

Revue

Lexbase Hebdo édition publique n°211 du 27 juillet 2011

[Electoral] Questions à...

Elections régionales d'Ile-de-France : un rejet du compte de campagne qui n'entraîne pas nécessairement inéligibilité — Questions à Jean-Louis Vasseur, avocat à la Cour, Cabinet Sebban Associés

N° Lexbase: N7192BS8



par Yann Le Foll, Rédacteur en chef de Lexbase Hebdo — édition publique

L'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a finalement rendu, le 1er juillet 2011 (CE, Ass., 4 juillet 2011, n° 338 033, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A6336HU9), sa décision concernant les protestations formées contre les opérations électorales qui ont eu lieu les 14 et 21 mars 2010 pour le renouvellement du conseil régional d'Ile-de-France, à la suite d'une longue démarche procédurale. Elle a, notamment, considéré que le président du conseil régional sortant doit être regardé comme ayant bénéficié, pour le financement de la campagne électorale de la liste qu'il conduisait, d'un concours financier de la région d'Ile-de-France pour une somme d'environ 1 500 000 euros représentant 45 % du plafond des dépenses électorales. Il a donc méconnu les dispositions du Code électoral de manière substantielle, et entaché son compte de campagne, dans des proportions importantes, d'irrégularité. Il ne percevra donc, à ce titre, aucun remboursement de l'Etat. Cependant, ce manquement ne pouvant être qualifié comme étant d'une particulière gravité, il ne justifie pas que l'intéressé soit déclaré inéligible, ni que son élection en qualité de conseiller régional soit annulée. Pour revenir sur cette décision qui peut sembler de prime abord paradoxale, Lexbase Hebdo — édition publique a rencontré Jean-Louis Vasseur, avocat associé au cabinet Sebban Associés, et spécialisé en droit public.

Lexbase : Comment déterminer l'éventuel caractère frauduleux des campagnes de promotion publicitaire menées par les candidats ?

Jean-Louis Vasseur : Pour déterminer si une campagne de communication d'une collectivité revêt le caractère d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité prohibée par l'article L. 52-1, alinéa 2, du Code électoral (N° Lexbase : L9941IPU), le juge électoral, s'il est saisi, recourt à plusieurs critères. Le premier concerne le moment où intervient la campagne de communication. Aux termes du Code électoral, elle doit survenir dans une période commençant à courir à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales. C'est-à-dire, par exemple, à compter du 1er décembre 2011 en ce qui concerne les élections législatives de juin 2012. Le second critère tient au contenu du message délivré. Il y a campagne de promotion publicitaire lorsque le message délivré ne relève pas de l'information objective due par la collectivité à ses administrés, mais constitue une présentation avantageuse, élogieuse, de l'action de la collectivité et de ses élus. Il y a campagne illégale lorsque la forme donnée au message, qu'il s'agisse de son support, de sa date, de son ampleur, ne relève pas de la pratique habituelle de la collectivité, ou n'est pas justifiée par des motifs parfaitement indépendants des élections. Attention ! Le fait que les deux critères ne soient pas réunis simultanément n'empêche pas nécessairement le juge de considérer qu'il se trouve en présence d'une campagne prohibée.

