

Décision n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011

*M. Jean-Paul H.*

Par une décision en date du 28 janvier 2011 (n° 338199), le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par M. Jean-Paul H. et portant sur les articles L. 52-11-1, L. 52-12, L. 52-15, L. 118-3 et L. 341-1 du code électoral.

Dans sa décision n° 2011-117 QPC du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution.

En application de l'article 4 du règlement applicable à la procédure de QPC, le président du Conseil constitutionnel a estimé devoir s'abstenir de siéger. Par suite, en application de l'article 13 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, la séance de délibéré a été présidée par M. Jacques Barrot, doyen d'âge.

**I. – Dispositions contestées**

**L'article L. 52-12 du code électoral**<sup>1</sup> impose à chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement des dépenses électorales l'obligation d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues et l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection et de déposer ce compte, selon des modalités et sous des conditions qu'il définit, auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Issu de l'article 1<sup>er</sup> 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 politiques, l'article L. 52-12 a été déclaré conforme à la Constitution par le

---

<sup>1</sup> Article créé par l'article 1<sup>er</sup> 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 politiques, modifié successivement par :

- l'article 9 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin » ;
- l'article 7 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique ;
- l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 portant actualisation et adaptation du droit électoral applicable outre-mer ;
- l'article 6 de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale ;
- l'article 27 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

Conseil constitutionnel dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, rendue sur saisine du Premier ministre<sup>2</sup>.

La modification apportée à cet article par l'article 9 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, a prévu que, « *pour chaque candidat, la publication (du compte) comporte la liste exhaustive des personnes morales qui lui ont consenti des dons, avec l'indication du montant de chacun de ces dons* ». Cet ajout a été spécialement examiné par le Conseil constitutionnel dans les motifs de sa décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993<sup>3</sup>, sans être validé dans son dispositif. En tout état de cause, cette modification a été supprimée par l'article 7 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

Les autres modifications apportées à l'article L. 52-12 par l'article 7 de la loi du 19 janvier 1995 avaient une nature différente :

- les dépenses de la campagne officielle ont été exclues expressément des dépenses retracées dans le compte ;
- les dépenses exposées au profit du candidat doivent l'être avec son accord exprès (et non plus seulement tacite) ;
- l'aide des personnes morales autres que les partis et groupements politiques est interdite, en coordination avec la modification de l'article L. 52-8 qui étend l'interdiction des concours des personnes morales de droit public à ceux des personnes morales de droit privé et qui précise le champ de cette interdiction (non plus seulement les « *dons* », mais également « *les dons sous quelque forme que ce soit* » et « *biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* »)<sup>4</sup> ;
- il est précisé que le compte ne peut présenter de déficit ; cette disposition a repris la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>5</sup>.

Ces modifications n'ont pas été examinées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, également rendue sur saisine du Premier ministre.

---

<sup>2</sup> Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 2 et 3.

<sup>3</sup> Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, cons. 17 à 20.

<sup>4</sup> « *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.* »

<sup>5</sup> Décision n° 93-1657 du 4 novembre 1993, *Assemblée nationale, Meuse (1<sup>ère</sup> circonscription)*, cons. 2.

Le Conseil n'a pas non plus directement examiné les modifications apportées par les ordonnances du 19 avril 2000 (prise en compte des spécificités des coûts de transport outre-mer pour les législatives et les régionales) et du 8 décembre 2003 (avancée de l'heure et précision du jour avant lequel le compte doit être déposé, dépôt direct à la CNCCFP, assouplissement du recours à un expert-comptable, suppression de la référence au cautionnement)<sup>6</sup> et par la loi du 27 février 2004 (possibilité de dépôt des comptes en préfecture dans les départements d'outre-mer)<sup>7</sup>.

