

**Décision n° 2007-3888/3967 du 29 novembre 2007,
A.N., Eure-et-Loir (1^{ère} circ.), Mme Dominique Chéron et
Mme Françoise Vallet**

Le 29 novembre 2007 le Conseil constitutionnel a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées dans la 1^{ère} circonscription de l'Eure-et-Loir. Le juge électoral a en effet considéré que la répétition de cérémonies d'inauguration de logements dans un délai rapproché a revêtu « *le caractère d'une manœuvre qui, eu égard aux circonstances de l'espèce et notamment à la faiblesse de l'écart de voix, a altéré le résultat du scrutin* ». Mais il ne considère pas que les dépenses occasionnées par ces inaugurations doivent être intégrées au compte de campagne. Par conséquent s'il annule son élection, il ne déclare pas le candidat inéligible.

Cette solution appelle une interrogation mais finalement permet de vérifier qu'elle s'inscrit dans une continuité à laquelle elle apporte une précision d'analyse.

I. - Une interrogation...légitime (?)

Saisi d'un recours contre les opérations électorales, le juge électoral peut rejeter la requête et confirmer les résultats - ce qu'il fait le plus souvent -, les réformer et proclamer élu le candidat primitivement déclaré battu - très rarement¹ - ou encore annuler le scrutin. Dès lors le rôle habituel du juge électoral tient à sa capacité à apprécier les irrégularités sur la sincérité du scrutin et à authentifier les résultats du vote. Les critères d'examen sont donc particuliers², contiennent une marge d'appréciation et les éléments de fait dominant, le contrôle de la légalité stricte des opérations électorales devient ainsi secondaire. Avec l'introduction dans la législation de l'objectif de moralisation de la vie publique, la mission du juge électoral a été renouvelée et sa part de subjectivité s'en trouve nécessairement réduite. Il est non seulement juge de la sincérité du scrutin mais aussi juge de la régularité des comptes de campagne ce qui implique un contrôle rigoureux du respect des dispositions relatives au financement des campagnes électorales³.

Très rapidement le juge électoral a été confronté au problème de l'articulation entre les nouvelles règles issues de la législation sur le financement et les procédures classiques du contentieux électoral. Au regard des différents scrutins qui se sont succédé depuis les années 90, tant nationaux que locaux, il apparaît que si les règles sur le financement des campagnes électorales sont d'application stricte, le juge de l'élection en fait néanmoins usage avec souplesse⁴. En effet les

¹ Il existe seulement deux cas : C.E., Ass., 13 janvier 1967, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, rec., p. 16 ; C.E., 14 septembre 1983, *Elections municipales La Queue-en-Brie*, Rec. Leb., p. 367. Cette hypothèse est rare car pour avoir une substitution, le juge électoral doit se transformer en un véritable bureau de vote pour comptabiliser exactement les votes. Or cela apparaît difficilement réalisable.

² Voir *infra*.

³ Pour des développements complémentaires : LERON (J.), « L'intégration progressive du contrôle des comptes de campagne dans le contentieux électoral traditionnel », *R.F.D.A.*, 1996, pp. 677-696.

⁴ Différents commentaires de jurisprudence relèvent cette tendance : BHASIN (B.) et DOUBLET (Y.-M.), « La jurisprudence du financement des élections cantonales des 20 et 27 mars 1994 à travers les jugements des tribunaux administratifs », *R.F.D.C.*, 1995-23, pp. 587-607 ; « La jurisprudence du financement des élections cantonales des 20 et 27 mars 1997 à travers les décisions du Conseil d'Etat », *R.F.D.C.*, 1996-29, pp. 147-162 ; « La jurisprudence du financement aux élections municipales des 11 et 18 juin 1995 à travers les jugements des tribunaux administratifs (1^{ère} partie) », *R.F.D.C.*, 1997-30, pp. 341-357 ; « La jurisprudence du financement aux élections

formalités qualifiées de substantielles sont impératives et connaissent une application rigoureuse⁵ alors que les règles de fond relatives au contenu du compte de campagne sont appliquées avec plus de souplesse⁶.

