

**N°s 447336 (Dolianski et S-E...) et 449019 (E...)  
Elections municipales d'Apatou**

**N° 448329  
M. F... - Elections municipales de Creutzwald**

**7<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 26 mai 2021  
Lecture du 9 juin 2021**

## **Conclusions**

**Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique**

La crise sanitaire que nous traversons depuis un an a eu des répercussions sans doute encore insoupçonnées sur de nombreux pans de la vie publique. En matière électorale, si les sujets du report des élections ou encore de la prise en compte éventuelle d'une abstention accrue ont déjà été discutés devant vous, les affaires qui viennent d'être appelées posent une question encore non tranchée, tenant à la version applicable des dispositions relatives à l'inéligibilité prévue par l'article L. 118-3 du code électoral.

1. Les élections municipales qui vont vous permettre de clarifier ce point concernent la commune d'Apatou, en Guyane.

A l'issue des opérations électorales qui s'y sont tenues, le 15 mars 2020, la liste conduite par le maire sortant, M. D..., a obtenu 649 voix, soit une courte majorité dès le premier tour, à hauteur de 50,46 % des 1286 suffrages exprimés. La liste menée par M. E... a, quant à elle, obtenu 366 voix, soit 28,46 % des suffrages exprimés et celle conduite par M. B..., 271 voix, soit 21,07 % des suffrages exprimés.

Saisi par M. E... et M. I... d'une part et M. B..., d'autre part, le TA de la Guyane a annulé ces opérations électorales. M. D... et M. S-E... font appel de ce jugement sous le n° 447336.

Par ailleurs, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a, par une décision du 28 septembre 2020, rejeté le compte de campagne de M. E... pour défaut de présentation de ce compte par un expert-comptable, en méconnaissance de l'article L. 52-12 du code électoral. Elle a également, en application de l'article L. 52-15, saisi le tribunal administratif de la Guyane. Celui-ci a confirmé le rejet du compte de campagne de M. E... et l'a déclaré inéligible en application de l'article L. 118-3. Il a donc annulé son élection et proclamé élus M. G... et Mme S... en qualité respectivement de conseiller municipal et conseiller communautaire. M. E... fait appel contre ce jugement sous le n° 449019.

Vous pourrez joindre ces deux requêtes qui concernent les mêmes opérations électorales.

Nous vous proposerons, par ailleurs, de trancher un autre litige électoral (n° 449279), dans un cadre géographique fort différent, concernant la commune de Creutzwald, afin de vous permettre d'illustrer, avec un cas de figure différent, ce que vous jugerez s'agissant de la sanction d'inéligibilité.

2. Abordons d'abord, pour ne pas y revenir, l'annulation des opérations électorales à laquelle a procédé le tribunal administratif dans la commune d'Apatou.

D'abord, il a, de façon suffisamment motivée et sans erreur de droit, écarté les fins de non-recevoir dirigées contre la protestation de M. E... et de M. I..., celle-ci ayant été régularisée dans le délai applicable.

Le principal grief porte sur la liste électorale. M. E... et M. I... ont soutenu devant le tribunal administratif que 162 personnes avaient été inscrites sur la liste électorale de la commune dans les semaines précédant le scrutin avec pour seule justification de domicile une attestation produite par le maire sortant. Ils ont également produit une liste de personnes ayant, selon eux, bénéficié d'attestations de résidence établies par le maire sortant - ce qui, en soi, n'est pas interdit et supplée à l'absence d'autres preuves notamment dans des circonstances locales comme celles-ci où nombre d'électeurs ne disposent pas de factures d'eau ou d'électricité, faute de réseau existant - en soutenant qu'elles ne disposaient pas de leur domicile réel dans la commune, ainsi que quatre procès-verbaux de constat établis par un clerc d'huissier.

