N° 385859

**Elections municipales de Montreuil
(Seine-Saint-Denis)**

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 1^{er} juin 2015

Lecture du 17 juin 2015

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Montreuil (Seine-Saint-Denis) a vu s'opposer, au premier tour du dernier scrutin municipal, qui s'est tenu le 23 mars 2014, huit listes dont sept orientées à gauche. La liste « Ma ville, j'y crois » conduite par M. A..., ancien maire, est arrivée en tête avec plus de 25 % des suffrages exprimés. Elle était suivie de la liste « Montreuil avenir », soutenue par le Front de gauche et conduite par M. D..., qui a rassemblé un peu moins de 19 % des voix. Entre les deux tours, M. D... est parvenu à rassembler les candidats des listes soutenues par le Parti socialiste et Europe-Ecologie-Les Verts autour de sa liste, rebaptisée « Unir Montreuil » et modifiée dans les conditions prévues par l'article L. 264 du code électoral.

Quatre listes se sont maintenues au second tour. Au soir du 30 mars 2014, la liste « Unir Montreuil » conduite par M. D... l'a emporté en obtenant 37,06 % des suffrages exprimés (10 990 voix). Elle était suivie de près par la liste conduite par M. A... (10 496 voix soit 35,39 % des suffrages exprimés). Soit 494 voix d'écart représentant un peu plus de 1,6 % des suffrages exprimés. Venaient ensuite une liste d'union de la droite (18,14 %) et une autre liste de gauche (9,39 %). M. A... et trois de ses colistiers ont demandé au tribunal administratif de Montreuil d'annuler ces opérations électorales mais celui-ci a rejeté leur protestation. Ils font appel.

Parmi les nombreux griefs qu'ils reprennent en appel, un seul justifie l'examen de cette affaire par votre formation de jugement.

1. Avant de l'examiner, nous vous dirons rapidement pourquoi nous croyons qu'il faut écarter les autres aspects de l'argumentation des appelants.

Nous y dénombrons sept griefs ou ensembles de griefs repris en appel et un moyen d'insuffisance de motivation du jugement. Pour des raisons de clarté de l'exposé nous les examinons dans un ordre différent de celui de la requête.

1.1. En premier lieu, les appelants articulent plusieurs griefs relatifs aux inscriptions sur la liste électorale de la commune.

Il est bon de rappeler à ce propos que le juge de l'élection n'est pas celui de la liste électorale et qu'il ne lui appartient donc pas, en l'absence de manœuvre de nature à fausser les résultats du scrutin, d'apprécier si un électeur est inscrit à bon droit sur cette liste (voyez pour une réaffirmation toute récente CE 11 mai 2015, Elections municipales de Villers-Cotterêts, n° 385615).

A cet égard, s'il est soutenu que plusieurs électeurs sans domicile ni résidence fixe auraient été inscrits sur la liste électorale en méconnaissance des dispositions de l'article L. 15-1 du code électoral, les appelants n'allèguent même pas que ces irrégularités seraient constitutives d'une manœuvre, ce qui voue leur argumentation au rejet. Ils soutiennent également que certains électeurs de la commune auraient été rattachés à tort à un bureau de vote dont ils ne relevaient pas mais cette circonstance est en tout état de cause sans influence sur la régularité du scrutin, dès lors qu'il n'est ni allégué ni établi que des électeurs non inscrits sur la liste électorale de la commune auraient été admis à voter. Les appelants se plaignent encore de l'inscription récente de plus de quatre-vingts ressortissants roumains sur la liste électorale. Cependant il ne résulte nullement de l'instruction que ces inscriptions procèderaient d'une manœuvre. Enfin si les appelants soulignent la variation du nombre des électeurs inscrits entre le premier tour et le second tour du scrutin, cette variation résulte d'une erreur matérielle dans le dénombrement des électeurs rattachés au bureau de vote n° 4, qui n'a eu d'incidence ni sur la régularité ni sur les résultats du scrutin.

