoir constaté ces irrégularités, a saisi le juge de l'élection en application des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral et a décidé que les intéressés n'avaient pas droit au remboursement forfaitaire de l'Etat.

Sur le rejet du compte de campagne :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 52-12 du code électoral : « *I.-Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11 est tenu d'établir un compte de campagne lorsqu'il a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés ou s'il a bénéficié de dons de personnes physiques conformément à l'article L. 52-8 et selon les modalités prévues à l'article 200 du code général des impôts. (...)/ II.- 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, notamment d'une copie des contrats de prêts conclus en application de l'article L. 52-7-1 du présent code, 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. III.-Le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables. Ce dernier met le compte de campagne en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises. Cette présentation n'est pas obligatoire : 1° Lorsque le candidat ou le candidat tête de liste n'est pas tenu d'établir un compte de campagne, en application du I du présent article ; /2° Ou lorsque le candidat ou le candidat tête de liste a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte de campagne n'excèdent pas un montant fixé par décret. Dans ce cas, il transmet à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à l'appui du compte de campagne, les relevés du compte bancaire ouvert en application de l'article L. 52-5 ou de l'article L. 52-6. ».*

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 52-4 du même code : « *Tout candidat à une élection déclare un mandataire conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée " le mandataire financier ". Un même mandataire ne peut être commun à plusieurs candidats. /Le mandataire recueille, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne. /Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection et antérieures à la date du tour de scrutin où elle a été acquise, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique. Les dépenses antérieures à sa désignation payées directement par le candidat ou à son profit, ou par l'un des membres d'un binôme de candidats ou au profit de ce membre, font l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurent dans son compte de dépôt. (...). ».*

4. En premier lieu, il résulte de l'instruction que le compte de campagne des candidats a été déposé le 14 septembre 2021 et faisait apparaître un montant de dépenses déclarées de 3 806 euros et un montant de recettes déclarées de 3 806 euros dont 3 806 euros d'apport personnel. Toutefois ce compte de campagne n'a pas été présenté par un expert-comptable alors que les candidats ont obtenu plus de 5 % des suffrages, soit dans le cas d'espèce 33,99 % pour le premier tour et 40,37 % pour le second tour. Il suit de là que compte tenu de l'absence d'ambiguïté de la règle applicable et du caractère substantiel de la formalité ainsi méconnue, laquelle est destinée à assurer un contrôle effectif des comptes de campagne par la commission dans le délai limité qui lui est imparti, c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de M. Beaud et Mme Romeuf sur le fondement de l'article L. 52-12 III du code électoral.

5. En second lieu, et au surplus, si, par dérogation à la formalité substantielle que constitue l'obligation de recourir à un mandataire pour toute dépense effectuée en vue de sa campagne, le règlement direct de menues dépenses par le candidat peut être admis, ce n'est qu'à la double condition que leur montant, en vertu des dispositions de l'article L. 52-4 du code électoral, soit faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées fixé par l'article L. 52-11 du code électoral.

6. Il résulte de l'instruction, et il n'est pas contesté, que les candidats ont réglé directement 3 806 euros de dépenses soit 100 % du montant des dépenses du compte, et 43 % du plafond légal des dépenses, ce qui n'est ni faible par rapport au total des dépenses du compte de campagne, ni négligeable au regard du plafond de dépenses autorisées.

7. Il résulte de ce qui précède que, et alors qu'aucune des circonstances invoquées par les candidats, et notamment pas leur manque d'expérience et leur bonne foi, ne constitue un cas de force majeure, c'est à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de M. Beaud et Mme Romeuf. Ceux-ci n'ont ainsi pas droit au remboursement forfaitaire de l'Etat en vertu de l'article L. 52-11-1 du même code. Le compte de campagne des intéressés ayant été rejeté à bon droit par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, doivent également être rejetées, en tout état de cause, leur conclusion tendant à ce qu'il soit enjoint à cette commission d'approuver leur compte.

Sur l'inéligibilité de M. Beaud et Mme Romeuf :

8. Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral : « *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.* ». Aux termes de l'article L. 118-3 de ce code : « *Lorsqu'il relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, le juge de l'élection, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peut déclarer inéligible :/1° Le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 ;/ 2° Le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ;/ 3° Le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. /L'inéligibilité mentionnée au présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision. /En cas de scrutin binominal, l'inéligibilité s'applique aux deux candidats du binôme. (...)* ».

