N° 383127
Elections municipales de La Croix-Valmer

3e et 8e sous-sections réunies
Séance du 15 décembre 2014
Lecture du 29 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Trois listes étaient en compétition lors du 1er tour de scrutin pour les élections municipales de La Croix-Valmer, une commune du Var d'un tout petit peu moins de 3 500 habitants. La liste conduite par M. Q..., le maire sortant, est arrivée en tête avec 875 voix (45 % des suffrages exprimés et 31 % des inscrits), devant celles conduites, respectivement, par M. T..., 748 voix (39 % des suffrages exprimés et 27 % des inscrits) et M. F..., 308 voix (16 % des suffrages exprimés et 11 % des inscrits). Ces deux dernières listes ont fusionné entre les deux tours et à l'issue du 2nd tour c'est cette liste fusionnée, conduite par M. T..., qui l'a emporté de justesse avec 1 036 voix contre 1 029 à celle de M. Q... – soit 7 voix d'écart. Saisi par M. Q... et ses colistiers, le tribunal administratif de Toulon a annulé les opérations électorales organisées les 23 et 30 mars 2014. M. T... et ses colistiers font appel de son jugement.

Pour accueillir la protestation de M. Q..., le tribunal administratif a retenu un grief tiré de ce que les bulletins de la liste conduite par M. F... au 1er tour étaient irréguliers, faute de comporter la mention de la nationalité portugaise d'un des candidats figurant sur cette liste. Disons tout de suite que ce grief, s'il était recevable, était bien de nature à entraîner l'annulation de l'ensemble des opérations électorales. La mention sur les bulletins de vote de la nationalité des candidats ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne que la France est exigée par les dispositions de l'article LO. 247-1 du code électoral « à peine de nullité ». Votre jurisprudence confirme que la seule omission de la mention requise suffit, à elle seule, à entacher les bulletins de nullité (CE 12 juillet 2002, Elections municipales de Champigny-sur-Marne, n° 239083, aux tables du Recueil). Et vous en tirez la conséquence que les opérations électorales doivent être annulées, dès lors, du moins, que cette irrégularité affecte la sincérité du scrutin (CE 15 septembre 2004, Elections municipales de Marmande, M. J… et autres, n° 260716 et 260749, au Recueil). Ici, l'irrégularité des bulletins de la liste de M. F... au regard des dispositions de l'article LO. 247-1, qui résulte de l'instruction, n'est nullement contestée. Par conséquent, la liste conduite par M. F... n'avait recueilli aucun suffrage régulièrement exprimé à l'issue du premier tour du scrutin. Elle ne pouvait donc prétendre fusionner avec la liste de M. T..., puisque, pour ce faire, les dispositions de l'article L. 264, désormais applicables aux communes de 1 000 habitants et plus, exigent que la liste « absorbée » ait recueillie au moins 5 % des suffrages exprimés à l'issue du premier tour. L'irrégularité entachant le 1er tour a donc eu un impact certain sur le 2nd tour et, compte tenu du faible écart de voix, elle affectait assurément la sincérité du scrutin.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

Mais ce n'est pas le raisonnement conduit par le tribunal administratif pour conclure au bien-fondé du grief soulevé qui est contesté par M. T... et ses colistiers dans leur appel. Cet appel comporte trois moyens, qui se résument à deux critiques du jugement.

1. Nous commençons par examiner la seconde, qui met en cause les motifs par lesquels le tribunal a admis la recevabilité du grief qu'il a accueilli.

1.1. Il résulte de votre jurisprudence que les résultats du 1er tour de scrutin ne sont contestables que s'ils ont abouti à proclamer élus certains candidats ou s'il est soutenu dans la protestation que certains candidats auraient dû être proclamés élus dès le 1er tour ; si tel n'est pas le cas, une telle protestation est dépourvue d'objet (CE 26 janvier 1961, Elections municipales de Plan-de-Cuques, n° 48281, au Recueil p. 56 ; CE 9 novembre 2009, Elections cantonales de Putanges-Pont-Escrepin, n° 327772, aux tables du Recueil).

Par ailleurs, vous admettez que soient soulevés, à l'appui d'une protestation dirigée contre les résultats du 2nd tour de scrutin, des griefs tirés d'irrégularités ayant entaché le 1er tour, lorsque ce 1er tour n'a abouti à la proclamation d'aucun candidat (voir votre décision *Elections municipales de Plan-de-Cuques* précitée ; ainsi que CE section, 17 octobre 1986, Elections cantonales de Lille-Sud-Ouest, n° 70105, au Recueil p. 232 ; CE 31 juillet 1996, Elections municipales du Chesnay, n° 176827, aux tables du Recueil ; CE 9 octobre 2002, Elections municipales de Fos-sur-Mer, n° 239940, aux tables du Recueil).