Il a été, ainsi, jugé qu'en dépit de son antériorité, du caractère habituel de sa parution, une publication devait être appréciée comme une campagne de promotion interdite dès lors qu'elle dressait un bilan particulièrement valorisant de l'action des élus et, notamment, du maire (CE 9° et 10° s-s-r., 19 mai 2009, n° 317 249, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A1822EHX). La mise en place de panneaux annonçant la réalisation de travaux publics peut n'avoir aucun précédent, le contenu informatif de l'initiative et sa justification par l'événement générateur que constitue le début des travaux suffisent pour garantir sa légalité sur le plan du droit électoral (CE 6° s-s., 24 janvier 2003, n° 240 544, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A8885A4T). Le constat d'une présentation avantageuse de l'action d'élus dans un magazine municipal est de nature à donner à la (ou les) page(s) concerné(es) le caractère d'une campagne de promotion interdite (CE 8° s-s., 10 mars 2009, n° 318 443, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A6962ED9). La présence de photographies d'un élu dans plusieurs numéros d'un magazine municipal contenant des éditoriaux du maire et dressant un bilan avantageux de l'action de la municipalité est, également, considérée comme une campagne de promotion prohibée (CE, Sect., 5 juin 1996, n° 173 642, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A9978ANU). Le caractère manifestement artificiel d'une manifestation, tel que l'inauguration d'une bibliothèque en présence d'une ministre deux mois avant l'élection, mais plus d'un an et demi après son ouverture au public, a été considérée comme une campagne de promotion illégale (CE 2° et 6° s-s-r., 7 mai 1997, n° 176 788, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A1747AIK). La proximité des élections éveille, naturellement, la vigilance du juge électoral qui sera d'autant plus enclin à déceler une campagne de promotion publicitaire derrière une initiative de communication qu'elle intervient à quelques jours d'un scrutin. Ainsi, la visite d'un parc quelques jours avant cette échéance, visite à laquelle la population locale était invitée à participer par tracts édités par le département, a été appréciée comme une campagne de promotion illégale (CE 7° et 10° s-s-r., 25 septembre 1995, n° 163 051, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A5586AN9).

La sanction de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-1, alinéa 2, peut être l'annulation de l'élection lorsque le juge électoral estime que l'irrégularité a été de nature à altérer la sincérité des résultats. S'agissant d'élections au scrutin de listes, l'élection annulée peut, le cas échéant, ne concerner qu'un ou plusieurs élus, comme cela a été le cas pour les élections régionales d'Ile-de-France de mars 2010.

Lexbase : Le compte campagne du président sortant a été rejeté en raison de l'avantage irrégulièrement consenti à sa liste par une personne morale de droit public. Pouvez-vous nous rappeler le régime de l'article L. 52-8 du Code électoral (N° Lexbase : L9947IP4) ?

Jean-Louis Vasseur : L'article L. 52-8 du Code électoral définit le régime général des dons pouvant bénéficier aux candidats pour leur campagne électorale. Mais il pose, surtout, un grand interdit en la matière : celui de la participation au financement de la campagne électorale d'un candidat de toute personne morale, de droit privé comme de droit public, à l'exception des partis politiques. Autrement dit, les collectivités territoriales, en particulier, ne peuvent consentir aux candidats, des dons sous quelque forme que ce soit, ni leur fournir de biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs au marché. L'effet de cet interdit débute douze mois avant le scrutin, soit, par exemple, le 1er juin 2011 pour le cas des élections législatives de juin 2012. Pour apprécier si une initiative d'une collectivité est constitutive d'un don prohibé, le juge électoral se sert aussi de différents critères.

Une publication, par exemple, sera appréciée comme un don prohibé si elle fait référence aux élections à venir (Cons. const. décision n° 2002-2739 du 5 décembre 2002 N° Lexbase : A5333DL4), à une candidature (Cons. const. décision n° 2007-3964 du 29 novembre 2007 N° Lexbase : A9342DZZ), si le ton employé relève de la polémique politique (CE 1° et 6° s-s-r., 20 mai 2005, n° 274 400, mentionné aux tables du recueil Lebon N° Lexbase : A3607DIG), ou encore, si la publication relaie les thèmes de campagne du candidat (Cons. const., décision n° 2002-2672 du 21 novembre 2002 N° Lexbase : A5297DLR). Ici, également, le juge électoral tiendra compte, pour se pronon-

