

N° 385948, 385949, 386089, 386102 et 386176
Elections municipales de Woippy

7^{ème} et 2^{ème} sous-sections réunies

Séance du 4 mai 2015
Lecture du 13 mai 2015

CONCLUSIONS

M. Bertrand DACOSTA, Rapporteur public

Woippy est une commune d'environ 13 000 habitants, située dans le département de la Moselle. Au premier tour des élections municipales, le 23 mars 2014, la liste conduite par M. G..., maire sortant et sénateur, a recueilli 57,89 % des suffrages exprimés et a emporté 27 des 33 sièges du conseil municipal. Les trois autres listes en présence se sont réparties le reste des suffrages. Les opérations électorales ont fait l'objet de trois protestations, présentées respectivement par Mme B., tête d'une liste « divers droite » ayant obtenu 14,16 % des voix, Mme Z... et M. J..., tous deux candidats sur une liste « divers gauche ».

Le tribunal administratif de Strasbourg a estimé fondés certains des griefs dont il était saisi.

Il a considéré, en premier lieu, que M. G... n'avait pas respecté les dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral, qui prohibe les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité intéressée par le scrutin à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois des élections. Est en cause la diffusion gratuite par la commune à l'ensemble des habitants d'un exemplaire du « Républicain lorrain » en date du 18 décembre 2013 auquel était joint un supplément mettant en valeur sous la forme d'un éditorial intitulé « venez vivre à Woippy » le dynamisme de la ville au travers de son offre de services publics, avec deux photos de M. G... lors d'inaugurations.

Il a également estimé que l'intéressé avait méconnu les règles relatives au financement des campagnes électorales, à plusieurs titres.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avait approuvé le compte de campagne de M. G..., après réformation, en l'établissant à 11 874 euros en dépenses et à 11 919 euros en recettes, le plafond étant fixé à 19 627 euros.

Le tribunal administratif a ajouté en dépenses le coût d'achat du numéro du « Républicain lorrain », pour 7 150 euros, ainsi, pour 4 030 euros, que le coût d'impression d'un fascicule intitulé « Dossier vérité », au motif que ce document, largement diffusé dans la commune, était exclusivement destiné à démontrer la probité de M. G... au regard de procédures pénales en cours le concernant et à dénoncer de façon très polémique les agissements qui auraient été dirigés contre lui par des personnalités locales, dont Mme B....

Le premier juge a également relevé que M. G... avait utilisé, pour ses tracts électoraux, des clichés photographiques partiellement puisés dans la photothèque municipale, sans toutefois être en mesure d'en chiffrer le coût.

Au terme des ces constats, le tribunal administratif a donc considéré que le montant des dépenses réellement exposées s'élevait à 23 054 euros, soit un dépassement du plafond « *de l'ordre de 15 %* » (en réalité 17,46 %). Il a également mis en exergue le fait qu'une partie des dépenses (la diffusion du supplément au « *Républicain lorrain* » et l'utilisation de photographies appartenant à la municipalité) avaient été prises en charge par la commune, en méconnaissance de l'article L. 52-8.

Compte tenu du très important écart des voix (la liste arrivée en deuxième position ayant obtenu 20 % des suffrages), le tribunal a rejeté les conclusions tendant à l'annulation du scrutin.

Il a également jugé que les manquements commis par M. G... ne pouvaient être regardés comme d'une particulière gravité au sens de l'article L. 118-3 du code électoral : il n'a donc pas prononcé son inéligibilité.

En revanche, il a estimé que le compte de campagne devait être rejeté, ce qui l'a conduit à juger que M. G... n'avait droit à aucun remboursement de ses frais de campagne par l'Etat.

* * *

Vous avez été saisis de cinq requêtes. Trois d'entre elles émanent des auteurs des protestations. L'une a été présentée par M. G.... Une cinquième requête a enfin été formée par M. M..., intervenant en première instance au soutien de la protestation de Mme B.... Ce dernier a été informé, par application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que sa requête d'appel était susceptible d'être jugée irrecevable, l'article L. 250 du code électoral n'ouvrant un recours au Conseil d'Etat contre la décision du tribunal administratif qu'aux « *parties intéressées* ». Vous n'aurez pas à vous prononcer sur cette question, car M. M... s'est en définitive désisté. Les requêtes formées par les autres protestataires sont, contrairement à ce que soutient M. G..., parfaitement recevables, au regard des exigences de l'article R. 411-1 du CJA.

Si les requêtes d'appel de Mmes B... et Z... et de M. J... maintiennent, formellement, leurs conclusions tendant à l'annulation des opérations électorales, l'essentiel du débat porte sur le compte de campagne de M. G... et sur les conséquences qu'il convient d'en tirer quant à son éligibilité. M. G..., pour sa part, vous demande d'annuler le jugement en tant qu'il a fixé à zéro euro le montant du remboursement par l'Etat, ce qui le conduit, lui aussi, à contester, mais dans l'autre sens, l'analyse effectuée par le tribunal quant au compte de campagne.

