

LE COURRIER DES MAIRES et des élus locaux



Elections municipales et intercommunales 2020 : bilan de la jurisprudence

DE 1 À 15

De l'éligibilité aux bulletins

Eligibilité, déclarations de candidatures, supports de propagande, procurations, bulletins, scrutateurs... **p. 3**

DE 16 À 28

Propagande et dépouillement

Fonctionnement du bureau de vote, abstention, comptage des bulletins, erreurs matérielles, annulations de scrutin... **p. 7**

DE 29 À 38

Événements et réseaux sociaux

Cérémonies, actions de communication, impact des publications sur les réseaux sociaux, sites web des listes... **p. 10**

DE 39 À 50

Dons prohibés et comptes de campagne

Soutien du maire, associations, utilisation de documents communaux, dépôts des comptes... **p. 13**



Principal actionnaire: Info Services Holding. **Société éditrice:** Groupe Moniteur SAS au capital de 333900 euros. **Siège social:** Antony Parc 2 - 10, place du Général de Gaulle - La Croix de Berry - BP 20156 - 92186 Antony Cedex. **RCS:** Nanterre 403 080 823. **Numéro de commission paritaire:** 0425 T 86402. **ISSN:** 1252-1574. **Président-directeur de la publication:** Julien Elmaleh. **Impression:** Imprimerie de Champagne, ZI Les Franchises, 52200 Langres. **Dépôt légal:** à parution.

Les références

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020

d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018

relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections.

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004

pour la confiance dans l'économie numérique.

Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986

relative à la liberté de communication.

Code électoral

Code de justice administrative

Lexique

Entrepreneur de services municipaux

Selon le juge de l'élection, l'entrepreneur de services municipaux est défini par deux indices cumulatifs: il exerce une activité régulière en lien étroit avec la collectivité dont il est ou souhaite être l'élu, tout en occupant un rôle prédominant au sein de l'entreprise. Selon l'article L. 231 6° du code électoral, sont inéligibles dans la commune les entrepreneurs de services municipaux ayant exercé leurs fonctions depuis moins de six mois.

Ressources

Contentieux des élections municipales : les « lois » de l'écart de voix,

Romain Rambaud, AJDA 2020 p. 1596.

La communication du candidat en période électorale,

50 questions-réponses du « Courrier des maires », septembre 2019

Elections municipales 2020 : les précautions à prendre,

50 questions-réponses du « Courrier des maires », juin-juillet 2019.

Les listes électorales,

50 questions-réponses du « Courrier des maires », mars 2019.

Le guide des comptes de campagne,

supplément au « Courrier des maires » n° 335-336, juin-juillet 2019, www.courrierdesmaires.fr/82574.

Comptes de campagne : les pouvoirs de la CNCCFP,

www.courrierdesmaires.fr/87454

Municipales : comment contester les résultats du scrutin,

www.courrierdesmaires.fr/86476

Municipales 2020 : la propagande officielle, le cadre et les couleurs,

www.courrierdesmaires.fr/84837

Elections municipales et intercommunales 2020 : bilan de la jurisprudence

Les élections municipales de mars et juin 2020 ont conduit à l'introduction d'un important nombre de protestations électorales. Ces contestations résultent du contexte épidémique qui a, d'une part, considérablement remanié les conditions d'accueil des électeurs et, d'autre part, allongé la période de campagne d'un peu plus de trois mois. La difficulté était d'autant plus grande pour les élus en

place et à élire que cette pandémie inédite a renforcé le besoin de communication et d'information à l'égard des administrés.

Une propagande scrutée. A ce titre, si les outils de propagande électorale se renforcent de scrutins en scrutins, leur usage a particulièrement été analysé par le juge administratif lors de ces élections municipales. Propagande officielle, communication, utilisation des réseaux

sociaux, constitution des listes, comptes et dépenses de campagne, tenue des bureaux de vote le jour J... Ce qu'il faut retenir de cette jurisprudence électorale.

Par **David Conerardy**, avocat à la cour, et **Alexandra Aderno**, avocate à la cour, SCP Seban et associés

1

Les cas d'inéligibilité sont-ils d'appréciation stricte ?

L'article L.231 du code électoral dresse la liste des fonctions qui peuvent caractériser une situation d'inéligibilité si le candidat élu ne les a pas quittées dans un délai de six mois précédant le scrutin. A cet égard, le Conseil d'Etat a rappelé que l'énumération de ces fonctions n'est pas exhaustive et qu'il lui appartient de rechercher si la réalité des fonctions exercées ne confère pas à leur titulaire des responsabilités équivalentes à celles exercées par les personnes mentionnées à cet article. Saisi d'un tel grief, le Conseil d'Etat a particulièrement insisté sur le fait qu'en l'absence de toute délégation de signature, ainsi que le mentionne le contrat de l'intéressé, la fonction de directeur de cabinet ne caractérise pas une situation d'inéligibilité dès lors qu'elle n'est plus exercée au jour du scrutin, empêchant la qualification d'agent salarié (CE, 10 juin 2021, n° 448172)

2

Que recouvre la notion d'entrepreneurs de services municipaux ?

Les **entrepreneurs de services municipaux** ⁴² sont inéligibles s'ils n'ont pas cessé d'exercer leurs fonctions dans un délai de six mois précédant le scrutin (article L.231 du code électoral). Cette notion n'a cessé d'être précisée par la jurisprudence administrative. A cette occasion, le Conseil d'Etat a indiqué qu'une gérante de SARL (société à responsabilité limitée), qui en détient des parts sociales à due concurrence avec son époux, est entrepreneur de services municipaux dès lors que la SARL a réalisé des travaux réguliers et importants pour la commune (CE, 12 avril 2021, n° 445529). Il a encore précisé que le président de l'association syndicale qui exploite le port de plaisance communal est un entrepreneur de services municipaux, quand bien même il exerce ses fonctions à titre bénévole et que l'association a un but non lucratif (CE, 21 juin 2021, n° 445346).

