N°454133
M. A… B…
N°454273
M. C… D...

6ème et 5ème chambres réunies
Séance du 30 juin 2022
Lecture du 27 juillet 2022

CONCLUSIONS
M. Nicolas AGNOUX, rapporteur public

A l'issue du second tour des élections régionales en Ile-de-France, le 27 juin 2021, la liste de la présidente sortante du conseil, Mme Pécresse, a obtenu 45,92% des suffrages exprimés et 125 sièges, devançant celles respectivement conduites par MM. D..., E… et F… qui, rassemblant 33,68%, 10,79% et 9,62% des voix, ont emporté 53, 16 et 15 sièges.

Vous êtes saisis de deux protestations, recevables, émanant d'une part, de M. D... et autres et, d'autre part, de M. B…, colistier de la liste « France Démocratie directe » qui a recueilli pour sa part 0,49% des suffrages exprimés au premier tour.

Vous pourrez joindre les deux requêtes qui sont relatives aux mêmes élections.

1. Nous examinerons d'abord la protestation présentée par M. B….

Le premier grief se rapporte aux anomalies constatées dans la distribution des bulletins de sa liste destinés aux bureaux de vote.

Les colistiers, qui n'avaient pas été en mesure d'imprimer leurs bulletins pour les livrer à la préfecture dans les délais requis, font état des difficultés rencontrées pour assurer eux-mêmes leur acheminement jusqu'aux bureaux de vote, une partie des stocks étant restée bloquée au niveau des chefs-lieux de canton. Ainsi, le jour du vote, les bulletins de la liste n'ont été mis à disposition des électeurs de quatre communes des Yvelines que dans l'après-midi, alors que 20% d'entre eux s'étaient déjà présentés aux urnes.

Mais il n'est pas établi, ni même allégué, que ces anomalies résulteraient d'une quelconque manœuvre. Et à supposer même que les difficultés d'acheminement ne soient pas imputables aux seuls colistiers, vous ne pourriez sanctionner l'irrégularité qui en résulte que dans l'hypothèse où elle aurait de nature à altérer les résultats du scrutin, en vérifiant le nombre de voix qu'aurait obtenu la liste si tous les électeurs inscrits dans le bureau considéré avaient participé au scrutin et voté en faveur de la liste (CE 30 novembre 1998, *Elections régionales de Provence-Alpes-Côte-d'Azur (département des Bouches-du-Rhôn*e), n°195113, aux tables). En l'espèce, un vote unanime de l'ensemble des électeurs inscrits dans les quatre communes

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.

considérées en faveur de la liste France Démocratie directe n'aurait apporté à cette dernière que de 35.184 voix supplémentaires, portant son total à moins de 46.000, bien en-deçà du seuil requis (172.000) pour accéder au second tour.

M. B... invoque ensuite les obstacles rencontrés par sa liste pour ouvrir un compte bancaire, à la suite des refus essuyés auprès de plusieurs établissements, avant que la Banque de France ne désigne la BNP, qui aurait fait elle-même preuve d'une inertie telle que le compte aurait été opérationnel quatre jours seulement avant le premier tour. Ses affirmations, peu circonstanciées, ne sont étayées par aucune pièce permettant d'établir que la liste aurait accompli les diligences nécessaires et aurait été victime d'une « *obstruction* ».

La protestation met encore en cause la concomitance du scrutin avec les mesures de déconfinement décidées par le Gouvernement, dont il aurait résulté une abstention record affectant la validité du résultat. Mais l'assouplissement des mesures de police sanitaire, qui résulte au demeurant de la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, ne peut par construction, en levant certaines contraintes de circulation, avoir eu pour effet de porter atteinte au libre exercice du droit de vote ni à l'égalité entre les candidats. En outre, le niveau de l'abstention constatée ne peut être regardé à lui seul comme ayant altéré la sincérité du scrutin dès lors qu'aucune disposition législative ne subordonne à un taux de participation minimal l'élection des conseillers régionaux (voyez par analogie : CE 15 juillet 2020 *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle (Orne)*, n° 440055 aux tables).

