



4 NOV. 2013 - - - 2 2 5

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

SERVICE DE LA GESTION FISCALE

Sous-direction des particuliers

Bureau des amendes et produits divers – GF-1C

88-92, allée de Barcy – Télédéc 862

75572 PARIS cedex 12

DIRECTION
DES AFFAIRES JURIDIQUES
COURRIER ARRIVE LE

04 NOV. 2013

Paris, le 04 NOV. 2013

Affaire suivie par Bruno Rousselet

✉ bruno.rousselet@dgifp.finances.gouv.fr

☎ 01 53 18 11 99 ☎ 01 53 18 95 17

Le Directeur général des finances publiques

à

Référence :

Monsieur Jean MAÏA
Directeur des affaires juridiques
6, rue Louise Weiss – Télédéc 351
75703 PARIS Cedex 13

Objet : Modalités de règlement de la créance née de la décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013 du Conseil constitutionnel relative aux comptes de campagne de M. Sarkozy.

Par sa décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013, le Conseil constitutionnel a confirmé l'essentiel de la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques rejetant le compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy pour l'élection présidentielle de 2012.

En conséquence de cette décision, d'une part M. Sarkozy n'a pas droit au remboursement forfaitaire de ses frais de campagne, et doit donc restituer l'avance de 153 000 € qui lui avait été accordée comme aux autres candidats, d'autre part il est tenu de verser au Trésor public la différence entre ses dépenses de campagne telles qu'elles ont été arrêtées par la Commission nationale et le plafond fixé par le code électoral, soit 363 615 €.

Les deux titres de perception émis par le ministère de l'intérieur (secrétariat général – direction de la modernisation et de l'action territoriale – bureau des élections et des études politiques) ont été pris en charge au cours du mois de septembre par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel et doivent être réglés avant le 15 novembre prochain.

Le directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et du département de Paris, chargé du recouvrement, m'indique que l'UMP vient de procéder directement, par virement, au paiement des titres.

Je saurais gré à mon Collègue de bien vouloir m'éclairer sur la licéité de ce paiement et sur l'attitude que doit avoir le comptable public à la réception de ce virement, si nécessaire en distinguant les deux créances de 153 000 € et 363 615 €.

En effet, à ce stade du recouvrement, mon analyse est la suivante.

Aucune réglementation spécifique aux produits divers de l'Etat n'exclut qu'une créance de cette nature soit réglée par un tiers. La situation est la même en matière d'impôts, où elle est commentée par les instructions. De même, en matière d'amendes, aucun obstacle n'est mis au paiement par un tiers.

Faute de réglementation spécifique, la référence au droit général des obligations permet également de conclure à la validité du règlement de la créance par un tiers. Ainsi, l'article 1236 du code civil prévoit qu'« Une obligation peut être acquittée par toute personne qui y est intéressée, telle qu'un coobligé ou une caution. L'obligation peut même être acquittée par un tiers qui n'y est point intéressé, pourvu que ce tiers agisse au nom et en l'acquit du débiteur (...) ».

L'examen des tâches dévolues au comptable, et dont l'accomplissement est vérifié lors de l'engagement éventuel de sa responsabilité, aboutit à la même conclusion. Autant, en matière de dépense, l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique impose au comptable de veiller au caractère libératoire du règlement au créancier (et impose donc que son identité soit vérifiée), autant, en matière de recettes, seuls sont prévus par cet article le contrôle de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette et le contrôle, dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer. Au surplus, l'article 27 du même décret prévoit simplement que « Sous réserve des dispositions particulières prévues par le code général des impôts, le livre des procédures fiscales et le code des douanes, le débiteur est libéré de sa dette s'il présente un reçu régulier, s'il justifie du bénéfice de la prescription ou s'il établit la réalité de l'encaissement des sommes dues par un comptable public. »

En conséquence, et sous réserve que vous partagiez cette analyse, il conviendrait de se prononcer sur la licéité du règlement par l'UMP des deux titres avant d'engager les procédures comptables qui conduiraient au règlement définitif des créances.

Merçi beaucoup !


