N° 383286
M. L... et autres

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies
Séance du 15 avril 2015
Lecture du 6 mai 2015

CONCLUSIONS

Mme Emilie BOKDAM-TOGNETTI, rapporteur public

Tevaitoa, la plus peuplée des quatre communes associées de la commune de Tumaraa, située sur Raiatea, dans les îles Sous-le-Vent, n'a pas seulement été le théâtre de la bataille finale de la guerre de Raiatea en 1897 : elle est aussi depuis mars 2014 l'enjeu de l'affrontement contentieux et politique entre M. E...L... et plusieurs de ses colistiers de la liste « Te Aho Api No Tumaraa » et les élus de la liste « Tapura Amui no Tumaraa » menée par le maire sortant de Tevaitoa, M. C...K..., et qui vous offrira l'occasion de préciser, au regard de l'office du juge de l'élection, les conséquences à tirer d'un grief invoquant une méconnaissance du principe d'impartialité affectant la composition de la commission administrative chargée de la révision des listes électorales.

A l'issue des opérations électorales qui se sont déroulées les 23 et 30 mars dans la commune de Tumaraa au scrutin majoritaire plurinominal avec possibilité de panachage, les quatorze sièges à pouvoir dans la commune associée de Tevaitoa ont été attribués à la liste du maire sortant. L'écart des voix avec la liste de M. L... s'établit, selon que regarde le différentiel de voix entre le premier non élu de cette liste et le dernier élu de la liste de M. K... ou l'écart moyen entre les deux listes, respectivement à 26 voix (soit 2 % des suffrages exprimés) ou 50 voix (soit 4%). Leur protestation tendant à l'annulation de ces opérations ayant été rejetée par le tribunal administratif de la Polynésie française par un jugement du 30 juin 2014, M. L... et six de ses colistiers font appel de ce jugement devant vous.

A l'appui de leur protestation, ils soulèvent un grief tiré de ce que la composition de la commission administrative chargée de la révision de la liste du bureau de vote n° 2 de Tevaitoa a méconnu le principe d'impartialité du fait de la présence, en tant que délégué du président du tribunal de grande instance, de l'épouse du maire sortant, et de ce que, eu égard au faible écart de voix, cette irrégularité justifierait l'annulation des élections.

Le tribunal avait écarté ce grief au motif « *qu'il n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier l'opportunité de la désignation par le président du tribunal de première instance de son délégué membre de la commission administrative* ». Précisons d'emblée que, si nous vous proposerons également d'écarter ce grief, nous pensons que vous ne pourrez le faire que par une motivation et un raisonnement différents.

En vertu de l'article L. 17 du code électoral, une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote par une commission administrative constituée pour chacun de ces

bureaux et composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet, ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du TGI.

Dans les précédents dont vous avez eu à connaître, les irrégularités de composition de la commission électorale alléguées tenaient essentiellement à l'absence d'un membre lors des séances de travail (v. par ex. CE, 14 janvier 2002, *Elections municipales de Lamazières-Basse*, n° 236041, T. p. 732) ou à la participation aux travaux d'une quatrième personne (v. par ex. CE, 30 janvier 2002, *Elections municipales de Tourtoirac*, n° 23632).

Le seul précédent se rapprochant de celui qui vous est soumis aujourd'hui que nous ayons trouvé est votre décision du 16 novembre 1977, *S... et autre (élections municipales de Coussa)*, inédite au Recueil, dans laquelle vous avez jugé, pour écarter un moyen tiré de l'irrégularité de la composition de la commission administrative, que sa composition était conforme aux dispositions de l'article L. 17 du code électoral, que la circonstance que la personne désignée par le président du TGI ait occupé les fonctions de secrétaire de la mairie ne faisaient pas obstacle à une telle désignation et qu'« aucun texte n'exige que les membres de la commission ne soient pas liés entre eux par un lien de parenté ». En ce qu'elle juge qu'aucune disposition du code électoral ne fait obstacle à ce que le président du TGI désigne comme délégué le secrétaire de mairie de la commune, cette décision a été confirmée par une autre décision du 2 mars 1984, *Elections municipales de Véro*, n° 53708, également inédite.