Contrairement à ce qui est soutenu, il ne résulte pas de l'instruction que le clerc d'huissier aurait outrepassé ses fonctions. Elle s'est bornée à réaliser des constatations matérielles, notamment en se rendant au domicile d'un certain nombre d'électeurs. La circonstance que les déplacements étaient limités du fait du covid-19 ne lui interdisait pas d'exercer sa mission et, en tout état de cause, ne prive pas son constat de valeur probante. Enfin, il n'est pas établi que les personnes rencontrées n'auraient pas maîtrisé suffisamment la langue française et que l'interprète ne présentait pas de garantie de neutralité.

Le tribunal administratif a, sur le fondement des constats d'huissier, relevé que 16 personnes au moins ayant voté le 15 mars 2020 n'avaient pas leur domicile réel dans la commune. Le travail de fiction électorale auquel il convient alors de procéder en retirant ces 16 votes conduit à ce que la liste élue ne dispose plus que de 49,84 % des suffrages. Ainsi, la réalisation d'attestations fausses de domicile et l'inscription irrégulière de personnes sur la liste électorale constitue une manœuvre qui, au regard de la très faible majorité obtenue par la liste élue, a été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Le tribunal administratif a donc, à bon droit, annulé les opérations électorales litigieuses dans la commune d'Apatou.

3. Nous pouvons en venir à la question relative aux règles applicables au litige en matière d'inéligibilité liée au compte de campagne, prévue par l'article L. 118-3 du code électoral.

Dans sa rédaction nouvelle, cet article dispose :

*« Lorsqu'il relève une volonté de fraude ou un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, le juge de l'élection, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peut déclarer inéligible :*

*1° Le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 ;*

*2° Le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ;*

*3° Le candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit.*

*L'inéligibilité mentionnée au présent article est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision. (...) »*

Dans sa rédaction antérieure à la loi du 2 décembre 2019, cet article comprenait les mêmes trois cas (absence de dépôt, dépassement du plafond, rejet du compte) ainsi que les mêmes conséquences, mais il ne comportait les termes, relatifs à une « volonté de fraude » ou « un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales » que pour le 3<sup>ème</sup> cas (rejet du compte).

La nouvelle rédaction en résultant est ainsi doublement plus douce que la précédente, d'une part, car l'inéligibilité est désormais une faculté pour le juge dans tous les cas (il « peut » prononcer l'inéligibilité), d'autre part car l'inéligibilité suppose, dans tous les cas, que l'on soit en présence d'une volonté de fraude ou d'un manquement d'une particulière gravité, et non seulement d'une irrégularité pouvant être considérée comme moins substantielle.

Vous jugiez toutefois déjà qu'en application de l'article L. 118-3 du code électoral, le juge de l'élection doit tenir compte de la nature de la règle méconnue, du caractère délibéré ou non du manquement, de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte et du montant des sommes en cause (11 avril 2012, H..., n° 354110, au Recueil). Dans le dernier état de sa rédaction, votre jurisprudence retient que « En dehors des cas de fraude, le juge de l'élection ne prononce l'inéligibilité d'un candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit que s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales. Il lui incombe à cet effet de prendre en compte l'ensemble des circonstances de l'espèce et d'apprécier s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et s'il présente un caractère délibéré. » (19 octobre 2020, CNCCFP c/ M. P..., n° 437711, aux Tables).

Cette présentation des deux versions étant posée, la question du passage de l'une à l'autre, c'est-à-dire de l'entrée en vigueur de la nouvelle rédaction, n'est pas évidente.

La loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral a modifié plusieurs articles du code électoral. A une exception, qui ne nous intéresse pas ici (article 6), ses auteurs ont prévu qu'elle entrerait en vigueur le 30 juin 2020.

Par ailleurs, afin de tenir compte du report du deuxième tour des élections municipales, prévu par l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, cette loi a précisé, au XVI de cet article : « *A l'exception de son article 6, les dispositions de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ne sont pas applicables au second tour de scrutin régi par la présente loi.* »

A vrai dire, aucune des rédactions liées à l'entrée en vigueur n'est vraiment satisfaisante : la première évoque une date précise (le 30 juin 2020) et non le terme d'un processus électoral, la seconde évoque, quant à elle, le seul second tour.