En l'espèce, M. Q... et ses colistiers faisaient valoir, dans leur protestation soumise au tribunal administratif, que l'irrégularité invoquée devait conduire à déterminer les résultats sans tenir compte des suffrages exprimés de manière irrégulière en faveur de la liste de M. F.... A les suivre, la liste de M. Q... recueillait dès le 1er tour la majorité absolue des seuls suffrages régulièrement exprimés, ce qui devait donc conduire à la proclamation des résultats du scrutin dès ce 1er tour. Les protestataires ajoutaient toutefois que si le tribunal ne les suivait pas pour proclamer les résultats qu'ils estimaient acquis dès le 1er tour, alors il devrait tout de même annuler l'ensemble des opérations électorales, non seulement en raison de l'irrégularité des bulletins de la liste de M. F..., mais aussi en raison d'un certain nombre d'autres irrégularités ayant selon eux affecté le 2nd tour, qu'ils détaillaient ensuite.

Le grief tiré de la méconnaissance, au 1er tour, de l'article LO. 247-1 du code électoral était donc soulevé, à la fois, à l'appui d'une critique des résultats du premier tour et à l'appui d'une critique des résultats du second, présentée à titre subsidiaire.

La critique des résultats du 1er tour de scrutin était très clairement tardive puisque M. Q... et autres n'ont introduit leur protestation devant le tribunal administratif que le 2 avril 2014, au-delà du délai de cinq jours prévu par les dispositions de l'article R. 119 du code électoral (voyez par exemple CE 6 février 2002, Elections municipales de Pecquencourt, n° 234972, inédite au Recueil). Mais ce n'est pas cet aspect de la protestation que le tribunal administratif a accueilli : il a considéré que le grief tiré de la méconnaissance, au 1er tour, de l'article LO. 247-1 du code électoral affectait la validité du 2nd tour, qui devait être annulé ; puis il a estimé que cette irrégularité ne pouvait avoir pour effet de priver de portée utile l'expression des électeurs ayant voté pour la liste de M. F... et que, par voie de conséquence,

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

le 1er tour devait être lui aussi annulé[1]. Et le tribunal a rejeté le surplus des conclusions de la protestation.

En défense devant le tribunal administratif, puis à nouveau devant vous, M. T... et ses colistiers font néanmoins valoir que le grief accueilli par le tribunal n'était pas recevable. Ils ne remettent pas en cause votre jurisprudence selon laquelle il est possible, en principe, de se prévaloir d'une irrégularité ayant affecté le 1er tour à l'appui d'une protestation dirigée contre le 2nd. Mais ils prétendent en limiter l'application à l'hypothèse dans laquelle aucune protestation n'a été formée contre les résultats du 1er tour. Ainsi, selon eux, dès lors qu'il était soutenu par les protestataires que les résultats étaient acquis dès le 1er tour, le grief tiré d'une irrégularité commise au 1er tour n'était invocable qu'à l'appui des conclusions tendant à la proclamation des résultats au 1er tour. C'est donc une forme d'exception de recours parallèle qu'ils font valoir pour faire obstacle à la recevabilité du grief.

Disons tout d'abord que, contrairement à ce qui est soutenu en appel, le tribunal administratif a suffisamment répondu à cette argumentation en jugeant que les protestataires étaient recevables à demander l'annulation des opérations électorales du 2nd tour, en se prévalant, par voie d'exception, des irrégularités qui avaient pu entacher le 1er tour.

Et c'est selon nous à bon droit que le tribunal a refusé d'opposer l'irrecevabilité du grief pour le motif avancé par M. T... et ses colistiers. Car il nous semble que vous avez déjà refusé d'entrer dans un tel raffinement. La configuration du litige était exactement la même que celle de l'espèce dans l'affaire ayant donné lieu à votre décision de section de 1986 *Elections cantonales de Lille-Sud-Ouest*, éclairée par les conclusions de Jean Massot : le protestataire avait contesté, à la fois, les résultats du 1er tour de scrutin, qui n'avaient donné lieu à la proclamation d'aucun élu, et ceux du 2nd tour, en soulevant un même grief tiré d'un abus de propagande électorale ; vous avez rejeté comme dépourvue d'objet la protestation dirigée contre le 1er tour ; et si vous avez rejeté également la protestation dirigée contre le 2nd tour, c'est en écartant le grief comme non fondé et pas comme irrecevable, ce qui aurait été autrement plus aisé.

La position défendue par les appelants nous paraît conduire à un raffinement procédural excessif, dans un contentieux qui s'y prête mal. Ajoutons, de surcroît, que nous aurions d'autant plus de difficulté à accepter de faire jouer en l'espèce une logique d'exception de recours parallèle que la protestation introduite par M. Q... contre les résultats du 1er tour était manifestement tardive… Nous vous proposons donc d'écarter la seconde critique du pourvoi.