S'il est certain que, comme le relève la décision *S...* du 16 novembre 1977, aucun texte n'interdit que les membres de la commission administrative soient liés par des liens familiaux, et s'il est constant qu'en l'espèce, l'épouse de M. K... avait été désignée par le président du TGI, de sorte que la commission administrative de révision des listes électorales du bureau de vote n° 2, qui a ainsi réuni M. K..., maire de Tevaitoa, Mme P... son épouse, déléguée du président du TGI, et Mme F..., délégué de l'administration, avait été composée conformément aux dispositions de l'article L. 17 du code électoral, il nous semble que vous ne pouvez vous arrêter à ce constat. Encore faut-il qu'aucun principe invoqué par les protestataires ne conduise à regarder la composition de la commission comme entachée d'irrégularité.

Le principe d'impartialité, qui constitue un principe général du droit s'appliquant à tous les organismes administratifs (par ex. CE Section 30 décembre 2010, *société M6*, n° 338273, au Rec.), nous semble devoir, eu égard à ses missions et à sa composition, s'appliquer à cette commission. En effet, à la différence de certaines commissions administratives consultatives dont la composition vise précisément à garantir la présence de représentants d'intérêts collectifs déterminés (v. par exemple, s'agissant de la commission consultative des communications électroniques, CE 3 août 2011, n° 337740, *Syndicat national des installateurs en radiotélécommunications*, T. pp. 740-749-818-1059), ou à la différence des commissions municipales dont la composition doit refléter les différentes tendances politiques (v. par ex. CE, 20 novembre 2013, *Commune de Savigny-sur-Orge*, n° 353890 353891, aux Tables ou CE, 26 septembre 2012, *Commune de Martigues*, n° 345568, T. p. 602), la composition de la commission administrative chargée de la révision des listes vise précisément à garantir la sincérité, donc l'absence de biais partisan, des opérations de révision, ainsi que vous l'avez jugé dans votre décision d'Assemblée du 3 février 1989, *maire de Paris*, n° 104680, p. 47 et dans votre décision du 23 novembre 1998, *Maire de Gélaucourt*, n° 187564, T. p. 917-1107.

Selon une typologie désormais familière à votre jurisprudence, vous distinguez l'impartialité objective, qui s'attache aux fonctions exercées, et dont la violation se traduit par l'existence, s'agissant de fonctions de type juridictionnel, d'un préjugement de l'affaire, et l'impartialité subjective, qui s'attache à l'homme ou à la femme, à son comportement, ses convictions profondes et sa personnalité, et dont la méconnaissance se traduit, quant à elle, par l'existence d'un préjugé favorable ou défavorable. Ainsi, des liens familiaux entre un candidat et un membre du jury d'un concours constituent un motif de disqualification de ce dernier (v. pour l'ex-mari d'une candidate : CE, 10 février 1995, *R...*, T. pp. 821-851). Par ailleurs, vous appliquez la théorie des apparences, selon laquelle il n'est pas nécessaire que la personne dont la neutralité est en cause ait effectivement été biaisée pour que le principe d'impartialité soit méconnu : il suffit que les apparences jettent une suspicion ou un doute légitime sur sa neutralité.

La participation en tant que délégué du président du TGI de la femme du maire aux travaux de révision des listes électorales du bureau de vote d'une commune, commission dont est par ailleurs membre de droit le maire lui-même, méconnaît-elle en principe les exigences qui s'attachent au principe d'impartialité, notamment au regard de la théorie des apparences ?

La réponse nous paraît positive. Il ne s'agit évidemment pas de faire crédit aux préjugés selon lesquels une femme ne pourrait voter que comme son mari, mais de constater que la présence du conjoint du maire est, compte tenu des liens personnels qui les unit, de nature à faire naître une suspicion sur l'existence d'un biais dans les travaux de la commission conduisant à favoriser tel courant politique en fonction de l'appartenance du maire mais aussi de l'entente des époux.

