

N^{os} 395414, 395572
ELECTIONS REGIONALES
DE LA REGION
LANGUEDOC-ROUSSILLON ET
MIDI-PYRENEES

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies
Séance du 18 mai 2016
Lecture du 27 mai 2016

CONCLUSIONS

M. Gilles PELLISSIER, rapporteur public

Les deux affaires qui viennent d'être appelées ont en commun d'être des protestations dirigées contre les opérations électorales qui se sont déroulées les 6 et 13 décembre 2015 pour la désignation des conseillers de la nouvelle grande région Languedoc Roussillon Midi-Pyrénées. Si elles mettent en cause l'éligibilité de certains candidats, elles portent sur des candidatures distinctes et soulèvent des questions très différentes : la première vous conduira à faire application des conditions générales d'éligibilité des candidats aux élections régionales, ce que vous avez déjà eu l'occasion de faire, même si ces occasions n'ont pas été nombreuses ; la seconde présente à juger une question nouvelle relative aux modalités de fusion des listes entre le premier et le second tour, dans le cadre du mode de scrutin complexe mis en place par la loi du 11 avril 2003 et que la loi du 16 janvier 2015, qui a modifié la délimitation des régions, ne contribue pas à simplifier.

Rappelons avant d'examiner ces protestations qu'à l'issue de ces opérations électorales, la liste d'union de la gauche, résultant de la fusion des listes PS et EELV-FG, conduite par Mme D..., est arrivée en tête, avec 44,81 % des suffrages exprimés ce qui lui a permis d'obtenir 93 des 158 sièges du conseil régional, suivie par la liste Front National conduite par M. C..., sur laquelle se sont portés 33,87 % des suffrages exprimés et par la liste d'union de la droite, conduite par M. M..., qui en a recueilli 21,32 %.

La contestation de l'élection de M. M... est l'objet de la première protestation. Elle est formée par M. E..., maire de Castelnaud-le-Lez et sénateur de l'Hérault, élu du même parti et candidat déçu, au sein de celui-ci, à la tête de la liste. Il poursuit ainsi au contentieux un combat politique qui l'a conduit à présenter une liste dissidente, qui n'a toutefois pas recueilli suffisamment de suffrages pour se maintenir au second tour.

Sa protestation ne vise que l'élection de M. Q... M..., dont il conteste l'éligibilité. Contrairement à ce que soutient ce dernier, elle est recevable. Il résulte en effet des termes mêmes de l'article L. 361 du code électoral, dont le dernier alinéa dispose que « *la constatation par le Conseil d'Etat de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles* », qu'une protestation ne peut porter que sur l'élection d'un candidat dont l'éligibilité est contestée.

Même si elle est parfois juridiquement confuse, la protestation de M. E... est sans ambiguïté quant à ce qu'il entend vous démontrer, à savoir que M. M... ne remplissait pas les conditions que posent les dispositions du second alinéa de l'article L. 339 du code électoral pour être éligible au conseil régional.

Ces conditions – qui s'ajoutent aux conditions générales d'âge, de citoyenneté et de jouissance des droits civils - sont au nombre de deux : d'une part, les candidats doivent être inscrits sur une liste électorale ou justifier qu'ils devaient l'être avant le jour de l'élection ; d'autre part, ils doivent être « domiciliés dans la région » ou y être "*inscrits au rôle d'une des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection ou [justifier] qu'ils devaient y être inscrits à ce jour* ». Ces conditions, qui sont cumulatives, s'appliquent également pour les élections au conseil départemental (art L. 194 du code électoral), mais pas pour les élections municipales, auxquelles peuvent participer les électeurs de la commune et ceux qui sont inscrits au rôle des contributions directes (art L. 228).

M. M... remplit certainement la première de ces deux conditions : il justifie être inscrit sur une liste électorale, en l'occurrence celle de la commune d'Onet-le-Château, dans l'Aveyron, mais il aurait pu l'être n'importe où en France, cette condition ne portant que sur la qualité d'électeur et non sur les attaches régionales du candidat, qui font l'objet de la seconde condition.