Bruno BÉZARD



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

MINISTÈRE
DU COMMERCE
ET EXTÉRIEUR

MINISTÈRE
DU REDRESSEMENT
PRODUCTIF

MINISTÈRE
DE L'ARTISANAT,
DU COMMERCE ET DU TOURISME

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 12 NOV. 2013

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC ET DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

Bureau du droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par Benjamin MOREL

☎ : 01 44 97 34 05

benjamin.morel@finances.gouv.fr

Bureau du droit privé général

Isabelle TOURROU

N° 2013-10069-COJU

CAB N° 1877

NOTE POUR LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES PUBLIQUES

Objet : Modalités de règlement de la créance née de la décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013 du Conseil constitutionnel relative aux comptes de campagne de M. Sarkozy.

Réf. : Votre saisine du 04/11/2013, reçue le même jour, à échéance du 12/11/2013.

Sous réserve d'informations complémentaires dont la direction des affaires juridiques n'aurait pas connaissance et qui amèneraient à modifier le sens de cette analyse, le directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et du département de Paris peut, suite au versement effectué par l'UMP, engager les procédures comptables qui conduiront au règlement définitif des créances que l'Etat détient sur M. Nicolas Sarkozy en vertu de la décision n° 2013-156 PDR du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013.

Le 19 décembre 2012, la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques a constaté que les dépenses de campagne de M. Nicolas Sarkozy pour l'élection présidentielle de 2012 avaient excédé le plafond autorisé par la loi et, en conséquence, prononcé le rejet de son compte de campagne¹.

Le Conseil constitutionnel, saisi par l'intéressé², a confirmé ce rejet par une décision en date du 4 juillet 2013 (2013-156 PDR).

En application des dispositions de 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, il en résulte que :

- M. Nicolas Sarkozy est tenu de verser au Trésor public une somme de 363 615 euros, égale au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales, fixé à 22 509 000 euros pour les candidats présents au second tour de l'élection présidentielle ;
- M. Nicolas Sarkozy n'a pas droit au remboursement forfaitaire de ses dépenses de campagne, fixé à 47,5 % du plafond des dépenses de campagne qui lui était applicable, et doit, en conséquence, restituer l'avance forfaitaire de 153 000 euros dont il a bénéficié en tant que candidat à l'élection présidentielle.

Selon les informations communiquées par le directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et du département de Paris, chargé du recouvrement des deux titres de perception émis par le ministère de l'intérieur, l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) aurait procédé directement, par virement, au paiement de ces titres.

¹ L'al. 5 du II de l'art. 3 de la loi n° 62-1292 du 6 nov. 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel confie à la CNCCFP la mission d'approuver, rejeter ou réformer, après procédure contradictoire, les comptes de campagne des candidats et d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire des dépenses électorales qui leur est dû par l'Etat.

² Aux termes de l'al. 3 du III du même article, les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel, qui dispose d'une compétence de pleine juridiction.

Vous interrogez la direction des affaires juridiques sur la régularité de ces paiements.

1. Aucune disposition ne semble s'opposer à ce que l'UMP procède au remboursement des dettes de M. Nicolas Sarkozy à l'égard du Trésor public.

1.1 Les titres de recettes ont été régulièrement émis par le ministère de l'intérieur au nom de M. Nicolas Sarkozy.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 :

- 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 verser au Trésor public. Cette somme est recouvrée comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine (II, alinéa 6) ;
- lors de la publication de la liste des candidats au premier tour, l'Etat verse à chacun d'entre eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne (V, alinéa 2). Ce remboursement forfaitaire est égal à :
 - o 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable (V, alinéa 3) ;
 - o 47,5 % de ce plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5% du total des suffrages exprimés au premier tour (V, alinéa 3) ;
- le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats dont le compte de campagne est rejeté (V, alinéa 4).

En vertu de la décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013 et en application de ces dispositions, deux titres de recettes ont été émis, au titre de la liquidation de deux créances détenues par l'Etat sur M. Nicolas Sarkozy, afin d'en permettre le recouvrement par le comptable public :

- le premier, d'un montant de 363 615 euros au titre du dépassement du plafond des dépenses de campagne ;
- le second, d'un montant de 153 000 euros au titre du remboursement de l'avance forfaitaire versée au candidat.

