

N° 441891

Elections municipales de Donchery (Ardennes)

8^{ème} et 3^{ème} chambres réunies

Séance du 18 novembre 2020

Lecture du 30 novembre 2020

CONCLUSIONS

M. Romain VICTOR, rapporteur public

1.- La commune ardennaise de Donchery, dont la population totale s'établit à 2 115 habitants, dont 1 648 électeurs inscrits sur les listes électorales, a été le théâtre, à l'occasion du premier tour des élections municipales et communautaires qui s'est déroulé le 15 mars 2020 dans la commune, d'une bien étrange scène de la vie démocratique locale.

Eu égard à la taille de la commune¹, dix-neuf sièges de conseillers municipaux étaient à pourvoir, ainsi qu'un siège de conseiller communautaire auprès de la communauté d'agglomération Ardennes Métropole.

Deux listes s'affrontaient : la liste « Un nouveau souffle pour Donchery », conduite par M. Olivier H... et la liste « Donchery pour tous », conduite par M. Christian W..., maire sortant de la commune dont il est l'édile depuis 2005.

C'est la liste de M. W... qui l'a emportée avec, sur 740 votants, 624 voix représentant 37,86% des inscrits et... 100% des suffrages exprimés.

La cause de ce résultat spectaculaire – une irrégularité du format des bulletins de vote – est au cœur de la protestation électorale que M. H..., tête de la liste défaite, a introduite dès le 18 mars 2020 devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

M. H... a fait valoir à l'appui de son recours qu'il avait remis, le vendredi 13 mars 2020 à 14 heures, soit l'avant-veille du jour du scrutin, les bulletins de vote de sa liste à la mairie de Donchery et que le maire n'avait émis à cette occasion, ni le vendredi, ni le samedi, aucune réserve quant à leur dimension, ceci alors qu'il est constant que le format des bulletins n'était pas conforme aux dispositions de l'article R. 30 du code électoral, puisqu'ils étaient d'une taille de 105 x 148 mm (soit le quart du format A4), alors qu'ils auraient dû être de 148 x 210 mm (soit un demi A4) s'agissant d'une liste comportant entre 5 et 21 noms (en l'occurrence 19 noms).

¹ Cf. article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

M. H... relatait également que le 15 mars, jour du scrutin, le maire de Donchery, qui présidait le bureau de vote n°1, et la présidente du second bureau de vote de cette commune, Mme G..., l'avaient informé de cette irrégularité à 7 h 55 précises, soit cinq minutes seulement avant l'ouverture des bureaux de vote, et avaient ensuite décidé de refuser les bulletins de la liste qu'il conduisait.

Il ajoutait que la présidente du bureau de vote n° 2 avait également refusé la remise de nouveaux bulletins de sa liste réimprimés au bon format.

Par jugement du 12 juin 2020, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a accueilli cette protestation et annulé les opérations électorales.

Il a jugé, d'une part, qu'il résulte des dispositions de l'article R. 55 du code électoral que les présidents de bureaux de vote ne peuvent refuser des bulletins que si ces bulletins leur sont directement remis le jour du scrutin. D'autre part, il a relevé qu'il n'était pas démontré ni même allégué que l'erreur commise quant aux dimensions des bulletins de cette liste aurait procédé d'une manœuvre visant à provoquer un gonflement artificiel de l'enveloppe susceptible de porter atteinte au caractère secret du vote et de nature à nuire à la sincérité du scrutin. Enfin, il a relevé qu'il résultait des procès-verbaux des opérations électorales que les présidents des deux bureaux de vote avaient indiqué à M. H... qu'ils n'accepteraient pas de se voir remettre de nouveaux bulletins respectant les exigences de la réglementation après l'ouverture des opérations de vote.