Cette circonstance ne suffit certes pas à écarter la condition fixée au troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958<sup>8</sup> d'absence de déclaration de conformité antérieure. Toutefois, le Conseil constitutionnel a implicitement mais nécessairement déclaré ces différentes modifications conformes à la Constitution lorsqu'il a examiné les dispositions organiques relatives à l'élection du Président de la République qui rendent l'article L. 52-12 du code électoral applicable à cette élection. C'est notamment le cas dans sa rédaction applicable au litige validée par la décision n° 2006-536 DC du 5 avril 2006<sup>9</sup>, qui a validé l'article 2 de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République. De la même façon, le Conseil constitutionnel avait implicitement validé la version antérieure de l'article L. 52-12 dans sa décision n° 2001-443 DC du 1<sup>er</sup> février 2001<sup>10</sup>.

L'article L. 52-11-1 du même code<sup>11</sup> instaure un dispositif de remboursement forfaitaire des dépenses électorales par l'État et prévoit que ce remboursement n'est pas versé notamment aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions des articles L. 52-11 (plafonnement des dépenses) et L. 52-12 (établissement et dépôt du compte) ou dont le compte de campagne a été rejeté.

L'article 6 de la loi du 19 janvier 1995, qui a créé cet article L. 52-11-1, a été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 95-363 DC<sup>12</sup>. Mais, s'il a validé cet article dans les motifs de cette décision en considérant que le remboursement que cet article prévoit « *n'est contraire à aucune règle ni aucun principe à valeur constitutionnelle dès lors qu'il ne conduit pas à*

---

<sup>6</sup> Ces dispositions ont toutes été adoptées à la suite des *Observations relatives aux élections législatives de juin 2002* présentées par le Conseil constitutionnel le 15 mai 2003.

<sup>7</sup> Décision n° 2004-491 DC du 12 février 2004, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*.

<sup>8</sup> Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

<sup>9</sup> Décision n° 2006-536 DC du 5 avril 2006, *Loi organique relative à l'élection du Président de la République*, cons. 3.

<sup>10</sup> Décision n° 2001-443 DC du 1<sup>er</sup> février 2001, *Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel*, cons. 3, validant l'article 2 de la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001.

<sup>11</sup> Article créé par l'article 6 de la loi du 19 janvier 1995 précitée, modifié par l'article 5 de l'ordonnance du 8 décembre 2003.

<sup>12</sup> Décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, *Loi relative au financement de la vie politique*, cons. 2.

*l'enrichissement d'une personne physique ou morale* », il ne l'a pas fait dans le dispositif de sa décision. Or, comme il l'a jugé dans sa décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011<sup>13</sup> et comme il l'a jugé de nouveau dans sa décision n° 2010-104 QPC du 17 mars 2011<sup>14</sup>, le Conseil constitutionnel interprète strictement les dispositions de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel en application desquelles ne peut être renvoyée au Conseil constitutionnel que la disposition qui « *n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel* ». En conséquence, l'article 6 de la loi du 19 janvier 1995 ne pouvait être considéré comme répondant à ce critère.

L'**article L. 52-15**<sup>15</sup> du code électoral prévoit que la CNCCFP approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne et qu'elle arrête le montant du remboursement forfaitaire. En outre, cet article énumère les cas dans lesquels la commission doit saisir le juge de l'élection ou le parquet et dispose que, dans l'hypothèse d'un dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales, cette commission fixe la somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public.

Cet article a été créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 janvier 1990, dont on a vu qu'il avait été déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision n° 89-271 DC.

La modification ultérieure de cet article, introduite par l'ordonnance du 8 décembre 2003 sur une recommandation faite par le Conseil constitutionnel dans ses observations sur les élections législatives de 2002<sup>16</sup>, s'est limitée à préciser que la CNCCFP est compétente pour arrêter le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Décision n° 2010-102 QPC du 11 février 2011, *M. Pierre L. (Courtiers interprètes et conducteurs de navires)*.

<sup>14</sup> Décision n° 2010-104 QPC du 17 mars 2011, *Époux B. (Pénalité fiscale pour activité occulte)*.

<sup>15</sup> Article créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 janvier 1990, modifié par l'article 8 de l'ordonnance du 8 décembre 2003.