Faut-il, pour autant, en tirer des conséquences automatiques et juger que la procédure suivie par la commission doit, dès lors, être regardée comme entachée d'une irrégularité justifiant l'annulation de l'ensemble des opérations électorales ?

S'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la régularité d'inscriptions d'électeurs déterminés sur la liste électorale lorsque ces inscriptions ont été effectuées ainsi qu'il est prévu à l'article L. 17, le juge de l'élection est toutefois compétent pour apprécier, lorsqu'il est saisi d'un grief en ce sens, si des irrégularités commises lors de l'établissement de la liste ont constitué des manœuvres susceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin (CE, Section, 5 juin 1972, *Elections municipales du Blanc*, p. 414).

Par ailleurs, le juge administratif est compétent pour connaître de griefs qui ne le conduisent pas à apprécier la régularité d'inscriptions déterminées mais sont relatifs à la régularité de la procédure suivie par la commission pour dresser la liste électorale, tels des griefs touchant à sa composition (CE 18 juin 1980, *Elections cantonales de Briançon Nord*, p. 278).

Votre jurisprudence sur ce point ne nous paraît toutefois pas parfaitement cohérente.

En effet, la plupart de vos décisions constatent l'irrégulière composition de la commission, puis relèvent, tantôt les inscriptions ou radiations réalisées à tort par la commission (v. CE, 26 mai 1978, *Elections municipales de Lettret*), tantôt – ce qui relève d'une approche différente – le nombre des ajouts et retranchements opérés par la commission sans prendre parti sur leur caractère erroné ou non (CE 8 juillet 1992, *Elections cantonales*

partielles de Saint-Denis de La Réunion), avant d'en déduire que, eu égard à l'écart des voix, il y a lieu d'annuler l'élection. Dans une décision du 6 février 1984, *Elections municipales de Bresnay*, inédite, vous avez jugé que si untel avait siégé dans la commission en qualité de délégué désigné par le président du TGI alors que ce dernier avait désigné comme son délégué une autre personne, cette irrégularité ne pouvait être regardée comme ayant été de nature à altérer la sincérité du scrutin, dès lors qu'aucune manœuvre n'était alléguée, et qu'il n'était pas établi que les électeurs ayant participé à l'élection contestée auraient été inscrits ou maintenus à tort.

Toutefois, d'autres décisions constatent seulement que la commission a siégé en composition irrégulière avant d'en déduire que, eu égard au faible écart des voix, cette irrégularité a été de nature à altérer les résultats du scrutin (CE, 18 juin 1980, *Elections cantonales de Briançon-Nord*; CE, 15 mai 2009, *Elections municipales de Goussainville*). Or nous voyons mal, dès lors qu'elles ne recherchent pas à quels agissements précis la commission s'est livrée, à quelle aune elles peuvent comparer l'écart des voix pour apprécier s'il y a lieu d'annuler l'élection.

Deux façons de tirer les conséquences d'une irrégularité affectant la composition de la commission nous semblent pouvoir être envisagées - aucune, avouons-le, ne nous paraissant entièrement satisfaisante.

Soit l'on considère que, eu égard à l'objectif de garantir la sincérité des listes électorales qu'a poursuivi le législateur en instituant la commission, une irrégularité dans la composition de celle-ci telle que l'absence d'un membre ou la présence d'une quatrième personne est un vice affectant toute la liste électorale en faisant peser sur cette liste une suspicion générale d'insincérité, et non pas uniquement sur les modifications positives apportées par la commission lors de ses travaux. Dans cette perspective, une telle irrégularité devrait entraîner l'annulation des opérations électorales, quel que soit l'écart des voix et quels que soit le nombre des retranchements ou additions effectués. Mais si une telle approche peut sembler chimiquement pure et d'une logique apparemment imparable, les conséquences systématiques et radicales qu'elle tire d'une irrégularité de composition nous semblent éloignées de l'office traditionnel du juge de l'élection, en ce qu'elles conduisent à annuler automatiquement pour irrégularité une élection alors même que les listes électorales ont pu être dressées sincèrement et que les résultats du scrutin ont pu, dès lors, n'être aucunement affectés.

