

N° 382165

Elections municipales du Grand-Laviers (Somme)

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 11 mai 2015

Lecture du 27 mai 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

La petite commune du Grand-Laviers (Somme) compte 332 habitants. Parmi eux, 298 se sont rendus aux urnes, le 23 mars 2014, pour pourvoir les 11 sièges du conseil municipal. Deux listes, soit 22 candidats, se disputaient les sièges : l'une menée par M. AC..., l'autre menée par M. AD...

A l'issue du premier tour, dont le bon déroulement n'est pas contesté, le maire sortant, président du bureau de vote a constaté que 7 bulletins étaient nuls. Il a donc estimé que 291 suffrages avaient été valablement exprimés. S'agissant d'un chiffre impair, la majorité absolue, exigée par le 1° de l'article L. 253 du code électoral pour être élu au premier tour dans une commune de moins de 1 000 habitants¹, devait être fixée à la moitié arrondie au chiffre immédiatement supérieur, à savoir en l'espèce 146 voix. Or elle a été fixée, après hésitation comme en témoigne une rature, à 147 voix et n'ont été proclamés élus, sur la feuille de proclamation annexée au procès verbal, que cinq personnes ayant obtenu 147 voix ou plus, à l'exclusion de MM. N... et U... qui avaient obtenu 146 voix chacun. Le lendemain, le président du bureau de vote, s'apercevant de sa méprise, a entendu rectifier les résultats en affichant une feuille de proclamation corrigée incluant parmi les vainqueurs MM. N... et U... Mais le préfet, entendant s'en tenir à la teneur du procès verbal, a, d'une part, estimé que cinq candidats seulement avaient été élus, et organisé en conséquence un second tour pour pourvoir 6 sièges vacants sur 11, d'autre part saisi le tribunal administratif d'Amiens d'un déféré demandant la rectification des résultats du premier tour, dans le sens de la proclamation de MM. N... et U...

Naturellement, le préfet n'a pas été le seul à s'émouvoir de l'erreur de calcul et de ses conséquences, si bien que le tribunal administratif a, par ailleurs, été saisi de neuf protestations dirigée contre les résultats proclamés du premier tour. Parmi elles figurait celle de M. AD... et de ses colistiers, qui sont par ailleurs intervenus au soutien de l'ensemble des autres protestations (mais pas du déféré).

Le tribunal administratif a joint l'ensemble de ces protestations, puis a fait droit à l'argumentation dominante sur l'erreur de calcul et proclamé élus MM. N... et U..., portant à 7 le nombre de candidats élus au premier tour. Il a ensuite déduit de ses constatations que 6

¹ Le 2° exige en outre (car les deux conditions sont cumulatives « Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits »).

sièges avaient été pourvus au second tour alors que 4 seulement étaient légalement vacants, et annulé en conséquence l'élection de Mme AB..., qui avait obtenu le moins de voix, et, faisant application de la règle de l'élection au bénéfice de l'âge en cas d'égalité (L. 253), de Mme AE..., avant-dernière ex-æquo avec un candidat plus âgé qu'elle. Il a ce faisant fait une application innovante de votre jurisprudence qui remonte au moins à une décision *Elections d'Arsonval* du 24 juin 1881 (p. 640), selon laquelle lorsque le second tour de scrutin a eu lieu pour la désignation d'un nombre de conseillers supérieur à celui des sièges qui étaient en réalité légalement à pourvoir, les rectifications opérées par le juge sur les résultats du premier tour entraînent l'annulation du second, et non comme le tribunal a cru devoir le faire la rectification des résultats (v. aussi CE, 23 janvier 1957, *Elections municipales de Vezzani*, p. 52 ; CE, 23 février 1966, *Elections municipales de Saint-Sylvain*, p. 140 ; CE, 10 juin 1966, *Elections Municipales d'Ussy-sur-Marne*, p. 388 ; CE, 27 octobre 1971, *Elections municipales d'Hiers-Brouage*, p. 638).