C'est sur cette dernière que se concentre l'essentiel de l'argumentation du protestataire, même s'il faut reconnaître qu'elle est parfois maladroitement présentée dans le cadre d'une contestation de la régularité de l'inscription sur les listes électorales, que vous n'appréhendez que dans la mesure où elle est susceptible de constituer une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin (voyez, pour le dernier état de votre jurisprudence sur ce point, 29 avril 2015, *Elections municipales et communautaires de Mâcon*, n° 385344, aux T). Mais vous pourrez pardonner à M. E..., qui n'a pas pris d'avocat, de n'avoir pas bien perçu les subtilités du dualisme juridictionnel en matière électorale ni que les conditions posées par l'article L. 339 étant cumulatives, il n'avait pas besoin, pour contester l'éligibilité de M. M... au regard de sa domiciliation réelle, de mettre en cause la régularité de son inscription sur la liste électorale de la commune d'Onet-le-Château.

La seconde condition posée par le second alinéa de l'article L. 339 du code électoral peut être remplie de deux manières : soit en étant domicilié dans la région, soit en étant « inscrit au rôle d'une des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection » ou justifier devoir y être inscrit à ce jour. Il ne fait pas davantage de doute que précédemment que M. M... ne peut bénéficier de cette dernière possibilité. Il ne le prétend d'ailleurs pas, ce qui nous dispensera de nous étendre sur ce point. En effet, il n'est pas fiscalement domicilié dans la région et le bail d'habitation dont il se prévaut pour, comme nous allons le voir, soutenir qu'il remplit l'autre modalité de cette condition, n'a été conclu que le 1^{er} mars 2015. Il n'était par conséquent inscrit au 1^{er} janvier 2015 au rôle d'aucune contribution directe dans la région et n'avait pas à y être¹.

¹ La circonstance que le bail prévoit une prise d'effet au premier janvier de l'année 2015 ne suffit pas à établir qu'il aurait dû être inscrit sur le rôle de la taxe d'habitation à cette date, puisque ce bail n'a pu être enregistré avant cette date ni par conséquent acquérir date certaine antérieurement au 1^{er} janvier (16 janvier 1987, *W... c/ X...*, n° 76767 et, plus précisément, sur le fait qu'une telle clause de rétroactivité est sans effet sur l'inscription au rôle des contributions fiscales : 26 février 1897, *Elections cantonales de Rosières*, p. 161).

L'éligibilité de M. M... dépend donc de la question de savoir s'il était domicilié dans la région. Cette condition s'apprécie au jour de l'élection. Le code électoral ne précisant par les critères de la domiciliation, vous vous référez à l'article 102 du code civil qui définit le domicile comme le lieu où la personne « *a son principal établissement* » (16 février 2005, *ER de la région PACA*, n° 266322, aux T).

Cette définition exclut qu'une même personne puisse avoir plusieurs domiciles au sens de ces dispositions. Ainsi avez-vous écarté dans l'affaire précitée l'argument du candidat qui invoquait une domiciliation électorale distincte de son domicile réel.

Votre jurisprudence offre peu d'exemples d'application de cette condition. Vous avez jugé, par la décision précitée, que le bail conclu par le candidat en qualité de président du parti pour la location d'un local à usage de bureaux n'était pas de nature à le faire regarder comme domicilié dans la région. La jurisprudence de la Cour de cassation est plus fournie : le juge judiciaire, juge de la régularité de l'inscription sur les listes électorales, a eu plus d'occasions que vous de faire application d'une condition de domicile réel à laquelle l'article L. 11 du code électoral subordonne cette inscription. La Cour de cassation a ainsi indiqué que le domicile réel n'était pas le domicile d'origine (Civ. 2ème 8 mars 1995, Bull. civ. II n° 78 ou 12 mars 1992, Bull. civ. II n° 84) et que les attaches matérielles et affectives de l'électeur avec la commune étaient sans incidence sur la détermination de son domicile (Civ. 2ème 8 juillet 1992, Bull. civ. II n° 198). En présence de plusieurs lieux de résidence, il convient donc de rechercher celui où l'intéressé passe l'essentiel de sa vie personnelle et professionnelle.