1.2. Cette critique attire toutefois l'attention sur une autre cause d'irrecevabilité possible du grief soulevé par M. Q... et accueilli par le tribunal administratif : son éventuelle tardiveté au regard des dispositions de l'article R. 119 du code électoral[2]. Par précaution, la 3e sous-section l'a communiquée aux parties et les appelants la reprennent à leur compte dans le dernier état de leurs écritures – vous devrez donc y répondre expressément.

---

[1] Il n'était sans doute pas besoin de passer par ce raisonnement puisque vous jugez que l'annulation du second tour des élections municipales doit en principe, dès lors qu'aucun candidat n'a été élu à l'issue du premier, entraîner également l'annulation du premier tour par voie de conséquence (CE 11 janvier 2002, Elections municipales de Saint-Pierre-et-Miquelon, n° 234948, aux tables du Recueil).

[2] Question d'ordre public sans doute : voir par analogie CE 8 avril 2009, Société Sogedo, n° 301153, aux tables du Recueil.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

Dans la protestation soumise au tribunal administratif dans le délai de cinq jours suivant le 2nd tour, M. Q... avait soulevé l'irrégularité des bulletins de la liste de M. F... au regard des dispositions de l'article LO. 247-1 du code électoral. Nous l'avons dit également, ce grief était soulevé aussi bien à l'appui de ses conclusions tendant à la proclamation des résultats de l'élection dès le 1er tour qu'à l'appui de celles tendant à l'annulation de l'ensemble des opérations électorales. Toutefois, alors que M. Q... expliquait dans le détail pourquoi l'irrégularité des bulletins de la liste de M. F... devait conduire à la proclamation des résultats dès le 1er tour, il n'explicitait en aucune manière en quoi cette irrégularité avait affecté les résultats du 2nd tour. Ce n'est que dans un mémoire en réplique soumis au tribunal postérieurement au délai de cinq jours que ces conséquences ont été explicitées – M. Q... se prévalant notamment des règles sur la fusion des listes que nous avons rappelées tout à l'heure.

A la réflexion, nous ne croyons pas possible non plus d'opposer une irrecevabilité au grief soulevé par M. Q... au motif de son caractère nouveau. Nous n'ignorons pas que votre jurisprudence s'est quelque peu raidie sur la question de la recevabilité des moyens venant préciser des griefs invoqués dans le délai de l'article R. 119, depuis votre décision de section du 25 janvier 1999, *Elections régionales de Provence-Alpes-Côte d'Azur* (n° 195139, au Recueil p. 4, aux conclusions de J. Arrighi de Casanova). Mais en l'occurrence, il a bien été soutenu dans le délai que le 2nd tour devait être annulé en raison de l'irrégularité tenant à ce que, au 1er tour, les bulletins de la liste de M. F... étaient irréguliers. Le reste n'est qu'explicitation de la portée du grief et non grief nouveau. Au demeurant, en l'absence de cette explicitation, il nous semble qu'il aurait relevé de l'office du juge de l'élection d'examiner de lui-même les conséquences à tirer de l'irrégularité invoquée sur les résultats du 2nd tour de l'élection.

2. Nous en venons au dernier moyen formulé dans la requête d'appel. Les appelants soutiennent que le tribunal a méconnu les dispositions de l'article R. 741-2 du code de justice administrative en s'abstenant d'analyser le moyen, qu'ils avaient soulevé dans leur mémoire en défense, tiré de ce qu'ils n'avaient porté aucune atteinte à la neutralité du scrutin.

Disons tout de suite que le moyen nous paraît vain.

Certes, les dispositions de l'article R. 741-2 du CJA énoncent la règle selon laquelle le jugement doit contenir « l'analyse des conclusions et mémoires », sans distinguer selon que les mémoires en question sont présentés en demande ou en défense – ce qui suggère qu'au-delà des conclusions formulées dans un mémoire en défense, le jugement doit comporter une analyse de l'argumentation présentée à leur appui. Mais vous avez déjà admis que, lorsqu'un mémoire en défense se limite à la réfutation des moyens présentés par le requérant, il peut être régulièrement visé et analysé par l'indication synthétique que ce mémoire fait valoir qu'aucun des moyens du requérant n'est fondé (CE 3 octobre 2012, Société Valterra, n° 349281, aux tables du Recueil).

