

N° 442678

Elections municipales d'Oppède

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 30 avril 2021

Décision du 19 mai 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

Lors des élections municipales du 15 mars 2020, un seul tour a été nécessaire pour départager de quatre voix les deux listes en compétition dans la commune d'Oppède, située dans le Vaucluse et comptant 1154 inscrits. Avec une participation de 56,6 % (653 votants), la liste « Construisons l'avenir d'Oppède » conduite par M. G... est arrivée en tête avec 50,31 % des suffrages exprimés (320 voix), contre 49,68 % (316 voix) pour la liste « Oppède notre village » conduite par M. X..., premier adjoint au maire sortant qui ne se représentait pas.

M. X... et plusieurs de ses colistiers ont formé deux protestations devant le tribunal administratif de Nîmes, en invoquant trois griefs : le niveau élevé de l'abstention et la méconnaissance des articles R. 27 et L. 52-8 du code électoral. Le TA a joint les requêtes et annulé les opérations électorales en se fondant sur la méconnaissance de l'article R. 27 du code électoral.

M. G... et ses colistiers dont l'élection a été annulée relèvent régulièrement appel de ce jugement.

Jusqu'à l'intervention du décret n° 2019-1494 du 27 décembre 2019, l'article R. 27 du code électoral prohibait « *les affiches et circulaires ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge* ». Par ce décret, le pouvoir réglementaire a restreint à la seule « *utilisation de l'emblème national ainsi que la juxtaposition des trois couleurs : bleu, blanc et rouge dès lors qu'elle est de nature à entretenir la confusion avec l'emblème national* », en maintenant l'exception relative à la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique. L'emblème national est pour sa part défini par le deuxième alinéa de l'article 2 de la Constitution comme « *le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge* ».

Le Gouvernement a ainsi entendu codifier la jurisprudence tant constitutionnelle qu'administrative retenant une approche pragmatique de ces dispositions, visant à interdire non pas toute utilisation des trois couleurs nationales mais uniquement celle entretenant la

confusion avec l’emblème national et donnant ainsi l’apparence d’un caractère officiel à l’affiche ou la circulaire (Conseil constitutionnel, très nombreuses décisions¹ ; CE 8/3 SSR, 27 mai 2015, *Elections municipales et communautaires de Houilles*, n° 385833 ; JRCE, 1^{er} septembre 2020, *M... et autres*, n° 443429).

Ces dispositions, qui sont pénalement sanctionnées pour l’imprimeur en application de l’article R. 95 du code électoral², sont d’interprétation stricte : l’interdiction de l’usage des couleurs bleu blanc rouge ne concerne que les affiches et les circulaires « officielles » au sens notamment de l’article R. 29 du code électoral, envoyées par courrier aux électeurs, et ne s’étend pas aux autres documents de propagande électorale tels les tracts (6/1 SSR, 10 avril 2009, *Elections municipales de Marquixanes*, n° 318264, aux Tables sur ce point ; 7 SSJJ, 3 novembre 2014, *Elections municipales de Bézu-Saint-Eloi*, n° 382219). Pour autant, vous avez jugé que l’utilisation non prohibée des trois couleurs nationales sur l’ensemble des autres documents de propagande électorale ne doit pas constituer un moyen de pression qui serait susceptible d’altérer la sincérité du scrutin, et avez pris en compte à ce titre pour écarter un tel grief l’absence de manœuvre alléguée et l’écart de voix (10 SSJJ, 1^{er} juillet 2009, *Elections municipales du Mont-Doré*, n° 322725).

Le tribunal administratif de Nîmes a en l’espèce estimé que la sincérité du scrutin avait été affectée, compte tenu du faible écart de voix entre les deux listes en présence, en marquant les deux temps du raisonnement, qui correspondent en réalité à deux griefs distincts.

