

338033 et 338199
Elections régionales Ile-de-France
Assemblée
Séance du 1^{er} juillet 2011
Lecture du 4 juillet 2011

Conclusions

Edouard Geffray, rapporteur public

(Ce texte est celui qui a été prononcé par M. Geffray en séance publique ; il a toutefois dû subir quelques modifications uniquement destinées à permettre d'identifier sans ambiguïté les références de jurisprudence citées dont les noms étaient effacés pour la mise en ligne.)

Votre décision de 1957, *Mme Gervaise* (CE, 10 juillet 1957, p. 466), est restée célèbre pour avoir donné, en un seul considérant, la définition la plus aboutie du rôle de ce qui était alors le commissaire du gouvernement, et de ce qui est aujourd'hui le rapporteur public. Ces termes, citons les en modifiant uniquement cette appellation : le rapporteur public « n'est pas le représentant de l'administration... il a pour mission d'exposer les questions que présente à juger chaque recours contentieux et de faire connaître, en formulant en toute indépendance ses conclusions, son appréciation, qui doit être impartiale, sur les circonstances de fait de l'espèce et les règles de droit applicables, ainsi que son opinion sur les solutions qu'appelle, suivant sa conscience, le litige soumis à la juridiction ». Ces notions d'indépendance, d'impartialité et de conscience, pour apprécier une situation au vu des seuls faits de l'espèce et des règles de droit applicables, constituent, pour chaque rapporteur public comme pour chaque membre de la juridiction, des principes cardinaux et une boussole professionnelle invariable, expressions de l'Etat de droit que nous servons. Nous ne pensions pas avoir un jour à le rappeler, chacun d'entre vous connaissant parfaitement ce rôle et l'attachement que nous portons collectivement et individuellement à ces valeurs cardinales, mais au vu des commentaires particulièrement approximatifs sur ce point, quel que soit leur sens, intervenus à l'occasion de la présente affaire, il nous a semblé,

1
Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

malheureusement et finalement, qu'il n'était pas inutile, sur un plan pédagogique, de le faire en ouverture de ces conclusions.

Ces rappels sommaires mais fondamentaux effectués, nous pouvons en venir au litige, dont les faits ne vous sont pas inconnus. Nous hésitons presque à les rappeler, puisque nous avons déjà conclu une première fois devant votre Assemblée le 3 décembre 2010, puis sur une question prioritaire de constitutionnalité soulevée en défense après ces premières conclusions, devant vos 3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies. En revanche, en l'espace de quelques mois, le débat s'est profondément renouvelé devant vous, du fait des évènements intervenus depuis nos premières conclusions : le 3 décembre dernier, la principale question à nos yeux était celle de l'appréciation de l'interdiction faite à une collectivité, en application de l'article L. 52-1 du code électoral, de mener une « campagne de promotion publicitaire de ses réalisations ou de sa gestion ». Sept mois plus tard, au-delà de cette première interrogation, il vous faut également déterminer les conditions dans lesquelles il convient d'apprécier le caractère « moins sévère » d'une loi nouvelle en matière de sanction, pour son éventuelle application rétroactive.

S'agissant des faits de l'espèce, rappelons simplement qu'au soir du second tour des élections régionales en Ile-de-France, le 21 mars 2010, la liste conduite par M. Jean-Paul Huchon a emporté ces élections avec près de 13% et plus de 400 000 voix d'écart¹ sur la liste conduite par Mme Péresse, et a emporté 142 sièges au conseil régional contre 67 à la liste adverse.

Ce sont ces opérations électorales que contestent respectivement, sous le n° 338033, Mme Arnautu, tête de la liste soutenue par le Front National (FN) qui a obtenu 9,29% des voix au premier tour (268 317 voix), et, sous le n° 338199, M. Paul MIDY, électeur de la région et délégué national à la communication des Jeunes populaires. Mme Arnautu vous demande en outre d'ordonner une enquête aux fins d'établir les

¹ 1 720 993 voix, soit 56,69 % des suffrages exprimés pour la liste conduite par M. Huchon et 1 314 699 voix, soit 43,31% des suffrages exprimés pour la liste adverse.

conditions de réalisation par la Sofres de plusieurs sondages ainsi qu'une enquête sur la date et les modalités de règlement des imprimés officiels de la « liste chrétienne » ; tandis que M. Midy vous demande également de rejeter le compte de campagne de M. Huchon, de déclarer ce dernier inéligible pour une durée d'un an et d'annuler son élection en qualité de conseiller régional.

1. Vous pourrez tout d'abord rejeter aisément la protestation de Mme Arnautu, aucun grief n'étant susceptible d'entraîner l'annulation des élections en cause.

Nous renvoyons sur ce point à ce que nous vous avons indiqué le 3 décembre dernier. Il est soutenu que plusieurs sondages de l'institut TNS-Sofres² auraient minoré les intentions de vote en faveur du Front national³, ce qui aurait eu pour effet de réduire sa couverture médiatique, de le mettre en difficulté vis-à-vis de ses financeurs et d'empêcher son maintien au second tour. Mais il n'est pas allégué que la commission des sondages aurait été saisie d'une plainte à l'encontre de l'institut de sondages incriminé. Ensuite et surtout, pour qu'un moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 97 puisse prospérer, il faudrait établir qu'un institut de sondage a délibérément trompé les électeurs en réalisant et en diffusant des sondages mensongers. C'est ainsi que vous écarterez une telle argumentation dès lors que le sondage en cause a été effectué selon les méthodes habituellement pratiquées par les instituts spécialisés et que sa diffusion n'avait pas été opérée en méconnaissance des prescriptions de la loi du 19 juillet 1977 (CE, 11 décembre 1996, Elections municipales d'Aix-en-Provence ; CE, 8 février 1984, Elections municipales d'Amilly, n° 52373). Or, en l'espèce, rien ne permet de présumer que les méthodes utilisées ou les résultats publiés auraient été délibérément faussés, pour les raisons que nous vous avons indiquées. Vous pourrez donc écarter ce grief, sans qu'il soit besoin d'ordonner l'enquête demandée.

² notamment deux sondages des 2-3 février et 6-8 mars

³ (autour de 4-5%, contre 5 à 8% pour les autres instituts et 9,29 % effectivement constatés)

- Un deuxième grief est tiré de ce que la méconnaissance par la « liste chrétienne » de l'obligation de mentionner les nom et adresse de l'imprimeur sur ses documents de propagande serait constitutive d'une manœuvre de nature à altérer la sincérité des résultats du scrutin. Mais cette seule circonstance n'est pas, compte tenu de sa nature et du score réalisé par la liste en cause, de nature à avoir altéré les résultats du scrutin (CE 29 juillet 2002, n° 239783, Election municipales de Bruay-la-Buissière ; CE 8 décembre 2004, n° 268793, Elections européennes de la circonscription Ile-de-France ; CE 4 mars 2009, n° 318178, Elections municipales de La Bonneville sur Iton).

- Il est enfin soutenu que les tribunes libres du groupe UMP et du groupe PS dans le numéro de septembre 2009 du magazine du conseil général du Val-de-Marne constituerait une campagne de promotion publicitaire conduite en méconnaissance des dispositions de l'art. L. 52-1 du code électoral. Mais comme nous vous l'avions indiqué et en tout état de cause, la tribune de l'UMP n'est absolument pas une tribune de propagande sur les réalisations de la région, et celle du groupe socialiste et apparentés, si elle fait référence à l'action de la région en matière de transports, n'est pas laudative et ne comporte aucune référence aux élections régionales.

Vous pourrez donc rejeter cette première protestation.

2. Nous pouvons maintenant en venir à la protestation de M. Midy, qui soulève de nouvelles questions en plus de celles qui vous ont été soumises le 3 décembre 2010.

Cette protestation est recevable, contrairement à ce qui est soutenu en défense, M. Midy étant bien un électeur de la région.

Au fond, l'unique moyen est tiré de ce que les campagnes de communication de la région Ile-de-France sur la politique des transports d'une part, et sur l'emploi et la formation d'autre part, réalisées respectivement en septembre-octobre et en

novembre 2009, méconnaissent les dispositions du second alinéa de l'art. L. 52-1 du code électoral.

A. Vous savez qu'à l'origine de ce grief, sont en cause deux campagnes de communication menées par la région Ile-de-France.

La région a en effet mené, en 2009 comme chaque année depuis 2007 dans le cadre d'un plan de communication pluriannuel, deux opérations de communication majeures :

- La première, relative aux transports, a consisté en une campagne d'affichage, relayée par des encarts dans la presse gratuite et payante et sur Internet, entre la fin du mois de septembre et le mois d'octobre. Vous connaissez le principal « visuel » de cette campagne (une petite fille souriante, portant un pull-over rouge et grimant sur une échelle de corde accrochée à un arbre, tandis qu'un nouveau train Francilien passe à l'horizon). L'affiche porte le slogan « La Région fait grandir vos transports », occupant le quart de sa surface, ainsi que les mentions « Décembre 2009 Lancement du Francilien, votre nouveau train », « 2011 Modernisation des RER A et B » et « 2013 5 nouvelles lignes de tramway ». Seul le logo de la région figure de manière très visible en bas de l'affiche⁴.