Généralement le juge électoral doit résoudre la question suivante : Est-ce qu'un compte de campagne irrégulier doit nécessairement conduire à l'annulation d'un scrutin dont la sincérité est reconnue ? C'est l'hypothèse très souvent rencontrée par le juge qui, dans nombre de cas, rejettera le recours et confirmera les résultats en usant des critères du contentieux électoral classique (essentiellement la théorie de l'influence déterminante et l'écart de voix⁷).

Avec cette nouvelle décision du Conseil constitutionnel la question est inversée : Est-ce qu'un scrutin insincère doit entraîner la reconnaissance de l'irrégularité du compte de campagne et par voie de conséquence le prononcé d'inéligibilité ? Après tout, puisque le Conseil constitutionnel reconnaît qu'il y a eu bel et bien une manœuvre ayant influencé et altéré le résultat du scrutin, celle-ci constitue donc une opération de propagande et les dépenses engagées à cette occasion doivent être considérées comme des dépenses électorales. Dès lors, le Conseil constitutionnel devait-il réintégrer ces dépenses dans le compte de campagne et le cas échéant vérifier non seulement le dépassement mais également l'origine des fonds et donc prononcer l'inéligibilité du candidat, dont l'élection a été préalablement annulée, pour un éventuel non respect des dispositions sur le financement des campagnes électorales ? La réponse ne manque pas d'originalité.

II. - Une esquisse de réponse... convaincante (?)

Au regard de la jurisprudence électorale en matière d'inaugurations le juge électoral vérifie leur caractère traditionnel⁸, leur date⁹ de programmation, la

municipales des 11 et 18 juin 1995 à travers les jugements des tribunaux administratifs (2^e partie) », *R.F.D.C.*, 1997-31, pp. 587-608 ; « La jurisprudence du financement des élections municipales des 11 et 18 juin 1995 à travers les décisions du Conseil d'état », *R.F.D.C.*, 1997-32, pp. 789-809 ; « Le contentieux du financement des élections législatives de 1997 », *R.F.D.C.*, 1999-36, pp. 775-798.

⁵ Il ne peut être dérogé aux obligations formelles relatives au recours à un mandataire (v. par exemple C.E., Ass., 23 octobre 1992, *M. Panizzoli*, *Rec. Leb.*, p. 376) ou aux principes concernant l'unité et l'exhaustivité du compte de campagne (v. par exemple C.E., Ass., 18 décembre 1992, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Mme Captant*, *Rec. Leb.*, p. 455).

⁶ Le libéralisme s'exprime tant en ce qui concerne le contrôle de l'origine des recettes (v. par exemple C.E., Sect., 29 décembre 1995, *M. Codognes et Mme Grinard*, *Elections cantonales de La Côte d'Azur*, *Rec. Leb.*, p. 470) que la réintégration dans le compte de certaines dépenses (v. par exemple C.E., Sect., 7 janvier 1994, *M. Hoarau*, *Elections cantonales de Saint-André*, *Rec. Leb.*, p. 6).

⁷ *Ibid.*

⁸ L'organisation d'inaugurations au cours de la période électorale par la collectivité ne suffit pas à conférer à ces manifestations un caractère électoral prohibé s'il s'insère dans la continuité de la vie locale et ne fait pas l'objet de festivités inhabituelles. Ainsi l'inauguration d'équipements sportifs municipaux à l'initiative de la commune dont l'adjoint au maire est candidat aux élections cantonales, au cours de la période de trois mois précédant le scrutin, n'est-il pas prohibé : C.E., 25 septembre 1995, *Elections municipales du Gosier (Guadeloupe)*, *M. Thénard*, req. n° 163241. De même pour l'organisation de sept inaugurations au cours des sept semaines précédant le premier tour de scrutin des élections municipales : C.E., 30 décembre 2002, *Elections municipales de Canet-en-Roussillon*, *Mme Arenas*, *M. Merico*, req. n° 240539.

