

**CONSEIL D'ETAT**

statuant  
au contentieux

**N° 385865**

**REPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

\_\_\_\_\_

Mme C...

\_\_\_\_\_

Mme Bénédicte Vassallo-Pasquet  
Rapporteur

\_\_\_\_\_

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 2ème et 7ème sous-sections réunies)

M. Xavier Domino  
Rapporteur public

\_\_\_\_\_

Sur le rapport de la 2ème sous-section  
de la Section du contentieux

Séance du 17 avril 2015  
Lecture du 6 mai 2015

\_\_\_\_\_

Vu la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 21 novembre et 19 décembre 2014 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentés pour Mme E...C..., demeurant ... ; Mme C... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le jugement n° 1403998 du 21 octobre 2014 par lequel le tribunal administratif de Toulouse, sur la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, d'une part, l'a déclarée inéligible en qualité de conseillère municipale et communautaire pour une durée d'un an et l'a déclarée démissionnaire d'office, d'autre part, a proclamé élus M. F...B...en qualité de conseiller municipal de Montauban et M. D...A...en qualité de conseiller communautaire et, enfin, lui a refusé le remboursement par l'Etat de ses dépenses électorales ;

2°) de rejeter la saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de fixer le montant du remboursement par l'Etat de ses dépenses électorales ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 4 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 61-1 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;

Vu le code électoral ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Bénédicte Vassallo-Pasquet, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Xavier Domino, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Delvolvé, avocat de Mme C...;

1. Considérant que Mme C..., candidate tête de liste aux élections qui se sont déroulées les 23 et 30 mars 2014 à Montauban (Tarn-et-Garonne), a été élue en qualité de conseiller municipal et de conseiller communautaire à l'issue du second tour de scrutin où sa liste a obtenu 51,33 % des suffrages exprimés ; que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, par décision du 23 juillet 2014, a rejeté son compte de campagne et saisi le juge de l'élection en application des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral ; que le tribunal administratif de Toulouse, par jugement du 21 octobre 2014, a jugé que le compte de campagne de Mme C... avait été rejeté à bon droit, a déclaré l'intéressée inéligible pour une durée d'un an, l'a déclarée démissionnaire d'office de son mandat de conseiller municipal et de conseiller communautaire et a proclamé élus respectivement M. F...B..., en qualité de conseiller municipal, et M. D...A..., en qualité de conseiller communautaire ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Considérant, d'une part, qu'il résulte des articles L. 52-12, L. 52-15, L. 118-2, L. 118-3, R. 120 et R. 121 du code électoral que les délais impartis au tribunal administratif par l'article R. 120 s'appliquent tant au jugement des protestations électorales qu'à celui des saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, que le candidat concerné ait été élu ou non ; que sont, par suite, applicables à ces saisines les dispositions de l'article R. 773-1 du code de justice administrative qui impliquent que, par dérogation aux dispositions de l'article R. 611-1 du même code, le tribunal administratif ne soit pas tenu de communiquer les mémoires en défense, non plus que les autres mémoires ultérieurement enregistrés, ou de procéder à la communication des pièces jointes aux saisines ;

qu'il appartient seulement au tribunal, une fois ces pièces enregistrées par son greffe, de les tenir à la disposition des parties de sorte que celles-ci puissent, si elles l'estiment utile, en prendre connaissance ; qu'il ne résulte pas des éléments du dossier que le tribunal administratif n'aurait pas mis les pièces jointes au dossier à la disposition de Mme C...; que la circonstance que le dernier mémoire produit par la Commission nationale des comptes de campagne, lequel au demeurant ne comportait pas d'éléments nouveaux, n'ait pas été communiqué à Mme C...n'est pas de nature à entacher le jugement d'irrégularité ;

3. Considérant, d'autre part, que le jugement attaqué est suffisamment motivé ;

Sur la question prioritaire de constitutionnalité :

4. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution peut être soulevé ( ...) à l'occasion d'une instance devant le Conseil d'Etat ( ...)* » ; qu'il résulte des dispositions de ce même article que le Conseil constitutionnel est saisi de la question prioritaire de constitutionnalité à la triple condition que la disposition contestée soit applicable au litige ou à la procédure, qu'elle n'ait pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances, et que la question soit nouvelle ou présente un caractère sérieux ;