cer, du caractère inhabituel de l'initiative (Cons. const., décision n° 2007-3817 du 22 novembre 2007 N° Lexbase : A6110DZC). Il se montrera particulièrement attentif à la proximité de l'initiative de la collectivité avec le scrutin (CE, Ass., 18 décembre 1996, n° 176 283, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A2667B8B). La fourniture de l'assistance des services d'une collectivité durant une campagne législative constitue un avantage prohibé (Cons. Const., décision n° 2007-3965 du 29 novembre 2007 N° Lexbase : A9343DZ3). Constitue une aide prohibée la mise à disposition d'une salle publique au profit exclusif d'un candidat (CE 8° s-s., 18 mars 2005, n° 273 946, inédit au recueil Lebon N° Lexbase : A2866DHM). Constitue, en outre, une aide prohibée la publication dans un bulletin municipal d'un éditorial du maire présenté sur la première page de trois numéros en raison de son caractère polémique relayant des thèmes de la campagne du candidat (Cons. const., décision n° 2002-2672 du 21 novembre 2002 N° Lexbase : A5297DLR). La publication dans la revue municipale d'une tribune d'un groupe d'élus d'opposition invitant les habitants à répondre à l'appel lancé par une candidate aux élections municipales a été appréciée comme un don interdit (CE 3° et 8° s-s-r., 3 juillet 2009, n° 322 430, mentionné au tables du recueil Lebon N° Lexbase : A5665EIN). Enfin, il a été jugé que l'apposition par une collectivité, en treize points de la ville, d'affiches de quatre mètres sur trois faisant état d'une absence d'augmentation des taux communaux d'imposition pour la treizième année consécutive constitue un avantage direct ou indirect consenti par une personne morale (CE 1° et 6° s-s-r., 13 novembre 2009, n° 325 551, mentionné au tables du recueil Lebon N° Lexbase : A1588EN7).

Lexbase : Dans quelles circonstances un candidat peut-il encourir une sanction d'inéligibilité si le compte est rejeté ?

Jean-Louis Vasseur : Aux termes de l'article L. 118-3 du Code électoral (N° Lexbase : L9959IPK), dans sa rédaction issue de la loi n° 96-300 du 10 avril 1996, tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électoral ou de mandataire financier (N° Lexbase : L6194AP4), le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales et qui a été rejeté par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Dans les autres cas, de méconnaissance de l'interdiction des dons des personnes morales en particulier, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie. En fait, le juge électoral dispose, d'une manière générale, d'une liberté d'appréciation pour prononcer l'inéligibilité d'un candidat. Il y a longtemps que le Conseil d'Etat se refuse à sanctionner automatiquement d'inéligibilité un candidat ayant bénéficié du don d'une personne morale de droit public (CE, Sect., 29 décembre 1995, n° 162 669, publié au recueil Lebon N° Lexbase : A1190AIW). Les conditions dans lesquelles un candidat encourt la sanction d'inéligibilité ont été définies de façon encore plus restrictives à la suite de l'adoption de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, portant simplification de dispositions du Code électoral et relatives à la transparence financière de la vie politique (N° Lexbase : L9798IPL). Si l'inéligibilité encourue par le candidat peut dorénavant atteindre trois ans et concerner toutes les élections, sauf les mandats déjà acquis, le nouvel article L. 118-3 du Code électoral énonce que le juge "*prononce, également, l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales*".

