

Contentieux électoral

Premier bilan des élections municipales

La spécificité du contentieux électoral n'est plus à démontrer. Pour autant, certaines décisions relatives aux élections municipales de mars 2014 n'en sont pas moins surprenantes ou porteuses d'aspects juridiques non tranchés ou... paradoxaux.

LES AUTEURS



ALOÏS RAMEL,
avocat à la Cour,
cabinet Seban et
associés



ÉLISE HUMBERT,
avocate à la Cour,
cabinet Seban et
associés

Fraus omnia corrumpit! Cet adage (la fraude corrompt tout) semble avoir trouvé un écho tout particulier au sein des tribunaux administratifs appelés à se prononcer sur la validité des scrutins municipaux et communautaires du printemps 2014. Aussi – et bien qu'une grande part des contentieux se poursuivent en appel devant le Conseil d'Etat et que les recours déposés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, du fait de l'invalidation des comptes, soient actuellement examinés par les tribunaux administratifs –, de nombreux enseignements méritent dès à présent d'être tirés en dégagant les orientations jurisprudentielles utiles et transposables à d'autres scrutins.

Jugements d'annulation « confirmatifs »

Bien-fondé des inscriptions sur les listes électorales

On peut mentionner l'annulation des élections de Gardanne telle que décidée par le tribunal administratif de Marseille (1). En effet, ainsi qu'il a été rappelé dans un arrêt du Conseil d'Etat en 2008 (2), si seul le juge judiciaire est compétent pour apprécier de la régularité des inscriptions sur les listes électorales, il appartient au juge administratif de rechercher si des manœuvres dans l'établissement de la liste ont pu altérer la sincérité du scrutin.

Or, en l'espèce, et dans la continuité des jurisprudences précédentes (3), le juge a considéré que le fait, pour l'un des colistiers, de s'être prévalu de la location dans la commune d'une « maison dans un état d'entretien précaire », avec « un jardin en état d'abandon », pour laquelle le bailleur avait formulé, en sus, une demande de démolition, était constitutif d'une manœuvre qui, au demeurant, eu égard à la notoriété de ce colistier (médecin et directeur de l'établissement de soins palliatifs « La Maison ») et à l'écart de voix très faible (69 voix), avait été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Limites de la propagande électorale

De façon générale, le juge contrôle le contenu du « document » pour déterminer s'il dépasse ou non les limites de la propagande électorale par son caractère polémique, le moment et l'importance de sa diffusion, étant précisé qu'il est plus sévère en présence d'injures, d'éléments diffamatoires ou odieux. Dans ce cadre, il peut être signalé l'annulation des élections municipales de Païta par le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie (4). Ce dernier a en effet considéré que constituait un abus de propagande le fait, pour un candidat, d'intervenir sur une onde radio le 26 mars 2014 afin de commenter un incident survenu sur le territoire de la commune, en associant l'opposition de son rival à la présence du drapeau indépendantiste devant la mairie et la descente du drapeau dans la nuit et en concluant que l'élection de son rival serait source de problème. Cette violation reconnue de l'article L.48-2 du code électoral a conduit à l'annulation des élections en vertu du faible écart de voix (286 voix). A noter également l'annulation des élections municipales d'Abbeville par le tribunal administratif d'Amiens (5). Il a été jugé que méconnaissait les dispositions de l'article 49 du code électoral la distribution d'un tract émanant de l'un des candidats intitulé « Absent, incompétent, menteur, trois bonnes raisons de ne pas voter » pour un autre candidat nommément désigné, diffusé dans la soirée du 21 mars 2014 et dans la nuit du vendredi 21 au samedi 22, et que cette violation altérait au surplus la sincérité du scrutin en raison du faible écart de voix (162 voix).

S'agissant des élections municipales de Papara par le tribunal administratif de Polynésie française (6), le juge a décidé que constituaient de graves irrégularités justifiant leur annulation le fait d'organiser un débat radiotélévisé le 11 mars sans inviter l'un des candidats, caractérisé comme « une rupture du principe d'équité de traitement susceptible d'avoir exercé une influence sur les électeurs », ainsi que la publication d'un article le 22 mars reconnu comme une publicité favorable donnée au maire dans un journal local lu par plus de 200 électeurs intitulé « Emus aux larmes, ils deviennent propriétaires de leur logement », à la suite de l'organisation d'une séance de signature de promesses de vente de logements sociaux, par le maire candidat, dans son bureau à la mairie. Il est cependant surprenant que le juge