Replacées dans leur contexte d'élaboration, ces dates d'entrée en vigueur se comprennent, mais leur combinaison pose une difficulté d'interprétation.

D'un côté, la loi du 2 décembre 2019 est le fruit d'une proposition de loi déposée au Sénat notamment par Alain Richard. Son exposé des motifs précise que l'entrée en vigueur au 30 juin 2020 vise à « *ne perturber ni le déroulement des prochaines élections municipales ni le dépôt des comptes de campagne afférents* ». Il précisait : « *Les prochaines élections municipales doivent se tenir avant la fin du mois de mars 2020. Conformément à l'article L. 52-12 du code électoral, les candidats tenus à présenter un compte de campagne peuvent le déposer jusqu'au dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin.* »

Sans doute aurait-il été plus clair d'indiquer que ces nouvelles dispositions ne concernaient pas les élections municipales de mars 2020. Mais on peut comprendre cette rédaction puisque d'une part, le délai entre les deux tours est normalement connu, d'autre part, le point de départ à compter du premier tour permet de couvrir toutes les hypothèses, qu'il y ait ou non un second tour.

C'était évidemment sans compter les nombreuses répercussions du covid-19 et notamment le report du second tour des élections municipales au 28 juin 2020 (en application de la loi du 23 mars 2020 et du décret du 27 mai 2020). La loi du 23 mars 2020 a prévu, en conséquence de ce report qu'elle a elle-même fixée, les deux éléments suivants :

- d'une part, les dispositions de la loi de décembre 2019 – sauf toujours son article 6, dérogatoire dès l'origine sur sa date d'entrée en vigueur – ne sont pas applicables au second tour du scrutin (c'est le XVI de l'article 19),
- d'autre part, la date limite de dépôt des comptes de campagne a été reportée, au 10 juillet 2020, pour les listes ne présentant pas de candidat au second tour, et au 11 septembre 2020 pour celles présentes au second tour.

En conséquence, dans le cas d'une élection à un seul tour comme en l'espèce, ou d'une liste présente seulement au 1<sup>er</sup> tour, la lecture de ces dispositions conduit à penser que le dépôt du compte est reporté au 10 juillet mais aussi que les dispositions de la loi de décembre 2019, qui

n'ont été expressément rendues inapplicables que pour le second tour, sont entrées en vigueur au 30 juin. Un compte déposé entre le 30 juin et le 10 juillet relèveraient donc, avec une telle lecture, des nouvelles dispositions le régissant, telles qu'issues de la loi de décembre 2019.

Bien que cette situation semble résulter des termes de la loi et bien qu'en présence d'une loi claire, vous n'avez, en principe, pas à vous référer à ses travaux préparatoires pour l'interpréter, plusieurs éléments nous conduisent à vous inviter à dépasser cette lecture littérale en l'espèce.

D'abord, si la date du 30 juin 2020 a été retenue en décembre 2019, c'est parce qu'elle correspondait précisément, dans l'esprit du législateur, à la fin des opérations électorales du printemps 2020 si elles s'étaient normalement tenues dans leur globalité en mars 2020. Outre les termes de l'exposé des motifs déjà cités, il ressort des débats au Sénat qu'en réponse à un amendement qui réclamait une entrée en vigueur immédiate, le rapporteur a répondu pour le rejeter : « *Nous avons considéré qu'il n'y avait aucune raison de bouleverser les prochaines élections municipales. Il faut donc que la date d'application de ce texte soit postérieure à ces élections* », le gouvernement se prononçant aussi en ce sens. Il n'y a donc guère de doute sur le fait que la volonté du législateur était que les nouvelles dispositions n'avaient pas vocation à s'appliquer aux élections municipales de 2020.

Ensuite, si la mention du seul second tour a été retenue, quant à elle, dans la loi du 23 mars 2020, c'est tout simplement parce que le premier tour était déjà passé et qu'elle n'a pas entendu prévoir de dispositions rétroactives... même si on peut questionner ce raisonnement puisqu'il ne serait agi que de différer une date – le 30 juin – qui était quant à elle toujours postérieure.