Il a en premier lieu relevé que la circulaire électorale de la liste « Construisons l’avenir d’Oppède » était illustrée par « un logo de forme carrée sur fond bleu foncé portant la mention "élections municipales 2020" et sur lequel figure, sur le côté gauche, le profil de Marianne et, sur le côté droit, le drapeau tricolore nettement reconnaissable même s’il a été découpé dans sa diagonale et reproduit de ce fait sous forme de triangle ». Il a jugé que l’utilisation d’un tel logo sur la circulaire électorale, qui n’est pas la reproduction de l’emblème d’un parti ou groupement politique, et quand bien même sa surface serait faible par rapport à la surface de la circulaire électorale elle-même, avait été de nature à entretenir la confusion avec l’emblème national, d’autant que ce logo est imprimé à côté du blason officiel de la commune d’Oppède.

Le TA a relevé au surplus que les autres documents de propagande électorale de la liste, incluant des tracts, une enveloppe distribuée aux électeurs, et une photographie de

¹ Décisions n° 62-306 AN du 5 mars 1963 (cons. 4 à 6), n° 65-347 AN du 14 octobre 1965 (cons. 1 à 3), n° 67-405 AN du 11 juillet 1967 (cons. 1 à 3), n° 67-365/375 AN du 12 juillet 1967 (cons. 12), n° 68-514 AN du 12 septembre 1968 (cons. 1 et 2), n° 68-516/525/528/557/558 AN du 11 octobre 1968 (cons. 5), n° 68-506/515 AN du 17 octobre 1968 (cons. 5 à 9), n° 68-534 AN du 21 novembre 1968 (cons. 1 et 2), n° 73-740 AN du 21 juin 1973 (cons. 1 et 2), n° 78-883 AN du 5 juillet 1978 (cons. 2 et 3), n° 78-860 AN du 12 juillet 1978 (cons. 1 et 2), n° 81-946 AN du 17 septembre 1981 (cons. 1 à 4), n° 88-1048 AN du 23 novembre 1988 (cons. 1 à 5), n° 88-1092 AN du 25 novembre 1988 (cons. 1 et 2), n° 93-1181 AN du 30 septembre 1993 (cons. 3), n° 97-2156/2213/2216/2245 AN du 23 janvier 1998 (cons. 15), n° 2002-2612 AN du 24 octobre 2002 (cons. 2) et n° 2017-5145 AN du 8 décembre 2017 (paragr.3).

² Article R. 95 : « *L’imprimeur qui enfreindra les dispositions de l’article R. 27 sera puni des peines d’amendes prévues pour les contraventions de la quatrième classe* ».

l'équipe des candidats figurant notamment sur la page d'accueil Facebook de la liste, comportaient également le même logo, ladite enveloppe reproduisant en plus une carte de France colorée par les trois couleurs juxtaposées bleu, blanc, rouge. Il a estimé que l'utilisation d'un tel logo sur des documents de campagne autres que la circulaire électorale avait été de nature à opérer une confusion dans l'esprit des électeurs, en donnant à ces documents un caractère officiel.

Même s'il est permis d'hésiter, nous nous séparons de l'appréciation portée par le tribunal.

Intéressons-nous d'abord à la circulaire : il est vrai qu'elle comporte, dans son coin supérieur gauche, un logo de forme carrée comportant la reproduction du profil d'une Marianne en bleu et blanc, ce logo faisant apparaître, sous une languette dont un bout se décolle, une portion du drapeau français dans le coin supérieur droit. L'emblème national est donc incontestablement représenté et la Marianne, même tronquée, est clairement celle figurant depuis quelques années sur les documents administratifs officiels. Même si la Marianne n'est pas visée par l'article R. 27, on peut admettre que sa présence en sus des trois couleurs nationales est de nature à renforcer le caractère institutionnel du logo.

Les éléments constitutifs de la méconnaissance de l'article R. 27 du code électoral semblent donc indéniablement réunis. Si la commune avait compté plus de 2 500 habitants, la commission de propagande instituée pour les communes de cette taille aurait été fondée à refuser la circulaire litigieuse et à demander qu'elle soit modifiée, comme elle peut et doit le faire dès lors qu'elle constate une violation, même minime, de ces dispositions.