Certains griefs repris en appel sont étrangers à cette problématique. Tel est le cas de celui relatif à la diffusion d'une lettre anonyme injurieuse envers Mme B... ; encore celle-ci demande-t-elle la réintégration du coût correspondant dans le compte de campagne. Mais, sur

ce point, le tribunal a jugé qu'il ne résultait pas de l'instruction que les lettres anonymes dont les protestataires faisaient état auraient été le fait de la liste menée par M. G... et cette appréciation n'est pas utilement remise en cause devant vous.

De même, le tribunal a pu à juste titre écarter comme non assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé l'invocation d'irrégularités qui auraient été observés dans les bureaux de vote n° 3 et 5.

Un autre grief présente une nature « mixte » : la méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral.

Le supplément au « Républicain lorrain » distribué gratuitement aux habitants de la commune est un document de quatre pages, grand format, présentant le calendrier des événements devant avoir lieu à Woippy en 2014. Ce n'est pas une innovation de décembre 2013 : il ressort des pièces du dossier que cette pratique remonte au moins à 2009. Ce n'est pas non plus un privilège accordé à la seule commune de Woippy : d'autres communes du département en bénéficient. M. G... fait valoir que, les années précédentes, figurait un éditorial signé de sa main, avec une photographie le représentant. Cette fois-ci, l'éditorial n'est pas signé et n'est pas accompagné d'une photographie. Il met toutefois en relief l'attractivité de la commune, en évoquant certains aménagements récents, en tout cas postérieurs à 2001, date de la première élection de M. G.... Mais il ne mentionne pas son nom. Par ailleurs, le supplément comporte deux mini-articles relatifs à l'inauguration, en novembre 2013, de « magasins solidaires » et d'une « résidence seniors », avec photographies du maire coupant un ruban et, dans l'un des deux cas, une référence dans le texte à son action (il est indiqué que les magasins solidaires ont été « *souhaités par le sénateur-maire, F... G..., dans le cadre du volet social de la politique de la ville* »).

On peut sans doute hésiter. Ce qui emporte finalement notre conviction, dans un sens contraire à celui du jugement attaqué, c'est que le document incriminé est publié chaque année et que son contenu se situe clairement en retrait par rapport à ceux des années précédentes. Il n'est pas non plus contesté que sa diffusion à l'ensemble de la population présente un caractère habituel. Nous vous invitons donc à juger qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, d'une pratique tombant sous le coup de l'interdiction prévue par le second alinéa de l'article L. 52-1. Cette seule circonstance ne suffit pas à exclure qu'une partie de son coût doive être réintégrée dans le compte de campagne (cf. par exemple CE, Section, 10 juillet 1990, Elections cantonales de Chamonix Mont-Blanc, p. 285). Mais, ici, l'action personnelle de M. G... n'est que marginalement mise en valeur et nulle allusion n'est faite à son programme.

Vous reformerez donc, dans cette mesure, le jugement attaqué.

Qu'en est-il des autres griefs ?

Commençons par le « Dossier vérité », dont le coût a été imputé au compte de campagne par le tribunal administratif à hauteur de 4 030 euros. Ce document présente la version des faits de M. G..., dans le conflit qui l'oppose depuis de nombreuses années à M. A..., autre sénateur de la Moselle, et attaque au passage Mme B.... Nul ne conteste que sa

réalisation et sa diffusion aient été, au départ, pris en charge par le Sénat, l'institution finançant les documents établis par les sénateurs et liés à l'exercice de leur mandat. M. G... soutient que ce document n'a pas été diffusé auprès des électeurs de Woippy. Les protestataires affirment, eux, que cette diffusion a été massive et qu'elle a été financée par le Sénat ; ils veulent, d'une part, la réintégration d'un montant supplémentaire et d'autre part et surtout, que vous sanctionniez une méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral contrairement au tribunal administratif, qui a considéré qu'aucun élément suffisamment étayé ne permettait de caractériser un éventuel recours aux moyens du Sénat s'agissant des documents de propagande directement adressés aux électeurs de Woippy. Les pièces du dossier (attestations, photographies) nous amènent à vous proposer de confirmer le jugement, s'agissant de la diffusion du document à Woippy. Par ailleurs, il n'y a pas lieu, au vu des abondants échanges entre les parties, de revenir sur l'appréciation du tribunal quant au montant et à l'absence de certitude sur l'existence d'un financement public pour le tirage distribué aux habitants.