Enfin, si M. B... soutient que le Président de la République aurait méconnu les règles relatives au financement électoral en participant activement à la campagne, il n'établit ni même n'allègue l'existence d'une dépense qui aurait été exposée au bénéfice de l'une des listes concurrentes en violation de l'article L. 52-8 du code électoral.

Vous pourrez donc rejeter sa protestation, ainsi que ses conclusions tendant au remboursement des frais de campagne, de même que ses conclusions tendant à l'application de sanctions pénales dirigées, pêle-mêle, contre l'Etat, le Président de la République, la BNP et les « *acteurs* » (non désignés) « *s'étant rendus coupables d'obstruction et d'anomalies* ».

2. Nous pouvons en venir à la protestation de M. D... et autres.

La protestation articule un grand nombre de griefs sous le pavillon commun de deux articles du code électoral. Le premier est l'article L. 52-1, dont le second alinéa prohibe toute « *campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité* », à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel se déroulent les élections. Vous noterez que le report du scrutin de mars à juin 2021, opéré par la loi du 22 février 2021[1], n'a pas eu pour effet de reporter le début de cette période de six mois, le législateur ayant explicitement prévu que cette période, « *qui commence le 1er septembre*

[1] Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

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.

2020, est prorogée jusqu'à la date du tour de scrutin où chaque élection est acquise » (art. 6). Le second est l'article L. 52-8 dont le deuxième alinéa fait interdiction aux personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, de « *participer au financement de la campagne électorale d'un candidat »*, que ce soit par des dons ou par la fourniture de *« biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ».

Les griefs étant invoqués indistinctement, vous devrez faire l'effort de rattacher vous-même chacun d'eux à l'article pertinent du code électoral.

2.1. La plupart des griefs n'apparaissent pas suffisamment sérieux ou étayés pour appeler de larges développements.

Commençons par ceux tirés de la méconnaissance de l'article L. 52-1.

Les requérants invoquent d'abord une campagne d'affichage dans le métro parisien, faisant la promotion du premier budget participatif de la région et le bilan de l'institution en matière environnementale. Toutefois, ils ne contredisent pas utilement l'affirmation de la défense selon laquelle cet affichage avait pris fin en juillet 2020, aucune pièce du dossier ne permettant d'établir que les affiches aient été maintenues après cette date.

Il est ensuite fait grief à la région d'avoir organisé, les 16 et 17 septembre 2020, sa première « COP » (ou « Conférence sur le climat »), diffusée en direct avec des personnalités françaises et internationales, en annonçant dans ce cadre un investissement de 10 milliards d'euros d'ici 2024 autour de 190 propositions. Cependant, nous ne distinguons dans les éléments produits au dossier et notamment les annonces portant sur la période 2020-2024, de promotion des réalisations de l'équipe sortante, ni d'allusion au scrutin à venir, aucune résonnance particulière avec le programme de la liste de Mme G… n'étant invoquée. Rien n'établit que l'événement, dont le retentissement est resté circonscrit, aurait revêtu une coloration électorale.

La diffusion sur les réseaux sociaux, par Ile-de-France Mobilités, de messages relatifs à l'ouverture d'une plateforme de remboursement du Pass Imagine R Etudiant à la suite de l'annulation des cours en présentiel, puis d'un communiqué annonçant une réduction de 50% sur l'abonnement Navigo pour les volontaires du service civique ne présentait pas de caractère promotionnel. Il en est de même de la communication de la région autour du chèque numérique de 100€ à destination des étudiants boursiers, des messages diffusés sur les écrans des transiliens concernant les mesures de soutien aux étudiants affectés par la crise sanitaire, comme de la mention dans le journal municipal de Sartrouville des liens internet vers les dispositifs d'aide d'urgence aux entreprises en difficulté. Ces messages poursuivaient un objectif d'information et permettaient aux publics intéressés de faire valoir leurs droits.

La distribution de quelques sacs en toile frappés du logo de la région dans le cadre d'une distribution alimentaire en février, la diffusion en avril d'un tweet de la région (resté confidentiel), faisant état des aides accordées à 91 entreprises franciliennes, l'annonce d'une

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.

prochaine consultation sur le schéma directeur de la région et les quelques messages diffusés sur les réseaux sociaux par Ile-de-France Mobilités annonçant l'acquisition de nouveaux matériels de transport, apparaissent anodins et ne sauraient sérieusement être regardés comme constitutifs d'une quelconque irrégularité.

