

N° 445754

Elections municipales de Saint-Pierre-du-Vauvray (M. L...)

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 26 mai 2021

Lecture du 9 juin 2021

Conclusions

Mme Mireille LE CORRE, rapporteure publique

Les dispositions de l'article L. 118-4 du code électoral relatives à la sanction d'inéligibilité peuvent-elles utilement être invoquées en cas de manœuvres frauduleuses à l'occasion de l'élection du maire et de ses adjoints par le conseil municipal et non lors du scrutin lui-même ?

C'est cette question qui justifie que cette affaire soit portée devant votre formation de jugement afin de la trancher clairement. Vous en êtes, à ce stade, restés à une réponse implicite via un « en tout état de cause » dans une décision de votre 8^{ème} chambre jugeant seule¹.

Pour le reste, les moyens de cette requête sont classiques, malgré la spécificité de chaque contexte électoral.

1. Rappelons les faits.

A la suite des opérations électorales qui se sont déroulées, le 15 mars 2020, dans la commune de Saint-Pierre-du-Vauvray (Eure), qui compte environ 1 200 habitants, la liste conduite par Mme Sanchez est arrivée en tête avec 259 voix, soit 37 voix d'avance sur la liste conduite par le maire sortant, M. L....

Celui-ci a saisi le tribunal administratif de Rouen, qui a rejeté les conclusions à fins d'annulation des opérations électorales mais a annulé l'élection du maire et des adjoints. M. L... vous saisit contre ce jugement.

2. Commençons, pour ne pas y revenir, par les moyens qui ne soulèvent pas de difficulté particulière.

Tout d'abord, M. L... soutient que des colistiers de Mme Sanchez auraient utilisé leurs fonctions associatives au sein de l'association de parents d'élèves, à des fins électorales, et propagé des informations erronées. Mais c'est à bon droit et de façon suffisamment motivée

¹ 29 décembre 2020, Elections du Président de Grenoble-Alpes Métropole

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

que le tribunal administratif a écarté ce grief, qui n'est pas nouveau en appel, au regard de l'absence de toute preuve sérieuse fournie en ce sens.

Ensuite, comme vous le savez, l'article L. 51 du code électoral encadre les modalités relatives à l'affichage électoral. En l'espèce, quelques affichages irréguliers ont été constatés mais ils ne présentaient pas un caractère massif et systématique de nature à altérer la sincérité du scrutin, en application de votre jurisprudence².

Par ailleurs, s'agissant de l'interdiction de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique sans possibilité de répondre pour l'adversaire, en application de l'article L. 48-2, la circonstance que des propos auraient été tenus à l'égard d'agents municipaux sur le maintien de leur emploi en cas d'élection, ou à l'égard de parents d'élèves, ne caractérise pas une manœuvre, en l'absence d'éléments nouveaux relatifs au candidat adverse ou de propos injurieux ou diffamatoires. Et elles ne constituent pas non plus des promesses de dons de nature à altérer la sincérité du scrutin.

S'agissant, enfin, de l'impact de la période de crise sanitaire, vous avez déjà été amenés à analyser à plusieurs reprises si la crise sanitaire avait ou non conduit, au cas par cas, à une abstention telle que la sincérité du scrutin en a été altérée ou non (15 juillet 2020, Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle, n° 440055, aux Tables). En l'espèce, le taux de participation s'est élevé dans cette commune à 54,86 %, ce qui est nettement supérieur à la moyenne nationale. En outre, l'écart entre les deux listes est substantiel, de près de 8 %. Les circonstances de la période ne conduisent donc pas à estimer que la sincérité du scrutin a été altérée de ce fait.

Ainsi que l'ont retenu les premiers juges, les opérations électorales n'ont donc pas à être annulées.

3. Nous pouvons en venir aux conclusions tendant à l'inéligibilité du maire et des adjoints.

Est critiquée la publication prématurée des résultats de l'élection du maire et de ses adjoints sur un site internet. Le tribunal administratif y a vu une manœuvre, mais a estimé qu'elle ne présentait pas pour autant un caractère frauduleux, justifiant que les candidats concernés soient sanctionnés d'inéligibilité. Autrement dit, il a regardé comme pouvant être utilement invoquées les dispositions de l'article L. 118-4 du code électoral au stade de l'élection du maire.