Le cas de l'espèce ne correspond pas exactement à ce précédent. Le tribunal en effet a visé le mémoire en défense de M. T... et de ses colistiers sans se contenter d'une formule synthétique – du type « ils soutiennent qu'aucun des griefs de la protestation n'est fondé ». Il s'est penché sur le détail de l'argumentation des défendeurs et il a entendu en restituer l'analyse. Mais il a omis, c'est vrai, de faire apparaître l'argumentation présentée pour faire

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

échec au grief tiré de ce que les partisans de M. T... avaient, le jour du 2nd tour, porté atteinte à la neutralité du scrutin en formant un attroupement à l'entrée du bureau de vote. Cette argumentation, toutefois, se bornait à faire valoir que le grief n'était pas fondé.

Dans ces conditions, nous sommes fermement en ce sens que le tribunal n'a entaché son jugement d'aucune irrégularité. Mais l'on peut envisager deux réponses distinctes au moyen.

La première consisterait à pousser un cran plus loin la logique à l'œuvre dans le précédent *Société Valterra*. Elle consisterait à juger que, lorsqu'une argumentation présentée en défense se limite à la réfutation d'un moyen présenté par le requérant, la juridiction n'entache pas sa décision d'irrégularité en se bornant à viser le mémoire en défense qui la contient et les conclusions à fin de rejet de la requête, sans analyser, même de manière synthétique, cette argumentation. Dans ses très intéressantes conclusions sur la décision *Société Valterra*, qui nous paraissent faire le tour du sujet, Gilles Pellissier indiquait qu'il n'était « pas loin de penser qu'une défense qui se limite à contredire les moyens ne soulève pas, à proprement parler, de moyens qui méritent d'être analysés en détail ». Nous souscrivons sans réserve à cette opinion et serons même un peu plus radical dans son expression : une argumentation qui, en défense, se borne à réfuter le bien-fondé d'un moyen présenté en demande ne constitue pas un « moyen ». La meilleure preuve en est que le juge qui, en l'absence de cette argumentation de défense, écarte comme non fondé le moyen présenté en demande ne soulève lui-même aucun moyen – il se borne à donner au moyen présenté en demande la réponse qu'il appelle. Nous répugnons à imposer aux juridictions une obligation d'analyser ce qui s'apparente, en réalité, à une simple argumentation. Même en admettant que cette obligation soit satisfaite par une formule globale, elle nous paraît inutilement formaliste. Il nous semble suffisant de limiter cette exigence d'analyse de l'argumentation présentée en défense aux éléments qui, au-delà de la réfutation pure et simple des moyens en demande, apportent des éléments nouveaux – notamment l'invocation d'une fin de non-recevoir, d'une prescription ou encore, celle d'une exception d'illégalité de la règle dont la méconnaissance est alléguée[3].

Un second terrain de réponse est possible. Lui aussi avait déjà été exploré par Gilles Pellissier dans les conclusions précitées. Il ne vous aura pas échappé que l'argumentation que les appelants reprochent au tribunal administratif de n'avoir pas analysée correspond à la réponse à un autre grief que celui que le tribunal a accueilli pour annuler les opérations électorales. Le tribunal ayant fait jouer l'économie de moyens, il n'a pas examiné ce grief tiré d'une atteinte à la neutralité du scrutin. Il n'avait donc pas, *a fortiori*, à se pencher sur l'argumentation opposée en défense à ce grief. D'une certaine façon, cette argumentation devenait inopérante au regard des motifs retenus par le jugement. Toutefois, si cela dispensait assurément le tribunal d'y répondre, il est un peu moins évident d'affirmer, au regard de votre jurisprudence, qu'il pouvait pour cette raison ne pas l'analyser (voyez, affirmant l'exigence de faire état des moyens même inopérants, CE 18 juin 1969, Sieur G…, n° 69666, au Recueil p. 321[4] – précisons qu'il s'agissait dans cette affaire de moyens en demande). Mais là aussi nous rejoignons la position que défendait Gilles Pellissier : s'agissant d'une telle argumentation de défense, la balance entre les contraintes que représente pour la juridiction sa

[3] Et nous aurions aussi tendance à y ranger une argumentation tendant à démontrer l'inopérance du moyen présenté en demande – par exemple parce que le texte invoqué est inapplicable au litige.
[4] Cette exigence ne s'applique pas aux ordonnances de référé : CE 17 décembre 2008, M. Z…, n° 316411, aux tables du Recueil.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

mention et l'intérêt que peuvent y trouver les parties et le juge supérieur penche en faveur d'un allègement de cette contrainte formelle. Dans l'hypothèse où la juridiction accueille un des moyens soulevés en demande, il nous semble en effet absolument inutile de lui imposer d'analyser, fût-ce globalement, l'argumentation opposée en défense aux autres moyens de la requête – alors même que, par l'effet de l'économie de moyens, on n'en trouvera pas non plus la moindre trace, en principe, dans les motifs de sa décision.

Par ces motifs nous concluons au rejet de l'ensemble des conclusions dont vous êtes saisi.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.