

[Electoral] Jurisprudence

## Distribution exceptionnelle de colis de Noël avant l'élection : l'inéligibilité comme sanction de l'atteinte substantielle à la sincérité du scrutin et à l'égalité entre candidats

---

N° Lexbase :  
N3678BW7



**Dans un arrêt rendu le 13 juin 2016, la Haute juridiction a dit pour droit qu'un maire, candidat aux élections départementales, doit être sanctionné d'inéligibilité pour avoir ordonné en sa qualité de président du centre communal d'action sociale, la distribution de colis de Noël à l'ensemble des personnes âgées de la commune, alors que ces colis avaient toujours été distribués les années précédentes sous condition de ressources.**

Le Code électoral prévoit les dispositions légales applicables aux élections tant nationales que locales.

Un double objectif a animé les rédacteurs de ce code, il s'agit d'une part de permettre à la démocratie de s'exprimer, et d'autre de préserver l'équilibre des pouvoirs en assurant le respect de l'égalité de traitement des candidats.

Cette égalité de traitement est notamment garantie par le strict contrôle du financement des campagnes électorales et donc de la sincérité du scrutin.

Ce financement peut prendre des formes particulièrement variées.

Toutefois, force est de constater que la majorité des contentieux dont sont saisies les juridictions administratives concerne l'utilisation à des fins de propagande électorale, des moyens de communication usuellement mis à disposition de la (ou des) collectivité(s) dont les élus candidats ont la charge.

Or, la limite entre la "continuité" de la communication de la personne morale et la mise en place de moyens exceptionnels en prévision d'échéances électorales est souvent tenue.

Surtout, il convient de s'interroger sur l'office du juge dès lors qu'est constatée une violation manifeste aux règles de financement de campagnes électorales.

Le panel des moyens utilisés par certains élus afin de détourner les dispositions relatives au financement des campagnes est tel que la jurisprudence doit sans cesse se renouveler pour parfaire la lecture du Code électoral et adapter des sanctions proportionnées à la gravité des manquements constatés.

L'arrêt rapporté confirme que le Conseil d'Etat ne manque pas de rappeler que, pour déterminer si un manquement est d'une particulière gravité au sens des dispositions du

Code électoral, il incombe au juge de l'élection d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère manifestement délibéré ayant porté atteinte à l'égalité des candidats.

Dans cette affaire, Mme A. a, au terme d'une requête introductive d'instance, demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 29 mars 2015 en vue de la désignation des conseillers départementaux dans le canton du Livradais et de déclarer inéligible M. G., victorieux avec son binôme Mme D. de l'élection.

Par un jugement n° 1501499 du 19 octobre 2015, le tribunal administratif de Bordeaux a annulé les opérations électorales, rejeté le compte de campagne du binôme, et arrêté à la somme de zéro euro le montant du remboursement dû par l'Etat à ces derniers en application de l'article L. 52-11-1 du Code électoral (**N° Lexbase : L5311IR7**).

Toutefois, la première juridiction devait rejeter le surplus des conclusions visant à prononcer l'inéligibilité de M. G., conduisant ainsi à la saisine du Conseil d'Etat.

Pour sa part, ce denier devait solliciter l'annulation du jugement en ce qu'il avait annulé son élection et rejeté son compte de campagne.

Par l'arrêt commenté, le Conseil d'Etat vient accueillir les prétentions de Mme A. en sanctionnant bien plus sévèrement le comportement de M. G. puisqu'il va non seulement le déclarer inéligible, mais qu'en outre, eu égard à la gravité des manquements, il sanctionne également son binôme sur le fondement des dispositions de l'article L. 118-3 du Code électoral (**N° Lexbase : L7953IP**)), qui permettent au juge de l'élection, même en l'absence de manoeuvres frauduleuses, de prononcer l'inéligibilité d'un candidat s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales.

Enfin, le Conseil d'Etat rappelle qu'il apprécie librement la gravité des manquements au Code électoral pour en tirer toutes conséquences quant à l'inégalité des candidats.

### **I - Du contrôle *in concreto* des opérations de propagande en période électorale**

C'est la lecture combinée des articles L. 118-3 et L. 52-8 du Code électoral (**N° Lexbase : L9947IP4**) qui permet comme on l'a vu précédemment de préserver la bonne tenue des élections en garantissant une égalité des moyens mis à disposition des candidats.

En effet, dans les six mois précédents le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin ou celle-ci est acquise, il est absolument interdit d'utiliser à des fins de propagande électorale tout procédé de publicité commerciale.

Cette exigence participe à l'encadrement et au contrôle des dépenses, avantages et prestations de services dont ont bénéficié les candidats.

Par ailleurs, en application de l'article L. 52-8, alinéa 2, du Code électoral, en période électorale, les seules personnes morales habilitées à financer les campagnes sont les partis politiques.

Les moyens de propagande seraient, sans cet encadrement, un avantage considérable pour les élus membres de collectivités territoriales ou de personnes morales.

Ainsi, c'est à juste titre que toute la communication institutionnelle doit être encadrée dans les six mois précédant une élection : bulletin municipaux, site internet, manifestations, inaugurations, vœux, réseaux sociaux (1) ... et colis de fin d'année.

Néanmoins, on ne peut pas pour autant interdire *de facto* toute communication des collectivités et des personnes morales en période pré-électorale, ce qui par ailleurs reviendrait à supprimer peu ou prou la plupart des événements institutionnels compte tenu de la récurrence certaine de nos échéances électorales.