⁹ Si la date de programmation est prise en considération par le juge électoral, elle constitue néanmoins pour lui un critère non décisif qui, pour être opérant, doit intégrer un faisceau d'indices : Voir C.C., décision n° 97-2210 du 23 octobre 1997, *A.N., Pas-de-Calais*, 11^{ème} circ. Rec., p. 203 : le Conseil constitutionnel souligne qu'« en dépit de la date retenue » l'inauguration d'un station d'inauguration huit jours avant le premier tour du scrutin par le syndicat intercommunal dont le président était candidat aux élections législatives, n'a pas présenté un caractère promotionnel tel que contrevenant aux dispositions du second alinéa de l'article L 52-1 du Code électoral.

communication faite autour de l'annonce¹⁰ de cette inauguration, son déroulement¹¹ et la communication organisée à la suite¹² de la manifestation. L'ensemble de ces observations constitue un faisceau d'indices et orientera la décision du juge électoral.

Effectivement le Conseil constitutionnel établit des constats : le nombre de cérémonies d'inauguration de logements sociaux s'élève à dix-huit et elles se sont produites entre la fin mars 2007 et le milieu du mois d'avril 2007 soit quelques semaines avant le premier tour des élections législatives fixé au 10 juin 2007. Il y a donc manœuvre sans que l'on puisse néanmoins identifier clairement une atteinte à telle ou telle disposition du Code électoral. On pourrait qualifier la situation observée d'opération de communication relevant de la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L 52-1 alinéa 2¹³ mais le Conseil constitutionnel ne l'envisage pas clairement alors que, dans la jurisprudence, les inaugurations relèvent de la communication événementielle et sont à apprécier au regard de l'article L 52-1 alinéa 2.

Quant à la possible réintégration dans le compte de campagne des dépenses occasionnées lors des inaugurations, à la lecture des considérants, on constate que le Conseil constitutionnel use de son pouvoir souverain d'appréciation. En tant que juge de plein contentieux, il examine les circonstances de l'espèce (ampleur inaccoutumée de l'évènement, mise en œuvre de moyens spéciaux, véritable action de propagande...) et vérifie leur impact sur les électeurs. Confronté à l'existence avérée d'un avantage électoral prohibé, le juge procèdera à l'évaluation de la dépense et à sa réintégration dans le compte. Or, pour savoir si une dépense est exposée au profit du candidat, de sa mise en valeur personnalisée et a concouru à sa promotion, le juge de l'élection se montre pragmatique et ses décisions ne conduisent pas systématiquement au rejet du compte de campagne. En effet, il adapte sa décision à l'importance du montant du dépassement en fonction du rapport entre le montant des irrégularités constatées et les plafonds autorisés¹⁴.

¹⁰ La communication effectuée par la collectivité pour annoncer la tenue d'une inauguration ne doit relater que l'évènement en cause et non la valorisation d'un candidat potentiel à une élection à venir. Ainsi le support de l'annonce comme sa formulation ne doivent-ils pas apparaître comme inhabituels tant par le caractère luxueux du carton d'invitation que par la volonté manifeste de promouvoir la personnalité d'un candidat.

¹¹ Lors du prononcé du discours notamment, la présentation de la réalisation de la collectivité doit apparaître comme objective. En outre l'absence de toute participation d'un candidat sera considérée comme un élément à décharge pour le juge : C.C., décision n° 2002-2693 du 21 novembre 2002, *A.N., Nord, 8^{ème} circ., Rec.*, p. 473.

¹² Afin de ne pas encourir la censure du juge, l'inauguration doit être relatée d'une manière strictement informative en évitant tout qualificatif élogieux ou laudatif mettant en valeur les candidats.

¹³ « A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre. ».

¹⁴ Un dépassement de faible importance ne conduit pas nécessairement au rejet du compte : par exemple C.E., 9 octobre 2002, *Elections municipales de Fos-sur-Mer, Rec. Leb.*, T. p. 740. (don irrégulier consenti à un candidat par une personne morale de droit privé ne représentant qu'approximativement que 3% du plafond des dépenses autorisées). Au contraire pour un dépassement équivalent à 30% du montant maximum des dépenses autorisées, le juge annule l'élection litigieuse : C.E., 19 novembre 1999, *Elections cantonales du 2^{ème} canton de Perpignan, M. Carbonell, Rec. Leb.*, p. 357.