1.2. En deuxième lieu, les appelants se plaignent d'irrégularités dans le déroulement de la campagne électorale.

Ils mettent en avant tout d'abord la circonstance que M. J..., député du lieu, et Mme I..., maire sortante, ont diffusé le 29 mars 2014, soit la veille du scrutin, via les réseaux sociaux, des messages électroniques ayant le caractère de propagande électorale. Ceux de M. J... invitaient les électeurs à soutenir la liste conduite par M. D.... Celui de Mme I... dénigrait un point de la profession de foi de la candidate de la droite. Il est certain que ces messages ont été diffusés en méconnaissance des dispositions de l'article L. 49 du code électoral – lesquelles interdisent à partir de la veille du scrutin la diffusion au public par voie électronique de tout message ayant le caractère de propagande électorale. Pour autant, vous admettez le caractère parfaitement anodin des messages ainsi diffusés, qui n'introduisaient aucun élément nouveau de polémique électorale. Les irrégularités ainsi commises, bien que tout à fait regrettables, n'ont pu affecter les résultats du scrutin, compte tenu de l'écart de voix. Il en va de même de la circonstance qu'un candidat de la liste « Unir Montreuil » a partagé le 28 mars peu avant minuit, depuis sa page Facebook, un article publié sur le site du quotidien « Libération » le même jour relatif à la campagne de M. A... – à supposer même, ce qui se discute, que la simple

diffusion de cet article de presse puisse être regardée comme un acte de propagande électorale.

Les appelants se plaignent également de ce que les documents de propagande électorale adressés par voie postale aux électeurs par la commission de propagande ne figuraient pas dans l'ordre de présentation des listes définie par la préfecture. Mais cette circonstance, à la supposer établie, nous paraît en tout état de cause insusceptible d'avoir exercé la moindre influence sur les résultats du scrutin.

Enfin les appelants soutiennent que la campagne électorale se serait déroulée dans un climat de violence – mais sur ce point ils n'apportent pas le début d'une démonstration de leurs affirmations.

1.3. En troisième lieu, les appelants soutiennent que certains suffrages acquis à la liste « Ma ville j'y crois » conduite par M. A... ont été à tort regardés comme irrégulièrement exprimés par plusieurs bureaux de vote. Les suffrages en question, au nombre de six, ont été émis à l'aide des bulletins de la liste « Ma ville j'y crois » imprimés pour le premier tour. Sur ce point, les appelants ont raison : vous jugez depuis longtemps que rien ne fait obstacle à ce que des bulletins imprimés pour le premier tour soient utilisés par des électeurs à l'occasion du second tour, dès lors qu'il n'y a pas d'ambiguïté sur la volonté des électeurs (CE 26 février 1926, Elections municipales de Nasbinals, n° 91008, au Recueil p. 222 ; CE 12 février 1964, Elections municipales de Bonneuil-sur-Marne, n° 58081, au Recueil p. 101 ; CE 6 octobre 1999, Elections cantonales de Champeix, n° 198151, aux tables du Recueil). Ici, il n'y a aucune ambiguïté. Toutefois, même en ajoutant les six suffrages en question au score obtenu par la liste « Ma ville j'y crois » et en rectifiant en conséquence le nombre de suffrages exprimés, on n'aboutit à aucune modification de la répartition des sièges entre les listes. Le grief est donc, en tout état de cause, dénué d'incidence sur les résultats du scrutin.

1.4. En quatrième lieu, les appelants soulèvent un moyen d'insuffisance de motivation du jugement qu'ils attaquent.

Devant le tribunal, les protestataires soutenaient qu'une soixantaine d'émargements du second tour étaient irréguliers. Ils en déduisaient l'irrégularité d'autant de suffrages et demandaient en conséquence au tribunal administratif de les retrancher du résultat de la liste arrivée en tête – sans soutenir pour autant que cela conduisait à modifier les résultats du scrutin. Le tribunal administratif ne s'est pas estimé saisi de conclusions tendant à la rectification des résultats du scrutin. Il a répondu que, compte tenu de l'écart de voix au second tour entre les deux listes arrivées en tête, l'irrégularité d'une soixantaine de suffrages, à la supposer établie, n'avait pu altérer la sincérité du scrutin. Les appelants soutiennent que le tribunal aurait dû néanmoins répondre à leur demande tendant à la rectification des résultats proclamés.

Mais en tout état de cause, le grief soulevé devant le tribunal ne pouvait conduire à une telle rectification. A supposer certains émargements effectivement irréguliers, le

tribunal ne pouvait que procéder à un calcul hypothétique consistant à retirer les suffrages correspondants à la liste arrivée en tête tout en les retranchant du nombre de suffrages exprimés, pour vérifier si cela conduisait à une modification des résultats du scrutin¹. C'est bien ce que le tribunal nous paraît avoir fait en jugeant que l'irrégularité alléguée n'avait pu altérer la sincérité du scrutin. Vous écarterez, par conséquent, le moyen d'insuffisance de motivation soulevé en appel. Relevons que la réponse du tribunal est parfaitement fondée – nous avons refait les calculs, en prenant aussi en compte les six suffrages qu'il convenait d'ajouter à la liste conduite par M. A..., régulièrement exprimés à l'aide de bulletins imprimés en vue du premier tour². D'ailleurs, le grief auquel le tribunal a répondu n'est pas repris en appel.