1.2 Si le principe constitutionnel de personnalité des peines est applicable aux sanctions, rien ne semble pour autant s'opposer à ce qu'un tiers s'acquitte du paiement d'une sanction pécuniaire en lieu et place de l'intéressé.

1.2.1. Le principe constitutionnel de personnalité des peines en matière pénale³ a été largement transposé à la matière des sanctions⁴, notamment aux sanctions administratives et disciplinaires⁵. Il suppose une stricte correspondance entre la personne à l'origine des faits reprochés et la sanction prononcée⁶. En cas de sanction de nature pécuniaire, le paiement sera donc recherché auprès de cette personne.

Néanmoins, cette correspondance ne paraît pas s'opposer, en principe, s'agissant d'une sanction pécuniaire, à la prise en charge par un tiers de la somme réclamée à M. Nicolas Sarkozy⁷.

³ Cons. cons., 16 juin 1999, *Loi portant diverses mesures relatives à la sécurité routière et aux infractions sur les agents des exploitants de réseau de transport public de voyageurs*, n° 99-411 DC, p. 75, fondé sur les articles 8 et 9 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁴ Si la restitution de l'avance ne semble pas pouvoir constituer une sanction, tel paraît en revanche le cas de la somme de 363 615 euros correspondant aux dépassements. Elle semble plus proche de la sanction administrative que de la sanction pénale. Le principe constitutionnel de personnalité des peines paraît toutefois pouvoir lui être appliqué.

⁵ CE sect. 8 janv. 1954, *dame Louquet*, p. 22 ; CE sect., 22 nov. 2000, *société Crédit agricole Indosuez Chevreux*, concl. A. Seban, p. 537.

⁶ Nb. la jurisprudence envisage le principe de personnalité des peines de manière différenciée selon la nature de la sanction envisagée. Ainsi, ce principe peut faire obstacle à ce qu'un blâme soit prononcé à l'encontre d'un tiers à raison de faits commis par un intéressé mais ce même principe ne s'oppose pas à ce qu'une sanction pécuniaire soit prononcée à l'encontre du tiers (CE sect., 22 nov. 2000, *société Crédit agricole Indosuez Chevreux, précité*) et ceci pour des considérations tenant à l'intérêt général (chron. CRDJ, M. Guyomar et P. Collin sur CE sect., 22 nov. 2000, *société Crédit agricole Indosuez Chevreux* : AJDA 2000 p. 997). La notion « d'entorse » (concl. E. Prada-Bordenave sur CE 29 oct. 2007, *société Sportive professionnelle « LOSC Lille Métropole »*, n° 307736) et de « réalisme » de la jurisprudence ont pu être évoquées (concl. I. de Silva sur CE 17 déc. 2008, *société Oddo et Cie c. Autorité des marchés financiers*, n° 316000).

⁷ Cons. cons., 2 déc. 1976, *Loi relative au développement de la prévention des accidents du travail*, n° 76-70 DC : admet la constitutionnalité d'une disposition permettant à un tribunal, selon les circonstances, de transférer à un tiers la charge du paiement d'une amende.

1.2.2. Cette possibilité de paiement par un tiers de la dette d'autrui, qu'il soit intéressé ou non à celle-ci, est prévue à l'article 1236⁸ du code civil.

Le paiement fait par le tiers libère le débiteur à l'égard de son créancier, quels que soient les recours éventuels que ce tiers pourra exercer contre le débiteur⁹. Cette possibilité a été confirmée par la jurisprudence¹⁰. La circonstance que le tiers se soit acquitté du paiement au nom du débiteur ou en son nom propre est, au surplus, sans incidence sur l'extinction de la dette¹¹.

Le débiteur et le créancier ne peuvent d'ailleurs pas, en principe, s'opposer au paiement effectué par le tiers¹², sous réserve de deux exceptions :

- d'une part, en cas d'accord entre le créancier et le débiteur écartant l'intervention d'un tiers, si cet accord repose sur un intérêt légitime¹³ ;
- d'autre part, en cas de refus du créancier lorsque ce paiement risquerait de lui causer un préjudice ou lorsqu'il s'agit d'une obligation de faire, le créancier ayant alors intérêt à ce qu'elle soit remplie par le débiteur lui-même¹⁴.