En l'occurrence la qualification des faits, reposant sur l'instruction du dossier, conduit à évacuer la question de l'intégration de ces dépenses. On regrettera cependant la rédaction du dernier considérant dont le laconisme interpelle. Dès lors la suite est plus aisée : si les frais exposés pour les inaugurations en cause par l'Office HLM de la ville de Chartres, ne sont pas des dépenses électorales alors les dispositions de l'article L 52-8 qui ont pour effet d'interdire aux personnes morales, quelles qu'elles soient à l'exception des partis ou groupements politiques, de consentir des dons à un candidat, ne sont pas enfreintes. Et par voie de conséquence l'inéligibilité est écartée. Dans cette affaire la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (ci-après CNCCFP) avait approuvé le compte après réformation du candidat indélicat. Or la décision de la CNCCFP ne lie pas le juge électoral quel qu'il soit¹⁵. Donc le Conseil aurait pu censurer. En outre, le Conseil constitutionnel en vertu de l'article LO 128 doit prononcer l'inéligibilité du candidat si le compte de campagne n'a pas été déposé dans les conditions ou les délais prescrits¹⁶ ou a été rejeté à bon droit par la CNCCFP¹⁷. Or en l'espèce ces conditions ne sont pas réalisées. L'inéligibilité n'est pas prononcée.

III. - Des enseignements certains

Cette solution semble troublante car, au regard du contrôle de la régularité du compte de campagne, le prononcé d'une inéligibilité c'est-à-dire pour le candidat élu la déchéance du mandat et l'impossibilité pour lui de se représenter à l'élection partielle consécutive, le pénalise durement alors que, dans le contentieux électoral classique, la faculté de reconquérir son mandat est laissée au candidat dont l'élection a été annulée à la suite d'une fraude ou d'une manœuvre plus condamnable mais ne portant pas sur les aspects financiers de la campagne. Il s'agit précisément de l'hypothèse étudiée !

Alors que faut-il retenir ?

Tout d'abord, on le répète, le juge électoral apprécie de manière pragmatique les griefs soulevés au cas d'espèce et la solution retenue dans un cas ne vaut pas systématiquement pour tous les cas approchant. Après avoir énuméré (Considérant 3) un ensemble de manifestations et/ou opérations initiées par la ville (publication d'articles de presse, organisation d'un voyage d'étude, inaugurations de divers lieux publics), le Conseil constitutionnel utilise, pour rejeter l'existence d'une campagne de promotion de la réalisation ou de la gestion d'une collectivité territoriale au sens de l'alinéa 2 de l'article L 52-1, le critère de l'absence de lien avec l'élection. Ce dernier constitue avec l'évènement reflétant la tradition ou la vie locale un critère traditionnel d'évaluation pour le juge électoral afin de justifier l'exclusion (ou

¹⁵ Pour le Conseil constitutionnel voir par exemple : C.C., décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Amnistie des parlementaires*, Rec., p. 21 ; C.C., décision n° 91-1141/1142/1143/1144 du 31 juillet 1991, *A.N. Paris*, 13^e circ., Rec. p. 114. Pour le juge administratif voir par exemple : C.E., Sect., 7 janvier 1994, *Hoarau, Elections cantonales de Saint-André*, op. cit..

¹⁶ C.C., décision n° 92-1147/1148 du 29 janvier 1992, *AN, Territoire de Belfort*, 2^{ème} circ., Rec., p. 25 ; n° 93-1389 du 7 juillet 1993, *AN, Hautes-Alpes*, 1^{ère} circ., Rec., p. 187 ; n° 97-2281 du 28 octobre 1997, *AN, Haut-Rhin*, 6^{ème} circ., Rec., p. 18.