Or, en l'espèce, il ne fait à nos yeux guère de doutes que le principal établissement de M. M..., qui est âgé de 55 ans, marié et père d'un enfant, ne se situe pas à Onet-le-Château où il loue à sa mère depuis le 1^{er} mars 2015, dans la maison de celle-ci, une chambre individuelle et une salle de douche et WC. En effet, il n'est pas contesté qu'il réside avec son épouse en région parisienne, à Villejuif, où ils sont propriétaires d'un logement et où il était précédemment inscrit sur les listes électorales. Son épouse, dont il n'allègue pas être séparé, travaille à Villejuif et leur adresse est également le siège d'un certain nombre de sociétés créées par lui, sa femme ou leur fils. Outre ces sociétés de conseil, ses principales activités professionnelles se déroulent à Paris, qu'il s'agisse de son poste de professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ou de la direction de la Fondation pour l'innovation politique. C'est enfin en région parisienne qu'il déclare ses impôts.

Au regard de ces éléments qui caractérisent un très fort lien avec la région parisienne, les justifications qu'il produit pour établir sa domiciliation à Onet-le-Château ne pèsent pas d'un grand poids. Tout d'abord, son « installation » dans cette commune proche de Rodez est très récente, puisqu'elle ne date que de quelques mois avant l'élection. Sa mère y réside depuis plus longtemps mais ce n'est pas son cas. Il est né à Rodez et y a fait sa scolarité, mais n'y a plus vécu durablement par la suite. Il déclarait lui-même dans son journal de campagne venir dès que possible s'y ressourcer et y faire de fréquents séjours. Ensuite, cette location ne traduit aucunement un transfert d'établissement principal : non seulement, les caractéristiques de ce logement ne sont pas en accord avec sa situation familiale, professionnelle et économique que nous avons décrite, mais son occupation effective ne révèle pas une résidence principale. La ligne téléphonique qu'il a ouverte après avoir loué la chambre a été très peu utilisée et les factures d'électricité et d'eau sont certes à son nom depuis cette location mais correspondent aux consommations de sa mère. Un relevé d'identité bancaire à cette adresse et quelques lettres de députés envoyées à cette adresse ne suffisent pas

davantage à démontrer qu'il se serait à compter du 1^{er} mars 2015 principalement établi à Onet-le-Château.

Il ne nous paraît pas nécessaire d'insister davantage pour vous convaincre de ce qui ressort avec assez d'évidence, nous semble t-il, de la comparaison entre ses attaches parisiennes, au sens large, et castonétoises. Cette évidence vous permettra de vous prononcer vous-mêmes sur la domiciliation de M. M... sans renvoyer la question à l'autorité judiciaire, ce qu'il vous est arrivé de faire lorsqu'elle soulève une contestation sérieuse, rarement il est vrai et sur un fondement qui ne nous apparaît pas très clairement (8 août 1894, *Elections cantonales de Marsanne*, p. 555 ; 26 février 1897, *Elections cantonales de Rosières*, p. 161 ou 11 décembre 1998, *Elections régionales de Basse Normandie*, T. p. 919). Mais vous avez compris qu'il ne nous semble pas sérieusement contestable que M. M... ne peut être regardé comme ayant été domicilié, au sens des dispositions de l'article L. 339 du code électoral, à Onet-le-Château lors des élections régionales de 2015. Il n'était donc pas éligible au conseil régional et nous vous proposons en conséquence d'annuler son élection et de proclamer élu M. U... T..., suivant sur la liste conduite par M. M..., « Je m'engage pour ma région », pour la section de l'Aveyron.