Soit l'on estime que, le juge de l'élection n'ayant en principe pas à remettre en cause les inscriptions sur les listes électorales dont il appartient au seul juge judiciaire de connaître, son office étant uniquement d'apprécier l'existence d'agissements ayant pu fausser la sincérité du scrutin, il ne peut tirer de conséquences automatiques d'un vice affectant la composition de la commission mais doit rechercher ce que cette commission a fait effectivement, puis mettre en regard de l'écart des voix le nombre de retranchements, de maintiens ou de radiations opérés à tort pour voir s'il y a lieu d'annuler l'élection. Deux approches seraient alors envisageables. L'une, qui apparaît la plus fréquente dans votre jurisprudence, consisterait à tenir compte de tous les agissements erronés de la commission, même ne révélant pas l'existence d'une manœuvre. Mais on peut s'interroger sur la cohérence d'une telle solution : pourquoi, dans l'hypothèse d'une commission irrégulièrement composée, le juge de l'élection pourrait-il connaître d'inscriptions irrégulières mais non constitutives de manœuvres, dont il ne peut en principe pas tirer de conséquences en temps normal ? Suffit-il de considérer que,

dans un tel cas, la révision ne peut être regardée comme ayant été faite par la commission prévue à l'article L. 17, alors pourtant qu'une irrégularité de composition ne conduira pas le juge judiciaire à se déclarer incompétent ? L'autre façon de procéder serait de tenir compte uniquement des agissements irréguliers commis par la commission et caractérisant des manœuvres, comme dans votre décision du 16 février 1990, *Elections municipales d'Oust*, aux Tables. Mais l'intérêt d'avoir ouvert la porte à un grief tiré de l'irrégulière composition de la commission administrative serait alors nul, puisque le juge de l'élection tire les conséquences d'agissements de la commission constitutifs de manœuvres ayant altéré la sincérité du scrutin, même en cas de commission régulièrement composée.

Des deux approches évoquées, celle qui ne se contente pas de constater que la composition fixée à l'article L. 17 n'a pas été respectée mais examine aussi la régularité des agissements de la commission, voire recherche s'ils ont constitué des manœuvres, avant de les mettre en regard de l'écart des voix, nous paraît la plus conforme à l'office du juge de l'élection.

Dans le cas d'un grief tiré d'une composition de la commission qui méconnaîtrait le principe d'impartialité – qu'il s'agisse d'un délégué entretenant des liens personnels étroits avec le maire ou un opposant politique à celui-ci, ou encore d'une personne engagée politiquement et dont les convictions sont notoirement connues –, y a-t-il lieu de raisonner exactement de cette façon ou convient-il de développer une approche spécifique ?

La situation est en effet différente de celle dans laquelle M. X a siégé à la place de M. Y ou dans laquelle M. Z était absent, configuration où, si les membres qui ont effectivement siégé à la commission se sont correctement comportés et ont bien fait leur travail, la commission a alors rempli sa mission de garantir la sincérité des listes électorales.

Tout d'abord, il nous semble que, en raison de l'office du juge de l'élection, vous ne pourrez vous contenter, pour accueillir un grief invoquant la méconnaissance du principe d'impartialité, d'une simple méconnaissance de la théorie des apparences.

Il est vrai que, d'une certaine façon, le juge de l'élection est sans cesse en train de tirer les conséquences d'apparences, dès lors qu'il lui appartient d'apprécier si une manœuvre a été susceptible d'altérer la sincérité du scrutin compte tenu de l'écart des voix, sans être jamais certain que cette manœuvre a effectivement affecté le comportement des électeurs et que, n'eût-elle pas eu lieu, le résultat de l'élection aurait été différent. Mais il ne s'agit jamais de simples présomptions non étayées ou de fantômes éthérés : le juge se fonde sur des faits précis, des chiffres, des constats, qui ne permettent plus de regarder la sincérité du scrutin comme ayant été garantie, et qui le conduisent à faire usage de ce pouvoir exorbitant dans une démocratie qu'est l'annulation du résultat du suffrage universel.

