

**N° 394675, 394679**  
**Elections départementales dans le canton**  
**du Livradais (Lots-et-Garonne)**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies**  
**Séance du 1<sup>er</sup> juin 2016**  
**Lecture du 13 juin 2016**

**CONCLUSIONS**

**M. Olivier HENRARD, rapporteur public**

**1.** A l'occasion du second tour des élections départementales dans le canton du Livradais (Lot-et-Garonne), le binôme constitué de M. P... et de Mme B... a été élu avec 2 617 voix, soit 38,87% des suffrages exprimés, devant le binôme de Mme K... et de M. J... qui a recueilli 2 431 voix, soit 36,11%.

Sur la protestation de Mme K..., le tribunal administratif de Bordeaux a annulé le 19 octobre 2015 les opérations électorales, motif pris d'une distribution de colis de Noël aux personnes âgées de la commune de Sainte-Livrade, dont M. P... était le maire, jusqu'au 21 janvier 2015. Il a également rejeté le compte de campagne du binôme P.../B... et arrêté à zéro euro le montant du remboursement dû par l'Etat. Le même jugement rejette en revanche les conclusions de Mme K... tendant à ce que M. P... soit déclaré inéligible.

Mme K... et M. P... font appel de ce jugement, respectivement sous les n°394675 et 394679 et nous vous proposons de joindre leurs requêtes pour statuer par une seule décision.

**2.** Nous vous proposons d'examiner d'abord les griefs de la requête de M. P..., qui demande l'annulation du jugement en tant qu'il a annulé son élection, rejeté son compte de campagne et fixé à zéro le montant du remboursement public.

**2.1.** Le premier grief est tiré de ce que le tribunal aurait statué au-delà des conclusions dont il était saisi dans la mesure où la protestation de Mme K... tendait, d'une part, à l'annulation des opérations électorales, d'autre part, à la déclaration d'inéligibilité de M. P... – mais non au rejet du compte de campagne de celui-ci.

Il est exact que Mme K... n'a pas formulé de conclusions très explicite en ce sens : cela ressort du paragraphe final de chacun de ses trois mémoires aussi bien que du visa de ses écritures par le jugement attaqué, qui ne mentionnent que l'annulation des opérations électorales et l'inéligibilité de M. P....

Le juge de l'élection pouvait-il alors, sans statuer *ultra petita*, s'emparer de la question du compte de campagne pour la régler entièrement en rejetant le compte et en fixant le montant du remboursement ?

Cette question ne se pose en réalité que depuis la modification des articles L.118-2 à L.118-4 du code électoral par la loi n°2011-412 du 14 avril 2011.

En effet, cette loi a remis en cause la traditionnelle étanchéité entre, d'une part, le contentieux de la régularité des opérations électorales, incluant la question de l'éligibilité des candidats et, d'autre part, le contentieux des comptes de campagne : cf. au sujet de cette dichotomie les conclusions du président Stahl sur la décision CE, 1<sup>er</sup> avril 2005, *Mme Le P...* n°273319, A.

Jusqu'alors, la méconnaissance de la législation sur le financement des campagnes n'était qu'une étape du raisonnement du juge électoral : il tirait les conséquences d'une telle infraction en matière d'éligibilité du candidat et de régularité des opérations électorales. C'est l'article L. 118-3 du code électoral qui prévoit les conditions dans lesquelles les vices affectant le compte peuvent donner lieu à déclaration d'inéligibilité : il s'agit depuis l'origine<sup>1</sup> du dépassement du plafond des dépenses autorisées et, depuis la loi du 14 avril 2011, du non-dépôt du compte, ainsi que de son rejet en cas de « *volonté de fraude ou de manquement particulièrement grave aux règles de financement des campagnes électorales* ».