Ce motif suffisant à faire droit aux conclusions de M. E..., vous n'aurez pas à vous prononcer sur l'éventuelle manœuvre que constituerait l'inscription de M. M... sur les listes électorales. Il vous est arrivé à plusieurs reprises de voir des manœuvres dans la conclusion de contrats de location dont il était évident qu'ils n'avaient d'autre objet que de conférer au candidat l'apparence d'une domiciliation locale (29 juillet 2002, *Elections municipales de Château-Thierry (Aisne)*, n° 239440, aux T ; 9 juin 2015, *Elections municipales de Gardanne (Bouches-du-Rhône)*, req. n° 385 735 ; 19 mai 2005, *Elections municipales d'Halluin (Nord)*, req. n° 322 155, B ; 29 avril 2015, *Elections municipales et communautaires de Mâcon (Saône-et-Loire)*, req. n° 385 344). Il s'agissait de locaux insalubres et voués à la destruction, dont les loyers n'avaient jamais été payés et dont il apparaissait que le candidat n'avait jamais eu l'intention d'y résider. Le cas d'espèce est moins extrême et même si la nature du logement et les circonstances de sa location indiquent assez clairement qu'il a été loué en vue de l'élection, il nous semble plus difficile d'y voir une manœuvre. Toutefois, à supposer même que l'on puisse qualifier la démarche de M. M... de manœuvre, nous ne pensons pas que l'inscription erronée sur une liste, fut-elle celle de la tête de liste, puisse constituer une source d'altération de la sincérité du scrutin.

Vous devrez enfin statuer sur la demande en inscription de faux présentée par M. M... contre la consultation d'un avocat datée du 13 mai 2015 produite par le protestataire et portant, selon ses termes, « sur les moyens à mettre en œuvre pour justifier d'un domicile dans la commune d'Onet-le-Château au regard des dispositions de l'article L. 339 du code électoral et 102 du code civil ». L'article L. 633-1 du code de justice administrative permet en effet à une partie de former auprès de la juridiction une demande en inscription de faux contre une pièce produite qu'elle considère être un faux. Cet article permet aussi à la juridiction de rejeter cette demande et de statuer au fond « *si elle reconnaît que la décision ne dépend pas de la pièces arguée de faux* ». C'est ce que vous ferez, votre décision ne dépendant pas de cette consultation juridique.

La seconde protestation dont vous êtes saisis met en lumière la difficulté de concilier la représentation proportionnelle dans le cadre d'un vote régional, la constitution d'une majorité politique au sein du conseil régional et la restauration du lien entre conseillers régionaux et départementaux, conciliation qu'avait recherchée le législateur en 2003 en

mettant en place un mode de scrutin que le Conseil constitutionnel, auquel nous avons emprunté les termes de cette conciliation, avait déjà qualifié de complexe tout en reconnaissant qu'il poursuivait un intérêt général (2003-468 DC du 3 avril 2003). L'extension du périmètre des régions du fait de leur regroupement par la loi du 16 janvier 2015 a accru la difficulté, sans pour autant que le législateur renonce à maintenir un lien avec les départements, au moyen d'une règle qui est au cœur de la question qui vous est posée.