M. AD..., élu au premier tour et désormais maire de la commune, a fait appel de ce jugement. Il faut dire que les deux malheureuses candidates dont l'élection a été annulée par le tribunal administratif étaient deux de ses colistières et que M. AD... aurait eu plus à gagner d'une annulation de l'ensemble des opérations du second tour. Mais il faut dire aussi que devant le tribunal administratif, dans sa protestation dirigée contre les résultats du premier tour, M. AD... contestait, certes de façon un peu elliptique, la validité du décompte de 7 bulletins nuls, en faisant valoir qu'ils n'avaient pas été authentifiés comme tels par la signature des membres du bureau de vote – ce qui est contraire à ce qu'exige l'article L. 66 du code électoral. Or le tribunal administratif, qui a en croire les visas a interprété les écritures de M. AD... comme tendant à la rectification de la même erreur de calcul que les autres protestataires, n'a pas répondu à ce grief, qu'il n'a même pas visé. Devant nous, M. AD... se plaint de cette omission. C'est donc bien de l'ensemble de jugement, en tant qu'il porte sur le premier et sur le second tour, que M. AD... demande l'anéantissement et nous vous proposons de lui donner raison.

Pour ce faire, nous devons toutefois vous faire part d'une petite question relative à votre jurisprudence *Intercopie* (CE, Section, 20 février 1953, *Société Intercopie*, p. 88). Dans sa requête d'appel, seule produite dans le délai d'appel, le moyen d'omission de réponse à grief n'est pas véritablement soulevé. Il n'apparaît expressément que dans le mémoire en réplique de M. AD..., produit hors délai. La recevabilité du moyen d'appel dépend donc de la question de savoir si un moyen se rattachant à la régularité du jugement était soulevé dans les délais.

Dans sa requête initiale, M. AD... se plaignait de ce que le tribunal administratif, en se mêlant de rectifier les résultats du second tour dont il n'était pas saisi, avait statué *ultra petita* (ce qui est faux : en l'occurrence, dans sa logique, qui résultait il est vrai, comme nous le verrons, de calculs erronés, le TA aurait dû faire plus, à savoir annuler d'office le second tour dans son ensemble plutôt qu'en rectifier les résultats à la marge). Or vous avez jugé, et fiché, par une décision CE, 2 mars 1990, *D...*, n° 79932, p., précisément dans un cas d'application de la jurisprudence *Intercopie*, que l'*ultra-petita* était un moyen de régularité du jugement.

Tout semble donc aller pour le mieux dans le meilleur des mondes contentieux, même si nous nous devons de relever la présence d'un petit nuage, tenant au caractère peu intelligible de l'articulation de cette catégorisation avec la position qui semble être la vôtre selon laquelle, lorsqu'il annule un jugement pour cause d'*ultra petita*, le juge d'appel

n'évoque pas, mais statue par la voie de l'effet dévolutif de l'appel (CE, Section, *Commune de Mounes-Prohencoux*, n° 68823, p.). Or on a plutôt tendance à assimiler les annulations pour irrégularité à des cas d'évocation.

Faut-il en déduire un miroitement entre votre décision de 1990 et votre décision, antérieure, mais de Section, de 1968 ? Nous tenterons de nous raccrocher à deux circonstances pour dissiper ce soupçon funeste. La première, qui n'est pas forcément très rassurante, est que votre décision de 1968, si son fichage (en solution implicite) est général, n'est pas forcément très claire quant à sa portée : de bons auteurs, au nombre desquels René Chapus et Christine Maugué, la citent même au soutien de la thèse selon laquelle l'*ultra petita* entraînerait...l'évocation... Il faut dire qu'elle se rapporte en réalité à une hypothèse assez particulière, dans laquelle l'*ultra petita* tenait à l'allocation d'une indemnité à celle sollicitée dans les conclusions ; il faut dire aussi que pour ce qui concerne les pouvoirs du juge d'appel après annulation, l'*ultra petita* est un cas vraiment particulier, puisque par construction il ne reste, une fois neutralisée, plus rien à juger sur les conclusions inventées par le premier juge ; en réalité, la décision elle-même, indépendamment de son fichage, semble plutôt juger qu'en cas d'*ultra petita*, il n'y a lieu de faire disparaître totalement le jugement que pour sa partie illégitime, le juge se saisissant du reste dans le cadre de l'effet dévolutif. La seconde circonstance est qu'après tout, la concordance n'est pas parfaite entre les ensembles régularité/bien fondé d'une part, évocation/effet dévolutif de l'autre : il est ainsi des erreurs de fond, par exemple le fait pour le premier juge d'accueillir à tort une fin de non-recevoir, qui entraîne l'évocation par le juge d'appel (CE, Section, 11 mars 1966, *Delle L...*, p.206). Nous admettons que c'est plus rare dans l'hypothèse symétrique de moyens de régularité n'entraînant pas l'évocation. Mais après tout, si la finalité de l'évocation, qui est d'anéantir les jugements entachés d'un vice tel qu'ils ne sauraient faire écran entre le juge d'appel et les requêtes initiales, n'est pas remplie dans le cas d'un vice de régularité, on ne voit pas pourquoi un tel hiatus serait en principe prohibé.