Mais depuis cette même loi, l'article L. 118-2 dispose que le juge de l'élection est tenu, lorsqu'il constate que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'a pas statué à bon droit, de fixer le montant du remboursement. L'objectif de la mesure était clairement affiché par le législateur : il s'agit de vider l'ensemble du litige – opérations électorales et compte de campagne – dès le stade de la contestation électorale, sans qu'il soit besoin de soulever un contentieux distinct sur le compte. Le juge de l'élection se voit donc conférer le pouvoir de régler entièrement ce second volet, en statuant aussi bien sur la régularité du compte que sur le montant du remboursement.

Vous avez fait application des dispositions nouvelles des articles L. 118-2 et L. 118-3 à l'occasion de votre décision CE, Ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France*, n°338033, 338199, A : en l'espèce, le juge électoral a considéré que le dépassement du plafond à la suite de la réintégration de dépenses de communication justifiait le rejet du compte de campagne mais non l'inéligibilité du président sortant.

Avec une décision CE, 23 juillet 2012, *C...*, n°356623, A, vous avez consacré une interprétation large de l'article L. 118-2 en considérant que lorsque le juge de l'élection statue sur la régularité du compte de campagne il lui appartient également de fixer le montant du remboursement, qu'il soit ou non saisi de conclusions en ce sens – autrement dit, il lui appartient de finir le travail qu'il a commencé dans la sphère du compte.

Cette jurisprudence est en quelque sorte le pendant de la solution dégagée à l'intérieur de la sphère électorale puisque le Conseil d'Etat peut prononcer l'inéligibilité du candidat après avoir annulé les opérations électorales, alors même qu'il n'est pas saisi de conclusions en ce sens : CE, 25 septembre 1995, *Elections cantonales de Béthune-Nord*, n°163111, B.

*Quid* de la situation où les conclusions de la protestation tendent à l'annulation des opérations électorales et au prononcé de l'inéligibilité d'un candidat, mais ne visent ni le compte de campagne ni *a fortiori* le montant du remboursement ? Autrement dit, jusqu'où peut-être

---

<sup>1</sup> Loi n°90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques

extrapolée la volonté exprimée par le Parlement, en 2011, de favoriser un règlement global portant à la fois sur les opérations électorales et sur le compte de campagne ?

L'hypothèse présente nous semble très différente des deux précédentes :

- d'abord, les jurisprudences *C...* (23 juillet 2012, n°356623) et *Elections cantonales de Béthune-Nord* susmentionnées se fondent directement sur les dispositions du code électoral, respectivement les articles L. 118-2 et L. 118-3 du code électoral ;

- ensuite, dans ces deux cas de figure, le juge se borne en définitive à tirer toutes les conséquences de ses constatations à l'intérieur de l'un ou l'autre des contentieux : soit en fixant le montant du remboursement après avoir statué sur le compte de campagne (arrêt précité du 23 juillet 2012, *C...*, n°356623), soit en prononçant l'inéligibilité du candidat après avoir annulé l'élection (*Elections cantonales de Béthune-Nord*).

Toute autre chose serait, pour le juge de l'élection, d'intervenir dans le champ du compte de campagne, de franchir la muraille certes poreuse qui sépare les deux contentieux, sans y avoir même été invité par le protestataire. Nous ne pensons pas que les accommodements avec l'*ultra petita* puissent vous conduire jusque là.

Nous vous invitons donc à juger qu'en principe, le juge de l'élection qui n'est pas saisi de conclusions touchant à la régularité du compte de campagne ne peut procéder au rejet de celui-ci ni fixer le montant du remboursement public auquel a droit le candidat.

Il reste à déterminer, au cas de l'espèce, l'étendue des conclusions de Mme K....

Nous avons dit que dans la conclusion de chacun de ses trois mémoires, elle ne demandait que l'annulation des opérations électorales et le prononcé de l'inéligibilité de M. P.... S'agissant du terrain de l'inéligibilité, son deuxième et son troisième mémoires ne mentionnaient pas explicitement l'article L. 118-3 (« *manquement particulièrement grave aux règles de financement des campagnes électorales* ») mais seulement celles de l'article L. 118-4.