ait considéré que cette publication constituait une violation de l'article 49 alors que ce dernier ne prohibe, la veille du scrutin, que la propagande émanant directement des candidats et ne concerne nullement la presse indépendante. A noter enfin l'annulation des élections municipales à Marly par le tribunal administratif de Lille (7) en considération, d'une part, du fait que des affichettes anonymes, contenant des imputations injurieuses et diffamatoires mettant en cause la vie privée de l'un des candidats en impliquant son épouse et une personne reconnaissable ainsi que la probité de deux colistières, aient été collées à deux emplacements au moins réservés à l'affichage électoral; d'autre part, du faible écart de voix (46 voix).

Irrégularités en matière d'émargement

On peut relever certaines décisions qui s'inscrivent dans le sens de l'interprétation constante des dispositions de l'article L.62-1 du code électoral, concernant notamment la constatation d'une différence significative de signatures sur la liste d'émargement entre le premier et le second tour (hors hypothèse de procuration régulière) conduit à l'invalidation de ces suffrages (8). C'est sur ce fondement que le tribunal administratif de Nîmes a annulé les opérations électorales pour la commune du Pontet (9). Le juge a en effet constaté, pour 17 émargements, des différences manifestes de signatures entre les deux tours. Dans la mesure où l'écart n'était que de 7 voix, les élections ont été annulées.

Investiture irrégulière

Le jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise ayant annulé les opérations électorales de Clichy (10) mérite une attention particulière. Ainsi qu'il est relevé dans le « Répertoire de contentieux administratif », « les cas d'annulation sont assez rares pour ce seul motif. Dans la plupart des cas, le juge est conduit au contraire à considérer que l'avantage, retiré par l'élu, d'un soutien n'a pas compte tenu des critères classiques de contenu du message et de l'écart de voix été de nature à fausser l'appréciation de l'électeur. Les exceptions sont donc assez rares » (11). En l'espèce, le juge administratif a considéré que l'on se trouvait dans l'une de ses situations d'exception justifiant l'annulation. Le tribunal a jugé que le fait que les deux listes arrivées en deuxième et troisième positions se soient toutes deux prévaluées, sur leurs bulletins de vote, du soutien de partis politiques dont elles ne pouvaient régulièrement se prévaloir a

constitué deux manœuvres ayant créé la confusion des électeurs. Le juge a considéré par suite que, eu égard au faible écart de voix entre les deux premières listes (272 voix), ces manœuvres étaient de nature à altérer la sincérité du scrutin et a décidé d'annuler l'intégralité du scrutin.

Décisions prises sur des aspects plus « novateurs »

Défaut de mention de la nationalité de candidats ressortissants communautaires sur les bulletins de vote

Le Conseil d'Etat a annulé des opérations électorales du fait de la nullité déclarée de bulletins de vote ne comportant par la nationalité de l'un ou de plusieurs colistiers ressortissants communautaires. Le raisonnement suivi tenait à ce que si les bulletins étaient effectivement nuls, leur non-comptabilisation, en l'absence de manœuvre de la liste concernée, privait de portée utile l'expression du suffrage des électeurs, en ne permettant pas à une liste d'être représentée au conseil municipal d'une commune alors qu'elle avait pourtant recueilli plus de 5% des voix (12). C'est ce qui a été décidé par le tribunal administratif de Melun (13) s'agissant des opérations électorales de Pontault-Combault. En effet, au soir du premier tour, les bulletins de la liste candidate sur lesquels faisait défaut la mention de la nationalité de candidats communautaires ont été invalidés alors que leur comptabilisation aurait permis son maintien au second tour.

Cependant, de telles décisions d'annulation ont également été prises s'agissant de communes dans lesquelles ces bulletins avaient été comptabilisés. Le tribunal administratif de Bordeaux a ainsi décidé d'annuler les opérations électorales de Saint-André-de-Cubzac du 23 mars 2014 (14). La protestation émanait pourtant de la maire de la commune élue au premier tour, qui considérait nulles les 911 voix portées sur la liste arrivée en troisième position ayant obtenu 3 sièges, dans la mesure où la nationalité espagnole de l'une des candidates faisait défaut sur le bulletin de vote. La maire n'imaginait néanmoins très probablement pas que le tribunal administratif allait, sur ce motif, décider que les opérations électorales devaient être annulées dans leur ensemble au motif que « cette irrégularité [le fait de comptabiliser des bulletins nuls] a privé de portée utile l'expression des suffrages des électeurs ».