<sup>16</sup> Conseil constitutionnel, *Observations relatives aux élections législatives de juin 2002*, 15 mai 2003 : « *Afin d'éviter toute difficulté lors de la liquidation du remboursement des frais de campagne, il conviendrait que la CCFP arrête elle-même cette somme dans sa décision, à l'instar de ce que fait le Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle.* »

<sup>17</sup> Contrairement à l'article L. 52-12, l'article L. 52-15 n'est pas applicable à l'élection du Président de la République, à l'exception, depuis le 6 avril 2006, de son quatrième alinéa.

L'article L. 118-3<sup>18</sup>, applicable aux élections locales<sup>19</sup>, dispose 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 ; le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser que la bonne foi du candidat s'appréciait eu égard, d'une part, à son comportement et son implication dans la campagne et, d'autre part, au caractère substantiel ou non des prescriptions législatives qui ont été méconnues et à l'absence d'ambiguïté des règles applicables<sup>20</sup> ;
- 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. L'expérience montre que c'est cet alinéa qui comporte les conséquences les plus graves.

Dans sa décision précitée n° 89-271 DC<sup>21</sup>, le Conseil constitutionnel a également déclaré conforme à la Constitution l'article 6 de la loi du 15 janvier 1990 d'où est issu l'article L. 118-3 dans sa rédaction initiale, c'est-à-dire sans possibilité expresse de constater la bonne foi du candidat ni de le relever de l'inéligibilité. Il a notamment jugé que le juge de l'élection « *conserve toute liberté pour apprécier, au besoin par la voie de l'exception, si c'est à bon droit que la commission a constaté le dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales imposé par la loi et pour en tirer, le cas échéant, toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne l'application des inéligibilités visées à l'article L. 118-3* »<sup>22</sup>. Cette position a été réaffirmée par le Conseil constitutionnel comme juge électoral à propos des dispositions applicables aux élections législatives<sup>23</sup>. Il en a fait application, par exemple, en donnant une autre qualification que la CNCCFP à certaines dépenses évitant le rejet du compte entraînant l'inéligibilité<sup>24</sup>. Comme l'a confirmé pour les élections locales Jacques-Henri Stahl dans ses conclusions sous la décision du

---

<sup>18</sup> Article créé par l'article 6 de la loi du 15 janvier 1990, modifié par l'article 3 de la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier.

<sup>19</sup> Repris à l'article L. 197 pour les conseillers généraux, L. 234 pour les conseillers municipaux et L. 341-1 pour les conseillers régionaux.

<sup>20</sup> Conseil d'État, section, 2 octobre 1996, *M. Borrel (Élections municipales d'Annemasse)*, n° 176967.

<sup>21</sup> Décision n° 89-271 DC précitée, cons. 4 à 8.

<sup>22</sup> *Idem*, cons. 7.

<sup>23</sup> Décision n° 93-1325 du 21 octobre 1993, *Assemblée nationale, Paris (18<sup>e</sup> circonscription)*, cons. 5.

<sup>24</sup> Décision n° 93-1259/1373/1375/1376 du 17 décembre 1993, *Assemblée nationale, Lot-et-Garonne (3<sup>e</sup> circonscription)*, cons. 9.

2 octobre 1996<sup>25</sup>, il appartient au Conseil d'État, en sa qualité de juge de plein contentieux, de substituer son appréciation à celle de la CNCCFP.

L'article L. 118-3 a été substantiellement modifié par l'article 3 de la loi du 10 avril 1996, qui a introduit la possibilité de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat dont la bonne foi est établie ou de relever le candidat de cette inéligibilité. Comme en attestent les travaux parlementaires, le législateur a ainsi souhaité éviter que des erreurs vénielles ne conduisent à l'inéligibilité.