Ce dernier article a également été introduit par la loi du 14 avril 2011. Il prévoit que le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat qui a accompli des « *manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin* ». L'objectif poursuivi par le Sénat, à l'origine de la mesure, était de rétablir l'équilibre entre l'élu dont le compte de campagne faisait apparaître un dépassement, qui pouvait être déclaré inéligible sur le fondement de l'article L. 118-3, et l'élu reconnu coupable de fraude électorale, qui lui pouvait se présenter aux élections partielles organisées à la suite de l'annulation du scrutin.

Toutefois les griefs développés par la protestataire balayaient plus large que l'article L. 118-4.

En effet, outre l'existence de « *manœuvres frauduleuses* » au sens de cet article, l'argumentation de ses trois mémoires invoquait plus encore la méconnaissance des règles de financement des campagnes électorales et une utilisation des moyens de la commune assimilable à un don en nature par une personne morale, prohibé par l'article L. 52-8 du code.

Son premier mémoire indiquait d'ailleurs, en guise d'introduction, qu'elle demandait l'annulation « *au motif que ces candidats [le binôme de M. P...] n'ont pas respecté les règles de financement des campagnes électorales* ». Enfin elle soulevait en conclusion du même

mémoire « *le dépassement du plafond des comptes de campagne* » à l'appui de sa demande tendant à ce que M. P... soit déclaré inéligible.

Ce n'est que dans les mémoires suivants qu'elle se limitait à la mention de l'article L. 118-4.

Ainsi, les griefs ainsi soulevés par Mme K... touchant à la régularité du compte de campagne impliquaient nécessairement que le juge de l'élection porte une appréciation sur ce point avant de statuer sur l'éligibilité de M. P....

Il nous semblerait donc excessivement formaliste et peu cohérent avec le réalisme dont sait fait preuve le juge électoral d'isoler, au sein des écritures de la requérante, le paragraphe final de chacun de ses mémoires, en faisant abstraction de la substance de ses griefs, pour considérer qu'il n'était pas demandé au juge de statuer sur la régularité du compte. Ce formalisme méconnaît en outre l'esprit de la réforme de 2011, dont nous avons dit qu'il tend au règlement de l'ensemble du litige dès le stade de la contestation électorale.

Nous vous invitons donc à considérer que lorsque le juge de l'élection est saisi de griefs qui impliquent nécessairement qu'il se prononce sur la régularité du compte, il peut procéder au rejet de celui-ci et fixer le montant du remboursement public.

Nous vous proposons pour ces raisons d'écarter le premier moyen de la requête de M. P....

**2.** Il soutient en second lieu que c'est à tort que le tribunal administratif a jugé que la distribution de colis de Noël par le centre communal d'action sociale avait constitué « *un avantage consenti au binôme constitué de M. P... et de Mme B... par une personne morale de droit public en violation des dispositions (...) de l'article L. 52-8 du code électoral ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin* ».

Tout d'abord, contrairement à ce qui est soutenu, le juge n'a pas fondé sa décision sur la circonstance que cette distribution de colis de Noël constituait une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune, interdite par l'article L 52-1 du code électoral pendant les six mois précédant le scrutin. L'argument manque donc en fait.

Ensuite, il ne peut être sérieusement soutenu, comme le fait M. P..., que la distribution de colis présentait un caractère habituel :

- d'une part, ces colis, distribués les années précédentes sous conditions de ressources, ont été adressés en 2015 à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans : ce sont ainsi 830 colis au lieu de 80 qui ont été expédiés ;

- d'autre part, le fait que la décision ait été prise en juin 2014, à une date où le décret de convocation des collèges électoraux pour les élections départementales n'était pas encore signé, ne change rien : le maire ne pouvait évidemment ignorer que les élections auraient lieu au mois de mars en application de l'article 47 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

L'écart entre les deux binômes n'était que de 186 voix sur les 6 733 suffrages exprimés dans le canton et l'essentiel de cet écart – soit 148 voix – a été dégagé à Sainte-Livrade. La manne

municipale qui s'est abattue, pour la première fois, sur 750 nouveaux destinataires de colis, dans une commune de 4 000 électeurs au total, constituait donc, sans aucun doute, une manœuvre susceptible de porter atteinte à l'égalité entre les candidats.