Une décision similaire a été prise pour la commune Bussy-Saint-Georges par le tribunal administratif de Melun (15). En effet, le défaut de mention de la nationalité d'une colistière ressortissante allemande, au demeurant exclusivement pour les bulletins du premier tour de la liste arrivée au soir du second tour en seconde position, a conduit à l'annulation de l'ensemble des opérations électorales. Le juge a considéré que la liste n'aurait pas dû pouvoir se présenter au second tour, d'où une altération de la sincérité du scrutin. La même juridiction avait pourtant considéré pour (•••)

RÉFÉRENCES

• Code électoral, articles L.48, L.48-2, L.49 et L.62-1.

Un étonnant cas de figure

Le tribunal administratif de Pau a annulé les opérations électorales de Lescar, sur demande conjointe des deux rivaux ayant obtenu exactement le même nombre de voix, soit 2 670 chacun : « Aucune des deux listes ne peut être regardée comme ayant obtenu le plus grand nombre de voix une fois prises en compte toutes les irrégularités. »

TA de Pau, 7 octobre 2014, n°1400688.

(•••) la commune de Pontault-Combault, ainsi qu'il est rapporté ci-dessus, que le fait de ne pas comptabiliser de tels bulletins altérerait la sincérité du scrutin et, par suite, impliquait également son annulation. Il y a donc là une contradiction évidente entre deux décisions émanant pourtant de la même juridiction.

Ces deux décisions relatives à Saint-André-de-Cubzac et Bussy-Saint-Georges pourraient amener à considérer que toute omission de la nationalité d'un colistier communal, quel que soit le résultat de la liste à laquelle il appartient et sa position sur cette liste, aurait nécessairement pour effet l'annulation des opérations électorales dans leur ensemble. Une telle position, pour le moins radicale, semble en partie contestable si l'on considère que l'annulation d'une élection dépend traditionnellement de l'altération de la sincérité du scrutin. C'est d'ailleurs très probablement en ce sens que le tribunal administratif de Lille, dans son jugement du 15 octobre 2014, contre l'avis du rapporteur public, a au contraire refusé d'annuler les élections municipales de Wasquehal alors que la mention de la nationalité de l'une des candidates ressortissante communautaire de la liste arrivée en seconde position ne figurait pas sur les bulletins de vote, qui ont cependant été comptabilisés. Le tribunal a considéré qu'il ne pouvait décider de la réformation des résultats pour laquelle il était saisi à titre exclusif, dans la mesure où il se trouvait dans « l'impossibilité de reconstituer avec certitude la répartition exacte des voix entre les listes en présence ». Une clarification du Conseil d'Etat sur les conséquences du défaut de cette mention, qui paraît bien peu décisive dans le choix des électeurs, semble donc particulièrement souhaitable et attendue.

Invalidation a posteriori entraînant l'annulation des opérations électorales

En 2002, le Conseil d'Etat avait annulé les opérations électorales d'Anse-Bertrand (16) après avoir constaté l'irrégularité de l'enregistrement d'une liste, en raison du défaut de signature personnelle des déclarations de candidature de deux colistières de la liste arrivée en tête au second tour. Le juge décidait ainsi que, « eu égard à la nature et aux effets de l'irrégularité dont il s'agit, cette irrégularité est de nature à entraîner l'annulation de l'ensemble des opérations électorales ». Il peut toutefois être précisé que, dans cette espèce, les irrégularités constatées l'étaient pour la liste ayant gagné les élections.

De façon à nouveau moins évidente, à deux reprises, le juge électoral a décidé l'annulation de l'ensemble des opérations

électorales en vertu de l'enregistrement irrégulier de deux listes arrivées en troisième position. C'est le sens du jugement du tribunal administratif de Lyon (17) relatif aux élections municipales de Vénissieux, dans lequel il a été jugé de l'irrégularité dans la composition de la liste menée par le Front national, à raison du défaut de consentement d'au moins huit colistiers. Le juge a considéré que cette irrégularité entachait la validité des scrutins obtenus par cette liste, mais plus encore l'ensemble des opérations électorales, considérant qu'il n'était pas possible de déterminer

