

N° 385713

Elections municipales de Noisy-le-Grand

3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> sous-sections réunies

Séance du 1<sup>er</sup> juin 2015

Lecture du 17 juin 2015

## CONCLUSIONS

### M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) a été le théâtre, lors du second tour du dernier scrutin municipal, qui s'est tenu le 30 mars 2014, d'une quadrangulaire. La liste d'union de la gauche conduite par M. A... l'a emporté en obtenant 42,90 % des suffrages exprimés (8 068 voix). Elle était suivie de la liste d'union de la droite conduite par Mme I... (37,54 % des suffrages exprimés, soit 7 061 voix), puis de la liste Front national de M. D... (10,73 %) et de la liste Front de gauche de Mme C... (8,82 %). Mme I... a demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler ces opérations électorales mais celui-ci a rejeté sa protestation. Elle fait appel.

Seuls deux des griefs qu'elle soulève sont délicats. Le premier a trait à la composition des bureaux de vote, le second à la constitution de la liste « Noisy Bleu Marine » conduite par M. D....

1. Mme I... soutient que les bureaux de vote de la commune ont été irrégulièrement composés faute de comprendre des assesseurs représentant sa liste.

Ce premier grief pose une question de droit dont la réponse n'est pas évidente.

Vous savez qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 67 et R. 44 du code électoral, chaque candidat – ou chaque liste puisqu'il est question ici des élections municipales – a le droit de désigner un assesseur dans chaque bureau de vote en vue de contrôler les opérations électorales (CE 22 décembre 1972, Elections municipales de Cuinchy, n° 83861, au Recueil ; CE 20 décembre 1985, Elections municipales de Dompnac, n° 67029, aux tables du Recueil<sup>1</sup>). La désignation des assesseurs s'effectue

---

1

□ Pour des décisions plus récentes, mais rendues en formation de sous-section jugeant seule, voir CE 29 octobre 2008, Elections municipales de Saint-Christoly-de-Médoc, n° 318104, inédite au Recueil ; CE 14 novembre 2008, Elections municipales de Santa-Maria Poggio, n° 317730, inédite au Recueil.

1

dans les conditions prévues par l'article R. 46 du code électoral. Si elle entend désigner des assesseurs, chaque liste doit notifier au maire, au plus tard à dix-huit heures le troisième jour précédant le scrutin<sup>2</sup>, « les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse des assesseurs et de leurs suppléants », accompagnés de l'indication du bureau de vote auquel chacun d'entre eux est affecté. Le maire délivre un récépissé de cette déclaration et notifie à son tour « les nom, prénoms, date et lieu de naissance et adresse des assesseurs et suppléants ainsi désignés au président de chaque bureau de vote intéressé ».

Que s'est-il passé en l'espèce ?

Au premier tour, la désignation des assesseurs de la liste conduite par Mme I... n'a pas posé de difficulté. En vue du second tour, cette liste a été remaniée, dans les conditions prévues par l'article L. 264 du code électoral. Des candidats figurant initialement sur des listes qui, sans se maintenir au second tour, avaient obtenu à l'issue du premier plus de 5 % des suffrages exprimés ont ainsi été intégrés à la liste conduite par Mme I.... Celle-ci a entendu désigner des assesseurs en vue du second tour. Mais elle s'y est prise un peu trop tard, en dehors du délai prévu par l'article R. 46 du code électoral – il semble que les représentants de sa liste aient tenté après 18 heures, le jeudi précédant le scrutin, de trouver un arrangement avec les services de la mairie, sans succès. Le maire, en conséquence, n'a pas délivré à Mme I... le récépissé attestant de la désignation de ses assesseurs.

Il est permis de regretter que le maire ait fait application avec un si grand zèle du délai prévu par l'article R. 46 du code électoral. Ce délai réglementaire ne nous paraît répondre qu'à des préoccupations de commodité administrative : il faut que les listes d'assesseurs établies par les candidats parviennent au maire suffisamment tôt pour lui permettre ensuite de répercuter les désignations aux présidents des bureaux de vote. Ces préoccupations sont absolument légitimes. Mais on peut se demander si une application stricte de ce texte réglementaire est justifiée alors qu'est en cause la garantie essentielle que constitue la possibilité pour chaque candidat de désigner un représentant siégeant au sein de chaque bureau de vote. Et ce, d'autant plus que cette garantie trouve son fondement dans la loi – précisément, dans les dispositions de l'article L. 67 du code électoral, comme vous l'avez jugé.