5. Considérant que Mme C...demande que soit renvoyée au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions des articles L. 52-15 et L. 118-3 du code électoral, en ce qu'ils ne prévoient pas que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques devrait communiquer le dossier au candidat et le mettre à même d'être entendu avant qu'elle ne saisisse le juge de l'élection ;

6. Mais considérant, d'une part, que les dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral, qui précisent explicitement que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne peut rejeter ou réformer les comptes de campagne qu'après procédure contradictoire, ont été jugées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 ; que, depuis cette décision, il n'est intervenu aucun changement de circonstances qui serait de nature à justifier que la conformité à la Constitution de ces dispositions soit à nouveau examinée par le Conseil constitutionnel ;

7. Considérant, d'autre part, que l'article L. 118-3 du code électoral énonce les cas dans lesquels le juge de l'élection, saisi par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, peut prononcer l'inéligibilité d'un candidat ; que la question de constitutionnalité soulevée, qui met en cause la procédure suivie devant la Commission, est sans rapport avec l'objet et la portée de l'article L. 118-3 ; que la question, s'agissant de cet article, ne présente donc pas de caractère sérieux ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que les dispositions des articles L. 52-15 et L. 118-3 du code électoral portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution ne peut qu'être écarté, sans qu'il soit besoin de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée à leur rencontre ;

Sur la régularité de la procédure suivie par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral : « *La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. (...) / Hors le cas prévu à l'article L. 118-2, elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes. Passé ce délai, les comptes sont réputés approuvés. / Lorsque la commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la commission saisit le juge de l'élection* » ; qu'aux termes de l'article L. 118-2 du code électoral : « *Si le juge administratif est saisi de la contestation d'une élection dans une circonscription où le montant des dépenses électorales est plafonné, il sursoit à statuer jusqu'à réception des décisions de la commission instituée par l'article L. 52-14 qui doit se prononcer sur les comptes de campagne des candidats à cette élection dans le délai de deux mois suivant l'expiration du délai fixé au deuxième alinéa de l'article L. 52-12 (...)* » ; que si ces dispositions imposent à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, avant de rejeter ou de réformer un compte de campagne, de mettre le candidat à même de présenter des observations écrites sur les manquements qui lui sont reprochés, elles n'imposent pas à la Commission, eu égard aux délais qui lui sont impartis pour statuer, d'entendre les observations orales du candidat ;

10. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a, par lettre en date du 26 juin 2014, rappelé à Mme C...les règles fixées par les articles L. 52-1, L. 52-8 et L. 52-12 du code électoral et lui a demandé des éclaircissements sur différents points, notamment sur l'achat par la commune de Montauban de publi-reportages publiés dans un organe de presse dénommé le « *Petit journal* », édition du Tarn-et-Garonne, ainsi que sur l'achat, par la commune, d'exemplaires de cette publication destinés à être distribués gratuitement ; qu'ainsi, Mme C..., qui a d'ailleurs répondu à cette demande de manière détaillée par une lettre du 15 juillet 2014, n'est pas fondée à soutenir que la procédure contradictoire prévue par les dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral n'aurait pas été respectée, alors même que la Commission ne l'a pas mise à même de présenter des observations orales ; qu'elle ne peut, s'agissant d'une décision qui n'entre pas dans le champ d'application du droit de l'Union, utilement se prévaloir des termes de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

Sur le rejet du compte de campagne :

11. Considérant que selon le second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral : « *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* » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral: « *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix*

*inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » ; qu'en vertu de l'article L. 52-12 du même code : « Chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle par lui-même ou pour son compte, au cours de la période mentionnée à l'article L. 52-4. (...) / Le candidat estime et inclut, en recettes et en dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont il a bénéficié. Le compte de campagne doit être en équilibre ou excédentaire et ne peut présenter un déficit (...) » ;*

12. Considérant que les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral ont pour effet d'interdire aux personnes morales, qu'il s'agisse de personnes publiques ou de personnes morales de droit privé à l'exception des partis ou groupements politiques, de consentir à un candidat des dons en nature ou en espèces sous quelque forme et de quelque montant que ce soit ; que, toutefois, ni l'article L. 52-15 du même code ni aucune autre disposition législative n'obligent la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques à rejeter le compte d'un candidat faisant apparaître qu'il a bénéficié de la part de personnes morales d'un avantage prohibé par l'article L. 52-8 ; qu'il lui appartient, sous le contrôle du juge de l'élection, d'apprécier si, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles le don a été consenti et de son montant, sa perception doit entraîner le rejet du compte ;

