

## ÉLECTIONS LOCALES

# Ce qu'il faut retenir des contentieux électoraux à la suite des municipales 2020

A l'issue des élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020, et des campagnes tronquées par le Covid-19, les protestations électorales soumises aux tribunaux administratifs ont été nombreuses. A l'approche du double scrutin régional et départemental, l'analyse des solutions apportées par le juge, pour certaines impliquant une évolution du droit applicable, n'est pas inutile.

**L**es protestations électorales relatives aux élections acquises au second tour du scrutin du 28 juin 2020, si elles ont fait l'objet d'un appel, sont encore en cours d'instruction devant le Conseil d'Etat. Celui-ci devrait se prononcer avant la fin du second semestre 2021. Il s'agit d'une particularité du scrutin des municipales qui, en raison de l'épidémie de Covid-19, a conduit à un décalage du calendrier électoral. Aussi, cet article prend en compte les évolutions jusqu'à la date du 1<sup>er</sup> avril 2021.

### **1** L'ABSTENTION, MOTIF INSUFFISANT POUR ANNULER L'ÉLECTION

La grande constante des contentieux électoraux aura été la mobilisation par les protestataires de griefs relatifs au taux d'abstention. En effet, les protestataires ont tiré d'une baisse de la participation à l'élection un argument de nature à remettre en cause le scrutin. Ce

mouvement a été à la fois la conséquence du taux historiquement bas de participation au scrutin municipal mais aussi de prises de position audacieuses de tribunaux administratifs, comme celui de Nantes (1).

### **L'enterrement du grief d'une participation trop faible**

Le TA de Nantes a estimé que les opérations électorales de la commune de Malville devaient être annulées en raison du taux d'abstention beaucoup plus important que lors de la précédente élection municipale (55,37% en 2020 contre 34,95% en 2014). En l'occurrence, le tribunal a observé que la liste victorieuse n'avait obtenu que trois voix de plus que la majorité absolue et, qu'en raison de cette abstention inhabituelle liée à l'épidémie, il y avait lieu d'annuler les élections. Toutefois, face à cette situation nouvelle et au regard du risque d'annulation en nombre des opérations électorales, le Conseil d'Etat (2) a mis un terme à toute contestation fondée sur ce grief : il a rappelé que le législateur n'a jamais subordonné à un taux de participation minimal

la répartition des sièges au conseil municipal. Et il a clos le débat en indiquant que « le niveau de l'abstention n'est ainsi, par lui-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'a pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité ».

### **2** LES APPORTS JURISPRUDENTIELS DES SCRUTINS DE MARS ET JUIN 2020

#### **Les procurations : signatures mises en doute**

S'agissant des procurations, la circulaire du 9 mars 2020 (3) est venue rappeler les bonnes pratiques sur le sujet, en introduisant des évolutions relatives à la situation particulière liée au coronavirus. Dans le cas des personnes vulnérables accueillies dans des hébergements collectifs, il a même été possible de désigner le directeur d'établissement (ou un agent désigné par l'officier de police judiciaire et le juge) comme délégué d'un OPJ afin de recevoir les demandes de procuration des personnes concernées. Ceci, avant qu'un OPJ, son délégué ou un agent de police judiciaire ne vienne recueillir les procurations ainsi établies.

Toutefois, cette solution n'est pas restée sans conséquence. Les tribunaux administratifs ont été saisis, lors de protestations électorales, de griefs relatifs à l'établissement des procurations dans les Ehpad (4). Dans ces cas, des procurations ont été refusées parce qu'elles ne présentaient pas la signature de l'autorité assermentée ou, dans le cas où la signature était présente, les procurations étaient dépourvues de visa et de cachet. De plus, des procurations de personnes âgées avec des signatures présentant de trop grandes différences avec leurs signatures habituelles ont été rejetées.

### Protestations électorales : un calendrier indulgent

S'agissant du délai pour introduire une protestation électorale, le Conseil d'Etat a pu se montrer souple quant à la date d'enregistrement d'une contestation (5). Ainsi, une protestation tendant à contester l'élection acquise au premier tour du scrutin a été enregistrée tardivement le 29 mai 2020, au lieu du 25 mai 2021 (6). Dans la mesure où il y avait un allongement prévisible de la durée d'acheminement du courrier, le juge a considéré que la protestation avait été introduite en temps utile.