---

2

<sup>2</sup> Notons que, jusqu'à récemment, le délai laissé aux candidats était plus long puisqu'ils pouvaient déposer la liste de leurs assesseurs jusqu'à 18 heures l'avant-veille du scrutin. L'état du texte applicable aux élections municipales tenues en mars 2014 résulte de l'intervention du décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013 portant application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral (article 20, 2°).

2

En l'état de votre jurisprudence cependant, on ne peut pas reprocher au maire d'avoir commis une irrégularité en refusant de prendre en compte une liste d'assesseurs déposée après l'expiration du délai prévu par l'article R. 46 du code électoral – et ce n'est au demeurant pas le sens de l'argumentation de Mme I... Vous avez déjà jugé en effet que le candidat qui ne notifie au maire la liste des assesseurs qu'il entend désigner qu'après expiration de ce délai ne peut ensuite faire valoir que, faute de comprendre un assesseur le représentant, les bureaux de vote ne seraient pas régulièrement composés (CE 19 décembre 1979, Elections cantonales de Quérigut, n° 18766, inédite au Recueil).

Toutefois, selon Mme I..., à défaut de désignation régulière de ses assesseurs pour le second tour de scrutin, le maire aurait dû reconduire ceux qu'elle avait désignés avant le premier tour. Cette argumentation s'appuie sur le « Mémento à l'usage des candidats » établi par le ministère de l'intérieur<sup>3</sup>, lequel affirme qu'en l'absence d'indication contraire, la désignation des assesseurs faite avant le premier tour est également valable pour le second tour éventuel et précise que toutefois, rien ne s'oppose à ce qu'une liste présente au second tour procède en vue de celui-ci à une nouvelle désignation de ses assesseurs.

Il vous faut déterminer jusqu'où la position ainsi exprimée peut être suivie au regard des textes applicables. Ceux-ci n'exigent pas qu'il soit procédé à la désignation des assesseurs, lorsqu'il y a deux tours de scrutin, avant chacun des tours. Il nous paraît donc tout à fait possible pour les candidats de notifier le nom de leurs assesseurs en précisant que cette désignation sera valable, à la fois, pour le premier tour et pour le second tour éventuel. Il nous semble possible aussi de considérer, même si c'est un pas de plus, qu'à défaut de toute précision sur ce point, la désignation des assesseurs faite avant le premier tour vaut également en cas de second tour – sans préjudice bien sûr, comme le précise le mémento, de la faculté qui reste acquise au candidat de procéder à une nouvelle désignation de ses assesseurs en vue du second tour. Cela reviendrait simplement à présumer que le candidat a entendu faire usage de la possibilité de procéder à une unique notification.

Reste que, pour faire droit à l'argumentation de Mme I..., il faut franchir un pas supplémentaire. Celle-ci en effet a notifié au maire une liste d'assesseurs portant la mention « 1<sup>er</sup> tour 23 mars 2014 ». Ce faisant, elle n'a certes pas expressément indiqué que la liste présentée n'était valable que pour le premier tour des élections, à l'exclusion du second tour qui serait organisé le cas échéant. Mais c'est bien la moindre des choses d'en déduire, si les mots ont un sens, que la liste des assesseurs transmise au maire avait été arrêtée en vue du premier tour.

---

3

□ « Elections municipales et communautaires de mars 2014 – Mémento à l'usage des candidats des communes de 1 000 habitants et plus », pp. 31-32 – document disponible, au moment où nous écrivons, à l'adresse :

<http://www.interieur.gouv.fr/Elections/Etre-candidat/Elections-municipales-et-communautaires-2014>

3

Nous vous proposons de franchir ce pas supplémentaire, compte tenu de l'importance de la garantie que constitue la présence d'assesseurs représentant les différents candidats en compétition au sein des bureaux de vote. Les regards croisés au sein même du bureau de vote de ces personnes représentant des intérêts divergents font partie des ingrédients essentiels permettant d'assurer un déroulement correct des opérations de vote. A cet égard, la présence d'un assesseur représentant chaque candidat au sein de chaque bureau de vote sert bien plus que le seul intérêt du candidat représenté : c'est véritablement – le terme ne nous paraît pas usurpé – une garantie d'intérêt général.