9. En application des dispositions précitées de l'article L. 118-3 du code électoral, en dehors des cas de fraude, le juge de l'élection ne peut prononcer l'inéligibilité d'un candidat sur le fondement de ces dispositions que s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales. Il lui incombe à cet effet de prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce et d'apprécier s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et s'il présente un caractère délibéré.

10. Il résulte de l'instruction, et il est constant, que M. Beaud et Mme Romeuf n'ont pas déposé de compte de campagne auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans les conditions prévues par les dispositions précitées de l'article L. 52-12 du code électoral. Alors même que la règle applicable est, comme il a été dit, dépourvue d'ambiguïté, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 52-15, invité M. Beaud et Mme Romeuf, par un courrier du 15 décembre 2021, à régulariser la présentation de leur compte, en précisant qu'elle était susceptible de prononcer le rejet du compte de campagne et les a également invités à apporter des précisions et des justifications relatives à la méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-4 alinéa 3 du code électoral en précisant également la possibilité de rejeter leur compte sur ce fondement. Si les candidats ont apporté deux réponses réceptionnées les 29 et 30 décembre 2021 par la commission, ils se bornent, dans ces courriers, à relater les difficultés rencontrées eu égard aux circonstances dans lesquelles se sont déroulées ces élections, en mentionnant que leur candidature est intervenue à la dernière minute dans des conditions d'urgence et de crise sanitaire ce qui a engendré des difficultés pour avoir des contacts avec leur mandataire. D'autre part, et au surplus, l'obligation de recourir à un mandataire pour toutes dépenses effectuées en vue de la campagne prévue par l'article L. 52-14 du code électoral constitue une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogée. Dans les circonstances de l'espèce les candidats ont payé 100 % du montant des dépenses du compte et 43 % du plafond légal des dépenses. Ainsi, les différentes circonstances invoquées par les candidats, notamment les circonstances particulières liées à leur candidature et les difficultés à contacter leur mandataire n'ont pas d'incidence sur le caractère délibéré de ces irrégularités. Dans leur mémoire produit en cours d'instance, M. Beaud et Mme Romeuf font également valoir que c'était leur première candidature, qu'ils se sont portés candidats tardivement et que l'urgence à remplir leurs obligations a été aggravée par la crise sanitaire. Les intéressés précisent qu'ils sont donc de bonne foi n'ayant agi sans aucune intention de manquer aux règles se rapportant au financement de la campagne électorale. Toutefois ces circonstances, et alors qu'ils se sont abstenus de procéder aux régularisations demandées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ne sauraient suffire à établir, notamment, l'impossibilité matérielle de recourir à un membre de l'ordre des experts-comptables. Ainsi M. Beaud et Mme Romeuf doivent être regardés comme ayant commis des manquements d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales qui justifie, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, qu'ils soient déclarés inéligibles pour une durée d'un an, en application des dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, une somme au titre des frais exposés par M. Beaud et Mme Romeuf en lien avec la présente instance et non compris dans les dépens.

D E C I D E:

Article 1^{er} : La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politique a rejeté à bon droit le compte de campagne de M. Beaud et Mme Romeuf et a décidé valablement que le binôme candidat ne pouvait pas bénéficier du remboursement forfaitaire de l'Etat en vertu de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

Article 2 : M. Gérard Beaud et Mme Madeleine Romeuf sont déclarés inéligibles à toutes les élections pour une durée d'un an à compter de la date à laquelle le présent jugement deviendra définitif.

Article 3 : Les conclusions de M. Beaud et Mme Romeuf présentées sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et à M. Gérard Beaud et Mme Madeleine Romeuf.

Copie en sera adressée pour information au préfet de la Haute-Loire.

Délibéré après l'audience du 29 mars 2022, à laquelle siégeaient :

Mme Courret, présidente,
Mme Luyckx, première conseillère,
M. Panighel, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 12 avril 2022.

La présidente rapporteure,

L'assesseur le plus ancien,

C. COURRET

N. LUYCKX

La greffière,

J. VILLENEUVE

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.