1.5. En cinquième lieu, les appelants se plaignent d'irrégularités affectant les procès-verbaux des opérations électorales. Toutefois, sur ce point, la rectification de la dénomination de la liste conduite par M. D... dans les procès-verbaux des opérations électorales ne constitue nullement une irrégularité – c'est à bon droit que cette rectification a été opérée puisque cette liste a changé de nom entre les deux tours. Quant aux irrégularités résultant de l'absence de mention dans certains procès-verbaux des anomalies constatées sur les listes d'émargement et de l'absence de signature par les membres de plusieurs bureaux de vote de ces listes d'émargement, elles n'ont eu aucune conséquence sur les résultats du scrutin.

1.6. En sixième lieu, les appelants soutiennent que les bulletins utilisés par la liste conduite par M. D... au second tour étaient irréguliers au motif que, par leur présentation, ils auraient entretenu une confusion avec ceux utilisés par cette même liste au premier tour. Selon les protestataires, ce serait la démonstration que ces bulletins auraient introduit une confusion dans l'esprit des électeurs, en ne les informant pas suffisamment des modifications intervenues dans la composition de la liste conduite par M. D... entre les deux tours. On confine là à l'argutie. Il est exact que la maquette de ces bulletins était identique. Mais les indications portées sur les bulletins imprimés en vue du second tour étaient tout à fait claires et n'entretenaient aucune ambiguïté quant à la nature des soutiens dont bénéficiait M. D... Observons qu'au fil de leurs écritures et très incidemment, les appelants paraissent se plaindre de ce que certains des bulletins de la liste conduite par M. D... imprimés pour le premier tour auraient été comptabilisés en faveur de cette liste au second tour... Nous ne regardons pas cette argumentation, à peine

1

□ Pour le second tour, les suffrages irréguliers sont déduits du nombre des voix obtenues par les candidats proclamés élus, afin de s'assurer qu'ils gardent la majorité relative par rapport aux candidats non proclamés élus : CE 8 janvier 1990, Elections cantonales de Saint-Denis-de-La-Réunion, n° 104380, au Recueil.

2

□ Nous avons pris l'hypothèse haute consistant à considérer que 70 suffrages ont été irrégulièrement exprimés et nous avons par ailleurs ajouté six suffrages à la liste conduite par M. A... et au total des suffrages exprimés : on aboutit exactement à la même répartition des sièges que celle découlant des résultats proclamés.

esquissée, comme un grief, qui ne serait au demeurant pas fondé – nous avons déjà dit pourquoi.

1.7. En septième lieu, les appelants soutiennent que de nombreux bulletins de la liste conduite par M. D... au second tour étaient irréguliers au regard de la désignation et de l'ordre de présentation des candidats. Ils pointent là plusieurs irrégularités bien réelles affectant les bulletins adressés aux électeurs par voie postale en vue du second tour : d'une part, la liste des candidats au conseil communautaire différait de celle déposée en préfecture, omettant un candidat déclaré et en ajoutant un autre qui ne l'avait pas été ; d'autre part, l'ordre de présentation des candidats au conseil communautaire différait de celui retenu pour les candidats au conseil municipal. Il s'agissait là d'irrégularités, respectivement, au regard de l'article L. 260 et du 2° du I de l'article L. 273-9 du code électoral. Toutefois des irrégularités de ce type n'entraînent pas la nullité des bulletins lorsqu'elles ne procèdent pas d'une manœuvre et n'ont pas empêché les électeurs d'exprimer leur choix avec une précision suffisante (CE 6 juillet 2009, Elections municipales de Saint-Laurent-du-Maroni, n° 322223, aux tables du Recueil). Ici il ne fait pas de doute que ces différentes irrégularités, qui procèdent d'une même erreur matérielle, n'ont rien d'une manœuvre – M. A... et ses colistiers n'apportent pas le moindre argument en ce sens.