De tout ceci, les premiers juges ont déduit qu'en refusant les bulletins de vote de la liste conduite par le requérant peu de temps avant l'ouverture des bureaux de vote, à un moment où il était très difficile de réparer l'erreur commise quant à leur format, laquelle aurait pu être aisément constatée le jour de leur remise le 13 mars 2020, et en indiquant, à tort, aux représentants de cette liste qu'il n'était plus possible de régulariser cette situation en cours de scrutin, les présidents des deux bureaux de vote de la commune de Donchery avaient commis une irrégularité de nature à caractériser une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin.

C'est de ce jugement que M. W... relève régulièrement appel en sa qualité de tête de liste et pour le compte des autres membres de la liste « Donchery pour tous ».

2.- Il soutient notamment que c'est à tort que le tribunal a cru pouvoir constater une méconnaissance des dispositions de l'article R. 55 du code électoral.

Cet article, qui fait partie d'une série d'articles relatifs aux « opérations de vote », énonce tout d'abord que « *Les bulletins de vote déposés par les candidats, binômes de candidats ou les listes, en application de l'article L. 58, ainsi que ceux adressés au maire par la commission de propagande sont placés dans chaque bureau, à la disposition des électeurs, sous la responsabilité du président du bureau de vote* ». Ce premier alinéa se rapporte à l'installation des bulletins sur la table prévue à cet effet dans chaque bureau de vote et il vise, d'une part, compte tenu de la référence faite à l'article L. 58², les bulletins de vote

directement déposés par les candidats dans les bureaux de vote et, d'autre part, les bulletins de vote transmis au maire par la commission de propagande, laquelle est chargée par l'article L. 241 du code électoral d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale pour les communes de 2 500 habitants et plus. Il revient notamment à cette commission², instituée par arrêté préfectoral, de contrôler la conformité des bulletins de vote aux prescriptions de l'article R. 30, lorsqu'une liste de candidats « désire » obtenir son concours, puisque son intervention est purement facultative.

Le deuxième alinéa de l'article R. 55 offre ensuite une solution complémentaire en prévoyant que « *Les bulletins de vote peuvent être remis directement au maire par les candidats ou leurs mandataires dûment désignés, au plus tard à midi la veille du scrutin* ». Il s'agit là, clairement, d'une alternative au dépôt direct des bulletins dans chaque bureau de vote et, lorsque cette solution existe, à la saisine de la commission de propagande – ce qui n'était pas le cas de la commune de Donchery, eu égard à sa population. Vous jugez ainsi qu'il résulte de ces dispositions que les candidats peuvent soit remettre leurs bulletins au maire au plus tard la veille du jour du scrutin à midi, soit les déposer directement au bureau de vote le jour des opérations électorales (17 déc. 2008, *Elections municipales de Bellefosse (Bas-Rhin)*, n° 317293).

Et notez que, remettre les bulletins en mairie avant le scrutin, c'est, pour une liste ou un candidat, le moyen d'obtenir que le maire (en pratique via les services municipaux) assure la répartition des bulletins dans chaque bureau de vote, sans que la liste ou la candidat intéressé soit tenu de faire la tournée des bureaux de vote ou d'envoyer des mandataires dans chaque bureau (cf. 9 déc. 1994, *Taffoureau Millet, Elections municipales de La Celle-sur-Loire (Nièvre)*, n° 155838). C'est, à ce titre, un moyen d'assurer l'égalité entre les listes ou candidats.

Le troisième alinéa de l'article R. 55 confirme ensuite que « *Le jour du scrutin, les bulletins peuvent être remis directement au président du bureau de vote par les candidats ou leurs mandataires dûment désignés* ».

Et le quatrième et avant-dernier alinéa précise que « *Le maire ou le président du bureau de vote ne sont pas tenus d'accepter les bulletins qui leur sont remis directement par les candidats ou leurs mandataires, dont le format ne répond manifestement pas aux prescriptions des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article R. 30* », ces trois alinéas correspondant aux trois formats possibles de bulletins pour les élections municipales et communautaires.