Nous vous proposons donc, en assumant ce hiatus, de vous en tenir à votre décision de 1990.

Le moyen d'omission à répondre étant recevable et fondé, il vous faut annuler le jugement pour le tout et, le délai de trois mois prévu par l'article R. 120 du code électoral étant expiré, de statuer en première instance sans qu'il soit besoin d'évoquer expressément (CE., 19 janvier 1972, *Elections municipales de Dalancourt (Aube)*, n° 83209).

Se pose alors une intéressante petite question de procédure, relative à la portée de ce dont, devenus juge de première instance, vous êtes désormais saisis.

Comme nous l'avons vu, M. AD... est le seul à avoir fait appel, les auteurs des autres protestations, jointes en première instance, s'étant trouvés satisfaits de la rectification opérée par le tribunal administratif. En vertu du principe cardinal de neutralité de la jonction (CE, 28 janvier 1987, *Comité de défense des espaces verts*, n° 39145, inédite au Recueil ; CE, 27 juillet 2005, *B...*, n° 228554, T. pp. 1042-1058-1061), l'appel de M. AD... devrait rester sans effet sur le sort des autres protestations et le moyen d'annulation auquel il est fait droit ne devrait pas avoir pour effet de rouvrir les instances closes par un jugement devenu, en ce qui les concerne, définitif faute d'exercice des voies de recours.

Mais cette façon de procéder bute sur plusieurs particularités du contentieux électoral. D'une part, l'indivisibilité des résultats du scrutin, à tout le moins tour par tour, qui rend difficilement concevable qu'on puisse annuler le jugement du tribunal administratif en tant seulement qu'il n'a pas fait droit à la demande de rectification de M. AD... tout en laissant intactes les rectifications qu'il a opérées dans le sens demandé par d'autres protestataires. D'autre part, même s'il s'agit là d'une autre face de la même médaille, l'objet du contentieux électoral, qui n'est pas de préserver les droits subjectifs de tel ou tel élu ou électeur, mais de parvenir, autant qu'il est possible pour le juge, aux bons résultats.

Ces deux caractéristiques nous semblent justifier qu'une certaine liberté soit prise, dans cette configuration très particulière, avec le principe de neutralité de la jonction. Nous sommes d'avis que dans un cas comme celui de l'espèce, vous devez, après avoir nécessairement anéanti le jugement dans son ensemble, vous considérer saisis à nouveau de l'ensemble des déféré et protestations laissés orphelins par cette annulation, de sorte que tout ce qui a été régulièrement soumis au contrôle du juge de l'élection soit examiné par lui et, le cas échéant, répercuté sur les résultats électoraux.