De plus, il nous semble que vous pouvez tenir compte du contexte très exceptionnel que représente la crise sanitaire s'agissant de l'application de la loi de 2019 qui ne pouvait anticiper ce phénomène.

Enfin, la solution inverse nous semble non seulement complexe et incohérente mais pose, surtout, un problème potentiel en termes de principe d'égalité dans une matière qui est au cœur de l'expression démocratique. En effet, des règles d'inéligibilité différentes résulteraient d'une lecture littérale, pour une même séquence électorale, et potentiellement pour des candidats présents sur le même territoire selon que l'un était présent seulement au premier tour et l'autre aux deux tours. Or, il est certain que les nouvelles règles ne s'appliquent pas en cas de second tour. En conséquence, si vous reteniez les nouvelles règles seulement pour les cas de premier tour, cela reviendrait à une loi plus douce s'agissant de l'article L. 118-3 soit dans les endroits où un seul tour a suffi, soit pour un candidat dont la liste a été éliminée dès le premier tour.

Nous vous proposons donc de juger qu'il n'y a pas lieu d'appliquer aux élections municipales et communautaires des 15 mars et 28 juin 2020 les dispositions de la loi du 2 décembre 2019 modifiant celles du code électoral, à l'exception de son article 6.

Toutefois, l'application des dispositions nouvelles peut résulter du principe connu sous le nom de rétroactivité in mitius. En application de votre jurisprudence d'Assemblée Elections régionales d'Ile-de-France (4 juillet 2011, n°s 338033, 338199, au Recueil, conclusions d'Edouard Geffray), l'inéligibilité prévue par les dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral constitue une sanction ayant le caractère d'une punition et il incombe au juge de l'élection, lorsqu'il est saisi de conclusions tendant à ce qu'un candidat dont le compte de campagne est rejeté soit déclaré inéligible et à ce que son élection soit annulée, de faire application, le cas échéant, d'une loi nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date des faits litigieux et celle à laquelle il statue.

Nous nous sommes interrogée sur la possibilité d'appliquer cette rétroactivité de la loi plus douce lorsque la nouvelle loi a prévu une entrée en vigueur différée. Il faut évidemment que la loi nouvelle soit entrée en vigueur à la date à laquelle le juge statue - condition ici remplie désormais.

L'hypothèse d'une loi qui serait entrée en vigueur et comporterait une disposition expresse interdisant la rétroactivité de la loi plus douce poserait, par ailleurs, un problème de constitutionnalité au regard de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981), mais tel n'est pas le cas en l'espèce.

S'agissant de M. E..., son compte de campagne n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral. Précisons, pour ne pas y revenir, que la question de la régularité de la procédure devant cette commission, contestée par M. E... s'agissant de la procédure contradictoire, a pu être vérifiée grâce à une mesure d'instruction de votre 7<sup>ème</sup> chambre et ne pose pas de difficulté. La CNCCFP a donc rejeté son compte à bon droit.

Vous jugiez que l'absence de présentation du compte par un expert-comptable ou un comptable agréé caractérisait un manquement à une obligation substantielle (6 juillet 2015, CNCCFP c/ Mme C-V..., n° 387734, C).

Toutefois, en l'espèce, M. E... a communiqué au tribunal administratif de la Guyane son compte de campagne présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés et ce compte ne comportait ni d'irrégularités, ni de différence notable avec le compte initialement soumis à la Commission. L'absence de caractère délibéré, ou plutôt de particulière gravité, du manquement en cause nous conduit à vous proposer, au regard de la nouvelle rédaction de l'article L. 118-3, compte tenu de ce que nous avons indiqué précédemment, et dans les circonstances de l'espèce - car l'exercice suppose toujours une appréciation de l'ensemble des circonstances - que M. E... ne soit pas déclaré inéligible.