Vous jugez que si les candidats désirant faire assurer le dépôt de leurs bulletins de vote par le maire doivent lui remettre ceux-ci au plus tard à midi la veille du scrutin, cette disposition n'a pour but que d'assurer l'égalité des candidats au regard de la propagande et

² Dont le premier alinéa énonce : « *Dans chaque salle de scrutin les candidats ou les mandataires de chaque liste peuvent faire déposer des bulletins de vote sur une table préparée à cet effet par les soins du maire* ».

³ En application de l'article R. 34.

n'autorise pas le maire à refuser d'accepter les bulletins déposés après l'heure prescrite (14 mars 1951, *Elections municipales de Saint-Plour de Mercoire*, rec. p. 155). Ainsi, en s'opposant au dépôt des bulletins d'une liste d'opposition le matin du scrutin, avant l'ouverture de celui-ci, le maire, président du bureau de vote, porte une atteinte grave à la liberté et à la sincérité du scrutin (20 avril 1966, *Elections municipales de Lantosque (Alpes-Maritimes)*, n° 67318, T. p. 978 ; 4 janv. 1978, *Elections municipales de Pleurs (Marne)*, n° 07872, rec. p. 2).

La possibilité pour les candidats de mettre leurs bulletins à la disposition des électeurs constituant une garantie évidemment centrale pour la régularité et la sincérité du scrutin, le refus d'un président de bureau de vote d'admettre le dépôt de ces bulletins avant l'ouverture du scrutin est en règle générale regardé comme une manœuvre (4 janv. 1978, *Elections municipales de Herrlisheim (Bas-Rhin)*, n° 08455, T. p. 822), d'autant que vous admettez le dépôt de bulletins même après le début des opérations de vote (15 déc. 1972, *Elections municipales de Villote (Vosges)*, n° 83903, T. p. 1099), le président du bureau ne pouvant les faire retirer au motif que le dépôt aurait été tardif (16 juin 1978, *Elections municipales de Feuguerolles (Eure)*, n° 8540 ; 21 déc. 1983, *Elections municipales de Viterne (Meurthe-et-Moselle)*, n° 51889).

M. W... et Mme G..., présidents des deux bureaux de vote, étaient-ils néanmoins fondés à refuser d'accepter les bulletins le matin du scrutin, en raison de l'irrégularité de leur format ?

Une lecture littérale des dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article R. 55 conduit à une réponse négative.

En effet, le pouvoir de refuser des bulletins, qui appartient, d'une part, au maire, pour les bulletins qui lui sont remis avant le scrutin, d'autre part, au président du bureau de vote, pour les bulletins déposés le jour du scrutin dans le bureau considéré, ne peut trouver à s'exercer qu'à l'égard des bulletins qui leur sont remis « directement » ce dont il résulte assez naturellement que des bulletins remis au maire la veille, ou comme ici l'avant-veille du scrutin, s'ils n'ont pas été refusés par le maire au motif que leurs dimensions ne seraient pas conformes, ne peuvent plus être ensuite refusés par le président du bureau de vote (peu important que celui-ci ait la qualité de maire), faute de lui avoir été remis directement.

D'ailleurs, si l'article R. 55 fixe aux candidats ou aux listes un délai butoir pour remettre leurs bulletins au maire avant le scrutin, et alors même que vous jugez que le respect de ce délai n'est pas prescrit à peine d'irrecevabilité, c'est précisément pour permettre aux candidats ou aux listes dont les bulletins auraient été refusés d'en faire imprimer de nouveaux, au bon format, ce qu'il est encore possible de faire le samedi, veille du scrutin qui a lieu le dimanche en application de l'article L. 55, mais ce qui est souvent hors d'atteinte le dimanche, jour du scrutin.

Nous vous proposons donc de confirmer l'interprétation retenue par le tribunal administratif et de juger que le président d'un bureau de vote ne peut écarter des bulletins au mauvais format, lorsque ces bulletins ont été apportés par la « valise communale », sans

excéder les pouvoirs qu'il tient de l'article R. 55 et qui ne trouvent à s'exercer que sur les bulletins remis directement par les listes ou candidats, dans le bureau de vote, le jour du scrutin.