Nous ne vous proposerions une telle hétérodoxie que d'une voix tremblante si vous n'aviez pas déjà, dans une hypothèse qui n'est pas exactement la nôtre, mais qui n'est pas sans parenté avec elle, pris des libertés, en matière électorale, avec le principe de neutralité de la jonction. Par deux décisions, CE, 12 mai 1978, *Elections municipales de Notre-Dame-de-Gravenchon*, T. p. 825 sur un autre point, puis CE, 20 février 1987, *Elections cantonales du 9ème canton de Marseille*, n° 70576, T. p. sur ce point, vous avez été confrontés à des cas où, le tribunal administratif, ayant joint des protestations², a commencé par faire droit aux conclusions de l'une d'elles, pour prononcer ensuite un non-lieu à statuer sur les conclusions, convergentes des suivantes. Saisi en appel par le défendeur de première instance, le Conseil d'Etat annule le raisonnement du tribunal et rejette la protestation « pilote ». Il constate ensuite que les autres protestations initialement jointes ne sont plus, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, devenues sans objet puis annule le jugement y compris en tant qu'il a prononcé le non-lieu et examine l'ensemble des protestations, alors qu'aucun de leurs auteurs n'est plus partie au litige ni n'a d'ailleurs été mis en cause par la juridiction – précaution que vous avez pour votre part prise en l'espèce.

Au vu de ces précédents et des motifs exposés tout à l'heure, nous estimons que vous devez vous saisir de l'ensemble des protestations ainsi que du déféré préfectoral.

Cela ne changera pas grand-chose à votre office : à l'exception de celle de M. AD..., toutes les protestations, d'ailleurs identiques, se bornaient à faire état de l'erreur de calcul de la majorité absolue. Seul le préfet soulevait un autre grief, mais qui se trouve rejoindre celui de M. AD..., puisqu'il s'agit de la contestation du décompte des bulletins nuls. L'argumentation n'est certes pas tout à fait la même et est d'ailleurs à front renversé : le préfet faisait valoir que 8 bulletins avaient été annexés comme nuls au procès verbal et auraient dû être décomptés comme tels au lieu des 7 effectivement comptabilisés. M. AD..., lui, soutenait qu'aucun des 7 bulletins dits nuls ne pouvait être décompté comme tels faute de signature et qu'ils devaient donc tous être regardés comme régulièrement exprimés.

² Sur l'existence d'une jonction dans l'affaire *Elections cantonales du 9ème canton de Marseille*, v. les conclusions du président Massot, ce point ne ressortant pas directement du fichage ni de la décision.

Il est tout à fait exact, pour commencer, qu'il existe une discordance entre les mentions du procès verbal et les pièces qui y sont annexées. Le PV mentionne 7 bulletins ou enveloppes décomptés des suffrages exprimés, se décomposant en 2 enveloppes vides et 5 bulletins comportant plus de noms que de personnes à élire et pour lesquels le choix de l'électeur ne peut être déterminé avec certitude.

Or sont annexés au procès verbal 2 enveloppes vides et 8 bulletins...

Comme ces bulletins sont annexés et que leur nullité est contestée, il vous est possible de vous en saisir. Vous ne serez alors pas au bout de vos surprises, car si tous portent trace d'une intervention humaine, par radiation ou ajouts, aucun d'entre eux ne compte plus de noms que de personnes à élire.

Il ne fait toutefois pas de doute, lorsque l'on regarde ces 8 bulletins de plus près, qu'ils étaient répartis en 4 ou 5 enveloppes. Il est certain qu'une des enveloppes comportait 1 bulletin comportant 11 noms, et qu'une deuxième et une troisième enveloppe comportaient chacune deux bulletins pour un total de 11 noms. La question qui demeure est de savoir si les trois bulletins restants étaient répartis en une ou deux enveloppes. Mais même s'ils étaient tous dans la même enveloppe, le nombre de candidats désignés serait de onze.

Une fois cette reconstitution opérée, on réalise que dans chaque cas, la désignation des candidats recueillant le suffrage est suffisante et dépourvue de toute ambiguïté. Sont évidemment valables les bulletins comportant des noms rayés à la main en vertu de l'article L. 257 du code électoral. Est tout aussi valable celui des bulletins qui comporte des substitutions de noms opérés au scotch (CE, 23 novembre 1977, *Elections municipales de Sailly-en-Ostrevent*, n° 09000). Et nous semble valable également celui qui comporte un seul nom entouré, sans que les autres soient rayés : si une décision CE, 31 décembre 2008, *Elections municipales de Galluis (Yvelines)*, n° 317828 a regardé comme invalide un bulletin de ce type, c'est semble-t-il parce que dans les circonstances de l'espèce, cette mention s'apparentait à un signe de reconnaissance ; dans une décision CE, 21 octobre 1996, *Elections municipales de Cravanche*, n° 173906, T. p. sur ce point aux conclusions du président Arrighi de Casanova, vous avez admis la validité de bulletins identiques à celui dont vous êtes saisis.