## Un tract diffamatoire n'entraînera pas l'annulation des opérations électorales si l'ampleur ainsi que le moment de sa diffusion ne sont pas démontrés.

### La diffamation et son étendue

S'agissant de l'appréciation du caractère diffamatoire d'un tract, il apparaît qu'un tract clairement diffamatoire et injurieux n'entraînera pas l'annulation des opérations électorales si l'ampleur ainsi que le moment de sa diffusion ne sont pas démontrés par le protestataire (7). A l'inverse, la jurisprudence a considéré que des tracts mettant gravement en cause, pour la première fois, la probité d'un candidat, tout en excédant les limites de ce qui peut être toléré dans le cadre de la polémique électorale, et publié tardivement, conduit à une altération de la sincérité du scrutin (Conseil d'Etat, 2<sup>e</sup> chambre, 11 février 2021, n° 445100).

### Le coût raisonné des protestations

S'agissant de la condamnation aux frais irrépétibles du protestataire perdant, le Conseil d'Etat a rappelé qu'il n'est pas d'usage de

condamner le protestataire, partie perdante, à leur paiement. En l'espèce, il a annulé un jugement en ce qu'il avait condamné la protestataire au versement de la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du CJA, alors qu'il ressortait de l'instruction que sa situation financière ne lui permettait pas de payer cette somme (8).

### L'influence des réseaux sociaux

Le juge électoral a appliqué de manière constante son appréciation relative aux publications Facebook des élus candidats, c'est-à-dire que

ceux-ci ne doivent pas provoquer de confusion dans l'esprit des électeurs. Les juges du fond confirment que c'est l'impact de la publication qui est apprécié au regard notamment du nombre de publications, du nombre de fois où la publication a été visualisée, commentée ou repostée (9).

Des publications Facebook mises en ligne le vendredi précédent le scrutin ou la veille de celui-ci, tout en ne développant pas d'éléments nouveaux de polémique électorale, ne sont pas de nature à entraîner l'annulation du scrutin (10). Il semble que le nombre de visionnages, ainsi que la possibilité de répondre dans le cas d'une mise en cause, ait un impact auprès du juge (11).

De plus, la qualité de la personne publiant sur les réseaux sociaux (maire sortante ou colistière) est sans incidence sur la possibilité que la publication affecte la sincérité du scrutin (12).

### Dons prohibés et utilisation gratuite de données

S'agissant des dons prohibés, il est apparu que la réutilisation par une liste, représentant l'équipe municipale sortante, de données (en l'occurrence des photographies et images de synthèse) issues d'entreprises ayant fourni une prestation de service à la mairie en 2017 était un don prohibé au sens de l'article L. 52-8 du code électoral (13).

### Publicité admise en cas d'événement traditionnel

S'agissant de l'article L.52-1 du code électoral, le juge électoral a appliqué de manière constante son appréciation relative aux événements traditionnels pouvant être réalisés pendant la période électorale. En effet, de nouveau, il apparaît que des événements traditionnels réguliers, réalisés dans les mêmes conditions que les années précédentes, ne sont pas des campagnes de promotion publicitaire prohibées par l'article L. 52-1 du code électoral (14). Au-delà, il ressort des contentieux électoraux que le Conseil d'Etat se montre parfois plus clément dans l'appréciation des faits liés à l'épидémie que les juges du fond (15).

## 3 LA LOI DE L'ÉCART DE VOIX

Un des éléments essentiels est l'écart de voix entre la liste victorieuse et la ou les différentes listes perdantes. L'office principal du juge électoral n'est pas de sanctionner des irrégularités en tant que telles mais de vérifier si la sincérité du scrutin a été ou non altérée. L'objectif poursuivi par le juge est de ne sanctionner que les irrégularités qui ont eu un effet sur le résultat du scrutin. A ce sujet, il n'est pas toujours aisé de qualifier l'écart de voix de faible, modéré ou fort. C'est dans ce cadre que la doctrine a mené une analyse fort complète pour qualifier ●●●

## RÉFÉRENCE

Instruction NOR : INTA2006575J du 9 mars 2020 relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration.

●●● l'écart de voix et ainsi orienter l'appréciation que doit porter le juge électoral sur les griefs qui lui sont soumis (16). En effet, plus l'écart de voix sera faible et plus l'appréciation du juge électoral sera rigoureuse pour identifier la moindre irrégularité de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.