3

L'omission d'une mention sur la déclaration de candidature la rend-elle nécessairement invalide ?

Non. L'article L.265 du code électoral prévoit que la déclaration comporte la signature de chaque candidat, assortie d'une mention manuscrite révélant le consentement éclairé du candidat. Le fait qu'un candidat n'a pas pu apposer la mention manuscrite, en raison d'un handicap résultant d'un accident vasculaire cérébral, mais qu'il a demandé à un tiers de porter pour lui cette mention, suffit à établir son consentement, sans qu'il soit besoin d'examiner s'il est apte à exercer son mandat (CE, 14 mai 2021, n° 445497). Il s'agit d'une approche pragmatique dès lors qu'il était question d'une difficulté isolée. En revanche, lorsque plusieurs mentions n'ont pas été rédigées personnellement et que plusieurs candidats attestent ne pas avoir rempli de déclaration de candidature, cela constitue une manœuvre conduisant à l'annulation du scrutin (CE, 1^{er} octobre 2021, n° 450756).

4

L'usage de fausses qualités professionnelles est-elle de nature à altérer la sincérité du scrutin ?

Non. L'article L.88-1 du code électoral sanctionne le fait de sciemment faire acte de candidature sous de faux noms ou de fausses qualités. Toutefois, le Conseil d'Etat a indiqué que la méconnaissance de cet article ne peut être utilement invoquée au soutien d'une protestation électorale. Il appartient cependant au juge de l'élection de vérifier que les faits invoqués n'ont pas constitué une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin. En l'occurrence, les imprécisions sur les qualités professionnelles d'une candidate, qualifiée de « consultante finance », au lieu de « consultante informatique », et d'un candidat, désigné comme étant « conseil en communication à la retraite » alors qu'il continue d'occuper les fonctions de gérant d'une SARL, ne sont pas de nature à altérer le scrutin (CE, 22 juillet 2021, n° 445594).

5

L'emblème national et les trois couleurs du drapeau peuvent-ils être utilisés sur les documents de campagne, affiches et circulaires ?

Non. L'article R.27 du code électoral interdit l'utilisation, sur les affiches et les circulaires ayant un but ou un caractère électoral, de l'emblème national et la juxtaposition des trois couleurs bleu, blanc et rouge. Le Conseil d'Etat a étendu cette interdiction. En effet, il considère que l'utilisation des trois couleurs nationales sur les autres documents de propagande électorale, l'enveloppe de la circulaire, des tracts et une photographie de candidats, ne doit pas constituer un moyen de pression de nature à altérer la sincérité du scrutin (CE, 19 mai 2021, n° 442678).

6

Quelle appréciation le juge électoral porte sur les procurations réalisées avec plus de facilités durant la période d'épidémie ?

Le juge électoral conserve une position très pragmatique. Le Conseil d'Etat a notamment estimé que lorsqu'un officier de police judiciaire se déplace au domicile d'un électeur, une demande écrite préalable de l'électeur doit avoir été adressée, à défaut les suffrages correspondant aux procurations sont annulés et retranchés du nombre de voix obtenues par les candidats élus (CE, 14 juin 2021, n° 446549). En revanche, le tribunal administratif de Melun a considéré que la réalisation de procurations massives dans un Ehpad, sur demande de la directrice, dès lors que les résidents ne pouvaient se déplacer compte tenu du contexte sanitaire, ne constitue pas une irrégularité susceptible de caractériser une manœuvre (TA de Melun, 26 février 2021, n° 2005187).

7

Une procuration signée d'une croix peut-elle être recevable dès lors qu'un certificat médical est produit devant le juge de l'élection ?

Non. Dans le cas de personnes vulnérables accueillies dans des hébergements collectifs, il a été possible de désigner le directeur d'établissement comme délégué d'un officier de police judiciaire (OPJ) afin de recevoir les demandes de procuration, avant qu'un OPJ, son délégué ou un agent de police judiciaire ne vienne recueillir lesdites procurations. Toutefois, cette solution n'est pas restée sans conséquence. En effet, des procurations ont été déclarées irrégulières puisque ne présentant 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. Des procurations de personnes âgées avec des signatures en croix ont également été rejetées, malgré la production de certificats médicaux, en l'absence de mention attestant de l'impossibilité de signer des mandants (CE, 2 avril 2021, n° 445989).

8

Les présidents des bureaux de vote sont-ils obligés d'accepter le dépôt de bulletins de vote le jour du scrutin ?

L'article R.55 du code électoral régit précisément les modalités de dépôt des bulletins de vote. Ainsi, le jour du scrutin, ils peuvent être remis directement au président du bureau de vote. Il n'est pas tenu de les accepter si leur format ne répond pas précisément aux prescriptions réglementaires. Le Conseil d'Etat a néanmoins précisé que les présidents de bureau de vote n'ont pas le pouvoir de refuser la mise à disposition aux électeurs de bulletins qui, bien que méconnaissant les dispositions de l'article R.30 du code électoral, n'ont pas été remis le jour du scrutin aux présidents mais ont été déposés au maire deux jours avant le scrutin ainsi que le permet l'article R.55 du code électoral. Ce refus, combiné au refus de mettre à disposition de nouveaux bulletins réguliers, a porté une atteinte grave à la liberté et à la sincérité du scrutin (CE, 30 novembre 2020, n° 441891).