En matière électorale, la bonne foi est appréciée de manière autonome par rapport au droit civil (présumée jusqu'à preuve contraire) ou au droit pénal (ou, sauf exception, elle est inopérante dès lors que le caractère intentionnel de l'infraction est établi) : appliquée par le Conseil d'État<sup>26</sup>, la bonne foi joue lorsqu'est en cause l'interprétation d'une règle obscure ou ambiguë<sup>27</sup> ou lorsque le candidat a été légitimement abusé sur la portée d'une règle, sans avoir pu lever l'ambiguïté qui s'y attachait<sup>28</sup>, ou encore dans le cas d'irrégularités commises à l'insu du candidat tête de liste<sup>29</sup>.

**L'article L. 341-1**, relatif spécifiquement à l'élection des conseillers régionaux, prévoit que peut être déclaré inéligible pendant un an celui qui n'a 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 été rejeté à bon droit. Créé par l'article 7 de la loi du 15 janvier 1990, il n'a pas été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 89-271 DC. En coordination avec la modification de l'article L. 118-3, il a été modifié par l'article 3 de la loi du 10 avril 1996 précitée pour transformer l'obligation pour le juge de déclarer le candidat inéligible en simple faculté.

## **II. – Examen de constitutionnalité**

### **A. – Les griefs**

Le requérant soutenait que les articles L. 52-11-1, L. 52-11, L. 52-12, L. 52-15, L. 118-3 et L. 341-1 du code électoral prévoyaient des sanctions électorales et financières en cas de dépassement du plafond des dépenses électorales et portaient, en raison de leur prétendue automaticité, atteinte aux principes de nécessité et d'individualisation des peines garantis par l'article 8 de la

---

<sup>25</sup> Conseil d'État, décision du 2 octobre 1996 précitée.

<sup>26</sup> Conseil d'État, décision du 2 octobre 1996 précitée.

<sup>27</sup> Conseil d'État, assemblée, 30 octobre 1996, *M. Guy X. (Élections municipales de Fos-sur-Mer)*, n° 177927.

<sup>28</sup> Conseil d'État, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> sous-sections, 18 octobre 1996, *Mme Christiane Y. (Élections municipales de Cavailon)*, n° 177313.

<sup>29</sup> Conseil d'État, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> sous-sections, 8 janvier 1997, *M. Olivier Z. (Élections municipales d'Istres)*, n° 178393.

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, au respect de la présomption d'innocence protégé par l'article 9 de cette Déclaration et au principe de garantie des droits proclamé par son article 16.

En tout état de cause, seul le premier grief devait retenir l'attention, aucun des articles renvoyés ne portant atteinte, en eux-mêmes, ni à la présomption d'innocence ni à la garantie des droits.

## **B. – La conformité à la Constitution des dispositions contestées**

Dans sa décision du 8 avril 2011, le Conseil a distingué deux séries de dispositions : les articles L. 52-12, L. 52-15 et L. 118-3 d'une part et les articles L. 52-11-1 et L. 341-1 d'autre part.

### **1. – Des dispositions déjà déclarées conformes à la Constitution : articles L. 52-12, L. 52-15 et L. 118-3 du code électoral**

L'article L. 52-12, dans sa rédaction initiale, a été déclaré conforme à la Constitution en 1990. Ses modifications ultérieures n'ont pas modifié sa portée au regard des exigences constitutionnelles de proportionnalité ou d'individualisation des peines. La principale modification de cet article qui n'avait jamais été examinée auparavant par le Conseil constitutionnel concerne l'interdiction des concours des personnes morales de droit privé. Or, le fait que la même mesure d'inéligibilité, qui, elle, n'a pas été aggravée, s'applique désormais également à des faits plus graves que ceux qu'elle visait auparavant n'est pas susceptible de constituer une violation des exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Au demeurant, n'est en cause qu'une aide apportée par une personne morale de droit public, aide déjà prohibée lorsque le Conseil constitutionnel a examiné la disposition. Les autres modifications ne sont pas davantage contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit.

En conséquence, comme il l'a fait à propos des dispositions relatives aux perquisitions fiscales<sup>30</sup>, le Conseil constitutionnel a, en l'espèce, rappelé que les dispositions initiales ont déjà été déclarées conformes à la Constitution. Il a, en outre, examiné les modifications ultérieures et a estimé qu'elles ne sont contraires à aucun droit ou liberté que la Constitution garantit. Dès lors, l'article L. 52-12 du code électoral dans sa rédaction applicable au litige a été déclaré conforme à la Constitution.