Dès lors, nous vous proposons de ne pas vous arrêter à la circonstance qu'une liste d'assesseurs aurait été arrêtée en vue d'un premier tour de scrutin : si aucune autre liste d'assesseurs n'a été régulièrement déposée en vue du second tour, nous croyons qu'il appartient au maire de reprendre les noms des assesseurs désignés en vue du premier tour et de les transmettre aux présidents des bureaux de vote en application de l'article R. 46 du code électoral. Tout au plus devriez-vous éventuellement réserver l'hypothèse, qui nous paraît très théorique, dans laquelle le candidat intéressé indiquerait au maire qu'il entend renoncer au bénéfice du droit de nommer des assesseurs le représentant dans les bureaux de vote.

Enfin, indiquons que la circonstance, que fait valoir M. A... en défense, selon laquelle la liste conduite par Mme I... avait subi des modifications entre les deux tours de scrutin nous paraît inopérante. Cette liste avait certes été modifiée, nous l'avons dit, dans les conditions prévues par l'article L. 264 du code électoral, pour intégrer des candidats issus d'autres listes non présentes au second tour et ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à l'issue du premier. Toutefois ces modifications, que l'on désigne commodément mais improprement par le terme de « fusion de listes », n'ont pas conduit à la présentation d'une nouvelle liste : il s'agit toujours de la liste déposée par Mme I... en vue du premier tour, qui se maintient tout en se trouvant modifiée en vue du second tour.

Si vous nous suivez vous jugerez que le refus du maire de Noisy-le-Grand de transmettre aux présidents des bureaux de vote les noms des assesseurs et suppléants de la liste conduite par Mme I... a constitué une irrégularité au regard des dispositions des articles L. 67, R. 44 et R. 46 du code électoral.

Reste à déterminer les effets de cette irrégularité sur les résultats du scrutin. Les procès-verbaux des bureaux de vote font apparaître que dans 21 bureaux sur 36, les assesseurs de Mme I... ont en fait pu siéger – dans ces bureaux, il n'y a donc pas d'irrégularité (voyez CE 8 mars 2002, Elections municipales de Belonchamp, n° 234691, inédite au Recueil). Mais les 15 autres ont été irrégulièrement composés, ce qui vicie les opérations de vote qui s'y sont déroulées, sans qu'il soit besoin de rechercher si cette irrégularité dans la composition du bureau procède d'une manœuvre (voyez sur ce point votre décision *Elections municipales de Dompnac*, précitée ; ou encore CE 2 juillet 1999, Elections cantonales de Macouba-Grand'Rivière, n° 198914, aux tables du Recueil). Si vous déduisez hypothétiquement le nombre des voix obtenues dans ces bureaux par la

liste conduite par M. A..., arrivée en tête, soit plus de 3 500 voix, vous constaterez que cela aboutit à remettre en cause les résultats du scrutin.

Le premier grief soulevé justifie donc l'annulation dans leur ensemble des opérations électorales.

2. Le second grief délicat soulevé par Mme I... a trait aux conditions de constitution de la liste « Noisy Bleu Marine » conduite par M. D....

C'est un grief similaire à celui que vous avez examiné il y a peu, en formation de section, dans l'affaire *Elections municipales de Vénissieux* (CE section, 4 février 2015, affaires n° 385555, 385604, 385613, au Recueil) : selon Mme I..., la liste « Noisy Bleu Marine » n'a pu être constituée qu'au prix d'une manœuvre, deux des personnes y figurant n'ayant en réalité jamais donné leur consentement.

S'agissant de Mme L..., le défaut de consentement ne nous paraît nullement établi. Il résulte certes de l'instruction que l'intéressée est analphabète. Toutefois, c'est insuffisant pour considérer qu'elle n'aurait pas exprimé sa volonté de figurer sur la liste « Noisy Bleu Marine ».

S'agissant de Mme F..., il y a place en revanche pour l'hésitation. Votre 3<sup>e</sup> sous-section a d'ailleurs procédé à un supplément d'instruction pour tenter d'y voir plus clair. Elle a également informé M. D... que le Conseil d'Etat était susceptible, en cas de manœuvres frauduleuses, de le déclarer inéligible sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral.