### 4,4 % de suffrages exprimés, écart de voix maximal pour un grief

En conclusion, il apparaît que :

- un écart de voix est en général suffisamment faible in abstracto s'il est compris entre 0 et environ 1,7% des suffrages exprimés ;
- un écart de voix est fort in abstracto s'il est compris entre 1,7% et 4,4% des suffrages exprimés, mais potentiellement suffisamment faible in concreto dès lors qu'il correspond à un nombre de voix numériquement faible et est associé à des irrégularités graves dont l'ampleur est suffisante au regard de l'écart exact de voix ;

– l'écart de voix est normalement trop fort in abstracto s'il est supérieur à 4,4% des suffrages exprimés environ.

Bien qu'il y ait toujours des situations qui sortiront de ce cadre, il n'en reste pas moins qu'il permet d'apprécier les chances de succès d'une éventuelle protestation électorale eu égard à l'écart des voix.

## 4 ET LES PROCHAINS SCRUTINS DÉPARTEMENTAUX ET RÉGIONAUX ?

La loi n°2021-191 du 22 février 2021 a entériné le report des élections régionales et départementales de mars à juin 2021. L'article 6 de cette même loi dispose que l'application de l'ensemble des dispositions relatives aux périodes préélectorales depuis le 1<sup>er</sup> sep-

tembre 2020 est prorogée jusqu'à la date du tour de scrutin où chaque élection est acquise.

### L'application des jurisprudences « municipales 2020 »

Aussi, même si les élections ont été de nouveau reportées des 13 et 20 juin aux 20 et 27 juin (décret n°2021-483 du 21 avril 2021), les limites légales instituées par le code électoral continueront de s'appliquer sans interruption jusqu'à la date du scrutin (17).

Quoi qu'il en soit, les exemples jurisprudentiels des élections municipales de mars et juin 2020 pourront servir de précédents dans le cadre des futures élections en période de crise sanitaire.

Par **Alexandra Aderno et David Conerardy**, avocats à la Cour, SCP Seban et Associés

(1) Tribunal administratif (TA) de Nantes, 9 juillet 2020, n°200476.

(2) Conseil d'Etat (CE), 15 juillet 2020, n°440055.

(3) Instruction NOR : INTA2006575J relative aux modalités d'exercice du droit de vote par procuration.

(4) TA de Melun, 26 février 2021, n°2005187 ou encore CE, 10<sup>e</sup> chambre, 2 avril 2021, n°445989.

(5) Conseil d'Etat, 4<sup>e</sup> chambre, 29 mars 2021, n°443527.

(6) Art. 15 de l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif.

(7) TA de Cergy-Pontoise, 18 février 2021, n°2006012 ou encore CE, 8<sup>e</sup> chambre, 12 mars 2021, n°445847.

(8) CE, 2<sup>e</sup> chambre, 27 novembre 2020, n°444852.

(9) TA de Melun, 25 février 2021.

(10) TA de Cergy-Pontoise, 18 février 2021, n°2006012 ou encore Conseil d'Etat, 8<sup>e</sup> – 3<sup>e</sup> chambres réunies, 31 mars 2021, 447880.

(11) Conseil d'Etat (CE), 9<sup>e</sup> chambre, 30 mars 2021, n°445347.

(12) CE, 7<sup>e</sup> chambre, 5 mars 2021, n°446493.

(13) CE, 9<sup>e</sup> chambre, 12 mars 2021, n°445719.

(14) CE, 7<sup>e</sup> chambre, 5 mars 2021, n°445772.

(15) CE, 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambres réunies du 10 mars 2021, n°445257 et 445450 ; CE, 7<sup>e</sup> chambre, 5 mars 2021, n°445772.

(16) Romain Rambaud, contentieux des élections municipales : les « lois » de l'écart de voix, AJDA 2020.

(17) Art. L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral notamment.

**LE COURRIER DES MAIRES** de la commune

LE MÉDIA RÉFÉRENT DES ÉLUS LOCAUX

La commune ? Le département - 17 pages

Un site à l'actualité des communes de France

La commune de référence et la commune modèle de l'application mobile

**Retrouvez toutes nos offres d'abonnement sur [www.courrierdesmaires.fr](http://www.courrierdesmaires.fr)**