---

<sup>30</sup> Décision n° 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres*, cons. 4 à 10.

L'article L. 52-15 a été déclaré conforme à la Constitution en 1990. Sa modification très ponctuelle par ordonnance en 2003 n'a pas non plus changé sa portée au regard des exigences de proportionnalité et d'individualisation des peines. Le même raisonnement que pour l'article L. 52-12 a donc été suivi.

L'article L. 118-3 a été déclaré conforme à la Constitution en 1990. L'assouplissement apporté par l'article 3 de la loi du 10 avril 1996 (bonne foi, relèvement) n'avait pas été soumis au Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 8 avril 2011, ce dernier a jugé que cette modification était conforme à la Constitution : elle « *donne au juge la faculté de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat, notamment lorsque ce dernier est de bonne foi* » (cons. 8).

Les observations faites par le Conseil constitutionnel le 15 mai 2003 sur les élections législatives des 9 et 16 juin 2002 et les observations du 29 mai 2008 sur les élections législatives des 10 et 17 juin 2007 ne pouvaient être invoquées à l'appui de l'analyse de cette disposition. En effet, si, dans ces observations, il était souligné que l'inéligibilité peut revêtir un caractère disproportionné pour les candidats élus, cette analyse s'appliquait aux élections législatives<sup>31</sup>. Dans ce cas, il n'existe pas, pour le juge, la possibilité de relever la bonne foi du candidat pour écarter la sanction d'inéligibilité<sup>32</sup>. En effet, aux termes de l'article L.O. 128 du code électoral : « ***Est inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article LO. 135-1. – Est également inéligible pendant un an celui qui n'a 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 été rejeté à bon droit. Peut également être déclaré inéligible, pour la même durée, celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales tel qu'il résulte de l'article L. 52-11.*** »<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Décision n° 89-271 DC précitée, cons. 5 : « *Considérant que le régime des inéligibilités applicable à un député de même que les conditions d'intervention du Conseil constitutionnel en tant que juge des élections à l'Assemblée nationale sont du ressort de la loi organique en vertu respectivement des articles 25 et 63 de la Constitution ; qu'ainsi, et bien que figurant dans un titre du code électoral intitulé "Dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux", les articles L. 118-2 et L. 118-3 du code électoral ne sauraient en tout état de cause recevoir application pour l'élection des députés.* »

<sup>32</sup> Pierre Mazeaud, *Proposition de réforme de la législation sur le financement des campagnes électorales pour les élections législatives, rapport au président de l'Assemblée nationale*, Paris, La documentation française, Collection des rapports officiels, 2009, p. 18.

<sup>33</sup> La loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, adoptée définitivement le 5 avril 2011, prévoit, à l'article L.O. 136-1 du code électoral : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel 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 Conseil constitutionnel 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. (...)*».



## **2. – Des dispositions conformes aux droits et libertés que la Constitution garantit : les articles L. 52-11-1 et L. 341-1**

### *a) L'article L. 52-11-1*

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 8 avril 2011, a jugé que la privation de remboursement forfaitaire pour ceux qui n'ont pas respecté les règles de financement, prévue par l'article L. 52-11-1 et qui s'applique aussi à ceux qui ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, ne constitue pas une sanction ayant le caractère d'une punition<sup>34</sup>. Il avait déjà jugé les dispositions de l'article L. 52-11-1 dans les motifs de sa décision n° 95-363 DC<sup>35</sup> en considérant que cet article « *n'est contraire à aucune règle ni aucun principe à valeur constitutionnelle dès lors qu'il ne conduit pas à l'enrichissement d'une personne physique ou morale* ».