Ces dernières dispositions n'ont pas fait l'objet, à ce jour, d'une jurisprudence importante, à l'exception, bien sûr, de l'arrêt relatif aux élections régionales en Ile-de-France. Mais l'on peut estimer, au regard des textes nouveaux et de l'application que le Conseil d'Etat en a faite, qu'il s'agit pour le juge électoral, désormais, de faire la démonstration de l'existence d'une volonté de fraude ou d'un manquement particulièrement grave aux règles de financement pour décider de sanctionner le candidat, et non plus de considérer ce qui justifierait, ou non, avec la bonne foi, l'exonération d'une sanction posée comme un principe. L'on notera que le "paquet électoral" des trois lois du 14 avril 2011 (loi organique n° 2011-410, relative à l'élection des députés et sénateurs N° Lexbase : L9796IPI, loi n° 2011-411 N° Lexbase : L9797IPK, ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009, relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France N° Lexbase : L6024IET, loi n° 2011-412, précitée) a, aussi, aligné sur celui des autres catégories d'élus à ce sujet, le cas des députés dont l'inéligibilité perd le caractère automatique. Aujourd'hui, donc, les différentes catégories d'élus encourrent une inéligibilité d'une portée et d'une durée plus importante en cas de manquement aux règles du financement des campagnes, mais ce manquement devra traduire soit une volonté de fraude, soit un manquement particulièrement grave à ces règles, c'est-à-dire un manquement délibéré à une règle substantielle.

Lexbase : Le Conseil d'Etat juge finalement que le candidat a pu raisonnablement ignorer qu'il s'agissait d'une campagne de publicité ayant joué en sa faveur. Cette position vous paraît-elle convaincante ?

Jean-Louis Vasseur : La Haute juridiction administrative se fonde, pour cela, sur la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 dont elle estime que les dispositions, plus douces, doivent s'appliquer lorsqu'il est question de la mise en œuvre de la sanction à caractère de punition constituée par l'inéligibilité. Pour le Conseil d'Etat, il s'agit de savoir s'il peut être démontré que le candidat a commis délibérément l'irrégularité lui étant reprochée. Sa réponse est négative. Il

fait le constat que le candidat pouvait raisonnablement ignorer, à la date où les manquements lui étant reprochés ont été commis, que les campagnes de communications de la région constituaient des campagnes de promotions publicitaires interdites et une participation prohibée au financement de la campagne de sa liste. Ses arguments ne sont pas sans consistance. Le premier d'entre eux réside dans le fait que des opérations de communication similaires avaient été menées les années antérieures. Le caractère habituel d'un acte de communication, le fait qu'il bénéficie d'une antériorité, étant un critère important pour établir sa nature non électorale, le candidat, président sortant de la région Ile-de-France, a pu être porté à estimer que les campagnes de 2009 n'étaient que des manifestations habituelles de la communication de la région. Un deuxième argument réside dans le fait que le contenu des messages diffusés était dépourvu de toute référence aux élections des 14 et 21 mars 2010. La présence, dans la communication des collectivités, de références aux élections, à leurs dates, à leurs candidats, à leurs enjeux, est l'un des critères retenus par le juge électoral pour caractériser la nature électorale de cette communication. L'absence de toute référence de cette sorte dans le cas de la campagne de communication de la région Ile-de-France, est de nature à laisser penser aussi au candidat que ces campagnes ne pouvaient être appréciées comme une contribution à sa propagande électorale.

Un troisième argument se trouve dans la date à laquelle ces campagnes ont été lancées, à savoir aux mois de septembre et novembre 2009. Pour le juge électoral, plus une campagne de communication est proche des élections, plus elle est susceptible d'avoir été inspirée par des motivations électoralistes. En l'espèce, la période durant laquelle la campagne litigieuse s'est déroulée est encore assez éloignée des élections régionales pour laisser penser que le candidat ait pu délibérément engager ces actions de communication pour servir sa propagande. A cette date, d'ailleurs, le Conseil d'Etat estime que les campagnes ne pouvaient pas, porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats. Ces arguments paraissent, au total, relativement convaincants dès lors qu'il s'agit, conformément aux dispositions ayant récemment modifié le Code électoral, de justifier l'intentionnalité du manquement aux règles de financement des campagnes électorales pour prononcer l'inéligibilité d'un candidat. L'application des dispositions de l'article L. 118-3, dans sa version précédente (N° Lexbase : L2510AA9), en imposant au candidat supposé inéligible de démontrer sa bonne foi, lui aurait sans doute rendu plus difficile de s'exonérer de la sanction d'inéligibilité encourue.