Nous ne trouvons pas davantage trace d'une promotion publicitaire dans les articles du journal municipal de Sartrouville de février et mars 2021 ; la tribune politique de la majorité y est rédigée en des termes dénués de toute polémique électorale.

Plus contestable est le courrier à en-tête de la région, adressé par M. H… en qualité de vice-président, aux habitants de la commune de Trappes dont il est également conseiller municipal, se félicitant de la création d'un centre de santé subventionné par la région et valorisant l'action de la collectivité en matière de santé. Mais faute de toute indication sur l'ampleur de la distribution, limitée en tout état de cause à une seule commune, cette circonstance n'a pas été de nature à affecter la régularité du scrutin.

Passons à présent aux griefs tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8.

L'attribution même des aides en faveur des étudiants ou des entreprises que nous avons évoquées, dont la nature exceptionnelle s'explique par le contexte de crise sanitaire, ne peut être regardée comme un financement électoral déguisé.

Les protestataires n'établissement pas davantage que M. I…, salarié par la région et membre de la liste conduite par Mme G…. ni d'autres agents ayant exprimé leur soutien à cette liste *en dehors* du cadre professionnel, auraient usé des moyens de la collectivité pour les besoins de la campagne électorale.

La lettre du président de la fédération départementale de la chasse de Seine-et-Marne s'engageant à faire suivre aux adhérents les réponses de chaque candidat au questionnaire adressé par la fédération ne trahit pas non plus l'utilisation détournée de fonds publics.

Aucune pièce du dossier ne vient étayer la thèse selon laquelle le tract de Mme G… présentant le bilan de son mandat et tiré à 3 millions d'exemplaires aurait été financé par un tiers. Quant à la présence du logo de la région apparaissant sur certaines photos, elle n'a pu avoir pour effet d'entraîner la moindre confusion quant à la nature électorale du document.

Enfin, n'apparaît pas constitutive d'un abus de propagande contraire aux articles L. 48-2 et L. 49 du code électoral, la distribution dans le 18ème arrondissement, le jeudi précédent le second tour du scrutin, d'un tract mettant en cause personnellement M. D..., en évoquant sa participation à des occupations d'immeubles vacants dans le cadre de son appartenance passée au collectif « Jeudi Noir », ainsi que son absence à une manifestation en hommage à J… K.... Ce tract n'excédait pas les limites de ce qui peut être tolèré dans le cadre de la polémique électorale et il était encore possible, le cas échéant, d'y répondre utilement.

2.2. Nous en venons aux deux éléments les plus litigieux du dossier.

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.

Le premier a trait à l'insertion d'une vidéo de Mme G…, dans les 106.000 ordinateurs et 31.000 tablettes distribués en septembre 2020 aux lycéens entrant en classe de seconde ou en première année de CAP, apparaissant automatiquement lors du premier démarrage de l'appareil. Il ressort des pièces du dossier que le visionnage intégral de cette vidéo s'imposait aux utilisateurs ou, du moins, était présenté comme tel, ainsi que l'atteste la capture d'écran très explicite produite au dossier (« *Attendre la fin de la vidéo de L… G…. / Attention : ne faire aucune autre action sur la tablette durant toute la durée de la vidéo* »).

Contrairement à ce qui est soutenu en défense, son objet n'était pas, dans un but informatif, d'inviter les lycéens à « *prendre soin du matériel fourni par la collectivité ».* Dans cette vidéo réalisée face caméra, d'une durée de 1 min 30, la présidente de la région présente de manière laudative les mesures adoptées par la collectivité depuis 2019 en faveur de l'équipement numérique des lycéens, soulignant que leur prise en charge intégrale par la région a permis de ne pas *« pese[r] sur le budget des familles* ».

Le second élément concerne l'insertion d'un feuillet collé sur la première page intérieure de l'ensemble des manuels scolaires (plus d'un million) distribués aux lycéens à la rentrée 2020.