Il nous faut, pour bien la comprendre, exposer brièvement l'économie de ce mode de scrutin dont la particularité réside dans la combinaison d'une circonscription unique par région, dans laquelle les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste à deux tours avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne avec prime majoritaire, et d'une constitution des listes par départements, l'article L. 338 du code électoral prévoyant que *"chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région"*. Aux termes de l'article L. 338-1, *"les sièges attribués à chaque liste en application de l'article L. 338 sont répartis entre les sections départementales qui la composent au prorata des voix obtenues par chaque liste dans chaque département"*. Ce système produit une distorsion de la représentation proportionnelle puisque l'application de la prime majoritaire calculée au niveau régional - la liste qui a obtenu le plus de voix au second tour a droit au quart du nombre de sièges à pourvoir - aboutit à ce qu'une liste puisse se voir attribuer dans une section départementale davantage de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans ce département. Afin d'assurer ce lien avec les départements dans le cadre des grandes régions issues de la réforme de 2015, le législateur a modifié l'article L. 338-1 afin de garantir 4 sièges à chaque département dont la population est supérieure ou égale à 100 000 habitants et 2 sièges à ceux dont la population est inférieure à ce chiffre. Seule la Lozère se trouve dans cette dernière situation. Elle n'avait jusqu'à présent qu'un seul candidat au conseil régional Languedoc-Roussillon et il est probable que, sans cette règle, elle n'en aurait plus eu dans le nouveau conseil régional.

On comprend ainsi l'enjeu pour ce département de la protestation formée par Mme P... à l'encontre des opérations électorales du 2ème tour. Les deux sièges attribués à ce département ont été remportés par la liste d'union de la gauche conduite dans le département par Mme Z..., qui a donc été proclamée élue ainsi que le 2ème candidat sur la liste pour ce département, M. J.... Or ce dernier, viticulteur dans l'Hérault, est inscrit sur les listes électorales d'une commune de ce département et figurait au premier tour sur la liste PS au titre de la section de l'Hérault. C'est à la faveur de la fusion des listes PS-EELV et FG qu'il s'est trouvé en 2ème place sur la liste dans le département de la Lozère, à la place de M. V..., élu municipal d'une commune de ce dernier département.

Cette modification de la liste victorieuse est contestée par Mme P..., candidate de la liste d'union de la droite, qui est arrivée dans le département de la Lozère en deuxième position, avec plus de 9 % des voix d'écart. Elle soutient qu'elle constitue une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin, aucune information n'ayant été donnée aux électeurs sur ce changement qui plaçait en position éligible dans le département de la Lozère un candidat qui n'avait aucun lien particulier avec le département.

Ce grief de manœuvre est en effet le seul qui est susceptible de prospérer car il ne fait aucun doute que M. J... était légalement éligible au titre de la section départementale de la Lozère.

D'une part, aucune règle n'impose qu'un candidat au titre d'une section départementale ait un lien quelconque avec le département concerné. Les seules conditions particulières d'éligibilité au conseil régional sont celles fixées par l'article L. 339 que nous avons rappelées à l'occasion de la précédente protestation et qui imposent une domiciliation dans la région ou une inscription au rôle des contributions directes dans la région. La condition d'éligibilité relative à l'attache locale des candidats s'apprécie donc au niveau régional, ce qui est parfaitement cohérent avec le fait que la circonscription électorale est la région. Les sections départementales ne sont pas des circonscriptions électorales ; le code électoral n'impose donc pas que les candidats au titre d'une section départementale aient un lien particulier avec ce département, même s'il est certain que le souhait du législateur, en instituant ces sections départementales, était de susciter des candidatures locales qui rapprochent les élus régionaux des citoyens. C'est d'ailleurs ce qui se passe dans la plupart des cas. Mais le législateur n'est pas allé dans la poursuite de cet objectif jusqu'à subdiviser la circonscription régionale en circonscriptions départementales.

D'autre part, les règles régissant les fusions de listes entre les deux tours n'interdisent pas les recompositions et notamment les changements de position au sein de la liste. L'article L. 346 du code électoral dispose ainsi que « (...) *Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % des suffrages exprimés. (...) La composition de ces listes peut être modifiée pour comprendre les candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés et ne se présentent pas au second tour. En cas de modification de la composition d'une liste, le titre de la liste et l'ordre de présentation des candidats peuvent également être modifiés. / Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une même liste. (...)* ». Or les listes, comme les circonscriptions, sont régionales. Cela ressort notamment de l'article L. 338 qui dispose que "*chaque liste est constituée d'autant de sections qu'il y a de départements dans la région*" et le Conseil constitutionnel l'a expressément relevé dans sa décision du 15 janvier 2015 (cons. 24). La présentation des candidats par sections départementales ne constitue pas plus des sous-listes que ces sections ne représentent de sous-circonscriptions électorales. Dès lors, le changement d'une section à une autre au sein de la même liste n'est pas un changement de liste qui contreviendrait au dernier alinéa de l'article L. 346 que nous venons de citer, mais un changement dans l'ordre de présentation des candidats que permettent les dispositions de l'alinéa précédent de cet article.