La question est plus délicate s'agissant de l'utilisation, à des fins de propagande électorale, de clichés photographiques détenus par la commune. Il n'est pas sérieusement contesté que M. G... a utilisé des photographies qui avaient déjà illustré des documents municipaux et il est peu crédible que ces photographies aient toutes été prises par des personnes privées ou des élus... Vous avez déjà jugé qu'une telle utilisation constitue un avantage au sens de l'article L. 52-8, sauf si elle a donné lieu au versement d'un prix non manifestement sous-évalué (CE, 29 janvier 1997, Elections municipales de Caluire-et-Cuire, n° 176796 ; CE, 9 octobre 2002, Elections municipales de Nice, p. 336 ; CE, 11 juin 2009, Elections municipales de Givors, n° 321573). Cela vous a conduit à retenir parfois des sommes relativement importantes. En revanche, dans une décision du 31 juillet 2009, Elections municipales de Bernay (n° 321836), vous avez jugé que des photographies prises par des agents du service de la communication de la ville, dans le cadre normal de leur activité, sans valeur artistique particulière et mises à disposition par simple transfert numérique, pouvaient être chiffrées à quelques euros l'unité. Il faut toutefois prendre garde que l'avantage en nature ne tient pas seulement au coût de mise à disposition, qui tangente zéro s'agissant de clichés numériques, mais doit intégrer aussi le coût de réalisation (ou le coût ainsi évité par le candidat). Le tribunal administratif a estimé que le chiffrage était impossible. De fait, l'exercice est pour le moins délicat. Mme B... évoque un chiffre de 5 000 euros, Mme Z... 12 400... 40 à 50 clichés sont concernées. On ne sait pas s'ils ont été pris à l'occasion d'autant de reportages ou s'ils ont été partiellement regroupés. Un coût unitaire de 100 à 120 euros est allégué par Mme B... et M. Z.... L'avantage peut, au vu de ces éléments, être évalué à un montant de quelques milliers d'euros, en tout cas pas plus de 5 000 euros.

S'agissant des derniers griefs, il n'y a pas lieu, selon nous, d'infirmier le jugement. Le tribunal administratif a jugé à bon droit que le « *compte-rendu de mandat* » diffusé par M. G... en tant que sénateur ne pouvait être regardé, en l'espèce comme un élément de propagande électorale dans la perspective des élections municipales. Il a pu, de même, exclure des dépenses électorales les frais d'avocat engagés par la municipalité dans des contentieux relatifs à la réformation des listes électorales. Le grief tiré d'une sous-estimation globale des dépenses de campagne, et notamment du coût de réalisation d'une brochure intitulée « Le grand livre de Woippy » n'est pas suffisamment étayé.

Si vous nous suivez, les frais de campagne de M. G... doivent être évalués à une somme d'au moins 11 874 + 4 030, soit 15 904 euros, auxquels il convient d'ajouter l'avantage lié à la mise à disposition des clichés photographiques ; en retenant l'estimation la plus élevée, on parvient à un dépassement du plafond de 20 904 – 19 627 euros, soit 1 277 euros, représentant donc 6,5 %.

Les montants ainsi réintroduits dans le compte de campagne, le dépassement éventuel du plafond et la méconnaissance de l'article L. 52-8 doivent vous conduire à confirmer le rejet du compte et, par suite, l'absence de droit à remboursement par l'Etat.

Reste la question de l'inéligibilité. S'agit-il d'un manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales, au sens de l'article L. 118-3, c'est-à-dire d'un manquement caractérisé à une règle substantielle relative au financement des campagnes électorales et présentant un caractère délibéré, étant précisé qu'en cas de manquement aux dispositions de l'article L. 52-8, il convient, en outre, de tenir compte de l'importance de l'avantage ou du don irrégulièrement consenti et de rechercher si, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, il a été susceptible de porter atteinte, de manière sensible, à l'égalité des candidats (cf. CE, Ass., 4 juillet 2011, Elections régionales d'Ile-de-France, p. 317) ? Le tribunal administratif a répondu par la négative, alors même qu'il avait réintroduit les dépenses correspondant au supplément du « Républicain lorrain ». L'hésitation est permise, s'agissant de l'utilisation des clichés photographiques. Vous avez toutefois, en d'autres occasions, refusé de prononcer l'inéligibilité pour des manquements plus consistants (cf. par exemple CE, 17 avril 2015, M. L..., n° 385963, T.). Nous vous invitons donc, là encore, à confirmer le jugement.

Vous rejetterez enfin les conclusions tendant à l'annulation totale du scrutin, compte tenu de l'écart des voix, ainsi qu'à son annulation partielle : on n'est pas, ici, dans l'hypothèse où des manquements très ciblés sont regardés comme ayant pu avoir une influence sur l'attribution de sièges à la plus forte moyenne (cf., pour une illustration de cette jurisprudence CE, Assemblée, 27 janvier 1984, Elections municipales de Plessis-Robinson, p. 26). Et vous réserverez le même sort aux conclusions tendant à la saisine du Procureur de la République.

PCMNC à ce qu'il soit donné acte du désistement de M. M... et au rejet des requêtes.