9

Le maire peut-il solliciter les candidats pour désigner des assesseurs supplémentaires ?

Oui et le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé que les dispositions de l'article R.46 du code électoral n'ont alors pas à s'appliquer. Cet article indique que les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse des assesseurs et de leurs suppléants désignés par les candidats sont notifiés au maire au plus tard à 18 heures le 3^e jour précédant le scrutin. Le Conseil d'Etat a précisé que cet article a pour seul objet de fixer les conditions dans lesquelles les candidats peuvent faire valoir le droit de désigner un assesseur titulaire par bureau de vote. Par conséquent, il n'est pas applicable à la désignation par le maire d'assesseurs supplémentaires et il n'a pas pour objet d'imposer la constitution des bureaux de vote dans le délai fixé pour la notification au maire des personnes à désigner (CE, 4 novembre 2021, n° 440355).

10

La détermination de scrutateurs préalablement au scrutin est-elle de nature à altérer celui-ci ?

Oui... et non. L'article L.65 du code électoral est clair quant à la désignation des scrutateurs au sein des électeurs de chacun des bureaux de vote : « Le bureau désigne parmi les électeurs présents un certain nombre de scrutateurs sachant lire et écrire, lesquels se divisent par tables de quatre au moins. Si plusieurs candidats ou plusieurs listes sont en présence, il leur est permis de désigner respectivement les scrutateurs, lesquels doivent être répartis également autant que possible par chaque table de dépouillement. » Toutefois, le Conseil d'Etat a admis, en raison de la situation inédite liée au coronavirus, qu'une commune ait pu, préalablement au scrutin, établir un tableau de répartition des scrutateurs afin d'assurer leur présence en nombre suffisant dans ces circonstances exceptionnelles (CE, 28 juillet 2021, n° 446036).

11

Quelles sont les conséquences de l'absence de concordance du nombre de bulletins et du nombre d'émargements ?

Le Conseil d'Etat a rappelé que lorsque le nombre de bulletins dans l'urne excède le nombre d'émargements, quelle que soit l'origine de l'erreur, les suffrages excédentaires doivent être qualifiés d'irréguliers et retranchés du nombre de suffrages exprimés et des voix obtenues par chacun des candidats proclamés élus, afin de déterminer s'ils demeureraient, même dans l'hypothèse où ce suffrage irrégulier se serait porté sur eux, en position de se voir attribuer un siège de conseiller municipal (CE, 10 février 2021, n° 445165).

12

Des inscriptions manuscrites figurant sur le bulletin de vote doivent-elles conduire à le déclarer nul ?

Pas toujours. L'article 66 du code électoral prévoit notamment que les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Toutefois, le Conseil d'Etat a confirmé la validité d'un bulletin sur lequel deux noms de candidats inscrits ont été rayés au stylo à bille et un nom a été rajouté au crayon à papier dès lors que cela traduit la volonté de l'électeur dans l'expression de son suffrage et sans que l'inscription au crayon à papier constitue un signe extérieur (CE, 12 mars 2021, n° 445458).

13

L'omission des noms des candidats au mandat de conseillers communautaires sur les bulletins doit-elle conduire à les déclarer nuls ?

Oui, c'est ce qu'a indiqué le Conseil d'Etat en précisant que, dès lors que le législateur a entendu renforcer le lien, d'une part, entre la désignation des membres du conseil municipal et du conseil communautaire, et, d'autre part, entre les électeurs et le conseil communautaire, cette omission des noms des candidats au mandat de conseillers communautaires n'a pas permis une désignation suffisante de la liste et des candidats pour lesquels les électeurs se sont prononcés. Ainsi, de tels bulletins sont irréguliers et ils doivent être déclarés nuls (CE, 4 février 2021, n° 443446).

14

L'omission des noms des candidats complémentaires sur les bulletins doit-elle conduire à les déclarer nuls ?

Non. Depuis la loi du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections, qui a modifié l'article L.260 du code électoral, les listes peuvent compter deux candidats supplémentaires au regard du nombre de sièges à pourvoir dans la commune. A cet égard, l'omission, résultant d'une erreur matérielle, du nom des deux candidats supplémentaires sur les bulletins de vote de la liste, alors qu'ils ont été déclarés auprès de la préfecture, ne constitue pas une manœuvre. Le Conseil d'Etat a estimé que, dès lors que les électeurs ont émis un vote contenant une désignation suffisante de la ville, ces bulletins ne doivent pas être regardés comme nuls (CE, 7 avril 2021, n° 445436).

15

Une erreur dans l'ordre de présentation des candidats entraîne-t-elle la nullité des bulletins ?

Non. Certes, l'article R.66-2 du code électoral dispose que les erreurs dans l'ordre de présentation des candidats doivent rendre le bulletin nul. Pour autant, le Conseil d'Etat a indiqué que ces dispositions n'ont pas pour effet de rendre nuls, en l'absence de manœuvre, les bulletins qui, même s'ils ne répondent pas à l'ensemble de leurs prescriptions, comportent une désignation suffisante de la liste pour laquelle les électeurs ont entendu se prononcer. En l'occurrence, malgré l'inversion du nom de deux candidates pour la désignation des conseillers communautaires par rapport à la liste enregistrée en préfecture, les bulletins de vote de la liste concernée étaient bien valides (CE, 6 août 2021, n° 445568).

16

La fermeture d'un bureau de vote lors des opérations de dépouillement est-elle une irrégularité de nature à justifier l'annulation des opérations électorales ?