En l'espèce, le paiement en cause ne paraît pas relever de ces exceptions.

1.3 Enfin, le droit électoral et le droit applicable aux partis politiques ne s'opposent pas non plus à ce que l'UMP assure le paiement des dettes de M. Nicolas Sarkozy auprès du Trésor public.

Aucune disposition de la loi du 6 novembre 1962, ni aucune disposition réglementaire prise pour son application, ne s'oppose à ce qu'un parti politique paye de telles dettes. Il en va de même des dispositions du code électoral et de celles de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Par ailleurs, les dispositions des articles 4 de la Constitution et 7 de la loi du 11 mars 1988 prévoient que les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage, se forment et exercent leur activité librement, dans le respect des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils jouissent de la personnalité morale, ont le droit d'ester en justice et d'acquérir des biens meubles ou immeubles et peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission.

Les statuts de l'UMP prévoient quant à eux que « L'Union a pour objet de concourir à l'expression du suffrage universel dans le respect des valeurs de la République, Liberté, Egalité, Fraternité, des principes fondamentaux consacrés par la Constitution, de l'unité de la République et de l'indépendance de la Nation. »¹⁵.

Le paiement de la somme mise à la charge de M. Nicolas Sarkozy paraît donc en lien avec l'objet statutaire de l'UMP.

2. Les versements en cause semblent conformes aux règles de la comptabilité publique.

2.1 Aux termes des articles 18 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le comptable public :

- est seul chargé, notamment :
 - o de la prise en charge des ordres de recouvrer qui lui sont remis par les ordonnateurs ;
 - o du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ;

⁸ « Une obligation peut être acquittée par toute personne qui y est intéressée, telle qu'un coobligé ou une caution. L'obligation peut même être acquittée par un tiers qui n'y est point intéressé, pourvu que ce tiers agisse au nom et en l'acquit du débiteur, ou que, s'il agit en son nom propre, il ne soit pas subrogé aux droits du créancier ».

⁹ Cass 3^e civ., 7 déc. 1982 : Bull civ III n° 243.

¹⁰ Cass 1^e civ., 8 déc. 1976 : Bull civ I n° 395.

¹¹ CA Orléans, 3 mai 1907 : Gaz. Trib. 1907, II, 2, p 409.

¹² Cass 3^e civ., 16 mai 1972 JCP 1972 IV p 169.

¹³ Cass 2^e civ., 29 mai 1953 : D 1953 p 513.

¹⁴ Art. 1237 du code civil : « L'obligation de faire ne peut être acquittée par un tiers contre le gré du créancier, lorsque ce dernier a intérêt qu'elle soit remplie par le débiteur lui-même. ».

¹⁵ Art. 2 des statuts de l'UMP.

- de l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer ;
- est tenu d'exercer le contrôle, s'agissant des ordres de recouvrer :
 - de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;
 - de la mise en recouvrement des créances, dans la limite des éléments dont il dispose.

2.2 En l'espèce, la régularité des titres de recettes émis par le ministère de l'intérieur ne soulève pas de doutes, compte tenu du fait que l'existence et le quantum de la créance résultent d'une décision juridictionnelle, rendue par le Conseil constitutionnel le 4 juillet 2013.

Au surplus, le décret du 7 novembre 2012 n'impose pas au comptable public de n'accepter, en recouvrement d'une créance, que des sommes versées par le débiteur lui-même. Il lui appartient cependant de s'assurer que le versement opéré par un tiers pour le compte d'autrui est bien effectué au titre de la créance en cause.

2.3 Sous réserve d'informations complémentaires dont la direction des affaires juridiques n'aurait pas connaissance et qui amèneraient à modifier le sens de cette analyse, le directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et du département de Paris peut donc, à la suite du versement effectué par l'UMP, engager les procédures comptables qui conduiront au règlement définitif des créances que l'Etat détient sur M. Nicolas Sarkozy en vertu de la décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013.

Le directeur des affaires juridiques

Dans aucune des branches du droit auxquelles renvoie ce document, on ne trouve trace d'obstacle à ce que les sommes avancées par l'UMP soient liées de façon définitive aux créances de l'Etat.


 Jean-Marie