4. Nous pouvons en venir à la requête de M. F....

Lors des élections municipales de Creutzwald (Moselle), la liste obtenue par le maire sortant, M. Wozniac, a obtenu 1154 voix contre 959 voix pour celle présentée par M. F.... Le maire

sortant a donc été réélu dès le 1<sup>er</sup> tour. M. F... a contesté cette élection devant le tribunal administratif de Strasbourg, qui a rejeté sa protestation, par un jugement devenu définitif.

Parallèlement, la CNCCFP a constaté l'absence de dépôt du compte de campagne de M. F... et a donc saisi le tribunal administratif de Strasbourg en application de l'article L. 52-15 du code électoral.

Par un jugement du 30 décembre 2020, le tribunal administratif a estimé que le manquement de M. F... aux règles de financement des campagnes électorales était d'une particulière gravité et a décidé son inéligibilité pour une durée de 12 mois. En conséquence, son élection comme conseiller municipal a été annulée et les premiers candidats non élus figurant sur sa liste pour l'élection municipale et pour le conseil communautaire de la communauté de communes de Warnt ont été proclamés élus par le tribunal administratif. M. F... vous demande d'annuler ce jugement.

En premier lieu, la CNCCFP saisit le juge de l'élection dans différents cas, notamment lorsqu'elle constate que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit.

En l'espèce, le tribunal administratif a relevé que M. F... n'avait pas déposé son compte de campagne dans le délai qui expirait le 10 juillet 2020. Si le requérant soutient que son mandataire financier aurait adressé le compte dans le délai par un courrier simple qui se serait perdu, il n'apporte aucun élément permettant d'attester d'un tel envoi.

Et la circonstance qu'il aurait, après ce délai, déposé un compte devant la CNCCFP ou devant le tribunal administratif est sans incidence (16 décembre 1992, Garcia, n° 134141, aux Tables).

La CNCCF a donc constaté à bon droit cette irrégularité, comme l'a retenu le tribunal administratif.

S'agissant, en second lieu, de l'inéligibilité prononcée, le tribunal administratif a relevé qu'outre le manquement tenant à l'absence de dépôt du compte dans le délai imparti, il existait d'autres motifs d'irrégularité du compte versé à l'instance (pas de justificatifs ni de recettes, notamment de dons de personnes physiques, ni de dépenses et solde divergent entre le montant figurant au compte produit le 27 juillet 2020 (3988 euros) et les pièces produites le 31 août 2020 (552 euros).

M. F... fait valoir que son compte a été présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables, mais il ne conteste pas le premier point (absence de justificatifs) et sur le second, il explique la différence de solde par l'encaissement de chèques par des prestataires, mais le compte doit retracer les dépenses payées ou engagées avant l'élection, sans que la question de l'encaissement par les prestataires ait une incidence.

Dans ces conditions, et y compris en tenant compte du principe de rétroactivité de la loi plus douce évoqué précédemment, faut-il retenir l'inéligibilité ?

Si la solution est moins évidente que sous l'empire des dispositions antérieures, l'absence de dépôt du compte dans le délai imparti nous paraît toujours constituer, en principe et sauf circonstances particulières, un manquement grave, et, partant, de nature à justifier la sanction d'inéligibilité. Retenir l'inverse comporterait le risque de vider de toute portée cette obligation. Toutefois, il s'agira pour le juge d'apprécier l'ensemble des circonstances de l'espèce pour mesurer la gravité ou le caractère délibéré de ce manquement.

En l'espèce, le cumul de plusieurs irrégularités caractérise un manquement délibéré à des règles substantielles relatives au financement des campagnes électorales. Nous vous proposons donc de valider le jugement du tribunal administratif, qui a prononcé une inéligibilité de douze mois et annulé l'élection de M. F....

Par ces motifs, nous concluons :

Sur les numéros 447336 et 449019 :

- au rejet de la requête de MM. S-E... et D...
- à l'annulation des articles 2 et 3 du jugement du 24 décembre 2020 du tribunal administratif de la Guyane
- au rejet du surplus des conclusions de la requête de M. E...

Sur le numéro 449279 :

- au rejet de la requête de M. F....