Oui. L'article R.63 du code électoral prévoit bien que le dépouillement doit suivre immédiatement le dénombrement des émargements et doit être fait sous les yeux des électeurs jusqu'à son accomplissement complet. Le Conseil d'Etat a admis que la fermeture d'un bureau de vote avait privé, sans justification, les électeurs de la possibilité d'exercer leur droit de contrôle sur le dépouillement. Il a néanmoins considéré, en l'espèce, que ce n'était pas une irrégularité de nature à justifier l'annulation des opérations électorales, eu égard à l'écart de voix entre les listes (CE, 29 septembre 2021, n° 448954).

17

Un fort taux d'abstention peut-il entraîner l'annulation du scrutin ?

Eu égard au contexte épidémique, le grief tiré du fort taux d'abstention de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin a été soulevé à de nombreuses reprises. Dans un premier temps, le tribunal administratif de Nantes a créé la stupeur en annulant les opérations électorales au motif que les circonstances particulières dans lesquelles s'est tenu le scrutin, à l'origine d'une abstention inhabituelle, ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin compte tenu du très faible écart de voix par rapport à la majorité absolue (TA Nantes, 9 juillet 2020, n° 2004764). Toutefois, le Conseil d'Etat a mis un terme à cette jurisprudence en précisant que le niveau d'abstention n'est pas par lui-même de nature à remettre en cause les résultats du scrutin (CE, 15 juillet 2020, n° 440055).

18

L'absence de bulletins nuls annexés au procès-verbal doit-elle conduire à les mettre au bénéfice de la liste perdante ?

Non. L'article L.66 du code électoral précise bien que les bulletins nuls doivent être « annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignés par les membres du bureau ». Toutefois, lorsque ce n'est pas le cas, le juge de l'élection est mis dans l'impossibilité de contrôler le bien-fondé des annulations dont les bulletins ont fait l'objet et doit procéder à un calcul hypothétique. Le Conseil d'Etat a rappelé que le juge pouvait ajouter les bulletins déclarés nuls tant au nombre des suffrages exprimés qu'au nombre de voix obtenues par chacune des listes en présence pour déterminer s'il était nécessaire de réviser les décomptes de voix et au besoin de modifier les résultats des élections (CE, 13 juillet 2021, n° 448642).

19

Une erreur matérielle sur la feuille de proclamation des résultats peut-elle entraîner l'annulation du scrutin ?

Non. Néanmoins, une simple erreur matérielle sur la feuille de proclamation des résultats a conduit la préfecture à contester la régularité des opérations électorales devant le juge. En effet, au terme du scrutin, alors que la liste victorieuse s'est vue attribuer 27 sièges, seuls 22 conseillers municipaux ont été proclamés élus. Il est rapidement apparu que cette omission de proclamer élu cinq candidats résultait d'une erreur informatique lors de l'impression de la feuille de proclamation. Pour autant, dès lors que la feuille a été transmise en l'état à la préfecture et alors qu'elle ne pouvait plus être modifiée à l'issue du scrutin, cette erreur humaine a conduit à l'installation d'un conseil municipal incomplet et à la contestation des opérations électorales (TA Bordeaux, 17 décembre 2020, n° 2002763).

20

L'élection d'un conseiller municipal en surnuméraire doit-elle entraîner l'annulation du scrutin ?

Non, le Conseil d'Etat a ainsi annulé un jugement au motif que l'élection, sur la feuille de proclamation des résultats annexée au procès-verbal des opérations électorales, de deux conseillers municipaux, désignés sur la liste comme candidats supplémentaires conformément à l'article L.260 du code électoral, portant ainsi à 17 le nombre de conseillers municipaux alors que seulement 15 conseillers ont été élus sur la liste, doit conduire à l'annulation de l'élection de ces deux conseillers surnuméraires sans remettre en cause les opérations électorales (CE, 25 novembre 2020, n° 442634 ; CE, 25 novembre 2020, n° 442573).

21

Quelle est l'appréciation portée par le juge administratif sur la notion d'élément nouveau de propagande électorale ?

Le juge électoral prend en compte des éléments datant de plus de 5 ans pour diminuer la portée d'éléments évoqués dans un tract. En effet, le Conseil d'Etat retient que la diffusion d'un tract, le vendredi précédant le scrutin, introduisait des éléments nouveaux dans la polémique électorale, quand bien même les thèmes de la situation financière de la commune et de son aménagement commercial avaient été évoqués au cours de la campagne, sans que la liste adverse puisse y répondre utilement avant l'expiration du délai prévu à l'article L.49 du code électoral. Néanmoins, eu égard à l'ancienneté et à la portée des éléments évoqués, abordés dans le débat public communal au cours des années 2016 et 2017, lors des séances du conseil municipal et dans les brochures d'information, ces éléments n'ont pas altéré la sincérité du scrutin (CE, 30 novembre 2020, n° 442083).

22

Sur quel faisceau d'indices le juge se fonde-t-il pour considérer que la diffusion d'un tract altère la sincérité du scrutin ?

Saisi de griefs tenant à la diffusion d'un tract polémique susceptible de méconnaître les articles L.48-2 et L.49, le Conseil d'Etat a rappelé à plusieurs reprises les éléments pris en compte pour apprécier si elle a ou non altéré la sincérité du scrutin. Le juge administratif recherche si les éléments diffusés introduisent un élément nouveau de polémique électorale ou si le sujet a pu déjà être débattu au cours de la campagne électorale. En outre, le juge vérifie si le principal concerné par le tract a pu ou non utilement répliqué avant le début des opérations de vote. Enfin, il apprécie l'ampleur de la diffusion et son caractère tardif au regard de l'interdiction posée par l'article L.49 du code électoral (CE, 12 mars 2021, n° 445805 ; CE, 25 juin 2021, n° 44670).