- La seconde campagne a porté sur l'emploi, autour d'affiches représentant, sous le slogan « La Région se mobilise pour attirer l'emploi », un aimant qui attire un ordinateur et des instruments représentant les différents corps de métiers, ainsi que la mention selon laquelle « La Région soutient la formation,

⁴ Notons que deux autres affiches de la Région et du STIF, beaucoup moins diffusées semble-t-il, auraient été parallèlement déployées avec le slogan « Réseau tramway, c'est toujours mieux d'avoir le choix ! » et indiquant « 5 nouvelles lignes de tramway seront mises en service d'ici 4 ans ».

la recherche, l'innovation et la création d'entreprise ou la reprise d'entreprise » ; elle porte le logo et le nom de la région Ile-de-France.

B. Nous ne nous étendrons pas longuement sur le cadre juridique applicable aux campagnes de promotion publicitaire en période électorale, sur lequel nous renvoyons à nos conclusions du 3 décembre 2010.

Rappelons simplement que la possibilité de recourir à des procédés publicitaires dans les quelques mois qui précèdent des opérations électorales est strictement encadrée par l'article L. 52-1 du code électoral, tant pour les personnes privées – pendant les trois mois précédant les échéances – que pour les collectivités territoriales, auxquelles l'article L. 52-1 interdit « à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales », toute « 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 »⁵.

Cette règle, issue de l'article 3 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques⁶, répond ainsi à deux objectifs distincts⁷ :

⁵ Art. L. 52-1 : « 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. »

⁶ Nous rappelions, le 3 décembre 2010 qu'« A l'origine, l'exception relative au bilan de la gestion de ses mandats par le candidat lui-même n'existait pas, ce qui vous avait conduits à regarder comme proscrite par ces dispositions une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité, alors même qu'elle n'avait pas été financée par la collectivité en cause mais par les participations individuelles des élus sortants et des sympathisants (CE, Section, 2 octobre 1996, Elections municipales de Bassens, p. 365). Le législateur a donc modifié ces dispositions par la loi du 3 janvier 2001, en confirmant l'interdiction faite aux collectivités de financer des campagnes publicitaires qui auraient pour effet de favoriser un candidat, mais en permettant au candidat lui-même et à ses frais, de faire la promotion de son bilan ». Voir, pour un historique de ces évolutions, *La promotion du bilan de mandat en période électorale*, M. Lingibé, Semaine juridique administrations et collectivités territoriales, n° 44, 27 octobre 2003, p. 1442.

⁷ Cf. les recommandations du Conseil supérieur de l'audiovisuel, n° 91.3 du 10 décembre 1991 et n° 92.1 du 23 janvier 1992

- le premier est d'empêcher qu'un candidat contourne les règles applicables en matière de financement des campagnes électorales, en faisant prendre en charge, par une collectivité, le coût financier d'une campagne de promotion qui bénéficierait de fait à sa candidature. C'est ce qui explique que le coût des campagnes entrant dans le champ de ces dispositions puisse être réintégré, dès lors qu'il n'est pas véniel, dans le compte de campagne du candidat qui en aurait bénéficié, en vertu des articles L. 52-8, qui prohibe les dons des personnes morales, et L. 52-12 du code électoral, qui définit les règles applicables aux comptes de campagne.

- Le second objectif est d'empêcher toute rupture d'égalité entre, d'une part, les candidats qui pourraient profiter d'une telle campagne de promotion publicitaire – en d'autres termes, la majorité sortante ou ceux qui s'en réclament – et d'autre part, les autres candidats, qui ne peuvent recourir à des moyens comparables, ni s'appuyer sur la crédibilité que revêt nécessairement, dans l'esprit de l'électeur indécis, une promotion menée par la collectivité territoriale dont il relève. La limitation de l'interdiction au seul territoire de la collectivité faisant l'objet de l'élection en est la traduction.

Comme nous vous l'avons indiqué, toute la difficulté à ce stade du raisonnement est de parvenir à distinguer **campagne de promotion publicitaire interdite et simple information relevant de la « communication institutionnelle », autorisée**⁸.

Retenons simplement que, à notre sens, la différence entre les deux peut être appréciée au regard de différents critères :

1°) Le contenu même du message : pendant la période en cause, une collectivité peut se borner à informer les usagers de faits objectifs et immédiats ou programmés à court terme, c'est-à-dire d'éléments ayant une incidence sur la vie quotidienne immédiate des citoyens. En revanche, la collectivité ne peut présenter sa

⁸ Cette distinction est par nature délicate, dans la mesure où toute publicité, comme le relevait le professeur Bienvenu dans un article consacré à ces dispositions, « mêle inextricablement information, incitation et persuasion » (JJ. Bienvenu, Légicom, n° 6/1994, *La communication des collectivités locales en période électorale*, p. 8 et s.).

gestion ou ses réalisations passées ou à venir sous un jour élogieux, puisque cela est alors de nature à bénéficier à un ou plusieurs candidats⁹.

2°) La nature de l'opération : la notion de « campagne publicitaire de promotion des réalisations d'une collectivité » implique en effet qu'il y ait « publicité », c'est-à-dire que la collectivité recoure à un ou plusieurs moyens de communication, de manière coordonnée, permettant de toucher une large catégorie de la population autour d'un message suffisamment « ciblé », simple et valorisant pour constituer un procédé publicitaire.

3°) Enfin, l'appréciation d'une telle campagne ne peut être déconnectée de la temporalité et du contexte dans lequel elle s'inscrit, c'est-à-dire du moment qui conditionne sa réception par l'électeur, ce qui implique non seulement l'absence d'éléments de polémique électorale, mais également l'absence de superposition entre la présentation sous un jour favorable des réalisations passées ou à venir d'une collectivité et le programme d'un candidat.

Comme vous le savez, la difficulté en l'espèce tient au fait que votre jurisprudence en la matière a porté le plus souvent sur des opérations menées par des communes – donc dans des collectivités marquées par la concentration de la population sur un territoire restreint – et généralement sur des publications municipales périodiques auxquelles il était reproché de présenter sous un jour trop favorable les réalisations de la collectivité, soit pour écarter le grief (cf. pour des bulletins municipaux qui, diffusés selon leur périodicité habituelle, contiennent essentiellement et en termes mesurés une présentation du budget, CE 24 janvier 1994, n° 138173, Elections cantonales de

⁹ Nous indiquions ainsi, dans nos conclusions du 3 décembre 2010 : « Dès lors que l'action en cause est en cours, en voie d'achèvement ou irréversible, c'est-à-dire qu'elle présente un caractère certain, et qu'elle a une incidence immédiate suffisante sur la vie des citoyens, rien ne s'oppose, à notre sens, à ce que la collectivité en informe la population. Si en revanche le message transmis à cette occasion tend à valoriser la gestion de la collectivité, reprend des éléments comparatifs, annonce des réalisations lointaines ou incertaines de façon méliorative ou favorable, ou plus généralement vise à créer la conviction dans l'esprit de l'électeur que la collectivité agit dans un sens qui lui est nécessairement favorable, la campagne sera alors une campagne de promotion. »

Pointe-à-Pitre ; ou des informations de caractère général sur la vie de la commune et de ses habitants 29 juillet 2002, n° 240103, Elections municipales de Bastia) ; soit pour y faire droit (cf. pour la publication d'un bulletin municipal, dans les délais proscrits, dressant un bilan avantageux de l'action de la collectivité, établissant une liste des projets que la municipalité entend réaliser et comportant une photo et un éditorial du maire qui était candidat : CE, 28 juillet 1993, n° 142586, F... / Elections cantonales de Bordères-sur-l'Echez, T. p. 787 ; ou pour une succession de publications favorables et d'évènements destinés à faire valoir les réalisations de la collectivité : CE, 10 juillet 2009, Elections municipales de Briançon, n° 322070).

S'il ne fait aucun doute, compte tenu de ce que nous avons indiqué, que des campagnes d'affichages peuvent entrer dans le champ de la prohibition de l'article L. 52-1, votre jurisprudence est nettement plus rare, et porte généralement sur des affichages ponctuels (cf., pour des panneaux relatifs à des travaux publics comportant la mention « votre municipalité travaille pour vous » ou « ici, la ville réalise pour vous », regardés comme ne méconnaissant pas les dispositions en cause, CE 24 janvier 2003, Elections municipales des Abymes ; CE 20 février 2009, n° 317911, Elections municipales de Saverdun). Un précédent est cependant particulièrement topique : par votre décision *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* du 13 novembre 2009, à mentionner aux Tables, vous avez jugé que l'apposition par la municipalité de Valence, 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 avait présenté, eu égard à sa date de lancement et à son contenu, repris dans les documents de campagne électorale du maire sortant, le caractère d'une campagne de promotion publicitaire de la gestion d'une collectivité au sens de l'art. L. 52-1 du code électoral, dont le maire sortant avait directement bénéficié, alors même que cette opération intervenait chaque année depuis 1996.

C. Dans ce contexte normatif et jurisprudentiel, nous pensons, comme il y a sept mois, que les actions de communication sur les thèmes des transports et de l'emploi menées à l'automne 2009 par le conseil régional d'Ile-de-France constituent des campagnes publicitaires conduites en méconnaissance des dispositions du second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral.