À NOTER

 **Le tribunal administratif de Lyon a jugé irrégulière une liste menée par le Front national à raison du défaut de consentement d'au moins huit colistiers.**

sur quelle liste se seraient portés ces suffrages. Le raisonnement suivi par le tribunal administratif de Grenoble (18), quelques jours plus tard, s'agissant des élections municipales d'Annemasse, a été semblable. Là encore, l'une des colistières avait été inscrite sur la

liste menée par le Front national contre son gré. Sa 32^e place n'a pas eu raison de l'annulation des opérations électorales, le juge considérant la manœuvre établie et l'irrégularité de l'enregistrement indéniable et décidant, en outre, qu'il ne lui était pas possible de déterminer le report de voix qui se serait opéré.

Si ces jugements se justifient en droit, ils illustrent un paradoxe contestable tenant à ce que les différentes listes en présence n'ont aucun moyen préalable à l'élection pour demander l'invalidation d'une liste (19) et que, y compris en cas d'alerte antérieure à l'élection de leur part, elles peuvent a posteriori être lourdement pénalisées par cette invalidation. Ceci sans compter les dépenses publiques liées à l'organisation d'une nouvelle élection.

À RETENIR

➤ **Fragilités.** Les élections de mars 2014, au-delà de décisions s'inscrivant dans la continuité de jurisprudences constantes ou résultant de l'application des principes classiques du droit électoral, ont mis au cœur du débat juridique des aspects non clairement tranchés et remettent en perspective des solutions toujours fragiles.

(1) TA de Marseille, 9 oct. 2014, « élec. mun. Gardanne », n°1402512.

(2) CE, 26 nov. 2008, « élec. mun. Scionzier », req. n°318054.

(3) Il a été reconnu par exemple que constituait une manœuvre le fait de conclure un bail, à titre précaire pour la durée minimale de six mois d'un logement d'ailleurs propriété de la commune, à la fois insalubre et inhabitable afin de permettre à son titulaire de se porter candidat sur une liste: CE, 19 mai 2009, « élec. mun. Halluin », req. n°322155.

(4) TA de Nouvelle-Calédonie, 9 oct. 2014, « élec. mun. Païta », n°1400146 et 1400149.

(5) TA d'Amiens, 7 oct. 2014, « élec. mun. Abbeville », n°101006 et 1410012.

(6) TA de Polynésie française, 21 oct. 2014, « élec. mun. Papara », n°1400133.

(7) TA de Lille, 15 oct. 2014, « M. J.-N. Verfaillie », n°1401959.

(8) CE, 28 déc. 2001, « élec. mun. La Londe-les-Maures », req. n°234781.

(9) TA de Nîmes, 16 oct. 2014, « élec. mun. et communautaires du Pontet », n°1401236 et 1401241. Voir aussi TA de Bastia, 23 oct. 2014, « élec. mun. Ajaccio », n°1400316.

(10) TA de Cergy-Pontoise, 27 octobre 2014, n°1403355 et 1403381.

(11) « Répertoire de contentieux administratif - élections parlementaires » (1 - règles

contentieuses générales et contentieux du déroulement des élections), Jean-Pierre Camby, janvier 2014 (mise à jour en mars 2014).

(12) CE, 15 sept. 2004, req. n°260716 et 12 juill. 2002, req. n°239083.

(13) TA de Melun, 1^{er} oct. 2014, « M. C. Pommat », n°1402924.

(14) TA de Bordeaux, 30 sept. 2014, « M^{me} C. Monseigne-M. B. Biroleau », n°1401051 et 1401113.

(15) TA de Melun, 28 oct. 2014, « M. Ch. Raoult et a. », n°1403059/3 et s.

(16) CE, 29 juill. 2002, req. n°236939.

(17) TA de Lyon, 7 oct. 2014, « élec. mun. Venissieux », n°1402367 et 1402387.

(18) TA de Grenoble, 27 oct. 2014, « élec. mun. Annemasse », n°1401975.

(19) Selon le Conseil d'Etat (8 mars 2001, req. n°231086) c'est au juge de l'élection qu'il appartiendra de rechercher si la présentation de la liste a été entachée d'une manœuvre et, dans l'affirmative, si celle-ci a eu une influence sur la sincérité du scrutin. Avant le scrutin, le seul recours existant est celui de l'article L.265 du code électoral: « Le candidat dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif, qui statue en premier et dernier ressort dans les trois jours du dépôt de la requête. »