¹⁷ C.C., décision n° 93-1661 du 1^{er} décembre 1993, *An, Essonne*, 10^{ème} circ., Rec., p. 514 ; n° 95-2076 du 19 janvier 1996, *AN, Bas-Rhin*, 4^{ème} circ., *M. Roger Heller*, Rec., p. 32 ; n° 95-2078 du 19 janvier 1996, *AN, Haut-Rhin*, 4^{ème} circ., *M. Goschescheck*, Rec., p. 36 ; n° 97-2280 du 28 octobre 1997, *AN, Haut-Rhin*, 6^{ème} circ., *M. Kaspar*, Rec., p. 230.

l'intégration) du compte de campagne des dépenses liées à la participation des candidats à des manifestations.

Ensuite s'agissant de la technique contentieuse utilisée par le juge, la théorie dite de l'influence déterminante est privilégiée dans le contentieux électoral classique. En effet le juge électoral n'annulera les résultats du scrutin que si l'irrégularité ou la manœuvre voire la fraude ont eu une influence déterminante sur les résultats du scrutin, c'est-à-dire si le résultat n'est pas sincère et ne correspond donc pas à la volonté des électeurs. La démarche du juge s'appuie conjointement ou alternativement sur le caractère déloyal, violent¹⁸ ou massif de l'irrégularité et sur l'écart de voix. Précisément, ce dernier élément – l'écart de voix – est ce qui motive *in fine* la décision du juge électoral. Ce critère est essentiel puisqu'un faible écart de voix entraînera l'annulation comme en l'espèce alors qu'un écart de voix significatif justifiera le maintien des résultats malgré la méconnaissance avérée de dispositions du Code électoral¹⁹. Les annulations en matière d'inaugurations sont rares mais dans deux affaires au scénario sinon identique du moins voisin à celui étudié, ayant entraîné l'annulation du scrutin, c'est le critère de l'écart de voix qui emporte la conviction du juge :

- un premier cas concernait l'inauguration d'une bibliothèque municipale et d'une station d'épuration, alors que ces deux équipements fonctionnaient depuis quinze mois pour le premier et plusieurs mois pour le second ; le juge annule scrutin compte tenu du faible écart de voix séparant les listes de candidats et de la circonstance que l'organisation de ces manifestations avaient largement été portées à la connaissance du public²⁰ ;

- un second cas intéressait l'attribution de logements sociaux avec remise des clés effectuée par divers candidats ayant revêtu un caractère systématique dans les semaines précédant l'élection ; eu égard au très faible écart de voix constaté, le juge électoral relève l'irrégularité et annule les opérations électorales²¹.

Or, en l'espèce, 59 voix séparent le candidat élu de son adversaire. Il s'agit en outre du candidat le plus mal élu de France pour ces élections législatives de 2007. Dès lors l'agrégation du faible écart de voix au constat de la manœuvre constituée pour le juge électoral une altération de la sincérité du scrutin de nature à justifier l'annulation des opérations électorales.

En dernier lieu le Conseil constitutionnel « devait » - il réintégrer les sommes engagées pour ces inaugurations constitutives de manœuvres et constater l'utilisation de dons prohibés ? Ou formuler autrement : la sanction de la méconnaissance des dispositions en matière de financement des campagnes électorales doit-elle s'ajouter au contentieux plus classique de la propagande électorale avec les conséquences qui résultent d'un rejet du compte ?

¹⁸ A propos d'un tract diffamatoire : C.E., 29 juillet 2002, *Elections municipales de Vitrolles*, req. n° 240196.

¹⁹ Alors que la publication d'une lettre dans un magazine régional, par laquelle un candidat à des élections législatives présente le programme de développement de la ville que la municipalité qu'il dirige souhaite engager pour l'année à venir méconnaît les dispositions de l'article L 52-1 du Code électoral, le Conseil constitutionnel, considère que, compte tenu de l'écart de voix, cette circonstance n'est pas de nature à modifier les résultats du scrutin et n'annule pas les opérations électorales : C.C., décision n° 93-1255 du 6 octobre 1993, *A.N., Lot, 1^{ère} circ., Rec.*, p. 357. Voir également C.E., 10 juin 1996, *Elections cantonales Metz III, Rec. Leb.*, p. 219, ou encore C.C., décision n° 97-2113/2119/2146/2154/2234/2235/2242/2243 du 20 février 1998, *A.N., Paris, 2^{ème} circ., Rec.*, p. 159.