Le Conseil constitutionnel l'avait relevé dans ses observations sur les élections législatives de 2007 : cette sanction est au nombre des sanctions « *qui ne revêtent pas un caractère punitif* »<sup>36</sup>, comme la non-prise en compte des suffrages obtenus pour la première fraction de l'aide aux partis et le versement au Trésor public de la somme équivalente au dépassement du plafond.

Les griefs de nécessité et d'individualisation des peines étaient donc inopérants.

En 1988, le Conseil constitutionnel avait expressément déclaré conforme à la Constitution un mécanisme de remboursement auquel ne pouvait bénéficier le candidat qui n'aurait pas respecté l'obligation de dépôt d'un compte<sup>37</sup>.

### *b) L'article L. 341-1*

Cet article n'avait pas déjà été examiné par le Conseil constitutionnel.

Sa contestation sur le fondement de l'article 8 de la Déclaration de 1789 posait la question de la nature de la sanction qu'il institue. Certes, l'article L. 341-1 « transpose » aux élections régionales le régime de l'article L. 118-3 et ce dernier article a déjà été déclaré conforme. Mais il l'a été sans que le Conseil se

---

<sup>34</sup> Le Conseil constitutionnel a déjà estimé que la déchéance du bénéfice d'un droit accordé sous condition résolutoire ne constituait pas une peine (décision n° 84-184 DC du 29 décembre 1984, *Loi de finances pour 1985*, cons. 29).

<sup>35</sup> Décision n° 95-363 DC du 11 janvier 1995, *Loi relative au financement de la vie politique*, cons. 2.

<sup>36</sup> *Observations relatives aux élections législatives de juin 2007* du 29 mai 2008.

<sup>37</sup> Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, *Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique*, cons. 4 et 6.

soit expressément prononcé sur sa conformité aux exigences attachées à la nécessité des peines et donc sans qu'il se soit prononcé sur sa nature punitive ou non.

Deux dispositions principales sanctionnent d'un an d'inéligibilité les entorses faites par les candidats aux règles de financement des campagnes électorales : l'article L. 118-3 pour les élections locales, l'article L.O. 128 pour les élections parlementaires. Si seul le premier de ces articles permet au juge de ne pas prononcer la sanction pour cause de bonne foi, la nature de la sanction est la même.

Or, dans ses observations sur les élections législatives de 2007, le Conseil constitutionnel a relevé, par une incise, que cette sanction n'a pas le caractère d'une punition.

Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), dans son arrêt *Pierre Bloch* du 21 octobre 1997<sup>38</sup>, 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 " . (...) l'inéligibilité prononcée par le Conseil constitutionnel est en outre limitée à une année à compter de l'élection et ne vaut que pour l'élection en cause, soit en l'espèce, l'élection à l'Assemblée nationale* ». Elle conclut : « *Bref, ni la nature ni le degré de sévérité de cette sanction ne placent la question dans la sphère pénale.* » Auparavant, la commission européenne des droits de l'homme avait estimé que cette inéligibilité « *est une mesure qui, ni par sa nature ni par son degré de gravité, ne ressortit au champ d'application de l'article 6 de la convention* »<sup>39</sup>.

Parmi les autres arguments susceptibles d'être retenus pour ne pas qualifier de punition cette inéligibilité d'un an, on peut ajouter :

– son caractère limité : le candidat élu qui est déclaré inéligible conserve tous les autres mandats électifs qui lui ont été confiés par les électeurs et les candidats battus peuvent se présenter à toutes les élections autres que celle au titre de laquelle ils ont été déclarés inéligibles ;

– son but principal qui n'est pas de punir un candidat mais d'empêcher, lorsqu'il a été élu et que son élection a été annulée par le juge, que les électeurs le désignent à nouveau, ce qui est généralement le cas en l'absence d'inéligibilité.

---

<sup>38</sup> CEDH, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c. France*, n° 120/1996/732/938, §56 et §57.

<sup>39</sup> Commission européenne des droits de l'homme, 30 juin 1995, *Estrosi c/ France*, n° 24359/94.

Une distinction peut toutefois être faite entre peine au sens du droit interne et peine au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH).