23

Un tract injurieux ou diffamatoire entraînera-t-il systématiquement l'annulation d'une élection ?

Non, il apparaît qu'un tract clairement diffamatoire et injurieux n'entraînera pas l'annulation des opérations électorales si l'ampleur de sa diffusion ainsi que le moment de sa diffusion ne sont pas démontrés par le protestataire. A l'inverse, le Conseil d'Etat 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, constitue une altération de la sincérité du scrutin (CE, 11 février 2021, n° 445100).

24

La publication d'un article de presse durant la période électorale peut-elle être perçue comme une manœuvre altérant la sincérité du scrutin ?

Par principe, non puisque les organes de presse demeurent libres de leur publication durant la campagne électorale. Toutefois, le Conseil d'Etat a apporté une précision utile en indiquant que s'ils demeurent libres, c'est sous réserve de ne pas publier les propos de certains candidats qui pourraient constituer, par leur présentation et leur contenu, un procédé de publicité commerciale prohibé par l'article L.52-1 du code électoral (CE, 27 janvier 2021, n° 445579).

25

Le choix d'une chaîne de télévision locale d'organiser un débat télé et radio avec seulement 6 des 8 candidats constitue-t-il une rupture d'égalité de traitement ?

Non. Depuis la loi relative à la liberté de communication du 30 septembre 1986, le CSA a pour mission de veiller à l'égalité de traitement et de l'expression du pluralisme des courants de pensée et d'opinion. Il s'assure que, dans une circonscription électorale déterminée, les éditeurs veillent à ce que les candidats bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne. Le Conseil d'Etat a estimé que le choix d'une chaîne de télévision locale d'organiser un débat télévisuel et radiophonique avec seulement 6 des 8 candidats ne méconnaissait pas le principe d'égalité au sens où le candidat menait une liste autonome, sans le soutien d'aucun parti politique, et ne s'était jamais présenté à une élection politique et qu'il a disposé, dans le cadre d'un débat radiodiffusé, d'un temps de parole identique à celui accordé aux candidats ayant participé au débat télévisé (CE, 29 septembre 2021, n° 448954).

26

La mise en valeur de soutiens locaux peut-elle conduire à l'annulation du scrutin ?

Si le soutien de satellites locaux aux candidats peut être qualifié de dons prohibés au sens de l'article L.52-8 du code électoral et entraîner l'annulation du scrutin, il est plus rare que la mise en lumière de soutiens locaux par les candidats conduise à annuler le scrutin. Néanmoins, le Conseil d'Etat a considéré que la diffusion d'un document exposant le programme de la liste, comportant une page sur laquelle figurent, à la suite des propositions de la candidate en faveur de la vie associative, les logos en couleur de 36 associations locales, constitue une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin. Il estime qu'une telle présentation a vocation à faire croire que la liste bénéficie de tous ces soutiens associatifs (CE, 12 avril 2021, n° 445515).

27

L'apposition d'affiches électorales en dehors des emplacements spéciaux prévus à cet effet peut-elle altérer la sincérité du scrutin ?

Oui. L'article L. 51 du code électoral dispose que, durant la période électorale, une commune a l'obligation d'installer des emplacements spéciaux pour l'apposition des affiches électorales. En l'occurrence, la démonstration d'un affichage illégal en de nombreux points de la ville quelques jours seulement avant le scrutin est de nature à caractériser une altération de la sincérité du scrutin, si et seulement si l'écart des voix est faible (CE, 8 octobre 2021, n° 445479).

28

Une réponse tardive à une demande de mise à disposition d'une salle communale peut-elle altérer la sincérité du scrutin ?

Oui. Le Conseil d'Etat a estimé que le délai de réponse du maire à une demande de mise à disposition d'une salle communale pouvait être excessif et en cela altérer la sincérité du scrutin dans la mesure où les demandeurs ne pouvaient convier en temps utile les électeurs à leurs réunions publiques. En l'occurrence, la maire avait répondu avec 21 jours de retard, et ce, alors que la réunion aurait dû avoir lieu moins de deux jours plus tard (CE, 13 juillet 2021, n° 445780).

29

La multiplication des événements et des actions de communication à l'approche du scrutin présente-t-elle un risque ?

La multiplicité des actions de communication en période préélectorale présente un risque de caractérisation d'une manœuvre, même si le juge électoral apprécie individuellement chacune d'elle. Ainsi, le Conseil d'Etat a validé les opérations électorales en considérant que les actions de communication ayant entouré plusieurs événements tels que l'augmentation du budget participatif créé quelques années auparavant pour soutenir les initiatives locales, la mise en place d'une tombola à l'issue du confinement, l'organisation de séances de ciné-drive, si elles ont été précédées d'interventions du maire valorisées dans les médias constituant indéniablement une opération de promotion publicitaire, ne méconnaissent pas l'article L. 52-1 du code électoral au regard de leur caractère informatif et de leur ampleur habituelle (CE, 16 février 2021, n° 446729).

30

Les actions et événements inédits mis en œuvre en raison de circonstances exceptionnelles sont-elles susceptibles de constituer une manœuvre ?

Le juge électoral a fait preuve d'une souplesse certaine lorsqu'il a été saisi de griefs tenant à l'organisation d'actions entre le premier et le second tour des élections, le temps de la campagne entre les deux tours ayant été considérablement allongé en raison de l'épidémie. Or, cet entre-deux tour a aussi coïncidé avec l'instauration de dispositifs sociaux par les collectivités au profit de leurs administrés. A titre d'exemple, le Conseil d'Etat a estimé que l'utilisation de fonds publics intercommunaux par une commune afin de distribuer, deux à quatre jours avant le second tour, des chèques alimentaires aux familles les plus démunies ne peut constituer une manœuvre dès lors que ce dispositif répond à un besoin urgent des familles et s'inscrit dans le cadre d'autres actions locales pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables (CE, 10 mars 2021, n° 445257 et n° 445450).