2. Nous en venons au seul grief délicat de la requête – c'est d'ailleurs le plus argumenté.

Ce grief est tiré d'une méconnaissance des dispositions de l'article LO. 247-1 du code électoral. Vous les connaissez bien : ce sont celles qui imposent l'indication, sur les bulletins, de la nationalité des candidats aux élections municipales qui ne détiennent pas la nationalité française – les ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne donc. Disons sans ambages que le grief est fondé : l'une des candidates de la liste « Unir Montreuil », figurant en 42^e position sur cette liste, n'était pas française et les bulletins de cette liste n'indiquaient pas sa nationalité roumaine.

Tout le débat tient à la recevabilité du grief au regard du délai de protestation prévu par l'article R. 119 du code électoral. M. A... et ses colistiers n'ont en effet soulevé l'irrégularité des bulletins de la liste « Unir Montreuil » au regard des dispositions de l'article LO. 247-1 que dans leur mémoire complémentaire adressé au tribunal administratif, c'est-à-dire après l'expiration du délai de l'article R. 119.

Dès lors, pour être recevable, ce grief doit soit être d'ordre public soit entretenir un rapport d'identité avec un grief soulevé dans le délai. Les appelants argumentent sur ces deux points. Nous ne les suivons sur aucun.

2.1. D'abord, nous ne croyons pas que la méconnaissance de l'article LO. 247-1 du code électoral doive être regardée comme une question d'ordre public.

Votre jurisprudence retient une conception restrictive des moyens d'ordre public dans le contentieux électoral, qui s'explique par la nécessité de juger ce contentieux dans de brefs délais. Comme le rappellent les appelants, est d'ordre public l'inéligibilité d'un candidat (CE 16 février 1972, Elections municipales de Monfaucon, n° 83672, au Recueil p. 146 ; CE 8 mars 1972, Elections municipales de Grange-Bombois, n° 83329, au Recueil p. 196), l'illégalité de la convocation des électeurs en vue de pourvoir des sièges qui, en réalité, ne sont pas vacants (CE 29 juillet 2002, Elections municipales de Pastricciola, n° 240881, inédite au Recueil), ou encore l'application d'un mode de scrutin erroné (CE section, 13 mars 1936, Elections municipales de Désertines, n° 49753, au Recueil p. 327 ; CE 2 juin 1961, Elections municipales de Saint-Louis, n° 45872, aux tables du Recueil p. 1054). Ces quelques règles dont vous affirmez le caractère d'ordre public nous paraissent avoir ceci de commun que leur méconnaissance suffit à vicier radicalement le scrutin. A l'inverse, vous avez jugé que ne sont pas d'ordre public les irrégularités des comptes de campagne (CE section, 8 octobre 1993, Election cantonale de Saint-Brice-en-Coglès, n° 142122, au Recueil ; CE 9 avril 1999, CNCCFP, n° 200346, aux tables du Recueil), non plus que celles affectant les opérations de dépouillement (CE 6 février 2002, Elections municipales de Montségur, n° 236264, aux tables du Recueil sur un autre point), la méconnaissance des règles de parité par les listes (CE 29 juillet 2002, Elections municipales de Chelles, n° 239844, aux tables du Recueil) ou celle des règles gouvernant la validité des bulletins de vote (CE 21 décembre 1979, Elections cantonales de Fronton, n° 18524, aux tables du Recueil) – mais cette dernière solution, notons-le, est bien antérieure à l'introduction des dispositions de l'article LO. 247-1 dans le code électoral.

Nous ne mésestimons pas l'importance de la règle figurant à l'article LO. 247-1 du code électoral. Le Conseil constitutionnel l'a affirmée en jugeant que les mentions qui doivent figurer sur les bulletins en application de cette règle sont « nécessaires à l'information des électeurs » – puisqu'il s'agit de porter à leur connaissance que certains des candidats ne pourront ni prétendre aux fonctions de maire ou d'adjoint au maire, ni participer à l'élection des sénateurs (décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013, cons. 19). Et au regard de la même considération, vous avez donné toute leur portée aux dispositions de l'article LO. 247-1 prévoyant la nullité des bulletins qui ne respecteraient pas cette règle, en jugeant que cette nullité était absolue (CE 12 juillet 2002, Elections municipales de Champigny-sur-Marne, n° 239083, aux tables du Recueil)... de sorte que, si la règle est méconnue, cette irrégularité suffit, dans la plupart des cas, à emporter l'annulation de l'ensemble des opérations électorales (pour une illustration récente, voyez CE 20 février 2015, Elections municipales de Saint-André-de-Cubzac, n° 385408, aux tables du Recueil sur un autre point). Pour autant, nous ne parvenons pas à adhérer à l'idée que la règle posée par l'article LO. 247-1 est au nombre de celles dont la méconnaissance suffit en elle-même, quelle que soit son ampleur et les circonstances de l'espèce, à vicier radicalement une élection. Nous vous proposons de juger que cette méconnaissance n'est pas d'ordre public.