Vous écarterez donc ce second moyen et rejetterez l'appel de M. P....

**3.** Nous en arrivons à l'appel de Mme K..., qui demande l'annulation du jugement en tant seulement qu'il a rejeté ses conclusions tendant au prononcé de l'inéligibilité de M. P....

Le tribunal, nous l'avons dit, a annulé les élections en accueillant le grief tiré de l'utilisation des moyens de la commune à des fins électorales, en méconnaissance de l'article L. 52-8.

Il a estimé en revanche que ce même grief ne justifiait pas que M. P... soit déclaré inéligible sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral, dès lors qu'il n'était pas établi que la « *manœuvre frauduleuse* » consistant en l'envoi de colis de Noël lui soit personnellement imputable. Il a alors rejeté les conclusions de Mme K... mais sans examiner les autres griefs qu'elle avait soulevés. Or, nous l'avons déjà indiqué, les griefs développés par la protestataire dans son mémoire introductif révèlent qu'elle s'était placée sur le double terrain de l'article L. 118-3 (manquement aux règles de financement) et de l'article L. 118-4 (manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin).

Cette omission, comme le soutient Mme K..., affecte la régularité du jugement attaqué.

Nous vous proposons donc de l'annuler en tant qu'il a rejeté les conclusions tendant à ce que M. P... soit déclaré inéligible. Le délai de trois mois imparti au tribunal administratif pour statuer étant expiré, vous pourrez statuer immédiatement sur ces conclusions de Mme K....

**4.** Les agissements dont fait état par la protestataire sont de trois ordres :

- la distribution des colis de Noël par le CCAS : nous n'y revenons pas ;

- l'utilisation à des fins de propagande de deux livraisons du bulletin municipal, en septembre 2014 et en janvier 2015 ;

- l'organisation de deux événements dans les six mois précédents l'élection, à savoir une soirée avec des associations locales le 28 novembre 2014 et un salon de la bande dessinée le 29 mars 2015.

Il résulte de ce qui précède que nous devons examiner le bien-fondé de ces différents griefs, aussi bien sur le terrain de l'article L. 118-3 que sur celui de l'article L. 118-4.

**4.1.** Nous rappelons qu'aux termes du troisième alinéa de l'article L. 118-3, seul applicable à l'espèce, le juge de l'élection prononce « *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.* »

Vous avez précisé la notion de « *manquement d'une particulière gravité* » au sens de cet article par votre décision déjà citée *Elections régionales d'Ile-de-France* : il incombe au juge

de l'élection « *d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré* ».

En outre, lorsque le manquement porte, comme en l'espèce, sur les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral « *il incombe, en outre, au juge de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats* ».

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que l'organisation d'une soirée « Livradissima » avec les associations locales, le 28 novembre 2014 et ainsi que d'un salon de la bande dessinée, programmé de longue date, le 29 mars 2015, puisse être regardés comme ayant eu un but de promotion publicitaire de l'action municipale au sens de l'article L. 52-1 selon lequel : « *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* ».

Le bulletin municipal diffusé en septembre 2014 à Sainte-Livrade nous semble un peu plus problématique au regard des mêmes dispositions. Ce numéro contient en effet une charge contre la gestion de la municipalité précédente, dont Mme K... était chef de file : à la fois dans l'éditorial du maire et dans un long article intitulé « *Etat des lieux financiers de la commune* ». Circonstance aggravante, le maire a refusé à l'opposition municipale l'exercice du droit que lui garantit l'article L. 2121-27-1 du code électoral de s'exprimer dans le bulletin. Ou plus exactement il a différé au numéro de juin 2015, postérieur aux élections, la diffusion de cette réponse. Il faut toutefois reconnaître que la promotion de l'action de la municipalité en place, conduite par M. P..., reste indirecte et qu'il n'est fait aucune allusion aux échéances électorales à venir. M. P... ne nous semble donc pas avoir bénéficié, sous cette forme, d'une promotion publicitaire au sens de l'article L. 52-1.