Une question préalable de recevabilité doit être abordée.

La requête déposée par M. L... devant le tribunal administratif ne visait initialement qu'à l'annulation de l'élection des conseillers municipaux. Par un mémoire suivant, le requérant a

² 29 juillet 2002, Elections municipales de Sainte-Maxime, n° 239718, aux Tables sur un autre point ; 29 juillet 2002, Elections municipales de Saint-Louis, n° 241117, aux Tables sur un autre point

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

aussi demandé l'annulation de l'élection du maire et des adjoints, ainsi que l'inéligibilité de certains élus.

Le tribunal administratif a jugé à bon droit que les conclusions dirigées contre l'élection du maire et des adjoints étaient tardives puisqu'elles avaient été présentées plus de 5 jours après le scrutin.

Toutefois, une autre requête, présentée par plusieurs requérants dont M. L..., a parallèlement été déposée en temps utile, mais elle ne comprenait pas de conclusions sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral. C'était toutefois le cas de deux autres requêtes déposées en temps utile par d'autres requérants.

Dans ces circonstances, M. L... était-il recevable à faire appel du jugement sur ce point ?

D'un côté, il n'a pas lui-même formé de telles conclusions en temps utile devant le tribunal administratif. D'un autre, ce grief peut être relevé d'office (Section, 4 février 2015, Elections municipales de Venissieux, n° 385555, au Recueil), sous réserve de l'interdiction, pour le juge d'appel d'aggraver la situation de l'appelant sur le seul appel de celui-ci.

Vous avez certes jugé que « les griefs qui ne sont pas d'ordre public sont irrecevables en appel s'ils n'ont pas été soulevés en première instance ou, s'ils l'ont été, lorsqu'ils ne sont repris devant le Conseil d'Etat qu'après l'expiration du délai d'appel d'un mois à compter de la notification du jugement comportant l'indication de ce délai en application des dispositions de l'article R. 123 du code électoral » (21 octobre 2009, Elections municipales de Cannes, n° 322287).

Mais cette jurisprudence ne nous semble pas pour autant imposer un raisonnement symétrique s'agissant de griefs qui sont, quant à eux, d'ordre public. La circonstance que le juge puisse relever d'office ce moyen en appel ne revient pas pour autant à donner un brevet de validité à des conclusions d'appel nouvelles d'un requérant. De deux choses l'une :

- soit le juge d'appel estime qu'il est face à un motif devant le conduire à envisager l'inéligibilité et il le soulève alors d'office,
- soit il ne considère pas être face à un tel motif, et la circonstance qu'une partie présente des conclusions en appel nous paraît être sans incidence : il s'agit de conclusions nouvelles en appel et, par suite, elles doivent selon nous, classiquement, être considérées comme irrecevables.

En l'espèce, nous pensons donc que les conclusions tendant à l'inéligibilité sont irrecevables comme nouvelles en appel et que vous n'êtes, par ailleurs, pas en présence d'un grief devant être relevé d'office.

4. Si vous ne nous suiviez pas et que vous estimiez que de telles conclusions sont recevables devant vous, le moyen est-il opérant ?

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Nous vous invitons à traiter ce point, en tout état de cause, si vous nous suivez sur la question précédente, comme vous savez le faire opportunément quand votre rédaction présente un intérêt pédagogique, d'autant plus au moment où les contentieux électoraux sont devant vous.

L'article L. 118-4 du code électoral dispose que : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. / L'inéligibilité déclarée sur le fondement du premier alinéa s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision. / Si le juge de l'élection a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection. En cas de scrutin binominal, il annule l'élection du binôme auquel ce candidat appartient.* »

Le terme d'élection utilisé au premier alinéa de cet article peut-il comprendre l'élection du maire et de ses adjoints ?

Deux arguments pourraient militer en ce sens.

D'abord, en première approche, une réponse positive pourrait s'entendre, sur le fondement d'une vision systémique du processus, qui commence avec les opérations électorales et s'achève avec l'élection d'un maire et de son équipe. Une manœuvre réalisée « en fin de course », entre le vote des électeurs d'une part et l'élection du maire d'autre part, ne devrait-elle pas avoir les mêmes conséquences qu'une manœuvre constatée en amont ?