Nous croyons donc qu'il convient :

- d'une part, de réintégrer de façon certaine au nombre des suffrages exprimés les cinq suffrages qui en ont été déduits à tort : on aboutit ainsi à 296 suffrages exprimés, ce qui remonte la majorité absolue à 149 voix et permet d'ores et déjà de constater qu'indépendamment de toute réintégration de voix, MM. AD..., AC..., Demarest et V... sont en tout état de cause élus au premier tour, tandis que M. F... ne l'est plus ;
- d'autre part, d'attribuer à titre hypothétique aux candidats désignés par les bulletins décomptés comme nuls à tort les suffrages qui y figurent : ces ajouts ne permettraient à aucun des autres candidats de franchir la nouvelle barre des 149, ce qui doit vous conduire à annuler l'élection de M. F... qui, initialement proclamé élu avec 147 voix, et désigné une fois seulement par les bulletins initialement nuls, ne peut quoi qu'il arrive atteindre la majorité absolue.

Les autres irrégularités alléguées s'agissant du premier tour (une heure de fin de dépouillement erronée sur le procès-verbal et une rectification de ce dernier postérieure à la

proclamation, non constitutive d'une manœuvre et portant sur des éléments n'affectant pas les résultats) ne sont pas de nature à infirmer ce résultat.

Une fois le sort du premier tour scellé en ce sens, il faut enfin vous interroger sur les conséquences à en tirer sur le second tour. Car comme l'affirme très clairement votre décision CE, 20 décembre 1972, *Elections municipales de Santa-Maria-Di-Lota*, n° 84224 84225, p., l'annulation des opérations du premier tour des élections municipales n'entraîne pas automatiquement l'annulation des opérations du second tour.

En l'espèce, le second tour n'a pas été entaché de vices propres justifiant son annulation. Dans les circonstances de l'espèce, le flottement qui a existé avant le second tour sur le nombre de sièges à pourvoir n'a pas créé une incertitude affectant la sincérité (CE, 20 décembre 1929, *Election municipales de Vorey*, p. 1155 ; CE, 29 novembre 1989, *Elections municipales de Mattexey*, n° 107868, p.) : l'hésitation n'a duré que vingt-heures et les électeurs ont dans les fait voté pour le nombre de sièges alors soumis au vote. Le tract de M. AD... dénonçant l'erreur de calcul n'a pas été constitutif d'une manœuvre, n'a pas excédé les limites de la polémique électorale et n'a pas compte tenu de sa date de diffusion, laissé ce dernier dans l'impossibilité d'y répondre.

Reste la question d'une annulation des résultats du second tour par voie de conséquence de l'irrégularité des opérations du premier. Une telle annulation n'intervient que dans deux cas : lorsque l'irrégularité du premier tour est d'une nature telle qu'elle entache d'insincérité l'ensemble du scrutin (v. par ex. CE, 12 août 1879, *Elections municipales d'Aubiet*, p. 645³) - ce qui n'est pas le cas en l'espèce ; et lorsque compte tenu des rectifications apportées par le juge aux résultats du premier tour, le second a eu pour effet de porter le nombre total des élus au conseil municipal au-dessus du nombre maximum légal (*Elections d'Arsonval* précitée) – ce qui n'est pas non plus le cas en l'espèce, le second tour ayant pourvu six sièges alors qu'une fois l'élection de M. F... annulée, ce sont en réalité sept sièges qui étaient légalement à pourvoir.

Dans cette dernière hypothèse (nombre de sièges effectivement pourvus inférieur au nombre de sièges à pourvoir), vous laissez le second tour intact, et le conseil municipal incomplet : c'est votre décision CE, Section, 13 février 1970, *Elections municipales de Nonza (Corse)*, n° 75125, p., rendue précisément dans un cas d'annulation pour cause de nouveau décompte de la majorité absolue.