C'est dans ce sens que le Conseil d'État a jugé, d'une part, que l'article 6, paragraphe 1, n'était pas invocable à l'encontre de l'article L. 118-3<sup>40</sup>, et, d'autre part, que cet article du code électoral instituait bien une peine au sens du droit interne, à laquelle était applicable en particulier le principe de rétroactivité de la loi pénale plus douce<sup>41</sup>.

Dans le sens de cette interprétation, pouvaient être relevés les éléments suivants :

– l'objet de la mesure en cause, en premier lieu, apparaît comme réprimant un comportement irrégulier constitutif d'une infraction à la législation sur le financement des campagnes électorales et symétriquement l'institution d'une telle mesure répondait au souci du législateur de dissuader la commission de telles infractions ;

– une fois définitivement prononcée, cette inéligibilité constitue, en deuxième lieu, une mesure directement opposable à celui qu'elle atteint : elle lui inflige une incapacité politique partielle et le prive de la possibilité de briguer de nouveau, pendant un an, les suffrages des électeurs pour une même catégorie d'élections ;

– malgré ses spécificités quant à sa durée, à sa portée et aux conditions de son prononcé, cette inéligibilité produit, en troisième lieu, des effets nettement comparables à ceux de l'incapacité que constitue l'inéligibilité visée à l'article 131-26 du code pénal telle que le juge pénal peut la prononcer, sous forme de peine accessoire, lorsque la loi le prévoit, incapacité qui relève bien elle, de plein droit, des principes énoncés par l'article 8 de la Déclaration de 1789<sup>42</sup> ;

– loin de procéder, ensuite, d'un simple constat, purement reconnaissant, comme pouvait le laisser entendre le libellé de l'ancien article L. 118-3, l'inéligibilité en cause entre bien, en quatrième lieu, dans le cadre des pouvoirs répressifs parfois confiés au juge administratif par le législateur, comme l'illustre rétrospectivement la nouvelle rédaction, qui lui ouvre un pouvoir d'appréciation.

---

<sup>40</sup> Conseil d'État, 20 octobre 1993, *Élections cantonales de Jargeau*, n° 144799.

<sup>41</sup> Conseil d'État, section, 10 juin 1996, *Élections cantonales de Toulon (3<sup>e</sup> canton)*, n° 162481-162679.

<sup>42</sup> Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, *Loi réformant le code de la nationalité*, cons. 12.

La doctrine retient généralement également cette qualification<sup>43</sup>. Cette dernière traverse constamment, enfin, les débats parlementaires préparatoires à l'adoption de la loi du 10 avril 1996<sup>44</sup>.

En l'espèce, étaient invoqués les principes d'individualisation et de proportionnalité des peines.

Les principes de proportionnalité (la peine doit être proportionnée à la sanction) et d'individualisation des peines (le juge doit pouvoir exercer son office au regard de la situation de l'intéressé) sont les corollaires du principe de nécessité.

L'exigence de la proportionnalité des peines découle de l'article 8 de la Déclaration de 1789, selon lequel la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires. Dans son contrôle de l'adéquation de la sanction à l'infraction, le Conseil constitutionnel n'exerce qu'un contrôle de l'erreur manifeste. En l'espèce l'instauration d'une peine d'inéligibilité pour un comportement fautif commis à l'occasion d'élections ne pouvait encourir un tel grief.

La jurisprudence du Conseil a déjà admis la possibilité de sanctionner d'un an d'inéligibilité des infractions aux règles du financement des campagnes électorales, sanction en rapport direct avec les comportements que le législateur a souhaité réprimer ; celui qui brigue les suffrages de ses concitoyens, pour que l'égalité devant le suffrage soit assurée, doit respecter les règles afférentes au financement de la campagne ; l'impossibilité temporaire de briguer de nouveau ces suffrages a un lien direct avec l'objet de la répression. La durée de l'inéligibilité a pour objet d'interdire à la personne « invalidée » de se présenter à toute élection partielle susceptible d'intervenir, en général, dans les trois mois. L'inéligibilité ne s'applique qu'au mandat en cause<sup>45</sup>.