Mais pour apprécier les conséquences à en tirer sur l'annulation éventuelle du scrutin, il nous semble qu'on ne peut se borner à une telle analyse. Il faut à nos yeux porter une appréciation d'ensemble sur la circulaire contestée, pour vérifier si la juxtaposition des trois couleurs nationale est de nature, dans les circonstances de l'espèce, à donner à cette circulaire un caractère officiel de nature à créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, par suite, à altérer la sincérité du scrutin.

Vous jugez en effet, conformément à votre jurisprudence en matière électorale d'une manière générale, qu'une violation de l'article R. 27 du code électoral n'entraîne pas nécessairement l'annulation des résultats du scrutin par le juge de l'élection (7/5 SSR, 19 octobre 2001, Meyet, n° 225706, au Recueil sur un autre point). Et votre appréciation est clairement empreinte de souplesse : vous avez à de nombreuses reprises considéré qu'une telle violation, pour regrettable qu'elle soit, n'avait pas été, dans les circonstances de l'espèce, de nature à altérer les résultats du scrutin (CE, 12 juillet 1969, *Élection cantonale de Marseille*, p. 401 ; 5/3 SSR, 6 mai 1983, *élections municipales d'Orléans-Saint-Marc Argonne*, n° 43282, aux Tables ; 3 SSJS, 6 septembre 2002, *Elections cantonales du Bourget*, 239931 ; 4 SSJS, 16 février 2015, *Elections municipales de Honfleur*, n° 382386), sans nécessairement vous appuyer sur l'écart de voix mais en vous intéressant à l'incidence réelle d'une telle violation dans l'esprit des électeurs (10/7 SSR, 17 novembre 1986, *Keller*, n° 70303 ; 3/5

SSR, 12 mars 1990, *Élections municipales de Bron*, n° 108927 ; décision *Elections municipales de Marquixanes* déjà mentionnée ; 2/7 CHR, 31 janvier 2020, *Elections des représentants au Parlement européen*, n° 431143, au Recueil sur d'autres points) et même malgré l'écart de voix très réduit entre les candidats (8/3 SSR, 27 mai 2015, *Elections municipales et communautaires de Houilles*, n° 385833, pour un écart de huit voix).

La seule décision, vieille de près d'un demi-siècle, par laquelle vous aviez à notre connaissance retenu le grief tiré de la méconnaissance des dispositions litigieuses, concernait un cas où un autre grief, nettement plus substantiel car tiré de la diffusion, la veille et l'avant-veille du scrutin, de trois circulaires comportant des appréciations de nature à desservir un parti dans l'esprit des électeurs, était également retenu (CE, 13 décembre 1963, *Elections cantonales de Tavernes*, T. p. 898). C'est seulement par une décision très récente, du 14 avril dernier, que vous avez, pour la première fois semble-t-il, annulé un scrutin en vous fondant sur la seule méconnaissance de ces dispositions (1/4 CHR, *Elections municipales de Boissy-le-Repos*, n° 446633, aux Tables).

De même, le Conseil constitutionnel, confronté une vingtaine de fois à un tel grief, a systématiquement refusé d'annuler le scrutin pour ce motif en considérant que dans les circonstances de l'espèce l'utilisation des couleurs nationales, pourtant constitutive d'une irrégularité, qualifiée dans plusieurs de ses décisions de « particulièrement regrettable », n'avait pas été de nature à conférer un caractère officiel à la candidature de l'intéressé, ni à exercer une influence sur les résultats du scrutin³, le Conseil constitutionnel allant même jusqu'à écarter le grief en jugeant que l'irrégularité n'avait « pu exercer une influence appréciable sur le résultat du scrutin ».