Nous ne reviendrons pas sur le troisième et dernier grief, tiré de l'envoi des colis de Noël : le binôme conduit par M. P... doit être regardé comme ayant bénéficié à ce titre d'un concours financier du centre communal d'action sociale d'environ 12 930,13 euros, représentant 115 % du plafond des dépenses, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral.

Nous pensons donc que nous sommes en présence d'un manquement caractérisé à une règle substantielle, qui entache d'irrégularité le compte de campagne dans des proportions importantes. Il reste à déterminer si ce manquement est délibéré et imputable à M. P....

En première instance, le tribunal avait renoncé à prononcer l'inéligibilité en considérant que : « *eu égard au fonctionnement, à la composition et à l'autonomie financière du centre communal d'action sociale, qui jouit d'une personnalité morale distincte de celle de la commune et qui a nécessairement décidé de la distribution des colis litigieux, il [n'est pas] établi, en l'état de l'instruction, que l'accomplissement des manœuvres précitées soit personnellement imputable à M. P...* ».

Nous parvenons à une conclusion différente.

Les liens du CCAS avec la commune et son maire sont très étroits. Le maire préside le conseil d'administration du centre. Il désigne la moitié des membres de ce conseil d'administration et

l'autre moitié est désignée par le conseil municipal dont la majorité lui est acquise. Enfin la subvention de la commune représentée à Sainte-Livrade 35 000 euros sur les 36 000 euros de recettes de fonctionnement du CCAS.

Le changement de format de l'opération des colis de Noël a été acté lors du conseil d'administration du 23 septembre 2014. Le compte-rendu se présente comme un simple relevé de décision, qui ne fait apparaître aucun débat sur le projet de délibération.

Or, en vertu de l'article R. 123-23 du code de l'action sociale et des familles, c'est M. P... en sa qualité de président du conseil d'administration qui « *prépare* » les délibérations de celui-ci. Par ailleurs, dans le compte-rendu du conseil d'administration du CCAS du 12 novembre 2015, M. P... assume assez clairement la responsabilité de ce choix : il indique en réponse aux questions de l'opposition que « *Le colis de Noël n'a pas été attribué dans un but social, mais pour créer un lien social* » et que « *aucune observation n'a été relevée par les membres présents* » du conseil d'administration du 23 septembre 2014.

Nous pensons donc que le manquement est bien imputable à M. P..., qui a pris l'initiative de s'écarter du critère social pour bouleverser le format de l'opération colis de Noël et qui a préparé la délibération correspondante pour la soumettre au conseil d'administration.

Le manquement était-il délibéré pour autant? La règle posée par l'article L. 52-8 nous semble particulièrement claire et la distribution de cadeaux par les communes ou leurs centres d'action sociale constitue un grief tout à fait classique et opérant en matière de contentieux électoral. Il est vrai qu'à la date du conseil d'administration du 23 septembre 2014, M. P... n'avait pris ses fonctions de maire que depuis six mois...

Cette seule circonstance nous semble toutefois insuffisante pour considérer que M. P... a raisonnablement pu ignorer qu'une opération aussi massive – qui représente plus du tiers des recettes de fonctionnement annuelles du CCAS et qui vise pour la première fois 750 nouveaux bénéficiaires dans une commune de 4 000 électeurs, soit plus de 20% du corps électoral – constituait un avantage consenti à son profit.