Il ressort des pièces du dossier que l'insert avait été réalisé un an auparavant, lors de la rentrée scolaire 2019, la région s'étant limitée à partir de la rentrée 2020 à un autocollant plus sobre (« *Ce manuel est financé par la région Ile-de-France* »), apposé sur la page de couverture des nouveaux manuels. Reste que le feuillet incorporé aux manuels mis en circulation en 2019 s'est retrouvé dans les mains des nouvelles générations d'élèves qui en héritaient à la rentrée de 2020 - à l'exception des livres égarés et remplacés ou de ceux hérités des propriétaires les plus téméraires qui auraient pris l'initiative de supprimer l'insert litigieux.

Ledit feuillet prend la forme d'une lettre de la présidente de la région adressée aux lycéens, avec sa photographie. Elle y fait part du renouvellement des programmes consécutifs à la réforme du baccalauréat en indiquant que, « *pour que cette réforme ne pèse pas sur le budget des familles, j'ai décidé d'assurer la gratuité des manuels pour tous les élèves* » ; elle y rappelle également les investissements consentis par la région pour la rénovation des lycées, le développement du bio dans les cantines et l'attribution de bourses aux lycéens les moins aisés. La lettre se termine par les mots : « *Vous pouvez compter sur moi pour mettre toute mon énergie au service de votre réussite et de votre épanouissement*. »

Nous n'avons guère de doute sur le fait que, par leur forme et leur teneur, la vidéo, comme le feuillet sous la réserve du critère de temporalité sur lequel nous allons revenir, présentent les caractéristiques d'une campagne promotionnelle prohibée par l'article L. 52-1 du code électoral.

Bien que l'expression soit mesurée et dénuée de toute coloration électorale explicite, ces messages sont dépourvus de contenu informatif, ils ont pour objet de valoriser l'action de la présidente sortante et ont été diffusés de manière massive, réunissant donc les critères que vous avez dégagés à titre déterminant pour caractériser une promotion publicitaire au sens de

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.

l'article L. 52-1, dans votre décision d'Assemblée du 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France* n° 33803, au recueil – la circonstance qu'ils ne fassent pas allusion au scrutin n'étant pas une condition nécessaire pour retenir cette qualification (CE 6 mai 2015, *Elections Municipales de Montauban*, n° 385865, aux tables sur un autre point).

Le support s'avérait même particulièrement efficace puisque s'adressant dans les deux cas, nous l'avons dit, à un public « captif », et s'inscrivant dans le cadre d'un don matériel aux élèves et leurs familles. Son contenu, axé autour de la personnalité de la présidente de la région était également susceptible d'influer sur un scrutin tendant à se structurer davantage autour de la personnalité des têtes de liste et où les enjeux de notoriété n'étaient pas les moindres.

Enfin, il nous semble que le caractère relativement marginal de la cible électorale visée n'entre pas en ligne de compte pour apprécier une éventuelle infraction aux articles L. 52-1 et L. 52-8, mais ne doit jouer qu'en aval, pour apprécier son impact sur la sincérité du scrutin.

Indiquons d'emblée que l'enjeu d'une qualification de ces opérations en tant que campagne de promotion prohibée porte exclusivement sur le remboursement des frais de campagne.

En effet, à les supposer établies, ces irrégularités n'ont pu avoir d'incidence sur l'issue du scrutin, compte tenu de l'écart très net qui sépare les deux listes arrivées en tête au second tour.

La cible de ces actions de communication est restreinte à un public lycéen, dont seule une minorité disposait du droit de vote à la date des élections régionales et alors, de surcroît, que l'abstention des primo-votants a été particulièrement élevée lors de ce scrutin (au premier tour, 87% des 18/24 ans contre 67% pour l'ensemble de la population). Surtout, les élèves de terminale ne sont pas concernés par le feuillet : compte tenu de la réforme du baccalauréat entrée en vigueur à la rentrée 2020, leurs manuels scolaires avaient alors été intégralement renouvelés.