Ajoutons qu'une solution différente n'empêcherait pas la situation qui choque la protestataire puisque, comme nous l'avons dit, rien n'oblige un candidat au titre d'une section départementale à avoir un lien particulier avec ce département. M. J... aurait donc parfaitement pu être candidat au titre de la Lozère au premier tour et y rester. Elle ajouterait enfin de la complexité à un système qui n'en manque pas et représenterait une contrainte supplémentaire en cas de fusion de listes, puisqu'elle limiterait le choix des positions éligibles, choix déjà contraint par la règle de la parité.

En résumé, M. J... pouvait être candidat au titre de la section départementale de la Lozère alors qu'il est domicilié dans l'Hérault et pouvait l'être pour le second tour alors même qu'il l'était au premier tour au titre de la section départementale de l'Hérault, dès lors que c'était toujours sur la même liste.

Un tel changement de position d'un candidat au sein de la liste ne peut donc, en soi, constituer une manœuvre. En revanche, il n'est pas exclu que des circonstances particulières

dans lesquelles il aurait lieu conduisent à lui donner une telle qualification. Tel pourrait être le cas si un candidat cherchait à induire en erreur les électeurs sur ses attaches locales, dans un contexte de campagne électorale où elles apparaîtraient particulièrement importantes pour ces derniers. Mais la requérante ne reproche rien de tel à M. J..., même si l'on peut comprendre le désappointement de l'électeur lozérien qui voit l'un des deux élus au titre de la Lozère se féliciter, selon la presse régionale, de pouvoir "promouvoir la filière viticole, très importante pour le Languedoc-Roussillon", mais bien peu, comme on sait, pour la Lozère...

Il appartient aux électeurs, pour lesquels les attaches locales des candidats représentent un élément important de leur vote, de se renseigner, ce qui est certainement plus facile que de comprendre le mode de scrutin. Pour cela, figurent sur les bulletins de vote, comme le prescrit l'article R. 186 du code électoral suivant les recommandations du Conseil constitutionnel (cons. 19 de la décision de 2003), "*les noms et prénoms de chacun des candidats composant la liste, répartis par section départementale et dans l'ordre de présentation*". Aucune disposition ne prévoit la mention de la domiciliation des candidats ni n'impose aux candidats d'en informer particulièrement les électeurs, y compris lorsqu'ils changent de section départementales entre les deux tours, mais cette information est assez facile à obtenir. Là-encore, le fait de ne pas avoir spécialement informé les électeurs de ce changement ne saurait constituer une manœuvre.

Aucune autre circonstance de nature à constituer une telle manœuvre n'étant invoquée par la requérante, nous vous proposons de rejeter sa protestation. Ajoutons pour être complet qu'en tout état de cause l'écart de voix entre les deux listes permettrait d'écarter toute possibilité d'influence d'une telle manœuvre sur la sincérité du scrutin.

Conformément à votre habitude en matière électorale, vous rejetterez également les conclusions de Mme D... au titre des frais qu'elle a exposés dans cette instance.

EPCMNC : - Annulation de l'élection de M. M... en qualité de conseiller régional de la région Midi-Pyrénées Languedoc Roussillon et à ce que vous proclamiez élu M. U... T... ;

- Au rejet des conclusions de M. M... présentées sur les fondements des articles R. 633-1 et L. 761-1 du CJA;

- Au rejet de la protestation de Mme P... ainsi que des conclusions de Mme D... au titre des frais exposés.