Cette lecture stricte nous paraît au demeurant parfaitement s'inscrire dans votre jurisprudence – nous l'avons dit – très circonspecte à l'égard de toute décision de mise à l'écart de bulletins, sauf exceptions grotesques (v. à propos d'une liste fictive : 9^{ème} et 10^{ème} ssr, 14 janv. 2002, *Elections municipales de Chérenge (Nord)*, n° 234756).

Et cette lecture s'impose d'autant plus que si la méconnaissance des règles relatives à la taille des bulletins constitue bien sûr une irrégularité, une telle irrégularité « *ne conduit à l'invalidation des bulletins non-conformes que dans le cas où elle résulte d'une manœuvre ou porte atteinte à la sincérité du scrutin, en raison notamment d'une atteinte au secret du vote* », comme vous le jugez constamment (29 juil. 2002, *Elections municipales de la commune de Sainte-Maxime (Var)*, n° 239718, T. p. ; 28 nov. 2009, *Elections municipales de Cruet (Savoie)*, n° 318238).

Voyez notamment votre décision *Elections municipales de Lagravelle-du-Gers (Gers)* (29 déc. 2014, n° 382208, T. pp. 672-683 sur un autre point) qui, dans une hypothèse rigoureusement similaire à la nôtre, dans laquelle un candidat avait fait imprimer des bulletins au format 105 * 148 mm en lieu et place du format 148 * 210 mm, écarte l'existence d'une manœuvre résultant d'une atteinte au secret du vote.

Il en résulte, en l'espèce, que ce seul motif suffit à accueillir la protestation de M. H... car le refus opposé cinq minutes avant l'ouverture des bureaux de vote (fixée à 8 heures), par les deux présidents de ces bureaux, de mettre sur table les bulletins de vote qui avaient pourtant été remis au maire le vendredi précédant le scrutin a fait obstacle à ce que des suffrages puissent être recueillis par la liste qu'il conduisait, étant observé qu'il était pratiquement impossible de faire imprimer en nombre suffisant (1 648 électeurs inscrits) des bulletins au bon format un dimanche matin et qu'il n'est pas permis de savoir combien d'électeurs souhaitant voter pour la liste « Un nouveau souffle pour Donchery » ont renoncé à voter dans ces conditions ou procédé à un vote nul ou blanc (les bulletins nuls et blancs représentant tout de même 15% des suffrages exprimés).

Bref, entre deux maux : la mise à disposition de bulletins au format irrégulier et l'absence totale de bulletins permettant aux électeurs de faire porter leur suffrage sur une autre liste que celle de la majorité municipale sortante, les présidents des deux bureaux de vote ont choisi le second qui était évidemment le pire des deux.

M. W... et ses colistiers ne sont donc pas fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif a annulé les opérations électorales, sans même qu'il soit besoin de se prononcer sur le second motif sur lequel s'est appuyé le tribunal, et qui nous paraît tout aussi fondé, tiré de ce que la présidente du bureau de vote n° 2 a refusé le dépôt en cours de journée de bulletins de la liste « Un nouveau souffle pour Donchery » au bon format.

En revanche, vous ne pourrez que rejeter, comme irrecevables devant le juge de l'élection, les conclusions, indemnitaires mais altruistes, présentées par M. H... devant vous tendant à ce que vous condamnerez M. W... à rembourser « *au bénéfice et profit de la commune de Donchery* » ses indemnités de maire ainsi que celles de ses adjoints, perçues à compter du 12 juin 2020, date de leur entrée en fonction (v. pour un précédent : 29 avr. 2002, *Ervé*, n° 238779, T. p. 752)

PCMNC au rejet de la requête d'appel, y compris les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi qu'au rejet des conclusions de M. H... tendant au remboursement à la commune des indemnités de maire et d'adjoints.