L'inéligibilité prévue à l'article L. 34-1, comme à l'article L. 118-3, est proportionnée.

De la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur le principe d'individualisation, il s'évince deux critères principaux pour apprécier la constitutionnalité d'une peine qui n'est pas laissée à l'appréciation du juge :

---

<sup>43</sup> Par exemple, Rony Abraham, « Le champ d'application de la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des activités politiques », *Revue française de droit administratif*, 1993, pp. 469 et s.

<sup>44</sup> M. Bonnet, Rapport Sénat en première lecture, JO Débats p. 1455, et les déclarations du Garde des sceaux en deuxième lecture à l'Assemblée JO débats, p. 2165.

<sup>45</sup> Décision n° 93-1379/1380, 29 septembre 1993, *Assemblée nationale Guadeloupe, 2<sup>e</sup> circonscription* ; Conseil d'État, assemblée, 23 octobre 1992, *M. Panizzoli*, n° 132315.

– la peine est-elle ou non prononcée par le juge, ce critère conduisant à la censure des peines accessoires, mais non de toute peine obligatoire ?

– le juge a-t-il la faculté de faire varier le quantum de la peine ?

S’y ajoute un critère : la peine obligatoire en cause est-elle directement liée au comportement réprimé ?

Est contraire au principe d’individualisation des peines toute sanction que le juge serait dans l’obligation d’appliquer sans qu’il puisse exercer son pouvoir d’appréciation et tenir compte des circonstances propres à chaque espèce. Sont également censurées les peines qui interviennent dans le domaine des libertés fondamentales et qui sont la conséquence automatique d’une autre condamnation, sans que le juge se prononce sur leur bien-fondé<sup>46</sup>.

En matière électorale, à propos de l’élection des députés, le Conseil constitutionnel a déjà considéré, à deux reprises, que la sanction d’un an d’inéligibilité en cas de méconnaissance des règles relatives au compte de campagne, sur laquelle le juge se prononce expressément, ne méconnaissait aucune règle ni aucun principe à valeur constitutionnelle<sup>47</sup>. Dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, le Conseil constitutionnel avait relevé que « *la position que cette commission (la CNCCFP) adopte, lors de l’examen des comptes de campagne d’un candidat, ne saurait en aucune façon s’imposer au juge administratif ; que celui-ci conserve toute liberté pour apprécier, au besoin par la voie de l’exception, si c’est à bon droit que la commission a constaté le dépassement par un candidat du plafond des dépenses électorales imposé par la loi et pour en tirer, le cas échéant, toutes conséquences de droit, notamment en ce qui concerne l’application des inéligibilités visées à l’article L. 118-3* »<sup>48</sup>.

Les dispositions de l’article L. 341-1 ne prévoient pas d’automaticité de l’inéligibilité puisqu’elles précisent que l’application de cette mesure est une possibilité laissée à l’appréciation du juge de l’élection, qui peut l’écarter en cas de bonne foi du candidat. Cette disposition offre au juge une marge de modulation.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 8 avril 2011, sans se prononcer expressément sur la nature de la mesure d’inéligibilité, a jugé « *qu’en tout état*

---

<sup>46</sup> Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, *M. Stéphane A. et autres (Article L. 7 du code électoral)*, cons. 5.

<sup>47</sup> Décisions n° 88-242 DC du 10 mars 1988, *Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique*, cons. 19 et 20 ; n° 90-273 DC du 4 mai 1990, *Loi organique relative au financement de la campagne en vue de l’élection du Président de la République et de celle des députés*, cons. 11, 12 et 16.

<sup>48</sup> Décision n° 89-271 DC précitée, cons. 7.

*de cause, cette disposition (l'article L. 341-1) ne méconnaît pas les principes de proportionnalité et d'individualisation des peines ».*

Il résulte de tout ce qui précède que le Conseil a jugé les articles L. 52-11-1, L. 52-12, L. 52-15, L. 118-3 et L. 341-1 du code électoral conformes à la Constitution.