Nous ne reprendrons pas ici tous les arguments, connus de votre Assemblée, qui nous avaient conduits à retenir le caractère de campagne publicitaire prohibée dans nos précédentes conclusions sur cette affaire, auxquelles nous renvoyons. Retenons simplement quelques points saillants :

- Il ne fait tout d'abord guère de doutes qu'il s'agit d'une « campagne publicitaire » au sens de l'article L. 52-1, compte tenu tant du support retenu que du contenu ou de sa temporalité¹⁰.

- La qualification de « promotion des réalisations ou de la gestion » de la Région Ile-de-France est ensuite au cœur du débat.

Nous vous avons indiqué le 3 décembre, longuement, que vous pourriez hésiter à retenir une telle qualification eu égard, d'une part, aux évolutions contemporaines de la communication, caractérisées par une extraordinaire diversification des supports, l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et une certaine « contraction » du temps et de l'espace liée au caractère plus fugace des messages publicitaires ; d'autre part, au fait que le contenu textuel des affiches en cause ne relève pas en tant que tel de la « propagande électorale » ; et, enfin, eu égard au caractère récurrent des campagnes en cause.

¹⁰ Il s'agit bien d'une « campagne » intervenue pendant la période des six mois précédant le mois des élections, à savoir en septembre-octobre pour la campagne sur les transports, et en novembre pour la campagne relative à l'emploi.

Seul ce dernier argument est sérieux, les deux autres étant à rebours des dispositions adoptées par le législateur. Il n'est pas contesté en effet que ces campagnes sont conduites chaque année, et qu'elles sont marquées du sceau de la continuité – qu'il s'agisse, pour celle relative aux transports, d'un slogan commun ou de la mise en scène de la même petite fille dans un contexte différent, témoignant du fait qu'elle grandit en même temps que les transports régionaux. Or, une telle récurrence est évidemment un élément important dans le sens d'une campagne institutionnelle plutôt qu'une campagne de promotion publicitaire (cf. CE 30 novembre 1998, Elections régionales de Languedoc-Roussillon ; Cons. cons. 4 nov. 1993, n° 93-1265/1266, AN Rhône (2e circ.)). Et ce sont sans doute ces éléments qui ont conduit la CNCCFP, dans sa décision du 15 juillet 2010, à valider les comptes de campagne de la liste conduite par M. Huchon en relevant que « la campagne du conseil régional ne faisait nullement référence à la campagne en cours ».

- Mais, pour les raisons que nous avons déjà développées devant vous le 3 décembre et que nous ne reprendrons que plus succinctement ici, ces arguments ne nous convainquent finalement pas, notamment pour la campagne relative aux transports. Reprenons donc les trois critères – contenu, nature, contexte – précédemment évoqués.

- S'agissant tout d'abord du contenu, celui-ci nous semble clairement promouvoir les réalisations présentes ou à venir de la Région.

En ce qui concerne les transports, outre le caractère laudatif du slogan, les autres mentions ont également un caractère promotionnel. Les actions citées sont exclusivement à venir, et si l'arrivée du nouveau train francilien pour la fin de l'année 2009 renvoie à un avenir suffisamment proche et certain pour être irréversible, la mention des programmes suivants – rénovations des RER A et B en 2011, et ouverture de cinq nouvelles lignes de tramways en 2013 – renvoie à « l'après élections », sans que rien n'indique que les choix de la région en la matière – présentés ici comme un programme – ne pourraient pas théoriquement être remis en cause. En outre, les

informations communiquées sont lapidaires : le nouveau francilien est ainsi annoncé sans aucune donnée chiffrée sur la quantité de nouveaux trains et les conditions de mise en service ; il est de même fait état de « cinq nouvelles lignes de tramway » à l'horizon 2013, sans que le lecteur soit en mesure de savoir lesquelles. Enfin, la scénographie de l'affiche est tout aussi valorisante pour la région : seul le logo de celle-ci apparaît, l'action du Syndicat des transports d'Ile-de-France, pourtant également compétent en la matière, et son logo, présent sur les affiches des années antérieures, ayant disparu. Quand au choix d'une petite fille grandissant en même temps que les transports, il ne peut évidemment que susciter l'empathie du public, tout en confirmant que la collectivité se projette dans l'avenir. Là où une campagne d'information institutionnelle aurait dû faire état d'un programme et donner des informations précises, l'annonce de mesures imprécises à un horizon quadriennal selon un mode laudatif nous semble relever de la campagne publicitaire.

Cette appréciation est d'ailleurs confirmée par la présentation écrite de la campagne de communication par l'exécutif de la collectivité en septembre 2009, produite en défense. Les « objectifs » affichés sont notamment de « consolider l'image de l'institution régionale comme décideur visionnaire et proche des préoccupations quotidiennes de tous les Franciliens », et de montrer que les « urgences sont traitées ». L'information des citoyens n'est abordée qu'en troisième sous-objectif... Quant à la forme, elle est décrite comme reposant sur « un parti pris de proximité et d'empathie avec l'enfant », autour d'une campagne « puissante et évènementielle ».

S'agissant de la campagne relative à la formation professionnelle, son contenu était plus neutre¹¹. La scénographie – un aimant attirant les différents outils représentant les corps de métiers – ne suscite pas une empathie spontanée, et on peut arguer que cette campagne, d'une part, porte sur une matière relevant de la compétence de la région, d'autre part, ne fait état d'aucune « réalisation » précise de la collectivité. Enfin,

¹¹ Elle indique que « La région se mobilise pour attirer l'emploi » et que « La région soutient la formation, la recherche, l'innovation et la création ou la reprise d'entreprises »

l’affiche comporte un « numéro azur » d’information à destination des citoyens. Mais les affiches ainsi diffusées visaient cependant clairement à faire la promotion de l’action de la collectivité en la matière : il s’agit bien de créer, à partir d’une publicité claire dans son message mais imprécise dans son contenu, la conviction que la Région agit constamment et positivement en la matière. Au lieu de dispenser une information institutionnelle, la Région vise ainsi à susciter l’adhésion à des réalisations passées imprécises. Et nous ne pouvons que constater que l’affiche de 2009, contrairement à celles de 2008 et de 2010, ne comportait pas la mention, pourtant importante dans une démarche d’information, du site d’information « www.creersaboite.fr », sans que cette suppression soit expliquée.

Il est vrai, nous l’avons dit, que les affiches en cause ne font pas directement référence aux élections à venir, ni ne font état de l’action de la majorité sortante. Mais l’article L. 52-1 a précisément été conçu pour empêcher toute opération qui constitue une action de promotion « en deçà » de la polémique électorale.

- Au-delà de ce contenu, le critère de la nature et de l’organisation de la campagne nous semble aller dans le même sens. En un mot, l’opération en cause constitue une opération de communication massive, durable et organisée dans le cadre d’un plan de communication. Nous vous avons, le 3 décembre, donné l’ensemble des éléments chiffrés. Revenons simplement sur les principaux, issus du plan de communication produit en défense : la campagne sur les transports, qui a coûté plus de 849 000 euros à la Région, s’est traduite par l’apposition de 1667 affiches de 4 mètres sur trois dans de très nombreuses gares de métro, de RER ou de Transilien entre le 22 septembre et le 1^{er} octobre (étant rappelé que l’on compte environ 300 stations de métro à Paris et un peu plus de 400 gares franciliennes, ce qui correspond à un taux de couverture substantiel) ; de deux affiches géantes de type « évènementielles », à savoir des toiles de 100 et 150 m² situées respectivement à la Gare du Nord et à la Gare Saint-Lazare à Paris, respectivement du 15 septembre au 14 octobre, précédant et relayant ainsi la campagne d’affichage, et du 18 septembre au 1^{er} octobre. Enfin, l’opération s’est

inscrite dans le cadre d'un « plan de communication » puisqu'elle a été relayée, pendant les semaines précédentes ou suivantes, par des encarts publicitaires de même type dans la presse payante¹² et gratuite¹³, ainsi que sur Internet¹⁴, du 22 septembre au 2 octobre, avec un impact sur Internet évalué par le prestataire à 19 391 126 « Occasions De Voir » c'est-à-dire de contacts publicitaires attendus, ou, en d'autres termes, de « visionnages » par les internautes. Quant à la seconde campagne, ce sont 3261 affiches qui ont été diffusées entre le 16 et le 26 novembre, complétées par des encarts dans la presse quotidienne gratuite et payante ainsi que sur Internet, avec 8,9 millions « d'occasions de voir » attendues, le tout pour 750 000 euros, les deux campagnes constituant un dispositif durable et récurrent qui doit aussi être apprécié dans sa globalité.

- Quant au « contexte » de l'opération, il nous semble là encore révéler le caractère de campagne de promotion des réalisations de la collectivité. Le caractère récurrent de la campagne, qui aurait pour effet, selon la défense, de déconnecter, dans l'esprit du citoyen, les publicités des échéances électorales à venir, ne suffit pas pour « neutraliser » ce caractère promotionnel. Outre que l'argument est parfaitement réversible – une telle campagne peut tout aussi bien fonctionner selon un mode de « piqûre de rappel » en faveur de l'action de la collectivité, permettant, de fait, de toucher quasiment l'ensemble des électeurs d'Ile-de-France durant un mois –, cette opération publicitaire n'a rien de « statique » d'une année sur l'autre. L'année 2009 a ainsi été caractérisée par le choix de favoriser des supports « longs » (notamment dans la presse), là où les années précédentes avaient été marquées par l'insertion d'encarts à distance sémaphorique. Enfin et surtout, cette circonstance nous semble, par elle-même et en tout état de cause, sans incidence pour l'application de l'article L. 52-1 du code électoral. Le législateur a clairement considéré qu'une campagne de promotion

¹² Selon le plan de communication produit par la région : Le Parisien Ile-de-France, du 18 au 24 septembre, avec des doubles de couverture ; TV Magazine Ile-de-France, du 25 septembre au 1^{er} octobre ; Télé 7 jours du 28 septembre au 4 octobre

¹³ publicités quotidiennes en amont de la campagne d'affichage, les 15 et 17 septembre ; puis le 22 et les 28 et 29

¹⁴ Selon le plan de communication produit par la région : sur les sites de la RATP, de Mappy, des Pages Jaunes, L'Internaute, Le Parisien, Backchich et Rue 89

publicitaire, a fortiori de cette ampleur, ne peut pas avoir la même portée, et par conséquent la même réception, lorsqu'elle intervient en période ordinaire et en période préélectorale. En d'autres termes, quel qu'ait pu être son bien-fondé, son ancienneté ou son caractère récurrent, une telle campagne est nécessairement « transformée » en action prohibée dès lors qu'elle intervient à l'intérieur du délai de six mois fixé par l'article L. 52-1. Vous avez d'ailleurs déjà jugé que la seule circonstance qu'une opération de communication soit habituelle à la période concernée de l'année ne suffit pas à écarter la qualification de campagne de promotion publicitaire (CE 19 mai 2009, n° 317249, *Elections municipales de Les Bordes-sur-Arize* ; 13 novembre 2009, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, précitée). Accepter l'inverse reviendrait à affaiblir considérablement la portée de l'article L. 52-1, puisqu'il suffirait alors pour une collectivité d'instaurer une campagne de promotion récurrente ou permanente pour échapper à l'interdiction fondamentale au regard du principe d'égalité entre les candidats qu'est celle posée par l'article L. 52-1 du code électoral. Si vous pourriez vous interroger sur l'effet réel de cette opération de communication dans une collectivité qui comprend plus de 6 millions d'électeurs inscrits dont tous ne sont pas concernés par les transports publics, **il ne s'agit là, comme nous l'avons dit, que d'une question sur les conséquences à tirer du manquement, et non sur l'appréciation du manquement lui-même.**

En outre, les thèmes abordés ne peuvent être regardés comme neutres dans le contexte de l'élection. D'une part, la campagne électorale des principales listes en présence s'est concentrée sur la question des transports, la principale liste d'opposition reprochant à la majorité sortante son bilan en la matière. Que la région, dans ce contexte, lance une campagne sur ses réalisations, fût-elle récurrente, constituait un élément de réponse et, en tous cas, s'inscrivait dans un contexte de polémique électorale connue. L'opération de communication de la région ne pouvait donc revêtir la même signification qu'un an avant ou un an après. D'autre part, nous ne pouvons que constater que la liste de la majorité sortante, conduite par M. Huchon, a par la suite repris à son compte les annonces présentées comme des réalisations inéluctables

par ces affiches sous forme de promesses de campagne, sous l'intitulé « nous le ferons », dans des tracts dédiés et intitulés : « *Ensemble, développons le transport partout en Ile-de-France* ». Il y avait donc une exacte superposition entre les promesses de campagne et le « programme » des réalisations annoncé par la collectivité. Enfin, la question n'est pas, à l'époque, passée inaperçue, l'exécutif régional ayant été vainement interpellé sur le sujet par des électeurs, ainsi que par des élus à l'occasion d'une séance de l'assemblée délibérante de la région Ile-de-France¹⁵.

Dans l'absolu comme dans le contexte dans lequel elle est intervenue, la campagne en cause était donc bien une campagne de promotion des réalisations de la collectivité, au sens de l'article L. 52-1 du code électoral.

III. Si vous ne nous suivez pas sur ce point, vous pourrez écarter le moyen et rejeter la protestation. Si en revanche vous nous suivez, il vous faudra alors vous prononcer sur les conséquences à en tirer.

Les conséquences à tirer d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-1 sont de trois ordres : sur les opérations électorales ; sur l'éventuel rejet des comptes de campagne et, enfin, comme cela vous est demandé en l'espèce, sur l'éventuelle inéligibilité candidat tête de la liste ayant bénéficié du manquement. Le premier type de conséquence résulte des effets du manquement sur la régularité des opérations électorales ; les deux autres se rattachent au respect de la législation relative au financement des campagnes électorales, les deux contentieux pouvant d'ailleurs être distincts.

A. Commençons, donc, par les conséquences de la campagne publicitaire en cause sur les opérations électorales. Compte tenu de l'ampleur de l'écart de voix au second

¹⁵ cf. notamment la question orale posée par le président du Groupe Centre et apparentés, lors de la séance des 8 et 9 octobre 2009

tour - 406 294 voix, soit 13,38 points –, comme au premier, et de la date à laquelle elle est intervenue, l'opération en cause ne peut avoir eu pour effet d'affecter globalement les résultats du scrutin.

Il vous faut tenir cependant tenir compte du système d'attribution des sièges à la proportionnelle à la plus forte moyenne. Nous vous avons expliqué les modalités de calcul le 3 décembre 2010 : en un mot, compte tenu de l'important écart de voix et du système d'attribution retenu, la seule question porte ici sur l'attribution du dernier siège. Celui-ci est attribué à la plus forte moyenne, calculée en rapportant le nombre de voix obtenues par le nombre de sièges obtenus hors prime majoritaire, auquel est ajouté un siège. Les ratios ainsi obtenus sont de 19337 pour la liste conduite par M. Huchon, et de 19333,80882 pour la liste conduite par Mme Péresse. En d'autres termes, il aurait suffi que 124 électeurs sur les 3 035 692 suffrages exprimés, soit 0,004 % des voix, se portent sur la liste conduite par Mme Péresse plutôt que sur celle conduite par M. Huchon, pour que ce siège bascule au profit de la liste de Mme Péresse. On ne peut exclure, compte tenu de l'ampleur de la campagne publicitaire relative aux transports, que celle-ci ait pu influencer dans un sens ou un autre un si petit nombre d'électeurs.

Sachant qu'il est impossible, dans ce type d'hypothèse, de reconstituer avec certitude la répartition exacte des voix et donc de proclamer élu à ce siège un autre candidat, vous pourrez distinguer l'attribution de ce siège du reste des résultats, et annuler seulement l'élection du dernier conseiller tout en laissant le siège vacant, conformément à l'article L. 360 du code électoral (voyez, en ce sens, CE Assemblée 27 janvier 1984, Elections municipales de Plessis-Robinson, p. 26 ; CE Section 25 janvier 1999, élections régionales en Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; 12 janv. 2005, Elections au conseil régional de Guadeloupe, aux T. p. 899-900-901¹⁶). Vous pourrez donc annuler l'élection de la conseillère élue sur le 209^{ème} siège, à savoir Mme B.... Si

¹⁶ cf. également CE, 22 septembre 2010, Elections régionales du Limousin, n° 338121, 338181 et 338373

en revanche vous estimez que l'écart de voix est suffisant, vous ne tirerez aucune conséquence de l'irrégularité sur les résultats de l'élection.

B. Les autres conséquences du manquement invoqué sont, en revanche, à rattacher non plus à votre office de juge des opérations électorales, mais de juge de la régularité des comptes de campagne : elles portent à la fois sur l'éventuel rejet du compte de campagne de M. Huchon et sur son éventuelle inéligibilité.

M. Midy vous demande en effet de rejeter les comptes de campagne de la liste conduite par M. Huchon du fait de la réintégration du coût de la campagne publicitaire menée par la Région en méconnaissance de l'interdiction posée par l'article L. 52-1, ainsi que du fait de l'intégration du coût des opérations de communication menées par les départements d'Ile-de-France à l'encontre de la politique nationale. Il en déduit que vous devrez, par voie de conséquence, prononcer l'inéligibilité de l'intéressé sur le fondement des dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral.

1°) Nous avons eu l'occasion, en décembre dernier, de vous préciser le mécanisme de « répercussion » d'une méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral sur le rejet des comptes de campagne d'un candidat et, par suite, sur son éligibilité.

Pour tirer les conséquences d'une méconnaissance de l'article L. 52-1 sur les comptes et l'inéligibilité du candidat tête de liste, le législateur a donc prévu un triple « pont ». Le premier relie l'article L. 52-1 à l'article L. 52-8, qui interdit aux personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, de financer ou d'octroyer des dons à un candidat. Une campagne de promotion publicitaire d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 du code électoral peut évidemment constituer un tel don prohibé (cf., par exemple, CE 13 janvier 1997, *Elections municipales de Woippy* ; 10 juillet 2009, *Elections municipales de Briançon*, précitée).