Vous pourriez encore vous interroger sur l'existence d'un impact sur l'attribution des sièges répartis selon la règle de la plus forte moyenne, ainsi que vous l'avez fait dans l'affaire d'assemblée de 2011 : vous aviez alors remis en cause l'octroi du dernier siège à la liste conduite par le président sortant, à raison de l'impact d'une campagne d'affichage irrégulière organisée dans les transports publics, compte tenu du faible écart (124 voix) qui suffisait à en changer l'attributaire. En l'espèce, et selon nos calculs, deux sièges ont été répartis selon la règle de la plus forte moyenne, le premier au bénéfice de la liste de Mme Pécresse, le second à M. D... ; mais un transfert de 1.700 voix aurait été nécessaire pour changer l'attribution du premier siège et, en tout état de cause, ce transfert permettait alors à la liste conduite par Mme G… de récupérer le second siège attribué selon la même règle.

Si une éventuelle qualification en tant que campagne publicitaire prohibée au sens de l'article L. 52-1 est donc sans incidence sur le résultat de l'élection, elle conduirait en revanche, en ce

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.

qui concerne le feuillet inséré dans les manuels, à rejeter le compte de campagne de Mme G… en application de l'article L. 52-12.

Les pièces du dossier font état d'un coût unitaire de l'insert de 36 centimes d'euros (TTC), ce qui ramené au nombre de manuels concernés, plus d'un million, chiffre l'opération de communication à un total de plus de 400.000 euros. Si elle devait être inscrite dans les dépenses de la campagne, cette somme placerait le compte en net déséquilibre et en entraînerait le rejet. La vidéo est quant à elle sans enjeu financier : les frais de réalisation, assez modestes (3.600 €), ont déjà été réintégrés dans les comptes par la Commission nationale des comptes de campagne en tant que dépense non remboursable.

Si la Commission nationale n'a pas fait de même pour le feuillet, c'est qu'elle a été arrêtée, semble-t-il, par la question de temporalité qui s'avère la plus délicate : le feuillet peut-il être regardé comme un élément de campagne de promotion organisée à partir du 1er septembre 2020, date de début de la période de prohibition définie à l'article L. 52-1 ?

Vous ne pourrez vous satisfaire de l'argument opposé en défense, tiré de ce que l'opération a été réalisée, matériellement, un an avant le début de la période d'interdiction. Cette manière de raisonner s'accorde mal avec l'approche pragmatique qui prévaut en matière électorale et il nous semblerait particulièrement malvenu de donner votre aval au principe d'une « campagne à retardement ». Car nous l'avons dit : du point de vue des élèves ouvrant pour la première fois leurs manuels à la rentrée 2020, alors que la période d'interdiction était déjà entamée, l'impact du feuillet est rigoureusement le même que s'il avait été inséré la veille, la communication étant en quelque sorte réactivée à chaque nouvelle rentrée scolaire.

Demeure néanmoins une incertitude : le feuillet a-t-il effectivement été conçu *ab initio*, en 2019, pour constituer un véritable élément de campagne à retardement ou bien sa présence dans les manuels scolaires un an plus tard constitue-t-elle le vestige d'une communication passée qui visait exclusivement les premiers détenteurs des livres nouvellement acquis par la région, même si le feuillet n'est pas daté ?

La réponse est liée au caractère plus ou moins précaire que l'on reconnaîtra au document. Si le contrat passé avec le prestataire produit au dossier le présente comme devant constituer une « *page* » « *insérée* » dans les manuels, il ressort de la vidéo à laquelle renvoie la protestation que le feuillet, de dimension A5, n'était relié à la première page intérieure du manuel que par un trait de colle. Néanmoins, la même vidéo fait apparaître que le feuillet ne pouvait être retiré sans déchirer la page.

Dans ses conditions, et sauf à envisager une mesure d'instruction destinée à vous faire communiquer la teneur détaillée des échanges avec le prestataire quant à la permanence que le commanditaire entendait conférer au feuillet, vous ne pourrez avec certitude regarder comme établi le critère temporel permettant de caractériser une campagne publicitaire prohibée. La protestation, très peu étayée sur ce point, n'y contribue guère ; elle ne comportait d'ailleurs aucun développement propre à la réintégration de certaines dépenses de campagne.

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.

C’est pourquoi, non sans hésitation, nous vous proposons de rejeter également cette seconde protestation, tout en soulignant le caractère incongru – et déplorable – de l’utilisation de matériels scolaires pour les besoins d’une communication à visée politique, si ce n’est électorale.

Tel est le sens de nos conclusions.

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.