Dès lors, il nous semble que, pour que le juge de l'élection accueille un grief tiré de ce que la présence du conjoint du maire au sein de la commission a entaché la composition et les travaux de celle-ci de partialité, le protestataire doit produire des éléments concrets de nature à laisser penser que le principe de neutralité n'a effectivement pas été respecté et que ces travaux ont bel et bien été entachés d'un biais.

A cet égard, de simples propos tenus par l'intéressé ne sauraient suffire, s'ils ne se sont pas traduits, en fait, par des inscriptions ou radiations biaisées constitutives de manœuvres : il faut que soit établi que des radiations, maintiens ou additions ont non

seulement été opérés à tort mais qu'ils ont favorisé le courant politique du maire, permettant ainsi de penser que, compte tenu de la présence de l'épouse du maire, ces irrégularités traduisent l'absence de neutralité de la commission et sont constitutives d'une manœuvre.

Soit les agissements ainsi constatés devraient ensuite être mis en regard de l'écart des voix, pour apprécier s'ils sont de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin. Soit, lorsque le manquement à l'impartialité est établi s'agissant de certaines radiations ou inscriptions, on pourrait considérer qu'il affecterait toute la liste sur laquelle il jetterait un soupçon d'insincérité, de sorte qu'il justifierait d'annuler les opérations électorales quels que soient l'écart des voix et le nombre de retranchements ou d'ajouts opérés.

Vous n'aurez pas nécessairement à vous prononcer sur ce dernier point aujourd'hui, mais nous pensons que, si vous deviez le faire, il vous faudrait retenir la première solution mettant en regard les manœuvres constatées et l'écart des voix. Nous sommes consciente de ce qu'une telle approche reviendrait à vider en grande partie de sa portée, au stade du contentieux de l'élection, le principe d'impartialité et de ce qu'elle ferait, en outre, peser une charge sur les épaules du protestataire, qui ne pourrait se contenter d'invoquer les liens personnels unissant un membre de la commission à tel ou tel candidat mais devrait apporter des faits précis concernant de nombreuses inscriptions ou radiations de nature à caractériser une manœuvre pour obtenir l'annulation. Mais cette gêne doit, selon nous, être relativisée. D'une part, en effet, le principe d'impartialité (y compris la théorie des apparences) nous paraît devoir jouer pleinement devant le juge de l'excès de pouvoir saisi par le préfet en vertu de l'article L. 20 du code électoral. D'autre part, dans l'approche proposée, la présence d'une personne pouvant être légitimement soupçonnée de vouloir favoriser tel courant politique, compte tenu de ses liens personnels ou de ses convictions notoires, ne serait nullement un élément neutre, mais un indice crédibilisant l'existence d'une manœuvre lorsqu'il s'ajoute au constat de modifications irrégulières opérées par la commission au profit d'un courant politique. L'existence d'une manœuvre étant toujours difficile à établir, l'invocation devant le juge électoral de la partialité d'un membre de la commission présenterait ainsi une réelle utilité.

En l'espèce, la seule présence de la femme du maire ne saurait suffire, compte tenu de ce que nous vous avons exposé, à établir que les travaux de la commission auraient été entachés de partialité. Or les critiques que les requérants formulent s'agissant des modifications apportées à la liste ne nous semblent pas devoir conduire à accueillir le grief tiré d'une méconnaissance du principe d'impartialité ni établir l'existence de manœuvres.