Le second pont est établi entre ces dispositions et les dispositions relatives à la tenue des comptes de campagne, pour lesquels le code prévoit un plafond des dépenses électorales (art. L. 52-11), chaque candidat tête de liste étant tenu de tenir un compte de campagne, qui « *inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié* » (art. L. 52-12). Les dépenses engagées peuvent donner lieu à un remboursement forfaitaire partiel, qui n'est pas versé aux candidats dont le compte est rejeté à bon droit, notamment en cas de dépassement sensible du plafond des dépenses autorisées (art. L. 52-11-1).

Enfin, troisième pont, l'article L. 341-1 du code prévoit que « peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et les délais prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit ».

Il résulte de ces dispositions en cascade qu'en cas de don prohibé d'une personne morale à un candidat, il appartient au juge de l'élection d'apprécier si, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles le don a été consenti et de son montant, à la fois dans l'absolu (CE, Section, 8 novembre 1999, Elections cantonales de Bruz, Rec. p. 345) et par rapport au plafond des dépenses de campagne (10 juillet 2009, *Elections municipales de Briançon*, pour une inéligibilité prononcée à la suite de la réintégration de dons de la collectivité représentant 32% des dépenses), sa perception doit entraîner le rejet du compte et, ensuite, l'inéligibilité du candidat en cause. Lorsque le don correspond à une dépense mineure, il ne peut entraîner le rejet du compte de campagne du candidat et peut donner lieu au remboursement d'une fraction infime de l'aide forfaitaire (3 juillet 2009, élections municipales de Montreuil-sous-Bois, n° 322430 ; 23 juillet 2009, Elections municipales d'Argenteuil).

Nous avons eu l'occasion, le 3 décembre dernier, de rappeler que ce dispositif à étages concentre les effets du manquement sur le candidat tête de liste et qu'il peut paradoxalement conduire le juge à valider les résultats d'une élection faute de conséquences suffisantes d'une irrégularité compte tenu de l'écart de voix important, et à déclarer inéligible un candidat tête de liste, transformant ainsi le triple pont en toboggan implacable.

Cela étant, un tel mécanisme en cascade – le point est important – n'est en rien automatique.

D'une part, jusqu'à une date récente, la seule limite législative à ce dispositif était celle de la « bonne foi », puisqu'en vertu des dispositions de L. 118-3 du code électoral applicables à la date des élections en cause, issues de la loi du 10 avril 1996, lorsque le juge rejette le compte de campagne d'un candidat, il peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie ou relever le candidat de cette inéligibilité. Mais vous ne reteniez celle-ci que lorsque les règles étaient ambiguës ou que les prescriptions méconnues n'étaient pas substantielles, ce qui n'est pas le cas de la prohibition des dons et avantages en nature consentis par des personnes morales (CE, 15 janvier 1997, *Elections municipales de Villeurbanne* ; Section, 2 octobre 1996, *Elections municipales d'Annemasse, B...*, Rec. p. 366).

D'autre part, s'agissant des conséquences à tirer d'un manquement aux règles prohibées par les articles L. 52-1 et L. 52-8 combinés, il faut rappeler que, pour que le dispositif fonctionne, la campagne prohibée doit être regardée comme ayant bénéficié à un candidat ou à une liste identifié. Nous ne pensons pas qu'un tel mécanisme puisse prêter à conséquence lorsque, par exemple, aucune liste candidate ne revendique le bilan de la majorité sortante, ou lorsque les listes en présence relèvent toute d'une même majorité désormais divisée, ou encore lorsque la tête de liste bénéficiaire n'appartenait pas à l'exécutif de la collectivité concernée, et a expressément demandé à la collectivité de ne pas mener une campagne publicitaire de

ce type. Il faudrait toujours, dans ce cas, prendre en compte l'effet de l'opération sur les résultats de l'élection, mais les conséquences individuelles se trouveraient « neutralisées » pour le candidat tête de liste prudent.

2°) Ces précisions apportées sur l'état du droit qui a prévalu jusqu'au 15 avril 2011, vous devrez tout d'abord examiner les conclusions tendant à ce que le compte de campagne de la liste conduite par M. Huchon soit rejeté à droit constant.

Il faut tout d'abord examiner le moyen, soulevé par M. Huchon, et tiré de l'inconstitutionnalité des articles L. 52-11-1, L. 52-12, L. 52-15, L. 118-3 et L. 341-1 du code électoral. Comme vous le savez, M. Huchon a présenté une question prioritaire de constitutionnalité relative à ces dispositions, postérieurement au prononcé de nos conclusions du 3 décembre 2010, qui vous a conduit à rouvrir l'instruction. Vous avez renvoyé au Conseil constitutionnel, par une décision du 28 janvier 2011 à nos conclusions, la question de la conformité de ces dispositions aux droits et libertés garantis par la Constitution. Or, par sa décision n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions en question étaient conformes à la Constitution. Il a, plus précisément, confirmé la constitutionnalité des articles L. 52-12, L. 52-15 et L. 118-3 du code électoral, qu'il avait déjà examinées dans le cadre de son contrôle a priori dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, et a jugé que l'article L. 52-11-1 du code électoral n'institue pas une sanction ayant le caractère d'une punition et ne méconnaît pas la Constitution. Vous pourrez donc écarter le moyen soulevé par M. Huchon et tiré de ce que ces dispositions portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution.

2/ Dès lors que les dispositions relatives aux comptes de campagne sont constitutionnelles, vous devrez donc examiner les dépenses qu'il convient, le cas échéant, de réintégrer dans ces comptes.

Vous pourrez tout d'abord écarter le grief, commun aux conclusions présentées aux fins d'inéligibilité, tiré de ce que les comptes de campagne devraient être rejetés, dès lors qu'ils ne tiennent pas compte des campagnes publicitaires engagées par diverses collectivités territoriales d'Ile-de-France pour combattre le projet de réforme des collectivités territoriales et la suppression de la taxe professionnelle. Le requérant fait en effet valoir que plusieurs départements et communes franciliens s'étaient lancés dans une vigoureuse campagne contre ces deux réformes, qui ne pouvaient que constituer des prises de positions favorables à la liste conduite par M. Huchon dès lors qu'elles contestaient des projets de lois soutenus par la majorité présidentielle. Mais l'argument ne tient pas : d'une part, ces prises de positions concernaient exclusivement les conseils généraux, sans aucun lien avec la campagne des élections régionales. D'autre part, les thèmes abordés portaient sur le débat national de la réforme des collectivités territoriales – là encore du seul point de vue des collectivités autres que la région – sans qu'aucun lien puisse être établi avec les opérations électorales en cause. Les dépenses exposées par les collectivités en cause ne constituaient donc pas des dons prohibés à la liste de M. Huchon.

En revanche, vous ne pourrez que constater, si vous nous avez suivi précédemment et dans les circonstances de l'espèce, que les campagnes de communication déjà évoquées de la région ont constitué un avantage prohibé en vertu de l'article L. 52-8 du code électoral qui a bénéficié à la liste conduite par M. Huchon. Cette campagne était en effet une promotion de la gestion de la collectivité, dont M. Huchon était le président sortant, candidat à sa propre succession. En outre, la liste conduite par M. Huchon avait développé une propagande électorale sur le même thème que celui de la campagne d'affichage de la région. Cet avantage s'élevait à près de 1 500 000 euros si l'on tient compte des deux campagnes, soit 45% du plafond des dépenses électorales, qui était en l'espèce de 3 336 054 euros. Compte tenu de l'ampleur massive de cet avantage, cette irrégularité justifie à elle seule le rejet du compte de campagne de M. Huchon.

3°) Vous devrez alors vous prononcer sur les conclusions tendant à ce que soit prononcée l'inéligibilité de M. Huchon. A droit constant, nous aurions conclu aujourd'hui dans le même sens que le 3 décembre dernier, à savoir à l'inéligibilité du candidat tête de liste. Mais la question a été profondément renouvelée compte tenu de l'intervention, entre cette date et la séance d'aujourd'hui, de la loi n°2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

La proposition de loi devenue loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, a en effet modifié les dispositions de l'article L. 118-3 du code électoral et a en outre introduit un nouvel article L. 118-4 dans le code électoral.

a) Avant d'en venir à la principale question du litige – à savoir celle de l'applicabilité en l'espèce de la loi nouvelle –, revenons sur le contenu des dispositions ainsi modifiées.

Dans sa rédaction antérieure à la loi d'avril dernier, l'article L. 341-1 prévoyait donc la possible inéligibilité pour un an de « celui qui n'a[vait] pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits par l'article L. 52-12 et celui dont le compte de campagne a[vait] été rejeté à bon droit ». L'article L. 118-3 disposait que saisi par la CNCCFP, « le juge de l'élection peut déclarer inéligible pendant un an le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. / *Dans les autres cas*, le juge de l'élection peut ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie, ou relever le candidat de cette inéligibilité ». Enfin, son dernier alinéa prévoyait que « Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office ».