Il nous semble que la souplesse dont vous et le Conseil constitutionnel faites montre est très opportune. Le temps des candidatures officielles du Second Empire appartient à un passé depuis longtemps révolu et il paraît à nos yeux très improbable qu'un quelconque électeur puisse croire de nos jours qu'une candidature à une élection présente un caractère officiel, surtout quand elle émane comme en l'espèce d'un opposant à la municipalité sortante. La réitération récente de cette règle, même resserrée, par le pouvoir réglementaire, ne doit pas pour autant vous conduire à abandonner cette souplesse qui est d'abord le symptôme de votre approche réaliste privilégiant toujours, en contentieux électoral, l'incidence réelle d'une irrégularité sur la sincérité du scrutin et refusant d'annuler automatiquement les opérations électorales au constat de la moindre violation des dispositions du code électoral.

Il nous semble que la méconnaissance de l'article R. 27 du code ne doit entraîner l'annulation des opérations électorales que si elle est tellement flagrante, et « réussie » en quelque sorte, qu'elle en devient réellement choquante et que dans des circonstances très particulières elle a pu réellement semer le trouble dans l'esprit des électeurs, jusqu'à altérer la sincérité du scrutin, dans la mesure où son résultat est très serré.

³ Voir décisions mentionnées note 1.

Il ne nous semble pas que ce soit le cas en l'espèce, même si l'écart de voix est faible.

Le logo litigieux est de dimension très modeste : 1,5 cm sur 1,5 cm, ce qui représente 0,36 % de la surface de la seconde page de la circulaire, au format classique 27 X 29,7. Et lorsqu'on regarde globalement cette seconde page, très colorée (dans des couleurs autres que les couleurs nationales), abondamment illustrée de photos et maquettée de façon très artisanale, elle ne présente rien qui puisse laisser penser à un caractère officiel : elle est très banale pour une élection municipale et comporte des encarts dont tant le titre que le contenu laissent facilement penser qu'une alternative à l'équipe sortante est proposée, dans une démarche militante et aucunement officielle. Prise globalement, elle n'a pu à nos yeux réellement semer la confusion dans l'esprit des électeurs, sans que la circonstance que figure à côté du logo litigieux le blason officiel de la commune, qu'aucune disposition n'interdisait de faire figurer sur la circulaire, ne modifie notre appréciation sur ce point.

Quant aux autres documents de propagande électorale non visés par l'article R. 27 du code électoral, nous n'avons guère de doute pour considérer qu'ils ne peuvent être regardés comme l'expression d'une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin. Le seul document qui pose à nos yeux problème est l'enveloppe distribuée aux électeurs, blanche et sur laquelle était apposés le logo litigieux, le blason de la commune ainsi qu'un logo représentant une carte de France colorée en bleu, blanc, rouge et accompagnée des mots « élections municipales 2020 ». Ce document, sur lequel ne figure aucune mention de la liste « Construisons l'avenir d'Oppède », est le seul qui présente à nos yeux une visée répréhensible tendant à donner un aspect officiel à une communication électorale. Mais dès lors que le contenu de la propagande électorale elle-même est dépourvu d'un tel aspect, la seule distribution de cette enveloppe n'a pu altérer la sincérité du scrutin. Rappelons en effet que dès lors que rien n'interdisait l'apposition des logos litigieux sur une telle enveloppe, nullement visée par les dispositions du code électoral, il faudrait que sa distribution soit constitutive d'une manœuvre à l'incidence telle qu'elle affecte l'expression du suffrage pour justifier l'annulation des opérations électorales.

Si vous nous suivez, vous censurerez les motifs retenus par le TA pour annuler les opérations électorales. Saisis par l'effet dévolutif de l'appel, vous pourrez à nos yeux écarter les deux autres griefs soulevés par M. Gerault et ses colistiers devant le TA de Nîmes et rejeter leur protestation.

PCMNC à l'annulation de l'article 2 du jugement attaqué, au rejet de la protestation de Mme B... et MM. X... et S... ainsi que de toutes les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA.