

## SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête No 24359/94  
présentée par Christian ESTROSI  
contre la France

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre  
du conseil le 30 juin 1995 en présence de

MM. H. DANELIUS, Président en exercice  
E. BUSUTIL  
G. JÖRUNDSSON  
J.-C. SOYER  
Mme. G.H. THUNE  
M. F. MARTINEZ  
Mme. J. LIDDY  
MM. L. LOUCAIDES  
J.-C. GEUS  
B. MARXER  
G.B. REFFI  
M.A. NOWICKI  
I. CABRAL BARRETO  
B. CONFORTI  
I. BÉKÉS  
J. MUCHA  
D. SVÁBY  
G. RESS  
C. BÎRSAN

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme  
et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 10 mai 1994 par Christian ESTROSI contre  
la France et enregistrée le 9 juin 1994 sous le N° de dossier 24359/94;

Vu les rapports prévus à l'article 47 du Règlement intérieur de la  
Commission ;

Vu les observations présentées par le Gouvernement défendeur le  
3 novembre 1994 et les observations en réponse présentées par le  
requérant le 10 janvier 1995 ;

Vu les observations développées par les parties à l'audience du  
30 juin 1995 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

### EN FAIT

Le requérant, de nationalité française, est né en 1955. Il est  
premier vice président du Conseil régional Provence-Alpes Côte d'Azur et  
ancien député.

#### 1. Circonstances particulières de l'affaire

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent  
se résumer comme suit.

Le requérant se porta candidat aux élections législatives des 21 et  
28 mars 1993 dans la 2e circonscription des Alpes-Maritimes. Il fut  
proclamé élu à l'issue du second tour de scrutin.

Le 5 avril 1993, M. J.F., électeur de la circonscription, présenta une requête devant le Conseil constitutionnel visant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il avait été procédé les 21 et 28 mars 1993 dans la 2e circonscription du département des Alpes-Maritimes. Le demandeur soutenait que le requérant avait dépassé le plafond légal des dépenses autorisées en vertu de l'article L 52-11 du Code électoral et demandait au Conseil de constater la violation de l'article L 52-8 aux termes duquel "les dons consentis par des personnes dûment identifiées pour le financement de la campagne d'un candidat... ne peuvent excéder 30.000 francs s'ils émanent d'une personne physique et 10% du plafond des dépenses électorales dans la limite de 500.000 francs s'ils émanent d'une personne morale autre qu'un parti ou groupement politique. La liste exhaustive des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, qui ont consenti à des dons à un candidat est jointe au compte de campagne du candidat prévu par l'article L 52-12, avec l'indication du montant de chacun de ces dons... Aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger."

Le demandeur soutenait qu'une association, "Les amis de Christian Estrosi" avait joué le rôle d'une association de financement parallèle pour les élections législatives en permettant d'occulter une partie des frais engagés par le candidat élu et qu'en particulier cette association avait acheté 3.000 exemplaires d'un livre de propagande électorale, "la décadence du socialisme" dont celui-ci était l'auteur ; l'association aurait participé à la campagne de promotion commerciale de cet ouvrage notamment en finançant un affichage publicitaire et en organisant diverses séances de dédicace.

Le 28 mai 1993, le requérant déposa son compte de campagne devant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Ce compte faisait apparaître un montant de dépenses de 387.483 francs et de recettes de 728.812 francs.

Par décision du 23 juillet 1993, la Commission nationale des comptes de campagne, après réformation du compte du requérant, l'approuva et fixa la somme des dépenses exposées par lui à 463.475 francs, soit un montant inférieur au plafond légal fixé à 500.000 francs.

Par décision du 29 octobre 1993, le Conseil constitutionnel chargea le rapporteur A.V. de procéder à une enquête complémentaire sur le déroulement des opérations électorales.

Par décision du 16 décembre 1993, le Conseil constitutionnel, sur la base des articles L 52-12 et L.O. 128 alinéa 2 du Code électoral, prononça l'inéligibilité du requérant pour un an à compter du 28 mars 1993 et le déclara démissionnaire d'office au motif qu'"une partie du coût de la campagne d'affichage publicitaire a été payée par l'association en cause ; que cette association a été créée le 22 septembre 1992 dans le but de 'soutenir l'action politique de Christian Estrosi afin de contribuer à son élection en tant que maire de la ville de Nice'; qu'il ressort de l'instruction que la société Pisoni a adressé à M. Estrosi en décembre 1992 deux factures l'une pour un montant de 37.133,66 francs et l'autre pour un montant de 11.136,54 francs correspondant à une partie du coût de l'affichage publicitaire; que la société Afficolor a adressé le 30 novembre 1992 une facture d'un montant de 13.223,90 francs correspondant au coût d'impression des affiches ; que ces trois factures ont été réglées par l'association "Les amis de Christian Estrosi"... qu'en outre, l'association a recueilli des cotisations ainsi qu'un don de personne physique d'un montant de 50.000 francs, supérieur au plafond autorisé par l'article L 52-8 ; que cette association a reçu le 30 mars 1993 de la formation politique dont se réclamait le candidat une somme de 115.000 francs afin de contribuer au règlement des dépenses exposées par elle".

Le Conseil conclut que "cette association a, grâce aux recettes ci-dessus mentionnées, pris en charge des dépenses occasionnées par la campagne électorale de M. Estrosi ; que ces dépenses auraient dû être supportées par l'association de financement électoral du candidat, figurer, comme les recettes, pour leur totalité au compte de campagne de celui-ci et être retracées dans un compte bancaire unique en vertu des articles L 52-4 et L 52-5 dont les dispositions constituent des formalités substantielles".

Le requérant déposa une requête en rectification d'erreurs matérielles devant le Conseil constitutionnel, laquelle fut rejetée par une décision du 13 janvier 1994, sauf en ce qui concerne une erreur de date, qui fut rectifiée.

Le 14 janvier 1994, le requérant déposa une requête en vue de la récusation du rapporteur adjoint A.V., chargé de rapporter la requête en rectification d'erreurs matérielles. Il dénonçait le manque d'impartialité du rapporteur, qui appartenait à une formation politique différente de la sienne et considérait qu'il y avait une inimitié notoire entre le rapporteur et lui de par l'opposition politique caractérisée existant entre eux. Le Conseil constitutionnel ignore cette requête.

Le requérant déposa une requête tendant à la révision de la décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1993. Par décision du 21 juillet 1994, le Conseil constitutionnel rejeta sa requête au motif qu'aux termes de l'article 62 de la Constitution, les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours.

## 2. Eléments de droit interne

### A. Code électoral (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990)

#### Article L 52-4

"Pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour du scrutin où l'élection a été acquise, un candidat à cette élection ne peut avoir recueilli des fonds en vue du financement de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par lui, qui est soit une association de financement électoral, soit une personne physique dénommée "le mandataire financier".

Lorsque le candidat a décidé de recourir à une association de financement électoral ou à un mandataire, il ne peut régler les dépenses occasionnées par sa campagne électorale que par leur intermédiaire, à l'exception du montant du cautionnement éventuel et des dépenses prises en charge par un parti ou groupement politique.

En cas d'élection anticipée ou partielle, ces dispositions ne sont applicables qu'à compter de l'événement qui rend cette élection nécessaire..."

#### Article L 52-11

"Pour les élections auxquelles l'article L 52-4 est applicable, il est institué un plafond des dépenses électorales, autres que les dépenses de propagande directement prises en charge par l'Etat, exposées par chaque candidat ou chaque liste de candidats, ou pour leur compte, au cours de la période mentionnée au même article.

Le plafond des dépenses pour l'élection des députés est de 500.000 francs par candidat. Il est ramené à 400.000 francs dans les circonscriptions dont la population est inférieure à 80.000 habitants."

#### Article L 52-12

"Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L 52-11 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, par lui même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L 52-4.

Sont réputés faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord, même tacite, de celui-ci, par les personnes physiques et morales, les groupements et partis 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.

Dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la préfecture son compte de campagne et ses annexes, présentés par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et 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 montant du cautionnement n'est pas compris dans les dépenses. Sous réserve du règlement de dépenses engagées avant le premier tour de scrutin, le compte de campagne des candidats présents au seul premier tour ne peut retracer de dépenses postérieures à la date de celui-ci.

La valeur vénale résiduelle des immobilisations éventuellement constituées au cours de la période mentionnée à l'article L 52-4 doit être déduite des charges retracées dans le compte de campagne.

Le compte de campagne et ses annexes sont transmis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

La Commission assure la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée (L. n° 93-122 du 29 janvier 1993, art. 9) :

"Pour chaque candidat, la publication comporte la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons, avec l'indication du montant de chacun de ces dons."

B. Dispositions du Code électoral relatives à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990)

Article L 52-14

"Il est institué une Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Cette commission comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret :

- trois membres ou membres honoraires du Conseil d'Etat, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'Etat, après avis du bureau;

- trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau;

- trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambre.

Elle élit son président.

La commission peut bénéficier, pour l'accomplissement de ses tâches, de la mise à disposition de fonctionnaires chargés de l'assister et recourir à des experts. Elle peut également demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute

investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission".

#### Article L 52-15

"La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagnes. Hors le cas prévu à l'article L 118-2, elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes. Passé ce délai, les comptes sont réputés approuvés.

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.

Dans le cas où la Commission a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L 52-4 à L 52-13 et L 52-16, elle transmet le dossier au parquet.

Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne, quand la loi le prévoit, n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne par la Commission. Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive, la Commission fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine."

#### Article L 113-1

"Sera puni d'une amende de 25.000 francs et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui ...:

3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L 52-11;

4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L 52-12 et L 52-13."

#### Article L.O. 128 alinéa 2

"Est... inéligible pendant un an à compter de l'élection celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. Peut également être déclaré inéligible, pour la même durée, celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales tel qu'il résulte de l'article L 52-11."

L'article 9 de la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale a supprimé les mots "à compter de l'élection" figurant dans le second alinéa de l'article L.O. 128 cité ci-dessus.

#### Article L 136-1

"La Commission instituée par l'article L 52-14 saisit le Conseil constitutionnel du cas de tout candidat susceptible de se voir opposer les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.O. 128. Le Conseil constitutionnel constate, le cas échéant, l'inéligibilité et, s'il s'agit du candidat proclamé élu, il le

déclare, par la même décision, démissionnaire d'office."

#### C. Constitution du 4 octobre 1958

##### Article 56

"Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée Nationale, trois par le Président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage."

##### Article 59

"Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs."

##### Article 62

"Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles."

Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel

##### Article 37

"Dès réception d'une requête, le président en confie l'examen à l'une des sections et désigne un rapporteur qui peut être choisi parmi les rapporteurs adjoints."

##### Article 38

"Les sections instruisent les affaires dont elles sont chargées et qui sont portées devant le conseil assemblé.

Toutefois, le conseil, sans instruction contradictoire préalable, peut rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection. La décision est aussitôt notifiée à l'assemblée intéressée."

D. Règlement du 31 mai 1959 applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs

##### Article 17

"Les séances du Conseil constitutionnel ne sont pas publiques. Les personnes visées aux articles 3 et 9 du présent règlement ne peuvent demander à y être entendues."

La deuxième phrase de l'article 17 ci-dessus a été supprimée suite à une délibération du Conseil constitutionnel du 28 juin 1995 et remplacée par la phrase suivante :

"Cependant les personnes visées aux articles 3 et 9 du présent règlement peuvent demander à y être entendues."

## E. Jurisprudence

Tribunal administratif de Paris, jugement Galy-Dejean du 12 février 1993

"Sur les décisions prises par la Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques :"

"... Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. Galy-Dejean a été élu député de Paris le 3 février 1991... ; que le Conseil Constitutionnel, par une décision définitive en date du 31 juillet 1991, a estimé que le coût de deux sondages d'opinion devait être réintégré dans les dépenses électorales de l'intéressé et a établi le montant de ces dépenses à une somme excédant le plafond légal de 201.962,83; que la Commission nationale a pris une nouvelle décision en date du 18 octobre 1991 qui a pris acte du nouveau montant des dépenses électorales établi par le Conseil Constitutionnel et a fixé le montant de la somme due au Trésor public par M. Galy-Dejean; considérant que la Commission nationale était tenue de prendre une nouvelle décision pour se conformer aux dispositions de l'article L 52-15 et pour respecter la chose jugée par la décision définitive du Conseil Constitutionnel..."

"Sur les moyens tirés de la méconnaissance des articles 6-3 et 7 de la Convention européenne des Droits de l'Homme :"

"Considérant qu'il résulte de l'instruction, et qu'il n'est pas contesté que M. Galy-Dejean n'était pas accusé..."

"Considérant qu'en tout état de cause, en admettant même que la nécessité de verser à l'Etat une somme égale au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales constitue une sanction, cette sanction présente uniquement le caractère d'une sanction administrative ; qu'elle ne saurait être regardée comme présentant un caractère pénal et constituant la condamnation d'une infraction; qu'elle n'entre donc pas dans le champ d'application de l'article 7 de la Convention européenne ; que d'ailleurs, l'article L 113-1 du Code électoral a institué, en cas de dépassement des dépenses électorales, des peines délictuelles d'amendes et d'emprisonnement qui ont un caractère de sanction pénale et qui ne sont pas en cause dans la présente instance ; qu'il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Convention européenne par la décision attaquée ne saurait être retenu ;...

"Sur les autres moyens de la requête :"

"Considérant que la lecture du texte du dernier alinéa de l'article L 52-15 du Code électoral montre qu'à l'évidence le législateur a entendu ne laisser aucun pouvoir d'appréciation à la Commission nationale, qui était tenue de tirer les conséquences de la décision définitive du Conseil Constitutionnel, et de retenir uniquement le montant du dépassement du plafond légal des dépenses électorales pour fixer la somme due au Trésor public par M. Galy-Dejean ; considérant qu'il suit de là que cette disposition législative, dont la régularité ne saurait être contestée, ayant prévu une compétence liée pour la Commission nationale, tous les autres moyens énoncés par le requérant à l'encontre de la décision attaquée sont inopérants et doivent être rejetés."

Déc. du Conseil constitutionnel 93-1504, 25 novembre 1993, AN, Val d'Oise, 7e circ.

Un dépassement du plafond des dépenses électorales de 1.587 F n'entraîne pas le prononcé de l'inéligibilité.

GRIEFS

1. Le requérant allègue plusieurs violations de l'article 6 de la Convention.

Il se plaint de l'absence d'impartialité du rapporteur adjoint chargé d'instruire l'affaire devant le Conseil constitutionnel. Il précise que le rapporteur en cause appartenait à une famille politique différente de la sienne et qu'en raison de l'influence qu'il pouvait avoir sur le jugement du Conseil, on peut objectivement craindre que la juridiction, en l'espèce, n'offrait pas toutes les garanties d'impartialité. Le requérant estime que le refus du Conseil constitutionnel de se prononcer sur la requête en récusation constitue une preuve du soupçon de partialité qui pesait sur le rapporteur.

Le requérant soutient également que le Conseil constitutionnel a accueilli des moyens nouveaux qui ne figurent pas dans la requête introduite par l'électeur de la circonscription, lequel demandait la constatation de la violation des articles L 52-8 et L 52-11 du Code électoral. C'est sur la base de l'article L 52-12 du Code électoral que le Conseil constitutionnel prononça en définitive l'inéligibilité alors qu'aucun moyen nouveau ne pouvait être déclaré recevable en vertu de l'article L 180 du Code électoral lequel dispose que l'élection d'un député peut être contestée durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats.

2. Le requérant se plaint encore de n'avoir pas eu de recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention pour faire valoir ses griefs, la décision du Conseil constitutionnel étant insusceptible de recours.

#### PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

La requête a été introduite le 10 mai 1994 et enregistrée le 9 juin 1994.

Le 6 juillet 1994, la Commission, a décidé de porter la requête à la connaissance du Gouvernement défendeur en invitant celui-ci à présenter des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Le Gouvernement a présenté ses observations le 3 novembre 1994 et le requérant y a répondu le 10 janvier 1995.

Le 20 février 1995, la Commission a décidé d'inviter les parties à lui présenter oralement, au cours d'une audience contradictoire, des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête.

L'audience a eu lieu le 30 juin 1995.

Les parties ont comparu comme suit :

Pour le Gouvernement

- M. Marc PERRIN de BRICHAMBAUT, Directeur des Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Etrangères, en qualité d'agent
- M. Olivier SCHRAMECK, Secrétaire Général du Conseil constitutionnel
- M. Jean-Pierre CAMBY, Chef du service juridique du Conseil constitutionnel
- Mme Marie MERLIN-DESMARTIS, Conseiller de tribunal administratif détaché à la Direction des Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Etrangères, en qualité de conseils

Pour le requérant

- Maître Bernard ASSO  
Le requérant, M. Christian ESTROSI, était également présent.

## EN DROIT

1. Le requérant se plaint de plusieurs violations de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention dont la partie pertinente est ainsi libellée :

"Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle."

Le Gouvernement soutient à titre principal que la requête est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention car la procédure en cause devant le Conseil constitutionnel ne visait ni à trancher une contestation sur des droits ou obligations de caractère civil du requérant ni à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui.

Sur l'absence de contestation sur des droits et obligations de caractère civil, le Gouvernement rappelle que le contentieux électoral concerne l'exercice de droits de caractère politique qui relève à ce titre exclusivement du droit public. Il mentionne en particulier une décision de la Commission (N° 12897/87, *Desmeules c/France*, déc. 13.4.89, D.R. 67 p. 166) dans laquelle le Conseil constitutionnel avait statué sur une contestation concernant le droit d'un candidat à se présenter à l'élection législative et pour laquelle elle avait décidé que les "droits en cause, politiques par excellence" ne pouvaient être considérés comme des droits de caractère civil. La circonstance que le candidat, s'il a dépassé le plafond des dépenses électorales, est tenu de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement n'est pas de nature à modifier une telle qualification, le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel se bornant à déclarer le candidat démissionnaire d'office et inéligible pour un an.

Sur l'absence d'accusation en matière pénale, le Gouvernement relève que la Commission n'a pas été saisie, à ce jour, d'une requête posant la question de la "pénalisation" de restrictions apportées par les Etats à l'exercice des droits politiques. Il observe toutefois que la Commission a estimé que la résolution des chambres fédérales suisses portant levée de l'immunité parlementaire d'un conseiller national genevois ne décidait pas d'une accusation en matière pénale dirigée contre lui (N° 19890/92, *Ziegler c/Suisse*, déc. 3.5.92).

Le Gouvernement propose de confronter la procédure litigieuse aux critères dégagés par la Commission et la Cour sur la notion d'accusation en matière pénale (voir, en dernier lieu, Cour eur. D.H., arrêt *Ravnsborg c/Suède* du 23 mars 1994, série A n° 283, par. 33).

En ce qui concerne la qualification de l'infraction en droit français, le Gouvernement estime que la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques n'appartient pas à la législation pénale française.

D'autre part, le Gouvernement considère que la norme en cause est dépourvue de caractère général car elle a pour objet de déterminer des règles de comportement, une sorte de "code de bonne conduite" à l'usage exclusif des candidats à une élection. Les règles juridiques qui habilitent le juge à déclarer inéligible un candidat sont moins destinées à réprimer des manquements individuels qu'à garantir la régularité du scrutin sans qu'il soit nécessaire d'engager des poursuites pénales. Il n'existe pas, selon le Gouvernement, un contentieux classique qui porte

sur la régularité de l'élection et un contentieux spécifique des comptes de campagne qui revêtirait un caractère pénal mais un seul contentieux électoral dont l'unique objet est d'assurer le caractère démocratique du scrutin.

Dès lors, le Gouvernement soutient que le prononcé de l'inéligibilité n'est que la sanction électorale du non-respect des règles relatives au financement des campagnes électorales et qu'il serait bien difficile de qualifier de "pénales par nature" des irrégularités telles que la non comptabilisation en recettes de dépenses exposées par une association autre que l'association de financement électorale du candidat.

Même si les articles 42 et 43 du Code pénal prévoient que l'inéligibilité peut constituer une peine en matière correctionnelle, l'inéligibilité prévue à l'article L.O. 128-2 du Code électoral ne vaut que pour une année et pour l'élection en cause, le candidat conservant la faculté de solliciter d'autres mandats. Le Gouvernement estime dès lors que la sanction en cause s'analyse en une incapacité électorale spéciale limitée tant dans le temps que dans ses conséquences pratiques.

Le Gouvernement précise que l'obligation, le cas échéant, de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement ne saurait être assimilée à une amende pénale. Il ne s'agit en effet que d'une conséquence tout à fait indirecte de la décision prise par le Conseil constitutionnel, lequel se borne à déclarer le candidat démissionnaire d'office et inéligible pour un an.

C'est à la Commission nationale des comptes de campagne qu'il appartient, par une décision distincte et détachable du contentieux de l'élection puisque susceptible d'être elle-même attaquée devant le tribunal administratif, de tirer les conséquences du dépassement constaté par le Conseil constitutionnel. En outre, contrairement aux amendes infligées à l'issue de procédures pénales classiques, le versement n'est pas forfaitaire mais correspond très précisément au montant du dépassement constaté. Enfin, il ne saurait être, en droit interne, convertible en une peine privative de liberté en cas de non-paiement et il n'est pas inscrit au casier judiciaire de l'intéressé.

Enfin, le Gouvernement souligne que la procédure devant le Conseil constitutionnel ne saurait ni directement ni indirectement conduire à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale puisque seul l'article L 113-1 du Code électoral prévoit des peines d'amende ou privatives de liberté de nature véritablement pénales. Or, en l'espèce la Commission nationale des comptes de campagne n'a pas fait usage de la faculté, prévue par l'article L 52-15, 3e alinéa, de transmettre le dossier au parquet pour l'ouverture de poursuites pénales sur le fondement de l'article L 113-1 du Code électoral. Si le juge répressif avait été saisi, il aurait eu, en tout état de cause, plénitude de juridiction pour apprécier le bien-fondé de l'accusation pénale définie à cet article. Le Gouvernement précise toutefois qu'à l'occasion des élections de 1993, aucune affaire n'a été transmise au parquet.

Au cas où la Commission devait admettre l'applicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention à la procédure litigieuse, le Gouvernement estime la requête manifestement mal fondée.

Sur l'indépendance et l'impartialité du Conseil constitutionnel, le Gouvernement considère que la durée du mandat de ses membres et son caractère non renouvelable constituent des garanties d'indépendance. En outre, l'article 1er du décret du 13 novembre 1959 rappelle l'obligation faite aux membres de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions. Les interdictions qui pèsent sur eux en vertu de ce même texte (article 2) forment un corps d'obligations fortes.

Quant au mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel,

le Gouvernement rappelle que la nomination des membres d'un tribunal par le pouvoir politique ne suffit pas, à elle seule, à jeter un doute sur son indépendance (Cour eur. D.H., arrêt Belilos du 29 avril 1980, série A n° 112, par. 66). En France, c'est précisément dans un souci d'indépendance et d'impartialité que le constituant de 1958 a soustrait aux assemblées le contrôle des élections parlementaires qu'elles exerçaient jusqu'alors de manière exclusive, pour le confier à une juridiction extérieure de haut niveau.

Sur le rôle du rapporteur dans la procédure critiquée, le Gouvernement précise que le rapporteur adjoint n'est pas membre de la formation de jugement et n'est pas davantage chargé d'instruire l'affaire. En vertu des articles 37 et 38 de l'ordonnance de 1958, c'est à la seule section qu'il incombe, après avoir entendu le rapporteur adjoint, de soumettre l'affaire au Conseil en lui proposant un projet de décision. Le rapporteur "n'a pas voix délibérative" selon l'article 36 de l'ordonnance de 1958 et ne fait que présenter aux conseillers les conclusions de la section d'instruction dont il est le simple porte-parole.

Le Gouvernement rappelle que le droit de récusation ne concerne que les juges et qu'il ne saurait s'appliquer aux auxiliaires qui apportent une aide matérielle et technique aux magistrats. En tout état de cause, il note que les conclusions à fin de récusation sont parvenues au Conseil constitutionnel alors que celui-ci avait déjà rendu sa décision.

Le requérant conteste l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement. Il fait valoir qu'il ne saurait y avoir incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention puisque la législation sur le financement des campagnes électorales prévoit que suite à la décision définitive du Conseil constitutionnel, il peut y avoir saisine du juge pénal en vertu de l'article L 113-1 du Code électoral.

Par sa décision le Conseil constitutionnel établit en réalité l'existence d'une infraction matérielle, qui n'est plus susceptible d'être remise en question, ni par la Commission nationale des comptes de campagne ni même par le juge répressif éventuellement saisi : celui-ci ne pourrait, au mieux, qu'apprécier l'existence de l'élément moral de l'infraction. En effet, en vertu de l'article 62 de la Constitution, le juge pénal se trouvera lié par la qualification juridique des faits opérée par le Conseil constitutionnel.

Certes, le requérant n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune poursuite pénale sur le fondement de l'article L 113-1 du Code électoral, mais, tant que la prescription n'est pas acquise, le risque de poursuites pénales subsiste.

Selon le requérant, en tant que tel, le prononcé de l'inéligibilité par le Conseil constitutionnel revêt le caractère d'une sanction pénale, particulièrement infamante pour un homme politique. En l'espèce, il convient de rappeler que le requérant a été le seul candidat invalidé en définitive par le Conseil constitutionnel alors que la Commission des comptes de campagne avait approuvé ses comptes. La mesure d'inéligibilité doit être interprétée comme une sanction et la décision sur ce point du juge de l'élection a une "coloration répressive incontestable" (B. Genevoix, *Le juge de l'élection et le contrôle des comptes de campagnes...*, RFDA 1991 p. 887 et s.).

Enfin, une autre sanction découlant automatiquement de la décision du Conseil constitutionnel est susceptible d'être infligée au candidat invalidé puisque l'article L 52-15 dernier alinéa du Code électoral prévoit que, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté par une décision définitive du Conseil constitutionnel, la Commission nationale des comptes de campagne fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public.

Le requérant n'a pas fait l'objet d'un tel ordre de versement puisque la "sanction" qui lui fut infligée se fondait non sur la constatation d'un dépassement du plafond des dépenses mais sur la non comptabilisation de certaines recettes. Cependant, le seul fait qu'une telle amende pénale puisse être infligée en exécution de la décision du Conseil constitutionnel devrait amener à conclure à l'applicabilité de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) à la procédure en cause, d'autant que la décision du Conseil constitutionnel est insusceptible de recours.

Quant au bien-fondé de sa requête, le requérant réitère ses doutes quant à l'impartialité du rapporteur adjoint, membre d'une formation politique adverse de la sienne et quant à celle des membres du Conseil constitutionnel.

Il souligne que la loi du 15 janvier 1990 a notablement élargi et modifié les compétences du Conseil constitutionnel en matière de contentieux électoral en lui confiant non plus le contrôle de la sincérité du scrutin mais celui de la régularité de l'élection. Or, l'attribution de ces nouvelles compétences n'a pas conduit à la modification de l'article 62 de la Constitution, adapté au rôle du Conseil constitutionnel en 1958, mais quelque peu excessif aujourd'hui, au vu des sanctions importantes découlant des décisions prises par cet organe en application de la loi du 15 janvier 1990. De plus, les règles de procédure du Conseil constitutionnel datent de 1959 et il est évident qu'elles n'étaient pas prévues à l'origine pour assurer les droits de la défense.

Ainsi il est anormal qu'aucune possibilité de récusation ne soit prévue alors qu'il s'agit là d'un droit fondamental et qu'il est évident, au vu de la composition du Conseil à l'époque des faits et du rôle important joué par le rapporteur adjoint, que le requérant pouvait légitimement éprouver des doutes quant à l'impartialité objective du tribunal appelé à le juger, sans qu'il y ait possibilité d'un double degré de juridiction.

La Commission rappelle d'emblée que les procédures concernant le contentieux électoral échappent en principe au champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention car le contrôle de la régularité d'une élection a pour objet les conditions d'exercice d'un droit de caractère politique et ne porte pas sur des droits et obligations de caractère civil (N° 11068/84, déc. 6.5.85, D.R. 43 p. 195).

La Commission observe cependant que trois "sanctions" (l'inéligibilité, le versement au Trésor public d'une somme égale au montant du dépassement constaté, des poursuites pénales en vertu de l'article L 113-1) sont susceptibles de frapper le candidat qui ne respecterait pas les règles relatives au financement des campagnes électorales fixées par la loi du 15 janvier 1990. La Commission doit dès lors examiner si "des droits ou obligations de caractère civil" du requérant ou une "accusation en matière pénale" dirigée contre lui sont, au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention, mis en cause en l'espèce.

Il convient d'examiner en premier lieu si la procédure en cause visait à faire trancher une "contestation sur un droit ou une obligation de caractère civil".

La seule question qui se pose en l'espèce est de savoir si, en le déclarant démissionnaire d'office et en prononçant son inéligibilité pour un an, le Conseil constitutionnel était appelé à trancher une contestation relevant du champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention. La Commission relève en effet que le requérant n'a pas fait l'objet d'un ordre de versement de la Commission nationale des comptes de campagne pour dépassement du plafond des dépenses et que, par suite, il n'y a pas lieu d'examiner si cet ordre de versement pourrait être considéré comme une obligation de nature civile.

La Commission rappelle que l'article 6 par. 1 (art. 6-1) vaut pour les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne, qu'ils soient ou non protégés de surcroît par la Convention (cf. Cour eur. D.H., arrêt Editions Périscope du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 64, par. 35).

Or le droit qui faisait l'objet de la procédure devant le Conseil constitutionnel était le droit du requérant à se porter candidat à des élections législatives. Ce droit, étroitement lié au système électoral, fait partie des droits politiques et ne saurait être considéré comme étant de caractère civil.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel, en déclarant le requérant démissionnaire d'office et en prononçant son inéligibilité pour un an, n'a pas eu à trancher une contestation sur un droit ou une obligation de caractère civil du requérant au sens de l'article 6 par. 1 (art. 6-1) de la Convention.

Il convient d'examiner en second lieu si la procédure en cause concernait "une accusation en matière pénale" au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

La Commission rappelle "l'autonomie" de la notion de "matière pénale" telle que la conçoit l'article 6 (art. 6) (voir Cour eur. D.H., arrêt Bendenoun du 24 février 1994, série A n° 284, Avis Comm., p. 26, par. 59). A cet égard il importe d'abord de rechercher si le texte définissant l'infraction en cause ressortit ou non au droit pénal d'après la technique juridique de l'Etat défendeur ; il y a lieu de se demander en second lieu si, eu égard au but et à l'objet de l'article 6, au sens ordinaire de ses termes, l'infraction doit être de par sa nature considérée comme ressortissant de la sphère pénale ; troisièmement, toujours de ce point de vue, il faut examiner la nature et le degré de gravité des sanctions que risquait de subir l'intéressé (arrêt Bendenoun, Avis Comm. précité, p. 27, par. 60).

#### I. Nature de l'infraction en droit interne

Les faits reprochés au requérant, à savoir la non-conformité de son compte de campagne avec les règles fixées par l'article L 52-12 du Code électoral, revêtaient le caractère d'une infraction "électorale" à l'égalité des chances des candidats à une élection. Ces faits tombaient sous l'empire de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 "relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques" et la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 "relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés".

Pour la Commission il ne fait pas de doute que les dispositions en question, reprises dans le Code électoral, ne ressortissent pas au droit pénal mais à la réglementation de l'exercice d'un droit politique qui, comme tel, ne rentre pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention (cf. N° 11068/84, déc. 6.5.85, D.R. 43 p. 195).

#### II. Nature de l'infraction au sens de l'article 6 (art. 6) de la Convention

La Commission rappelle toutefois que les indications que fournit le droit interne de l'Etat mis en cause n'ont qu'une valeur relative. Le deuxième critère énoncé plus haut - la nature même de l'infraction - représente un élément d'appréciation de plus grand poids.

La Commission relève à cet égard que l'infraction consiste, en l'espèce, dans le non-respect des formalités d'établissement du compte de campagne d'un candidat aux élections législatives. Or on ne saurait donner à cette infraction une nature pénale sans méconnaître non seulement les indications fournies par le droit français mais aussi

celles que l'on peut tirer des règles juridiques qui sont, dans les Etats contractants, monnaie courante et qui visent à assurer la régularité et la transparence des élections. On ne saurait donc considérer que l'infraction en question est de nature pénale.

### III. Nature et degré de sévérité des sanctions

Malgré le caractère non pénal d'un tel comportement, la nature et le degré de sévérité des sanctions encourues par l'intéressé - troisième critère - peuvent placer la question dans la sphère "pénale". En l'espèce la Commission rappelle que trois "sanctions" sont susceptibles de frapper le candidat qui ne respecterait pas les règles relatives à la limitation des dépenses électorales fixées par la loi. Il convient de les examiner ci-après l'une après l'autre.

#### a. L'inéligibilité

Saisi par la Commission nationale des comptes de campagne du cas de tout candidat n'ayant pas d'après elle déposé son compte de campagne dans les conditions et délais prescrits par l'article L 52-12 du Code électoral ou, comme en l'espèce, par tout électeur de la circonscription, le Conseil constitutionnel peut, en vertu de l'article L.O. 128 alinéa 2 du même code, déclarer inéligible pour un an tout candidat dont il constate qu'il n'a pas respecté lesdites règles. S'il s'agit, comme en l'espèce, d'un candidat proclamé élu, le Conseil constitutionnel le déclare démissionnaire d'office (article L 136-1).

Pour le requérant l'inéligibilité pour un an, qui est une sanction nouvelle instituée par la loi de 1990, serait de par sa nature et ses effets une sanction typiquement pénale. La Commission ne partage pas cette analyse. Certes l'inéligibilité constitue l'une des formes de privation des droits civiques prévue par le droit pénal français (articles 42 et 43 du Code pénal) mais cette sanction est une peine accessoire qu'il n'est pas possible d'infliger sans une peine principale. Or, en l'espèce, la seule "sanction" pouvant être infligée par le Conseil constitutionnel est l'inéligibilité et on ne saurait considérer la démission d'office comme une "peine" principale. En outre l'inéligibilité est limitée dans le temps puisqu'elle n'est valable que pour un an à compter de la date de l'élection.

Dans ces conditions, la Commission estime que l'inéligibilité prononcée par le Conseil constitutionnel est une mesure qui, ni par sa nature ni par son degré de gravité, ne ressortit au champ d'application de l'article 6 (art. 6) de la Convention.

#### b. L'obligation de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement

Cette obligation est édictée par l'article L 52-15 du Code électoral qui prévoit que, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses a été constatée par une décision définitive - celle rendue par le Conseil constitutionnel - la Commission nationale des comptes de campagne fixe alors une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public. Selon le requérant cette obligation de payer pouvant découler de la décision du Conseil constitutionnel s'apparente à une peine d'amende.

La Commission constate toutefois que le requérant n'a pas fait l'objet d'un ordre de versement émanant de la Commission nationale des comptes de campagne puisque son élection a été annulée et son inéligibilité prononcée non pas pour avoir dépassé le plafond des dépenses électorales mais pour ne pas avoir respecté les règles substantielles relatives à l'établissement de son compte de campagne.

La Commission n'est donc pas appelée en l'occurrence à examiner la question de savoir si l'ordre de versement est ou non susceptible d'être considéré comme une sanction de caractère pénal.

- c. Les poursuites pénales susceptibles d'être engagées en vertu de l'article L 113-1 du Code électoral

L'article L 113-1 dispose que sera puni d'une amende de 25.000 francs et/ou d'un emprisonnement d'un an tout candidat ... qui n'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L 52-12 et L 52-13. Conformément à l'article L 52-15 du Code électoral, il appartient à la Commission nationale des comptes de campagne de transmettre le dossier au parquet notamment au cas où elle a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions précitées.

La Commission relève que l'infraction et les sanctions prévues à l'article L 113-1 revêtent incontestablement un caractère pénal. Encore eût-il fallu, pour que le requérant puisse se prévaloir des garanties de l'article 6 (art. 6) de la Convention, qu'il ait fait l'objet de poursuites sur le fondement de cet article (art. 6). Or tel n'a pas été le cas et le requérant ne saurait invoquer un risque de poursuite pénale pour justifier sa thèse selon laquelle les garanties de l'article 6 doivent trouver à s'appliquer déjà au stade de la procédure devant une juridiction - le Conseil constitutionnel - qui n'a ni le pouvoir de mettre en mouvement l'action publique ni à plus forte raison celui de sanctionner pénalement l'intéressé. En l'espèce il est donc inutile de spéculer sur l'étendue du pouvoir d'appréciation en fait et en droit qu'exercerait le juge répressif au vu des dispositions de l'article 62 de la Constitution.

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission est d'avis que la seule "sanction" infligée au requérant en l'espèce, l'inéligibilité pour un an prononcée par le Conseil constitutionnel, n'est pas susceptible de conférer à la procédure devant le Conseil constitutionnel les caractéristiques d'une procédure visant à décider du bien-fondé d'une accusation en matière pénale dirigée contre le requérant.

La Commission estime dès lors que les griefs tirés de la violation alléguée de l'article 6 (art. 6) doivent être rejetés pour incompatibilité *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention, conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

2. Le requérant se plaint encore de n'avoir pas eu de recours effectif pour faire valoir les griefs tirés des atteintes à son droit à un procès équitable et invoque l'article 13 (art. 13) de la Convention qui dispose que:

"Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles."

Le Gouvernement rappelle que le droit de recours prévu par l'article 13 (art. 13) ne peut concerner qu'un droit protégé par la Convention. Par conséquent, si la Commission retient l'inapplicabilité de l'article 6 (art. 6) de la Convention au présent litige, elle ne pourra que rejeter le grief tiré de la violation de l'article 13 (art. 13) de la Convention.

En tout état de cause, il faut encore que le grief invoqué soit défendable. Et si, à titre subsidiaire, la Commission estime, comme le lui demande le Gouvernement, que les griefs tirés de la violation de l'article 6 (art. 6) sont manifestement mal fondés, elle ne pourra les regarder comme défendables sur le terrain de l'article 13 (art. 13) de la Convention.

Par ailleurs, le Gouvernement rappelle la jurisprudence Pizzetti (Req. N° 12444/86, Rapp. Comm. du 10.12.91), selon laquelle "l'article

13 (art. 13) n'est pas applicable lorsque la violation alléguée de la Convention consiste dans un acte judiciaire" et "les dispositions de la Convention ne peuvent pas être interprétées comme obligeant les Etats à créer des organes de contrôle du pouvoir judiciaire". Un tel raisonnement s'applique au cas d'espèce puisque le requérant se plaint de manquements aux règles de procédure garanties par l'article 6 (art. 6) de la Convention.

Enfin, le Gouvernement rappelle qu'il est de jurisprudence constante que l'article 13 (art. 13) de la Convention ne va pas jusqu'à exiger une voie de recours permettant de contester devant une autorité nationale la législation d'un Etat contractant comme contraire, en tant que telle, à la Convention (Cour eur. D.H., arrêt James du 21 février 1986, série A n° 98, p. 47, par. 85). Or la procédure critiquée résulte pour l'essentiel de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958. Il en est de même de la Constitution puisque "l'article 13 (art. 13) ne garantit pas l'octroi d'un recours effectif contre une disposition de la Constitution (Cour eur. D.H., arrêt Johnston et autres, série A n° 112, Avis Comm., p. 54, par. 152).

La Commission a examiné les griefs tirés de l'article 6 (art. 6) de la Convention. A cet égard, elle a estimé que ces griefs se situent en dehors du champ d'application de la Convention.

Il s'ensuit que l'article 13 (art. 13) ne trouve pas non plus à s'appliquer en l'espèce. La Commission se réfère sur ce point à sa jurisprudence constante (N° 9984/82, déc. 17.10.85, D.R. 44 p. 54). Ce grief doit dès lors être rejeté pour incompatibilité ratione materiae avec les dispositions de la Convention conformément à l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire  
de la Commission

(H.C. KRÜGER)

Le Président en exercice  
de la Commission

(H. DANELIUS)