2.2. Reste à voir si son invocation constituait un grief distinct de ceux soulevés dans le délai de protestation. A cet égard, on peut hésiter un peu plus.

Les protestataires avaient en effet invoqué dans le délai un grief dont nous avons déjà parlé, tiré d'irrégularités entachant les mêmes bulletins que ceux mis en cause au regard de l'article LO. 247-1 du code électoral. Toutefois, il s'agissait d'irrégularités différentes, tenant à la désignation et à l'ordre de présentation des candidats. La méconnaissance de l'article LO. 247-1 se rattachait-elle au même grief ?

Anne Courrèges, dans ses conclusions sur une affaire *Elections municipales de Loré* (CE 31 décembre 2008, n° 317585, aux tables du Recueil), indiquait que la notion de grief était en quelque sorte intermédiaire entre celle de conclusion et celle de moyen. Elle y voyait une « notion fonctionnelle », susceptible d'englober un ensemble de moyens au sens commun du terme. Mais c'était aussitôt pour relever que votre jurisprudence tendait à assimiler la notion de grief à celle de moyen – autrement dit à adopter une conception de plus en plus étroite de la notion de grief. Cette pente de la jurisprudence se comprend assez bien compte tenu du raffinement croissant du droit électoral, sujet lui aussi à une certaine inflation normative, qui se traduit par une multiplication des moyens à la disposition des protestataires. Citons quelques illustrations de cette tendance jurisprudentielle : la diffusion d'un tract diffamatoire et celle d'un tract ayant pour objet d'exercer une pression sur les électeurs constituent deux griefs distincts (CE 3 décembre 1993, Elections cantonales de Bagnères-de-Luchon, n° 138893, aux tables du Recueil) ; même solution pour la contestation des opérations de vote dans deux bureaux différents (CE 6 octobre 1999, Elections cantonales de Champeix, n° 198151, aux tables du Recueil ; CE 19 juin 2009, Elections cantonales d'Argenteuil-Est, n° 322426, aux tables du Recueil) ; enfin, solution qui nous paraît proche du cas d'espèce, le grief tiré de ce qu'une publication méconnaît le premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, qui interdit l'utilisation à des fins de propagande électorale de procédés de publicité commerciale diffusés notamment par voie de presse, est distinct de celui tiré de ce que cette même publication méconnaît le second alinéa du même article, qui interdit les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité (CE 28 janvier 1994, Elections cantonales des Lilas, n° 143531, au Recueil).

En l'espèce, bien que la méconnaissance de l'article LO. 247-1 ait trait à la validité des bulletins de la liste « Unir Montreuil », que les protestataires avaient mise en cause par un autre biais dans le délai de l'article R. 119, nous croyons que cette méconnaissance ne se rattache pas au même grief que celui soulevé dans le délai de protestation. Les règles dont la méconnaissance était invoquée étaient différentes, nous l'avons dit (il s'agissait de celles prévues à l'article L. 260 et au 2° du I de l'article L. 273-9 du code électoral) et elles n'avaient pas le même objet que celle énoncée à l'article LO. 247-1. Si vous jugiez que l'invocation de ces différentes règles relève du même grief, il nous semble que vous consacriez *ipso facto* l'existence d'un grief unique englobant toutes les causes possibles d'irrégularité des bulletins – et celles-ci sont nombreuses. Une telle consécration nous paraîtrait aller à rebours de l'orientation de votre jurisprudence. En outre elle permettrait aux protestataires, dès lors qu'ils auraient, fût-ce « à l'aveugle », soulevé une irrégularité quelconque des bulletins d'une liste dans le délai de protestation, de développer ce grief en y ajoutant ensuite toutes les autres causes possibles

d'irrégularité de ces bulletins. Or vous avez toujours veillé à ne pas ouvrir de telles facultés de contournement du délai de l'article R. 119 du code électoral.

Au final nous vous proposons de juger que le grief tiré de la méconnaissance de l'article LO. 247-1 du code électoral est distinct de ceux invoqués dans le délai de protestation et que, n'étant pas d'ordre public, il est irrecevable.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête ainsi que, selon votre habitude en matière électorale, des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.