Il est démontré que Mme F... entendait s'engager avec la liste conduite par Mme I... : elle avait signé une déclaration de candidature, elle a participé aux réunions de cette liste, elle figure sur la photo de groupe de la liste. Pour le reste, on trouve au dossier une lettre adressée à Mme I..., datée du 17 mars 2014, dans laquelle Mme F... dit avoir constaté avec étonnement que son nom figurait sur la liste Front national alors qu'elle n'avait jamais fourni les documents nécessaires à une candidature sur cette liste (ni acte de candidature, ni photocopie de carte d'identité ou d'électeur, ni extrait de casier judiciaire). Mme F... y interroge Mme I... sur les démarches qu'elle doit entreprendre pour que son nom soit retiré de cette liste. Enfin figure au dossier la déclaration de candidature sur la liste « Noisy Bleu Marine » établie au nom de Mme F..., que cette dernière conteste formellement avoir remplie ou signée. On peut relever à propos de ce document, comme le pointe Mme F... dans les observations qu'elle vous soumet, qu'il comporte une erreur sur son nom de naissance et reprend ses prénoms dans un ordre qui n'est pas celui de sa carte d'identité. En revanche il n'est pas évident d'affirmer, comme le fait Mme I..., que la signature portée au bas de cette déclaration aurait été « grossièrement imitée ». La signature en question n'est pas sensiblement différente de celles portées sur la carte d'identité ou la carte d'électeur de Mme F... – mais il est vrai, d'un autre côté, que la signature de l'intéressée paraît assez facile à imiter. Ces signatures diffèrent toutefois sur un point, sur lequel insiste Mme F... : le paraphe apposé sur la

déclaration de candidature comporte l'ajout de l'initiale de son prénom, qui ne figure pas sur les autres documents signés par elle.

Face à cette argumentation, dont vous conviendrez qu'elle va au-delà de la simple allégation, M. D... se montre assez peu disert sur les circonstances dans lesquelles l'accord de Mme F... pour être candidate sur la liste « Noisy Bleu Marine » aurait été recueilli. Il vous indique que c'est l'un de ses colistiers, par ailleurs voisin de Mme F..., qui lui aurait fait signer la déclaration de candidature sur cette liste. Il ajoute que lors du dépôt de la liste en préfecture, il a téléphoné à Mme F... pour obtenir une précision sur l'orthographe de son nom. Mais ces affirmations, qui sont formellement contestées par Mme F..., ne sont pas étayées. En outre, cette dernière souligne que M. D... se contredit puisque, dans un premier temps, il avait indiqué lui avoir lui-même fait remplir la déclaration de candidature sur le stand Front national qu'il tenait sur le marché de Noisy.

Au final, nous sommes d'avis que les éléments avancés par Mme I... et Mme F... ne sont pas utilement combattus par M. D.... Nous vous proposons de juger qu'il résulte de l'instruction que la manœuvre est établie.

Les conséquences à en tirer sur le scrutin ne font guère de doute – sur ce point, vous pourrez suivre la voie tracée par le précédent *Elections municipales de Vénissieux*. La liste déposée par M. D... l'a été de manière irrégulière et celui-ci ne peut utilement soutenir qu'il aurait pu déposer une liste complète sans la participation de Mme F.... Au regard du nombre des voix obtenues par la liste « Noisy Bleu Marine », qui excède largement l'écart entre les deux listes arrivées en tête, vous ne pourrez que constater que la participation irrégulière de cette liste au scrutin en a vicié les résultats. Le second grief soulevé justifie donc lui aussi l'annulation de l'ensemble des opérations électorales.

En revanche, il n'y aura pas lieu, selon nous, de prononcer une peine d'inéligibilité à l'encontre de M. D... sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral. La manœuvre qu'a constitué le dépôt de sa liste présente certainement un caractère frauduleux mais au vu des résultats de l'instruction il n'est pas possible d'affirmer qu'il y a pris part personnellement (voyez pour cette précision CE 11 mai 2015, Elections municipales d'Asnières-sur-Seine, n° 386033, 386135, inédite au Recueil).

Selon votre habitude en matière électorale, vous rejetterez l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation des opérations électorales qui se sont déroulées les 23 et 30 mars 2014 dans la commune de Noisy-le-Grand ;
2. Annulation du jugement attaqué ;
3. Rejet des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.