13. Considérant qu'il résulte de l'instruction que de nombreux articles, publiés entre septembre et décembre 2013 dans l'organe de presse dénommé « Petit journal », édition du Tarn-et-Garonne, valorisent par des messages à caractère promotionnel l'action de Mme C..., dont la photographie accompagne le plus souvent ces publications ; que la publication de ces articles, ainsi que Mme C...le reconnaît pour trois d'entre eux, a été payée par la commune de Montauban sous forme de publi-reportages, même si leur insertion dans le journal n'a pas été accompagnée d'une mention explicite indiquant leur origine éditoriale ; que la commune a, en outre, procédé à l'acquisition de plusieurs numéros de ce journal distribués gratuitement sur la voie publique ; qu'eu égard au contenu et à la tonalité des articles, et alors même qu'ils ne feraient pas référence explicitement aux élections municipales, leur publication et leur diffusion aux électeurs de Montauban est constitutive d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune, au sens du second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral ; que les dépenses correspondantes par la commune doivent être regardées comme des dons prohibés par l'article L. 52-8 du même code ;

14. Considérant qu'il résulte de l'instruction, notamment des factures relatives à l'achat de journaux et de publi-reportages dans le « Petit journal », édition du Tarn et Garonne, que la commune de Montauban a payé à la société éditrice de la publication les espaces de publi-reportage au prix unitaire de 880 euros par page et a fait l'acquisition d'exemplaires du « Petit journal » par lots de 1 000 au prix unitaire d'un euro ; que, durant les mois de septembre à décembre 2013, dix factures d'un montant unitaire égal pour neuf d'entre elles à 2 052,48 euros, correspondant à la vente de 1 000 exemplaires du journal et à un publi-reportage d'une page, et pour une d'entre elles à la somme de 1 552,48 euros, ont été réglées par la commune sans que leur coût soit retracé dans le compte de campagne de Mme C...; qu'à supposer même que certains des espaces financés par la commune n'aient pas eu de caractère électoral, le montant des avantages consentis par la commune doit être évalué à une somme au moins égale à 15 000 euros, soit plus de 20 % des dépenses inscrites au compte de campagne et plus de 15 % du plafond des dépenses ; qu'il s'ensuit que Mme C...n'est pas fondée à soutenir que le tribunal administratif de Toulouse aurait à tort jugé que son compte de campagne avait été rejeté à bon droit par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

Sur l'inéligibilité :

15. Considérant qu'aux termes de l'article L. 118-3 du code électoral: « 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. / 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 (...) » ; qu'en dehors des cas de fraude, ces dernières dispositions prévoient que le juge de l'élection ne prononce l'inéligibilité d'un candidat que s'il constate un manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales ; que, pour déterminer si un manquement est d'une particulière gravité au sens de ces dispositions, il incombe au juge de l'élection d'apprécier, d'une part, s'il s'agit d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales, d'autre part, s'il présente un caractère délibéré ; qu'en cas de manquement aux dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, il incombe, en outre, au juge de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité des candidats ;

16. Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction, eu égard notamment à la date de parution des publications litigieuses, au caractère restreint de leur diffusion, au montant limité de l'avantage dont a bénéficié Mme C...et à la circonstance que cet avantage n'a pas été de nature à porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité entre les candidats, que le manquement commis par la requérante ait revêtu, dans les circonstances de l'espèce, le caractère d'une particulière gravité requis par l'article L. 118-3 du code électoral ; que, par suite, Mme C... est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Toulouse l'a déclarée inéligible pendant un an, l'a déclarée démissionnaire d'office de ses mandats de conseiller municipal et de conseiller communautaire et a proclamé élus respectivement M. B..., en qualité de conseiller municipal, et M.A..., en qualité de conseiller communautaire ;

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme que Mme C...demande au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : Il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par MmeC....

Article 2 : Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 du jugement du tribunal administratif de Toulouse du 21 octobre 2014 sont annulés.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête de Mme C...est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à Mme E...C..., à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, à M. F...B..., à M. D...A...et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et au Premier ministre.