Le nouvel article L. 118-3 conserve ce dernier alinéa, mais, pour les précédents, est désormais sensiblement différent. Il nous faut ici le citer intégralement pour la bonne compréhension des questions qui vont suivre. Ses deux premiers alinéas disposent que : « Saisi par la commission instituée par l'article L. 52-14, le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales. / Saisi dans les mêmes conditions, le juge de l'élection peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 ». Vient ensuite un troisième alinéa, distinct donc, qui dispose : « Il 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 ». Le quatrième alinéa fixe la portée de l'inéligibilité, en prévoyant que « L'inéligibilité déclarée sur le fondement des premier à troisième alinéas 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 ».

Précisons enfin, pour être complet, que le législateur a introduit dans le code électoral un nouvel article L. 118-4, aux termes duquel : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. / L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier alinéa s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision. / Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection* ».

Vous aurez donc constaté que l'équilibre antérieur est sensiblement modifié : d'un côté, le champ des actes susceptibles d'entraîner l'inéligibilité a été sensiblement resserré ; de l'autre, la portée de l'inéligibilité a été sensiblement

alourdie, puisqu'elle est désormais générale – et non plus réservée aux élections de la même catégorie – et potentiellement plus longue.

b) Avant d'en venir aux questions d'applicabilité de ces dispositions, il n'est sans doute pas inutile d'apporter quelques précisions sur l'interprétation qu'il y a lieu d'en retenir, compte tenu notamment du fait que l'ensemble de la juridiction administrative devra désormais en faire application pour les prochaines échéances électorales relevant de sa compétence.

La première question est celle de savoir si le prononcé de 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 » peut intervenir lorsque le litige est porté devant le juge par un autre requérant que la CNCCFP. Il ne vous aura pas échappé en effet que, alors que l'ancien article L. 118-3 prévoyait la possibilité du prononcé d'une telle inéligibilité « dans les autres cas », la nouvelle rédaction ne comporte plus cette mention. Vous pourriez donc être tentés, en première analyse, de considérer que ces dispositions ne s'appliquent qu'en cas de saisine de la CNCCFP, tout le début de l'article ne disposant désormais plus que pour cette hypothèse.

Mais plusieurs éléments, indépendamment du fait que vous avez toujours admis qu'un électeur ou un candidat puisse demander l'inéligibilité d'un candidat sur ce fondement, nous conduisent à vous proposer de considérer que ces dispositions s'appliquent quel que soit le requérant recevable à agir, et non pour la seule CNCCFP.

En premier lieu, sur un plan « légistique », cette disposition constitue bien un alinéa « autonome », et non une phrase venant compléter les deux alinéas précédents, relatifs eux à la seule saisine de la CNCCFP. En deuxième lieu, cet alinéa prévoit 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 », ce « également » pouvant être interprété comme un « dans les autres cas ». Enfin et surtout, le dernier alinéa, qui prévoit que « Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office », est resté inchangé. Or cet alinéa distingue clairement les deux cas de saisine : par la CNCCFP sur la tenue des comptes de campagne ; et par un autre requérant sur les opérations électorales. Les dispositions antérieures pouvaient d'ailleurs prêter elles aussi à discussion sur leur champ, mais vous en avez toujours retenu une interprétation extensive, et rien, dans les travaux préparatoires de la loi du 24 avril 2011, n'indique que le législateur aurait entendu limiter le champ d'application de ces dispositions aux seules hypothèses dans lesquelles le juge est saisi par la CNCCFP.

Par ailleurs, vous pourriez vous interroger sur la mention selon laquelle l'inéligibilité ne s'applique pas aux « mandats acquis antérieurement à la date de la décision ». Une lecture rapide de ces dispositions pourrait en effet vous conduire à penser que le législateur a entendu sanctuariser l'ensemble des mandats acquis avant la décision du juge, y compris celui acquis à la suite de campagne électorale dont le financement est entaché d'irrégularité. Mais une telle lecture nous semble exclue, ne serait-ce que du fait du dernier alinéa de l'article L. 118-3 qui prévoit que le juge annule l'élection du candidat déclaré inéligible.

c) Ces précisions apportées, la principale question est donc de savoir dans quelles conditions vous pouvez et plus exactement devez faire application de ces dispositions nouvelles au litige en cours, en vertu du principe connu sous le nom de rétroactivité *in mitius*.

L'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose en effet que « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée ». Outre les principes de légalité, de personnalité, et de

proportionnalité des peines, deux conséquences, qui constituent en fait les deux faces d'une même médaille, en ont été tirées par les juges constitutionnel, administratif ou judiciaire sur l'application des dispositions pénales dans le temps : d'une part, le principe de non-rétroactivité des lois répressives plus sévères (cf. CC, décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 ; CE, 14 avril 1986, SCI Fournier, en matière de pénalités fiscales), qu'il s'agisse de dispositions d'incrimination (décisions n° 92-307 DC du 25 février 1992 ; n° 93-325 DC du 13 août 1993 ; n° 96-377 DC du 16 juillet 1996) ou de sanctions ; d'autre part, le principe de rétroactivité des lois répressives plus douces (cf., en matière fiscale, CE, avis, Section, 5 avril 1996, H..., n° 176611, Rec. p. 116), qui interdit de « limiter les effets de la règle selon laquelle la loi pénale nouvelle doit, lorsqu'elle prononce des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des condamnations passées en force de chose jugée » (cf. CC, décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981). Ce principe, également consacré au niveau communautaire comme par la cour européenne des droits de l'homme, ne concerne pas seulement, selon les termes du Conseil constitutionnel, « les peines appliquées par les juridictions répressives, mais s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a cru devoir laisser le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire » (CC, décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1982). Vous aurez constaté que, même s'il est qualifié de principe de rétroactivité, il s'agit en fait d'un principe d'application immédiate de la règle nouvelle aux situations constituées antérieurement à leur édicition et encore en cours.

Mais, pour que le mécanisme de la rétroactivité *in mitius* puisse jouer, il faut à la fois que la disposition en cause porte sur une sanction ayant un caractère de punition, et qu'elle soit moins sévère. Et vous devrez donc examiner successivement ces deux questions.

- Sur la première – la portée de la sanction –, nous pensons que le prononcé de l'inéligibilité d'un candidat à la suite du rejet de son compte de campagne constitue bien une sanction présentant le caractère d'une punition.

Il est vrai que vous pourriez hésiter sur ce point, et que votre jurisprudence n'a jamais explicitement tranché la question, pas plus que celle du Conseil constitutionnel, y compris dans sa décision QPC précitée du 8 avril 2011, dont les commentaires autorisés comportent néanmoins d'importants éclairages sur la question (cf. commentaire aux Cahiers, Décision n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011, reprenant l'ensemble des arguments pour et contre une telle qualification, auquel nous renvoyons). Et vos commissaires du gouvernement se sont eux-mêmes partagés sur ce point (cf., dans le sens de l'absence de qualification de sanction, les conclusions d'E. Glaser, au Recueil p. 284, sur les décisions de Section *O...*, n° 261002, Rec. p. 282, et *G...*, n°s 276521 276524, Rec. p. 296, du 1^{er} juillet 2005).

On peut en effet arguer que l'objectif initial de l'inéligibilité est, en quelque sorte, d'assurer la « régulation » des élections, en faisant obstacle à ce que puisse être candidate une personne dans des conditions telles que les conditions de transparence financière de la vie politique n'auraient pas été respectées. C'est ce qui explique d'ailleurs que, avant la loi du 24 avril 2011, cette inéligibilité était limitée à un an et uniquement à la même catégorie d'élections.

Sur le plan jurisprudentiel, dans son arrêt Pierre Bloch du 21 octobre 1997 (cité d'ailleurs aux *Commentaires* susmentionnés), la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, à propos de l'article L.O. 128, que « l'objet de cette sanction est de forcer au respect dudit plafond. Elle s'inscrit ainsi directement dans le cadre de mesures destinées à assurer le bon déroulement des élections législatives de telle sorte que, par sa finalité, elle échappe au domaine « pénal » », avant d'ajouter que « ni la nature ni le degré de sévérité de cette sanction ne placent la question dans la sphère pénale ». Et le Conseil constitutionnel a lui-même, dans ses observations sur les

élections législatives de 2007, relevé que cette sanction n'avait pas le caractère d'une punition.