31

L'organisation de la cérémonie des vœux en année électorale peut-elle constituer une campagne de promotion publicitaire ?

Il résulte de la jurisprudence constante que, dès lors qu'elle bénéficie d'une antériorité certaine et qu'elle est organisée de façon traditionnelle, elle ne peut méconnaître le 2° alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral. Néanmoins, un tribunal administratif a annulé les opérations électorales en estimant que l'utilisation répétée d'outils de communication institutionnelle constitue une campagne de promotion publicitaire et un don prohibé. Le Conseil d'Etat a annulé le jugement et a notamment précisé, s'agissant des vœux, qu'une telle cérémonie, se tenant pour la deuxième année consécutive, avec une programmation habituelle, un coût identique aux années passées et des prises de parole dépourvues de valorisation des actions de la municipalité, ne peut constituer une campagne de promotion publicitaire (CE, 5 mars 2021, n° 445772).

32

Dans quelle mesure une publication sur Facebook peut-elle impacter la sincérité du scrutin ?

A l'occasion des dernières élections, le Conseil d'Etat a encore précisé la manière dont il apprécie l'impact d'une publication sur Facebook afin de la qualifier ou non de manœuvre. Ainsi, la publication sur un groupe public Facebook de 4 206 abonnés, le vendredi précédant le scrutin, d'un message susceptible de mettre en cause la probité du maire, à supposer établie la réalité de sa mise en ligne, ne constitue pas une manœuvre dès lors qu'elle n'a pas eu un écho significatif. En effet, il ressort des éléments produits qu'aucune réaction sur cette publication n'a été recensée et qu'elle a été retirée quelques heures après sa mise en ligne (CE, 31 mars 2021, n° 447880).

33

Une publication sur les réseaux sociaux du maire candidat peut-elle altérer la sincérité du scrutin ?

S'agissant des publications sur les 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 entraîner de confusion dans l'esprit des électeurs avec l'utilisation, par le candidat, des ressources de la mairie et de son compte de maire. Une nouvelle fois, 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 vue, commentée ou repostée (TA de Melun, 25 février 2021 n° 2005159).

34

Le fait de circonscrire une publication à un profil privé sur Facebook permet-il d'éviter la qualification de manœuvre électorale ?

Non, si le juge électoral s'attache toujours à vérifier le caractère public ou privé de la page ou du profil sur lequel est publié le message, il n'en demeure pas moins que c'est l'impact de la publication qui a le plus d'importance. En l'occurrence, le Conseil d'Etat a qualifié de manœuvre la publication d'un message d'accusation, constituant un élément nouveau de polémique, visant un élu sur un profil privé dès lors que celle-ci a suscité l'approbation de 101 personnes et fait l'objet de 53 commentaires de soutien (CE, 30 mars 2021, n° 445347).

35

L'amélioration de la visibilité d'une publication sur Facebook via un contenu sponsorisé peut-elle conduire à l'annulation du scrutin ?

Non, le recours à un tel procédé ne peut pas à lui seul conduire à l'annulation du scrutin. Le Conseil d'Etat a considéré que le fait d'utiliser un procédé de publicité commerciale proposé par Facebook à l'occasion de la publication d'un article sur la page d'un candidat, aux termes duquel il déclarait sa candidature et renvoyait vers sa page, augmentant ainsi la visibilité de la publication en ciblant les utilisateurs âgés de 18 à 65 ans résidant dans la commune, est un procédé de publicité commerciale interdit. Néanmoins, compte tenu du caractère non polémique du message diffusé et du faible impact de la publication sponsorisée, cette irrégularité ne peut, à elle seule, altérer la sincérité du scrutin (CE, 28 mai 2021 n° 445567).

36

La publication politique d'un tiers sur Facebook peut-elle entraîner l'annulation du scrutin ?

Si le Conseil d'Etat se prononce régulièrement sur les publications des candidats, il est moins souvent saisi de publications par des tiers à la campagne. Le Conseil d'Etat a ainsi validé les opérations électorales, à la suite de leur annulation par le tribunal administratif, au motif que la publication sur la page personnelle d'un agent municipal, alléguant de pressions exercées sur un électeur, ne suffit pas, dès lors qu'elle n'est pas corroborée par des éléments matériels, à établir de façon suffisante leur existence (CE, 9 juin 2021, n° 445464).

De la même manière, en l'absence d'éléments nouveaux de polémique électorale, de précision quant à l'ampleur de sa diffusion et quelle que soit la notoriété locale de la personne qui poste sur un réseau social, la publication de vidéos politiques n'entraîne pas l'annulation du scrutin (TA Cergy-Pontoise, 18 février 2021, n° 2006012).

37

Une publication sur les réseaux sociaux par une colistière non éligible peut-elle affecter la sincérité du scrutin ?

Non. La qualité de la personne publiant sur les réseaux sociaux (maire sortant ou colistière) est sans incidence sur la possibilité que la publication affecte la sincérité du scrutin (CE, 7^e chambre, 05 mars 2021, n° 446493). Une élection où des publications Facebook ont lieu 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 (CE, 31 mars 2021, n° 447880). En revanche, le nombre de visionnages, ainsi que la possibilité de répondre dans le cas d'une mise en cause, a un impact auprès du juge (CE, 30 mars 2021, n° 445347).