En effet, il est soutenu que la liste comporterait au moins 8 inscriptions irrégulières de personnes n'étant ni habitantes de la commune ni inscrites au rôle des contributions et qui auraient toutes donné procuration à des partisans de M. K.... Mais d'une part, contrairement au grief esquissé sur ce point, le tribunal a suffisamment motivé son jugement en estimant que ces inscriptions ne suffisaient pas à établir l'existence d'une manœuvre d'une ampleur telle qu'elle puisse être considérée comme ayant altéré la sincérité du scrutin. D'autre part, si les écritures comportent des détails de noms et d'adresses, l'attribution de procurations à des partisans de M. K... n'est pas établie, et seule l'irrégularité d'une inscription est étayée par des pièces au dossier. S'il est aussi soutenu que les radiations d'au moins 4 électeurs auraient été irrégulières car intervenues sans que les personnes concernées aient été informées, il s'agissait notamment de personnes dont on pouvait s'interroger sur le point de savoir si elles avaient toujours leur domicile réel à Tevaitoa et rien au dossier ne permet de nourrir l'affirmation

selon laquelle il s'agirait de la manifestation d'un biais hostile aux partisans de M. L... et d'une manœuvre.

S'il est aussi soutenu que les travaux de la commission seraient entachés d'irrégularité en raison de la double inscription de 11 personnes sur la liste électorale de Tumaraa et sur la liste électorale d'autres communes, d'une part, la seule circonstance de telles doubles inscriptions ne suffit pas à démontrer que l'inscription de ces électeurs sur les listes de la commune de Tevaitoa serait irrégulière ni qu'elle serait constitutive d'une manœuvre, et d'autre part, l'existence d'un double vote n'est pas établie.

Dès lors, vous écarterez tant le grief tiré d'une méconnaissance du principe d'impartialité dans la procédure suivie devant la commission, que ceux tirés de ce que des manœuvres et irrégularités dans l'établissement de la liste auraient altéré la sincérité du scrutin.

Les autres griefs ne vous retiendront pas.

Il est soutenu que la procuration donnée par un électeur acquis à la liste de M. L... a été déclarée non reçue par la mairie, tandis qu'une autre, signée le même jour devant la même autorité, pour un mandataire partisan de M. K..., aurait été remise à son destinataire. Mais nous peinons à y voir une manœuvre établie. Et quand bien même, cette circonstance ne saurait, compte tenu de l'écart des voix, avoir influé sur les résultats du scrutin.

Il est également soutenu que M. L... a été empêché de voter au nom de M. S... alors qu'il était muni d'une procuration régulière. Il est vrai que le procès-verbal porte trace d'une observation à ce sujet. Toutefois, même en le tenant pour établi, cet incident, qui n'a porté que sur une voix, n'a pas davantage été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Il est ensuite fait état de ce que de nombreuses personnes favorables à la liste de M. L... et titulaires de procurations régulières auraient été empêchées de voter pour leur mandant. Pour être recevable, un grief relatif aux votes par procuration doit toutefois préciser les noms des électeurs dont les suffrages sont en cause (CE, 18 novembre 1977, *Élections municipales de Viggianello*, T. p. 838). Or comme l'a relevé le tribunal, aucune précision n'est apportée sur l'identité de ces électeurs.

Quant au grief tiré de ce que les nombreuses procurations établies au profit des membres de la liste de M. K... révéleraient des manœuvres de nature à altérer la sincérité du scrutin, il est dénué, ainsi que l'a relevé à juste titre le tribunal, de toute précision.

Enfin, le dernier groupe de griefs porte sur l'existence de pressions sur les électeurs. Il est soutenu que le directeur de l'entreprise de construction chargée de la réfection de la salle omnisport aurait fait pression sur son employé M. T... afin qu'il vote pour la liste de M. K.... Contrairement à ce qu'a jugé le tribunal, il ressort de la liste électorale du bureau de vote n° 2 de Tevaitoa que M. M... T... a bien la qualité d'électeur de la commune. Mais les protestataires se bornent à fournir un témoignage indirect d'une personne qui affirme avoir entendu M. T... se plaindre de pressions. En tout état de cause, même à la supposer avérée, une telle pression n'a pu altérer la sincérité du scrutin compte tenu de l'écart des voix.

S'agissant des autres allégations de pressions, dont le tribunal a regardé l'existence comme non établie, la protestation n'apporte aucune critique du jugement sur ce point, pas

davantage d'ailleurs que sur la présence au sein de la composition du bureau de vote n° 1 de proches du maire, qui était brièvement évoquée dans les écritures de première instance.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.