Mais nous ne souscrivons pas à cette qualification de « non-sanction », au sens et pour l'application du principe de rétroactivité *in mitius*. Nous ne pouvons tout d'abord que relever que les pouvoirs ainsi reconnus au juge de l'élection ont bien une finalité répressive : il s'agit de punir un manquement aux règles de financement des campagnes électorales, quel que soit le score obtenu ou l'effet concret sur le scrutin, compte tenu de la « tunnelisation » des contentieux que nous évoquions précédemment. Et ce caractère indifférencié nous semble constituer un indice fort en ce sens : nous ne voyons pas l'intérêt, en termes de « régulation » électorale, de déclarer inéligible un candidat ayant obtenu quelques voix au motif qu'il n'aurait pas tenu de compte de campagne, par exemple, si ce n'est pour le punir de ne pas l'avoir fait. Eu égard à l'importance consacrée par le législateur, notamment depuis 1988, à la transparence financière de la vie politique, le but poursuivi nous semble donc tout autant répressif que préventif. Nous ne pensons pas, ensuite, possible de mettre sur le même plan le remboursement de l'aide forfaitaire et l'inéligibilité, qui sont les deux types de sanction prévues pour un manquement de cet ordre : la première, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision d'avril 2011, ne constitue évidemment pas une sanction ayant le caractère d'une punition, mais le simple constat de la perte d'un droit ; la seconde, au contraire, ne touche que la personne du candidat, et lui interdit pendant un an de se porter candidat aux élections de même nature. Concrètement comme symboliquement, il s'agit donc d'une sanction particulièrement forte, dont vous avez vu qu'elle a été considérablement renforcée par la loi récente. Et nous ne pouvons que constater qu'elle a en réalité les mêmes effets que la peine accessoire d'inéligibilité prévue par l'article 131-26 du code pénal. Or, dans votre décision de Section du 10 juin 1996, *Elections cantonales de Toulon* (Rec. p. 200, n° 162481-162679), vous avez fait application aux élections en cause, remontant à 1994, rétroactivement, de l'article L. 118-3 tel que modifié la loi du 10 avril 1996, c'est-à-dire avec la réserve de la bonne foi. Vous n'avez certes pas précisé le fondement

juridique d'une telle application rétroactive, mais le fondement des lois de compétence et de procédure nous semble exclu, et nous penchons, comme le commissaire du gouvernement d'alors, S. Fratacci, pour le fondement de la rétroactivité *in mitius*, ce qui revient à admettre que l'inéligibilité constitue une sanction ayant le caractère d'une punition (voyez également, en ce sens, CE, Avis, Section, 28 juillet 1993, n° 147104, *D...*, *Elections au conseil général de la Haute-Garonne*, Rec. p. 236). Enfin, s'il était besoin de vous convaincre, nous ne pouvons que constater que le législateur a clairement entendu raisonner en termes de sanction ayant un caractère punitif, n'employant que le terme de « sanction », aussi bien à l'occasion de l'adoption de la loi du 10 avril 1996 qu'à l'occasion de la loi de 2011 (cf. le rapport n° 311 du 16 février 2011 fait par P. Gélard pour la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique relatif à l'élection des députés, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, et la proposition de loi portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique).

- Cette première question étant résolue, il reste alors à savoir si les dispositions législatives en cause doivent être regardées comme plus douces, auquel cas la rétroactivité jouerait, ou plus sévères.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la loi du 14 avril 2011 a ceci de particulier qu'elle a apporté des modifications dans des sens diamétralement opposés eu égard à la question qui vous est posée. D'un côté, elle a très sensiblement réduit le champ de l'incrimination, puisqu'elle a substitué, à la condition de rejet du compte de campagne, les seules conditions de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales. De l'autre, elle a aggravé le quantum de la peine potentiellement encourue, en portant l'inéligibilité à trois ans, et en l'appliquant à l'ensemble des élections, et non plus aux élections de la même catégorie. Il est vrai, sur ce dernier point, que le législateur a conféré au juge une large marge d'appréciation pour moduler ce quantum. Mais pour l'appréciation du caractère

plus sévère ou plus doux de la loi pénale nouvelle, c'est bien sûr la peine maximale qu'il convient de prendre en compte.

On voit bien, ce faisant, l'équilibre différent qu'a entendu adopter le législateur : considérant que la sanction d'inéligibilité était, dans la majorité des cas, trop sévère, il a en fait concentré les effets du constat du manquement aux règles de financement des campagnes sur leurs conséquences pécuniaires – le remboursement de l'aide perçue –, mais en sanctuarisant un peu plus, sauf « particulière gravité » ou fraude, le résultat de l'élection. Ce faisant, il n'a ainsi pas entendu laisser certains manquements impunis, mais il a renforcé la distinction des deux contentieux – opérations électorales / financement et comptes de campagne – que nous évoquions précédemment, le second n'ayant de répercussion sur le premier par le biais de l'inéligibilité qu'à titre très exceptionnel.

La petite difficulté tient à ce que, en règle générale, vous êtes, comme d'ailleurs le juge judiciaire, confrontés à une disposition législative dite « simple », dont le caractère plus doux ou plus sévère, apprécié dans sa globalité, est parfaitement univoque. Est ainsi plus douce une loi qui supprime une incrimination, en réduit le champ, la soumet à des conditions nouvelles, ou encore prévoit qu'il est tenu compte de l'intention de son auteur (Cass. crim. 29 fév. 1988, Bull. n° 102). Il en va de même pour les lois qui atténuent le quantum de la peine.

Toute différente est évidemment l'hypothèse de la loi dite « complexe », que nous pourrions qualifier d'asymétrique, comportant des éléments à la fois plus doux et plus sévères. Il faut en effet rechercher alors si les dispositions sont divisibles ou pas (Cass. Crim. 6 mai 1942, Desroziers, aux Grands arrêts du droit pénal général, p. 134, n° 11). Si elles ne sont pas divisibles, il convient d'apprécier si, globalement, la norme invoquée est plus ou moins sévère. La façon d'apprécier cette évolution n'a pas été expressément tranchée par la jurisprudence, et deux méthodes peuvent être distinguées, rappelées dans les commentaires aux grands arrêts du droit pénal : la

première consiste à examiner si, globalement et *in abstracto*, la norme est plus ou moins sévère (cf. en ce sens, Cass. crim. 6 mai 1942, *Desroziers*, JCP 1942 II 1910) ; la seconde, plus concrète, consiste à se référer à la disposition principale du texte, emportant alors qualification pour l'ensemble de la disposition. Une troisième option pourrait selon nous consister à appliquer concrètement l'ancienne norme comme la nouvelle au cas d'espèce pour retenir la solution la moins sévère pour le justiciable.

Lorsqu'en revanche les dispositions sont divisibles, le raisonnement, même s'il n'a pas été expressément formulé par la Cour de cassation, est sensiblement différent. Il faut en effet distinguer celles des dispositions nouvelles, potentiellement applicables, qui sont plus douces, et en faire une application distributive. En d'autres termes, le juge, pour l'application immédiate de la loi nouvelle aux infractions ou manquements commis avant son entrée en vigueur, adopte une solution aussi asymétrique que la norme elle-même : seules les dispositions les plus douces s'appliquent, les dispositions antérieures restant applicables pour la partie qui a fait l'objet d'un durcissement ultérieur par la loi.

S'agissant de l'hypothèse dans laquelle le texte est plus doux sur l'incrimination et plus sévère sur la sanction, la doctrine est partagée, et la jurisprudence de la Cour de cassation ne permet pas d'avoir un « mode d'emploi » explicite. Mais nous sommes fermement convaincus que lorsque l'asymétrie constatée porte sur des dispositions d'incrimination et de pénalité, les deux types de dispositions doivent être regardées comme divisibles, et doivent faire l'objet d'une application distributive. L'incrimination et la détermination de la pénalité représentent en effet deux étapes **successives et distinctes** du raisonnement du juge pénal : pour que sanction il y ait, le cas échéant, il faut d'abord qu'il y ait infraction. Par définition, si la loi nouvelle a pour effet de faire sortir le comportement litigieux du champ de l'infraction, il est impossible d'appliquer la pénalité, qu'elle soit plus douce ou plus sévère. Si, en revanche, le comportement litigieux demeure dans le champ de l'infraction ainsi resserrée, le juge ne peut, en vertu du principe précédemment rappelé, faire application

d'une pénalité plus sévère. C'est un raisonnement similaire qu'a retenu la Cour de cassation s'agissant du crime de viol (Cass. Crim.2 juin 1981, n° 81.92-409, Bull. crim. 1981 n° 184), dans une affaire pour laquelle la loi avait, postérieurement au crime commis, atténué la sanction encourue, mais avait prévu de nouvelles circonstances aggravantes correspondant à certains éléments incriminés en l'espèce. La Cour de cassation, après avoir rappelé « qu'une loi nouvelle édictant des pénalités moins sévères doit s'appliquer aux infractions commises antérieurement à son entrée en vigueur et non encore définitivement jugées » et « qu'une loi pénale modifiant une incrimination ne peut s'appliquer à des faits commis antérieurement à sa promulgation et non encore définitivement jugés lorsqu'elle modifie les éléments de cette incrimination dans un sens défavorable à l'inculpé », a ainsi fait application de la pénalité nouvelle, plus douce, tout en écartant la prise en compte de la circonstance aggravante, qui n'était pas légalement prévue à la date à laquelle la personne inculpée a commis les faits. Le même raisonnement a été tenu à plusieurs reprises (cf., s'agissant du délit de prise illégale d'intérêts, Cass. Crim. 4 juin 1996, n° 94.84-405, Bull. crim. 1996 n° 231), et nous vous proposons donc de le faire vôtre.

Vous devrez donc, si vous nous suivez, apprécier l'éventuelle cause d'inéligibilité au regard des dispositions de l'article L. 118-3, dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2011. Si vous considérez que le manquement aux règles relatives à la tenue des comptes entre dans le champ de ces dispositions – c'est-à-dire qu'il présente une particulière gravité – vous devrez ensuite vous prononcer sur l'éventuelle sanction d'inéligibilité de M. Huchon au regard des sanctions prévues par l'ancien article L. 118-3, c'est-à-dire pour une année seulement et pour la même catégorie d'élection ; si, à l'inverse, vous considérez que les manquements en cause n'entrent pas dans le champ de l'incrimination ainsi définie, aucune sanction d'inéligibilité ne devra être prononcée.

d) Il reste alors, si vous nous avez suivi précédemment, à définir ce qu'il faut entendre par « manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales », et, plus précisément, à identifier les critères d'appréciation de cette « particulière gravité ».