38

L'absence, sur le site internet, de la liste des mentions obligatoires de la loi pour la confiance dans l'économie numérique est-elle de nature à altérer le scrutin ?

Non. A titre de rappel, tout site web doit permettre d'identifier son responsable et son hébergeur, en application de la loi pour la confiance dans l'économie numérique du 21 juin 2004.

Toutefois, dans le cadre du contrôle du juge électoral, le Conseil d'Etat a estimé que l'absence des mentions obligatoires de cette loi ne constituait pas une manœuvre susceptible d'altérer la sincérité du scrutin (CE, 13 juillet 2021, n° 445434).

39

La mise en place d'une réunion publique par une association locale invitant exclusivement les candidats d'une liste constitue-t-elle un don prohibé ?

Oui. L'article 52-8 du code électoral prévoit bien que les personnes morales 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. En l'occurrence, le Conseil d'Etat a reconnu que la réunion publique organisée par une association de la ville, et présentant un caractère électoral, devait être regardée comme un avantage consenti par une personne morale en méconnaissance de l'article 52-8 du code électoral. Toutefois, en raison de l'écart de voix, cette irrégularité n'a pas été de nature à altérer le scrutin (CE, 29 septembre 2021, n° 448954).

40

La multiplication d'événements festifs organisés par une commune à partir de 2019 constitue-t-elle un don prohibé ?

Non. En l'occurrence, le Conseil d'Etat a estimé que la multiplication d'événements festifs destinés aux personnes âgées, actés par une délibération de septembre 2018 pour l'année 2019, et dont le coût unitaire par événement a été augmenté par une délibération d'août 2019, ne caractérisait pas un don prohibé puisque ces événements s'inscrivaient dans une politique municipale visant à lutter contre l'isolement des personnes âgées et que le protestataire ne rapportait pas la preuve du caractère électoral de ces délibérations (CE, 29 septembre 2021, n° 451853).

41

Le soutien du maire sortant, non-candidat à sa réélection, peut-il constituer un don prohibé ?

Oui, selon le Conseil d'Etat qui a estimé qu'un courrier portant l'en-tête et l'écusson de la mairie, distribué par le maire, pour soutenir une liste candidate, s'il ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire, eu égard à sa présentation et à son contenu, caractérise en revanche un don prohibé dès lors que les moyens municipaux ont été utilisés (CE, 28 janvier 2021, n° 445775). Cette qualification a toutefois été retenue au regard des circonstances de l'espèce à savoir que l'unique candidate élue au premier tour disposait de trois voix seulement de plus que la majorité absolue.

42

L'utilisation, par la liste de l'équipe municipale sortante, de documents architecturaux commandés par la commune constitue-t-elle un don prohibé ?

Oui. Le Conseil d'Etat a estimé 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 est un don prohibé au sens de l'article L.52-8 du code électoral. Le fait que la liste aurait modifié les documents architecturaux à la marge est insuffisant pour exclure le don prohibé permettant à la liste de présenter aux électeurs, à moindre coût, des projets complexes et ambitieux (CE, 12 mars 2021, n° 445719).

43

L'utilisation, par la liste de l'équipe municipale sortante, de documents commandés par une commune constitue-t-elle un don prohibé si les documents sont librement accessibles ?

Non. Le Conseil d'Etat a estimé que la réutilisation par une liste, représentant l'équipe municipale sortante, de photographies, documents et études établis par la communauté d'agglomération et d'un cabinet d'architecte était possible sans constituer un don prohibé dans la mesure où les éléments étaient librement accessibles au public et non soumis à des droits de reproduction (CE, 30 juillet 2021, n° 446731).

Il en est également de même lorsque les droits des documents commandés ont été régulièrement acquis auprès de leurs titulaires respectifs et que ces dépenses ont bien été mentionnées dans le compte de campagne (CE, 9 juillet 2021, n° 449217).

44

Le dépôt d'un compte de campagne en boîte aux lettres le dernier jour du délai imparti avant 18 heures mais après le dernier relevé du courrier est-il valide ?

Non. L'article L.52-12 du code électoral prévoit que le compte de campagne d'un candidat doit être déposé au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin.

Toutefois, si un candidat dépose son compte de campagne dans une boîte aux lettres ou à La Poste directement le dernier jour du délai avant 18 heures mais alors que le dernier relevé a été effectué, alors la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ne pourra pas certifier le dépôt et devra en conséquence rejeter le compte de campagne du candidat (CE, 7 octobre 2021, n° 452360).

45

L'absence de certification par un expert-comptable du compte de campagne entraîne-t-elle une sanction d'inéligibilité ?

Oui. L'article L.52-12 du code électoral prévoit que le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables. Le Conseil d'Etat a estimé que l'absence d'ambiguïté de la règle applicable et du caractère substantiel de la formalité méconnue justifiait une sanction d'inéligibilité du candidat puisque ce manquement ne pouvait être que délibéré (CE, 7 octobre 2021, n° 452403 ou encore CE, 7 octobre 2021, n° 450317).

46

Le délai de trois mois de la CNCCFP pour saisir le juge de l'élection est-il un délai franc ?

Oui. L'article L. 52-15 du code électoral et les termes du 4° du XII de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ont eu pour conséquence de proroger le délai à partir duquel la CNCCFP avait la possibilité de saisir le juge de l'élection, soit à partir du 11 septembre 2020 et pour trois mois. A ce titre, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de rappeler qu'il s'agissait d'un délai franc et en conséquence, dès lors qu'il expirait le samedi, il devait être prorogé le lundi suivant et ainsi rendre licite la saisine du juge par la CNCCFP (CE, 1^{er} octobre 2021, n° 450771).

47

Dans quel délai une protestation électorale peut-elle être introduite ?