C'est pourquoi la jurisprudence a pu dégager plusieurs principes permettant d'apprécier au cas par cas la légalité des opérations de communications en période électorale :

- la régularité dans le temps de la démarche de communication au profit des administrés ;
- l'antériorité, la démarche de communication devait déjà exister avant sa mise en oeuvre dans la période pré-électorale ;
- et la neutralité de la démarche de communication.

Les juridictions vont donc se livrer en la matière à une étude minutieuse des violations dont elles sont saisies et de leur portée sur la sincérité du scrutin pour en tirer toutes conséquences utiles.

La notion de sincérité du scrutin est *"sans doute, l'une des plus répandues du droit électoral [...] Toute la question est alors de savoir ce qui permet de garantir cette sincérité du scrutin. Et il faut bien reconnaître, qu'ici, la réponse n'est pas aisée tant les cas retenus par la jurisprudence sont nombreux et variés"* (2).

Le contentieux électoral est donc particulièrement varié du fait, reconnaissons-le, de la multiplications de moyens de communication... et de l'ingéniosité sans limite de certains candidats.

Quoi qu'il en soit, l'atteinte manifeste à la sincérité peut entraîner des conséquences particulièrement importantes tant pour le candidat fautif, que pour le scrutin.

En effet, l'échelle des sanctions évolue au gré de l'incidence et de la gravité des illégalités constatées: annulation du scrutin, inéligibilité, rejet du compte de campagne (concernant cette dernière sanction, nous noterons pour être parfaitement précis que l'annulation des comptes de campagne n'est bien souvent retenue uniquement lorsque le montant de cette irrégularité est supérieur à 10 % au montant des recettes légales (3)).

En l'espèce, c'est la particulière incidence de la distribution des colis de Noël en période pré-électorale qui a motivé l'annulation du scrutin tant la sincérité de ce dernier a été atteinte par l'ampleur de la manoeuvre, qui prend de telles proportions que la Haute juridiction donne la pleine mesure des sanctions pouvant être mises en oeuvre : rejet du compte de campagne, annulation du scrutin et inéligibilité des candidats.

## **II - La distribution anormale de colis en période pré-électorale, constituant une atteinte substantielle à l'égalité des candidats peut entraîner l'inéligibilité du binôme**

Si l'évolution exponentielle des moyens de communication accroît désormais la vigilance des candidats en période électorale, toutefois, en l'espèce, c'est un procédé "classique" qui a été utilisé par l'un des candidats.

Le détournement des règles de financement des campagnes électorales va ici s'effectuer dans une illégalité pour la moins flagrante et porter une atteinte "substantielle" à la sincérité du scrutin.

En premier lieu, le maire-candidat-président du CCAS va ordonner la distribution desdits colis à toutes les personnes âgées de plus de soixante-dix ans de sa commune, alors que pour les années précédentes, le bénéfice de ce colis était soumis à un plafond de ressource.

En second lieu, le candidat sanctionné va procéder à cette distribution jusqu' à deux mois avant le premier tour du scrutin...là ou la loi interdit toute propagande "modifiée" six mois avant le résultat des élections.

En troisième lieu enfin, le montant du concours financier du CCAS s'est élevé à la somme de 12.930,13 euros, soit 115 % du plafond du plafond des dépenses électorales !

Le simple fait que cette décision de distribution ait été prise par le conseil d'administration du CCAS et non par le candidat ès qualité de président semble un argument un peu léger pour ne pas être sanctionné.

Dans ces conditions, c'est à bon droit que la Haute juridiction va bien au delà du jugement rendu en première instance en sanctionnant d'inéligibilité non seulement l'élu directement fautif, mais aussi son binôme (4).

En effet, l'article L. 118-3 du Code électoral permet au juge de l'élection, en l'absence même de manoeuvres frauduleuses, de prononcer l'inéligibilité d'un candidat s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales : *"M. B..., qui ne pouvait ignorer que les conditions de distribution de ces colis à nombre des électeurs de sa commune étaient inhabituelles et, compte tenu du contexte électoral, anormales, ne peut invoquer raisonnablement la circonstance que la décision de distribuer ces colis de Noël sans condition de ressources avait été prise par le conseil d'administration du CCAS dont il assurait la présidence ; que ce manquement substantiel aux règles de financement doit, eu égard notamment à sa nature, à la date à laquelle les faits se sont déroulés et au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales, être regardé, en l'espèce, comme ayant été de nature à porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats [...] le manquement commis par M. B...doit être qualifié de manquement d'une particulière gravité au sens et pour l'application de l'article L. 118-3 du Code électoral ; qu'il justifie, par suite, que M. B...soit déclaré inéligible pour une durée de six mois"*.

Les faux "pères Noël" sont donc définitivement sanctionnés de leur générosité quelque peu suspecte !

---

(1) CE, 6 mai 2015, n° 382518 (**N° Lexbase : A5844NHW**).

(2) R. Ghevontian, *Cahiers du Conseil constitutionnel n° 13 (Dossier : La sincérité du scrutin)*, janvier 2003.

(3) CE, 30 décembre 1996, n° 177437 (**N° Lexbase : A0204AIE**), Lebon., T. 889.

(4) En application de sa jurisprudence récente : CE, 13 mai 2016, n° 394795, publié au recueil Lebon (**N° Lexbase : A7716RN4**).