²⁰ C.E., 7 mai 1997, *Elections municipales d'Annonay*, req. n° 176788.

²¹ C.E., 18 février 1998, *Elections à l'assemblée territoriale de Polynésie française, circonscription des Iles-sous-le-Vent, M. Tong Sang et autres*, req. n° 187957, 188473.

Le plus souvent en jurisprudence on constate que les irrégularités commises conduisent à la réintégration dans le compte de campagne des dépenses occasionnées²². Mais, on l'a vu, le juge électoral use de son pouvoir d'appréciation et il donne ici une véritable leçon de réalisme : il ne soumet pas le candidat à la « double peine », celle de l'annulation et celle de l'inéligibilité conséquence du financement par des personnes morales prohibé par l'article L 52-8 du Code électoral. Le Conseil constitutionnel préfère ainsi dissocier les deux types de contentieux - celui sur le financement et celui sur la propagande électorale. Sa mansuétude s'appuie, on ne peut en douter, sur les éléments du dossier et notamment sur la validation du compte de campagne par la CNCCFP.

En outre, si nombre d'interprétations sont envisageables, on peut imaginer que cette décision, y compris dans sa concision, apostrophe le législateur afin de faire cesser l'existence de deux régimes différents d'inéligibilité. En effet s'agissant des élections relevant du juge administratif, l'article L 118-3 offre au juge de l'élection, dans l'hypothèse où le compte de campagne n'a pas été déposé dans les conditions et les délais prescrits ou a été rejeté à bon droit par la CNCCFP, une liberté d'appréciation analogue à celle dont il dispose dans le cas d'un dépassement du plafond des dépenses électorales en tenant compte du critère de « bonne foi ». En revanche, pour les élections dont le contrôle relève du Conseil constitutionnel, l'article LO 128 oblige le juge électoral à déclarer inéligible pour un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et délai prescrits ou celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. Le Conseil constitutionnel a déjà souligné ce déséquilibre et appelé le législateur organique à y mettre un terme²³.

Par ailleurs cette attitude précise la tendance du juge électoral consistant à étendre son pouvoir d'appréciation en matière de contrôle des comptes de campagne. Le chemin a progressivement été tracé. Le juge électoral a rapidement indiqué qu'il n'était pas lié par la décision de la CNCCFP (voir *supra*) et que son appréciation sur le rejet à bon droit d'un compte de campagne était pleine et entière. Ensuite tout en restant rigoureux sur les formalités substantielles, il a assoupli son contrôle sur la notion de dépenses et sur l'origine des recettes (voir *supra*). Enfin quant au prononcé de l'inéligibilité, le juge électoral applique cette possibilité avec parcimonie²⁴ d'autant que cette sanction revêt un caractère infamant. Mais pour que les armes dont disposent les juges administratif et constitutionnel soient identiques, encore faudrait-il que le Conseil constitutionnel ne soit pas lié dans certains cas. Cette décision originale, au questionnement inversé, permet, semble-t-il, au Conseil constitutionnel d'élargir sa marge d'appréciation et par là d'intégrer le contentieux de la régularité du financement des comptes de campagne au contentieux électoral traditionnel.

En l'état de la législation, si le Conseil Constitutionnel ne peut pas appliquer la notion de bonne foi, il préfère affiner son raisonnement et « sauver » le candidat. Dès lors loin d'apparaître incohérente ou maladroite, cette décision fait montre sinon d'indulgence du moins de pédagogie à l'égard notamment du législateur.

²² Cf par exemple C.E., 7 mai 1997, *Elections municipales d'Annonay*, *op. cit.*

²³ C.C., décision du 15 mai 2003, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002*, *Rec.*, p. 8694.

²⁴ Lors des élections législatives de 2002, le Conseil constitutionnel a prononcé la cessation de fonctions et l'inéligibilité de deux élus pour des motifs tirés d'irrégularités affectant leurs comptes de campagne alors qu'il a examiné 162 réclamations électorales et 601 décisions de la CNCCFP. Pour une analyse du contentieux des élections législatives de 2002 v. : C.C.C., n° 14/2003, pp. 31-45.