Par principe, l'article R. 119 du code électoral dispose que les protestations électorales doivent être consignées au procès-verbal ou déposées au plus tard à 18 heures le 5^e jour qui suit l'élection à la préfecture, à la sous-préfecture ou directement au greffe du tribunal administratif compétent. Toutefois, compte tenu de la crise sanitaire, ce délai a été prorogé s'agissant des protestations formées contre les opérations électorales du premier tour jusqu'au 5^e jour suivant la date de prise de fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès ce tour, soit jusqu'au lundi 25 mai 2020.

De nombreux tribunaux administratifs ont rejeté comme étant tardives des protestations électorales enregistrées après le 20 mars 2020 ce qui a conduit le Conseil d'Etat à annulé ces ordonnances d'irrecevabilité et a statué pour la première fois (par exemple : CE, 29 mars 2021, n° 443527).

48

Dans quelles conditions le juge administratif considère que l'écart de voix est important ?

Le juge électoral sanctionne seulement les irrégularités qui ont un effet sur le résultat du scrutin au regard de l'écart de voix. La loi de l'écart de voix considère qu'un écart est faible s'il est compris entre 0 et environ 1,7% des suffrages exprimés, il est fort entre 1,7% et 4,4% des suffrages exprimés et trop fort s'il est supérieur à 4,4% des suffrages exprimés environ. Considérant ces chiffres, le Conseil d'Etat a annulé deux jugements. D'abord, il a considéré qu'un don prohibé caractérisé ne peut entraîner l'annulation du scrutin dès lors que l'écart de voix représente 16% des suffrages exprimés (CE, 1^{er} mars 2021, n° 442589). Ensuite, avec un écart de 44 voix, il a considéré que la diffusion tardive d'un tract polémique n'a pas altéré la sincérité du scrutin compte tenu de l'important écart de voix (CE, 28 janvier 2021, n° 445518).

49

Une commune peut-elle être partie à l'instance ?

Non, les collectivités territoriales ne sont pas parties dans une protestation électorale. Néanmoins, compte tenu des griefs soulevés dans le cadre des protestations électorales, certains tribunaux administratifs considèrent qu'elles interviennent volontairement à l'instance. A cet égard, le tribunal administratif de Melun a admis la recevabilité des observations de la commune qui est organisatrice des opérations électorales (TA Melun, 26 février 2021, n° 2005187) tandis que le tribunal administratif de Bordeaux a jugé irrecevable l'intervention de la commune dès lors qu'elle ne présentait aucun intérêt à intervenir (TA Bordeaux, 17 décembre 2020, n° 2002763). Le Conseil d'Etat a retenu une appréciation identique à celle du tribunal administratif de Bordeaux s'agissant de l'intervention de la commune d'Istres (CE, 13 juillet 2021, n° 448642).

50

Dans le cadre d'une protestation électorale, la partie perdante peut-elle être condamnée à verser des frais irrépétibles ?

Non. Si le principe n'est pas posé par le législateur, il s'agit néanmoins d'un usage de longue date rappelé à plusieurs reprises dans les décisions du Conseil d'Etat. Celui-ci a notamment jugé que, au regard de l'article L. 761-1 du code de justice administrative (CJA), dans les circonstances de l'espèce, sans les détailler, le tribunal administratif ne pouvait mettre à la charge du protestataire le versement d'une somme au titre des frais irrépétibles (CE, 27 novembre 2020, n° 444852). Il a néanmoins précisé dans une autre espèce que c'est au regard de la situation économique personnelle du protestataire qu'il exclut l'application de cette disposition (CE, 22 avril 2021, n° 447584). La protestation électorale étant ouverte à tout électeur dans le cadre du processus démocratique, l'application récurrente de l'article L. 761-1 du CJA pourrait apparaître comme dissuasive.

LE MÉDIA RÉFÉRENT DES ÉLUS LOCAUX



Toute l'actualité
législative visant les
collectivités et les EPCI,
leurs ressources, leurs
compétences



Des **retours d'expérience**,
des portraits d'élus locaux
et des reportages sur
le terrain



Des **conseils spécifiques**
sur votre rôle d'employeur
public local et la gestion
des agents



Une veille juridique
et réglementaire,
des analyses signées
de nos experts



Le mensuel + la supplé-
ment « 59 questions »



L'accès à tous les
contenus du site



La newsletter hebdomadaire
+ la revue numérique via
l'application Kiosk

ABONNEZ-VOUS !

**LE COURRIER
DES MAIRES** et des élus locaux

BULLETIN D'ABONNEMENT à renvoyer accompagné de votre règlement à :
Le Courrier des maires et des élus locaux - Abonnement - 10 Place du Général de Gaulle - 92186 Antony Cedex

Oui, je souhaite m'abonner au Courrier des maires
et des élus locaux.

En un tarif professionnel pour 100 € HT

En un tarif personnel pour 25 € HT

(tarif à l'adresse personnelle et réglé par moyen personnel)

Je souhaite mon mode de paiement :

Venant à réception de l'envoi

Chèque bancaire à l'ordre du Courrier des Maires et des élus locaux

Carte bancaire N° _____

Date d'expiration _____

Cryptogramme _____

(Indiquez les 3 derniers chiffres du numéro
figurant au dos de votre carte.)

Date et signature

Mme, M. Mlle, M^{lle} _____

PROX

M^{me} M. Nom : _____

Prénoms : _____

Établissement / Collectivité : _____

Service / Fonction : _____

Adresse : _____

Code Postal : _____ ville : _____

E-mail : _____ @ _____

Tél. : _____ Fax : _____

État : _____ Code Nat : _____