A titre de comparaison, le président de la région Ile-de-France avait échappé à l'inéligibilité en dépit d'une méconnaissance substantielle de l'article L. 52-8 – à savoir l'obtention d'un avantage sous la forme de dépenses de communication représentant 45% du plafond des dépenses électorales – parce que vous aviez estimé qu'il pouvait raisonnablement ignorer que les campagnes de communication organisées par la région constituaient des campagnes de promotion publicitaire au sens du second alinéa de l'article L. 52-1. Vous aviez toutefois relevé dans cette espèce, notamment, la date à laquelle s'était déroulée la campagne de promotion litigieuse – à savoir « *l'automne* » précédant les élections – et le fait que « *des opérations similaires avaient été menées les années antérieures* ». Rien de tel ici : les envois de cadeaux se sont étalés jusqu'à la troisième semaine de janvier et l'opération ne peut être regardée comme récurrente compte tenu de son ampleur nouvelle.

Nous vous invitons donc à juger que M. P... a méconnu à ce titre les articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral et à le déclarer inéligible aux fonctions de conseiller départemental pour une durée d'un an, en application du troisième alinéa de l'article L. 118-3 de ce code. Vous prononcerez par voie de conséquence l'inéligibilité du second membre du binôme, Mme Béteille, qui partageait avec M. P... le même compte de campagne. Vous adopterez ainsi en matière d'inéligibilité d'un binôme de conseillers départementaux, la même solution qu'en

matière d'annulation de l'élection de l'un des deux membres du binôme : CE, 13 mai 2016, *Elections départementales dans le canton de Reims-4 (Marne)*, n°394795

**4.2.** En revanche, les agissements critiqués ne nous sembleraient pas de nature à justifier la même décision sur le fondement de l'article L. 118-4, selon lequel le juge peut déclarer inéligible « *le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin* ».

Le mode d'emploi de cet article est livré par votre décision CE, Sect., 4 février 2015, *Elections municipales de Vénissieux*, n° 385555, 385604, 385613, A : il faut que « *les manœuvres constatées présentent un caractère frauduleux* » - ce caractère étant apprécié « *eu égard, notamment, à leur nature et à leur ampleur* » et qu'il soit « *établi qu'elles ont été accomplies par les candidats concernés* ».

Nous ne reviendrons pas sur le fait que la diffusion du bulletin municipal de septembre 2014 ne revêtait pas le caractère d'une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions de l'article L.52-1 du code électoral, pas plus que la soirée avec les associations locales et le salon de la bande dessinée. Ces circonstances ne sont donc pas constitutives d'une manœuvre au sens de l'article L. 118-4 du même code.

La distribution de colis de Noël, en revanche, constituait bien une manœuvre de nature à altérer le scrutin. Pour autant nous pensons qu'elle ne présente, ni par sa nature, ni par son ampleur, un caractère frauduleux au sens de votre jurisprudence, dès lors notamment qu'elle ne visait pas à tromper les électeurs : voyez en ce sens la décision citée *Elections municipales de Vénissieux* au sujet d'une manœuvre ayant consisté à tromper les électeurs sur la réalité des soutiens dont disposait une liste. Voyez également la décision CE, 10 juin 2015, *Elections municipales et communautaires de Chilly-Mazarin*, n°386062, B, au sujet d'une manœuvre ayant consisté à semer la confusion sur l'appartenance politique d'un candidat, ou enfin la décision CE, 18 décembre 2014, *Elections municipales de Gonnevill-sur-Mer*, n°381672, au sujet d'une manœuvre ayant consisté à détourner la profession de foi d'un candidat.

PCMNC :

- au rejet de la requête de M. P... ;
- à l'annulation de l'article 4 du jugement du tribunal administratif de Bordeaux en tant qu'il a rejeté les conclusions de Mme K... tendant au prononcé de l'inéligibilité de M. P... ;
- à ce que M. P... et Mme B... soient déclarés inéligibles aux fonctions de conseiller départemental pour une durée d'un an ;
- au rejet des conclusions de Mme K... et de M. P... tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.