Il y a assurément dans cette jurisprudence quelque chose de sauvage, tant pour le candidat qui, se croyant élu au premier tour, ne s'est naturellement pas présenté au second et perd ainsi toute chance de devenir conseiller municipal, que pour les électeurs, qui pensaient avoir élu un candidat qui ne le sera en définitive pas (v. notamment les conclusions Pauti sur CE, Assemblée, 27 janvier 1984, *Election du maire de Villepinte*, n° 51494, p.). On pourrait donc légitimement être tenté d'en changer.

Mais d'une part, elle est fondée sur l'idée très profondément ancrée dans votre approche du contentieux électoral (le répertoire Béquet la mentionne déjà pour expliquer

³ Egalement : CE, 4 janvier 1978, *Elections municipales de Bonifacio*, (Corse du Sud), n° 09093, T. p.; CE, 22 février 1984, *Elections municipales de Mathonville*, n° 51748 ; CE, 18 décembre 1925, *Sarrecave*, T. p 1245 ; CE, 21 novembre 1963, *Rothoville*, p. 898 ; 3 février 1965, *Roquebillière*, T. p 946.

l'irrecevabilité en cette matière de l'appel incident⁴) qu'il n'existe de droit subjectif ni des candidats à être élus, ni des électeurs à élire tel candidat. Tout ce qui vous importe, et guide votre office, est d'empêcher qu'un candidat non désigné de façon certaine et sincère par le suffrage puisse se retrouver élu. Que l'élection sincèrement souhaitée d'un candidat soit empêchée par la conjugaison d'une erreur de calcul et d'une malchance contentieuse, en revanche, ne vous arrête pas.

D'autre part, elle a été reproduite avec constance depuis de nombreuses années⁵. Or en matière électorale, vous croyez tout particulièrement aux vertus de la stabilité.

Dans ces conditions, seul un changement dans le paysage législatif pourrait convaincre de l'opportunité d'un revirement de jurisprudence. On peut trouver un commencement de justification en ce sens dans la loi n° 2013-43 du 17 mai 2013, qui a soumis les communes de moins de 1 000 habitants, où la jurisprudence *Elections municipales de Nonza* trouve à s'appliquer, à l'obligation de s'être présenté au premier tour pour se présenter au second (nouvel article L. 255-3 du code électoral). Ce faisant, elle a rapproché le mode de scrutin des petites communes de celui des grandes villes. Elle a aussi, dans les petites communes, renforcé le lien entre les deux tours des élections dans ces communes et rendu plus naturelle, ce faisant, l'idée d'une annulation du second tour par voie de conséquence de l'annulation du premier⁶. Reste que cette incidence est un peu indirecte pour dicter mécaniquement la caducité de la formule *Elections municipales de Nonza*, et pour entraîner un revirement qui conduirait à des conséquences plus telluriques – annulation de la totalité du second tour – au seul motif qu'un candidat n'a pas pu se présenter au suffrage, ce qui n'est pas dans l'esprit, contestable, mais jusqu'ici assumé, de votre jurisprudence.

Entre deux maux, nous choisissons à regret celui qui cause le moins désordre et vous invitons donc, en application de la peu enthousiasmante jurisprudence *Elections municipales de Nonza*, à ne pas annuler les résultats du second tour par voie de conséquence de l'annulation du premier.

PCMNC – Annulation du jugement, validation de l'élection au premier tour de MM. AD..., AC..., Demarest et V... et des résultats du second tour, annulation de l'élection de M. F....

⁴ Solution qui ne prévalait alors que pour les élections cantonales et dont les auteurs du répertoire soutenaient qu'elle pourrait de pas prévaloir s'agissant des municipales, ou l'explication avancée n'avait pas la même force. L'histoire contentieuse ne leur a pas donné raison.

⁵ CE, 16 février 1990, *Elections municipales de Durance*, n° 108793, p. ; v. aussi les conclusions de J-C Bonichot sur CE, 5 juin 1996, *Elections municipales de Monbarla (Tarn-et-Garonne)*, n° 172152.

⁶ A quoi s'ajoute qu'en matière de contentieux des actes, les conditions de l'annulation par voie de conséquence se sont trouvées assouplies : CE, Section, 30 décembre 2013, *Mme O...*, n° 367615, p. 342..