Nous ne nous attarderons pas en effet sur la notion de « volonté de fraude », qui implique que soit réunis, d'une part, un manquement délibéré à une règle substantielle et non équivoque, et, d'autre part, une certaine dissimulation du manquement en question. Une campagne publicitaire « ouverte » prohibée ne peut évidemment entrer dans le champ de cette incrimination.

L'appréciation de la notion de « manquement d'une particulière gravité » est en revanche plus délicate. Plusieurs critères doivent être pris en compte, qui reviennent en fait à confronter l'acte à la portée de la règle méconnue :

- Il convient tout d'abord en effet d'examiner l'acte lui-même, et notamment sa nature et le contexte dans lequel il est intervenu. Pour les manquements aux dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, la grille d'analyse que nous avons précédemment développée nous semble pouvoir être reprise. Le juge doit ainsi s'intéresser à la nature de l'avantage ou du don ; à son importance financière, à la fois dans l'absolu et eu égard au plafond des dépenses électorales ; et enfin au contexte dans lequel il est intervenu. Il doit ensuite, au vu de l'ensemble de ces éléments, apprécier si le manquement en question a été de nature à affecter l'égalité des candidats dans la course électorale, par l'octroi à l'un d'eux d'avantages publics indus. Deux éléments nous semblent devoir cependant être précisés : d'une part, s'agissant de manquement d'une particulière gravité, il faut que, pour l'ensemble de ces critères, le manquement soit d'une ampleur suffisante ; d'autre part, conformément à la logique de scission des contentieux voulues par le législateur, il ne s'agit pas pour le juge d'apprécier l'effet qu'a eu effectivement le manquement sur la régularité et la sincérité

du scrutin, mais l'effet qu'il est de nature à avoir exercé sur l'égalité entre les candidats.

- Il nous semble également que, dans cette confrontation du manquement et de la norme, le juge doit prendre en compte un second faisceau de critères, qui tiennent d'une part, au caractère substantiel de la norme, d'autre part, à son absence d'ambiguïté. Vous retrouvez là les critères qui vous permettaient d'apprécier la « bonne foi » d'un candidat sous l'empire des dispositions antérieures de l'article L. 118-3. Mais nous pensons qu'il conviendra d'en faire une appréciation différente compte tenu des modifications apportées par le législateur : ne pourra ainsi, selon nous, constituer un manquement d'une particulière gravité un manquement à une règle qui, bien que substantielle, ne pourra être regardée comme totalement dépourvue d'ambiguïté. En d'autres termes, pour que le candidat puisse échapper à ces dispositions sur ce terrain, il faut qu'à la date à laquelle il a commis le manquement en cause, il puisse raisonnablement être regardé comme ignorant que ses actes avaient le caractère d'un tel manquement.

Reste que, même avec de tels critères, le périmètre de ces manquements d'une « particulière gravité » semble particulièrement délicat à définir a priori. C'est sans doute la jurisprudence qui, progressivement, à partir des cas qui lui seront soumis, permettra d'en dessiner les contours. Nous pensons néanmoins que cette expression, très restrictive, ne peut viser que des actes d'une gravité relativement exceptionnelle ou, si vous nous permettez l'expression, le « premier cercle » des manquements au-delà de la seule fraude, ce qui suppose leur caractère délibéré, l'idée du législateur étant clairement, à notre sens, de limiter le champ des inéligibilités à des situations relativement exceptionnelles.

e) L'ensemble de ces points étant clarifiés, vous pourrez faire application de cette grille d'interprétation au cas d'espèce, et vous prononcer sur le caractère éventuel de manquement d'une particulière gravité.

On peut raisonnablement hésiter sur la qualification à retenir en l'espèce.

Plusieurs éléments militent en effet dans le sens d'un manquement d'une particulière gravité. Si l'on reprend l'ensemble des critères précédemment indiqués, nous ne pouvons que constater que le manquement en cause constitue une méconnaissance de la règle substantielle posée par l'article L. 52-8 du code électoral, à savoir la prohibition d'un don d'une personne publique. Quant à son montant, nous avons déjà eu l'occasion de rappeler leur importance. Nous ne pouvons que rappeler à cet égard que les sommes engagées représentent près de 1,5 millions d'euros, soit 45% du plafond total des dépenses autorisées. Les éléments de contexte ne sont guère plus favorables : M. Huchon était le président de la collectivité, et il a été directement mis en garde sur la méconnaissance de ces dispositions par la campagne publicitaire engagée, avant d'écarter l'argumentation.

Le manquement invoqué en l'espèce est donc un grave manquement à la législation sur le financement des campagnes électorales. Peut-on pour autant retenir le caractère de particulière gravité ? Nous ne le pensons finalement pas, pour deux raisons principales :

- la première tient aux effets *potentiels* du manquement compte tenu du contexte, et notamment de la date, dans lequel il est intervenu. Comme nous vous l'avons dit, la campagne en cause ne peut être regardée comme ayant été de nature à affecter *sensiblement* l'égalité entre les candidats dans le contexte dans lequel elle est intervenue, à savoir presque six mois avant les élections ;
- la seconde tient, non à la nature de la règle, qui est parfaitement claire, mais à l'absence d'ambiguïté sur les contours des comportements qu'elle proscrit.

Or, en l'espèce, on peut effectivement soutenir, faute de précisions claires sur la différence entre campagne de communication institutionnelle et campagne de promotion publicitaire, et en l'absence de précisions normatives ou jurisprudentielles sur ce point, qu'il était raisonnablement possible d'ignorer que des campagnes de communication telles que celles qui ont été organisées par la région d'Ile-de-France à l'automne 2009 devait, en dépit, notamment, de leur caractère récurrent, être qualifiées de campagnes de promotion publicitaire. Même si nous pensons fermement que de telles actions étaient prohibées, après la longue analyse à laquelle nous avons procédé, nous ne pouvons que rappeler que la CNCCFP n'y avait, pour sa part, pas vu de comportement prohibé.

Vous le voyez, en l'espèce, la frontière est cependant ténue. C'est finalement la volonté du législateur de resserrer considérablement le champ de l'inéligibilité à des cas exceptionnels, par la loi du 14 avril 2011, qui nous conduit à penser qu'au regard des critères que nous venons d'explicitier, le manquement commis en l'espèce ne constitue pas un manquement d'une particulière gravité au sens de l'article L. 118-3 du code électoral, et ne peut donc justifier l'inéligibilité de M. Huchon.

IV. Il vous est enfin demandé de juger que M. Huchon n'a pas droit au remboursement forfaitaire et d'ordonner le reversement des sommes déjà versées à ce titre.

Les conclusions sont en partie fondées sur le second alinéa de l'article L. 118-2 du code électoral, là encore dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2011, aux termes duquel : « Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le juge de l'élection fixe le montant du remboursement dû au candidat en application de l'article L. 52-11-1 ». Ces dispositions constituent une loi de procédure et de compétence, puisqu'elles se bornent à conférer au juge, s'il constate que la Commission a approuvé à tort le compte de

campagne, le pouvoir de fixer le montant du remboursement. De telles règles sont donc d'application immédiate dans les litiges en cours, et vous pourrez donc en faire application en l'espèce.

Compte tenu de l'importance du manquement, vous devrez donc arrêter à la somme de zéro euro le montant du remboursement qui est dû à M. Huchon, en application des dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral, au titre des élections au conseil régional d'Ile-de-France qui se sont déroulées les 14 et 21 mars 2010. M. Midy vous demande enfin d'« *ordonner, en tant que de besoin, le remboursement des sommes déjà versées* », mais il ne vous appartient pas d'ordonner à un candidat le remboursement des sommes qu'il aurait perçues à tort, antérieurement à sa décision, et vous devrez donc rejeter ces conclusions.

Quant aux conclusions présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, si vous nous suivez, elles font obstacle à ce que soit mis à la charge de M. MIDY le versement d'une somme au titre des frais exposés par M. Laurent et M. Huchon et non compris dans les dépens. Nous ne pensons pas qu'il y ait lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme ARNAUTU les sommes que demandent M. Laurent, M. Huchon et Mme Péresse au même titre, ni de faire droit aux conclusions de M. MIDY présentées sur ce fondement.

Et PCMNC à l'annulation de l'attribution à la liste « Huchon 2010 – La Gauche et les écologistes rassemblées pour l'Ile-de-France » du 209e et dernier siège et à l'annulation de l'élection de Mme B... sur ce siège ; à ce que le montant du remboursement dû par l'Etat à M. Huchon en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral au titre des élections au conseil régional d'Ile-de-France qui se sont déroulées les 14 et 21 mars 2010 soit arrêté à la somme de zéro euro ; au rejet de la protestation de Mme ARNAUTU et du surplus des conclusions de la protestation de M. MIDY, y compris les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code

de justice administrative, ainsi qu'au rejet des conclusions présentées M. Huchon, M. Laurent et Mme Péresse sur ce même fondement.