Ensuite, littéralement, l'article parle de l'élection et ajoute au début de son second alinéa que « *L'inéligibilité (...) s'applique à toutes les élections.* »

Toutefois, quatre éléments nous conduisent à écarter une telle application.

En premier lieu, l'article L. 118-4 est inséré dans le titre Ier du Livre Ier du code électoral, relatif aux « dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers départementaux, des conseillers métropolitains de Lyon, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires » et ce champ couvre les articles L. 1 à L. 118-4. S'il s'applique donc expressément à l'élection des conseillers municipaux, son champ ne couvre pas l'élection du maire et de ses adjoints.

En deuxième lieu, et bien que la loi soit claire, il n'est pas interdit de relever que les travaux préparatoires ne traduisent pas du tout une volonté du législateur d'étendre la portée de ces dispositions au-delà des élections expressément mentionnées. Cet article est en effet assez récent : il a été introduit par l'article 17 de la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique³.

³ Une modification a été intégrée par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (article 19) portant seulement sur la dernière phrase

Cette loi est issue d'une proposition de loi présentée à l'assemblée nationale par Jean-Luc Warsmann et Charles de la Verpillère. L'article 17 est lui-même issu d'un amendement proposé par le rapporteur du texte au Sénat (Patrice Gélard) en première lecture. Son rapport en explicitait la raison : « *en l'état du droit, la fraude électorale n'est pas susceptible d'être sanctionnée, par le juge électoral, par une inéligibilité. Or, (...) il n'est pas légitime que la fraude électorale, faute grave et qui implique l'existence d'une intention frauduleuse ou malveillante de la part de celui qui la commet, soit punie moins durement que les infractions à la législation sur les comptes de campagne (qui peuvent, à l'inverse, être non-intentionnelles) (...) votre commission a donc ouvert au juge administratif, juge des élections locales, la possibilité de prononcer une sanction d'inéligibilité à l'encontre des candidats ayant commis une fraude électorale./ Cette inéligibilité aurait les mêmes effets et serait prononcée dans les mêmes conditions qu'en cas de manquement à la législation sur le financement des campagnes électorales (...)* ».

L'intention est bien que le champ d'application de l'article L. 118-4 soit le même que celui de l'article L. 118-3, ce qui, par définition, ne couvre que les opérations électorales et non l'élection du maire.

En troisième lieu, l'élection du maire et de ses adjoints est régie par d'autres dispositions, au sein du code général des collectivités territoriales (CGCT).

C'est ce code qui régit l'élection des exécutifs locaux. L'article L. 2122-4 dispose que « *Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, au scrutin secret (...)* » et l'article L. 2122-7 prévoit que « *Le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue (...)* ».

Certes, l'article L. 2122-13 du CGCT prévoit que « *L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal* ». Ainsi, un membre du conseil municipal, tout électeur ou éligible de la commune peut introduire devant le juge un recours contre les opérations d'élection du maire et des adjoints, dans un délai de 5 jours courant à partir de 24 h après l'élection⁴. Si cet article du CGCT renvoie ainsi au code électoral, ce n'est que pour définir les modalités de recours déjà prévues au code électoral. En revanche, le code électoral, lorsqu'il évoque l'inéligibilité, ne renvoie nullement à d'autres motifs que ceux qu'il mentionne expressément.

A cet égard, nous relevons que l'inéligibilité étant une sanction - « une sanction présentant le caractère d'une punition » (Assemblée, 4 juillet 2011, Elections régionales d'Ile-de-France, n°s 338033, 338199, au Recueil, s'agissant de l'article L. 118-3, avec un raisonnement transposable pour l'inéligibilité prévue par l'article L. 118-4), et elle doit, à ce titre – même s'il ne s'agit pas d'une sanction pénale – être interprétée strictement.

⁴ 21 février 2000, Blachère, n° 206581, au Recueil

En quatrième et dernier lieu, il nous semble que « philosophiquement » ou, plus modestement, d'un point de vue conceptuel, il n'est pas anormal que vous regardiez différemment la manœuvre consistant à tromper des électeurs et celle qui se déroule, le cas échéant, après le scrutin électoral.

Dans un cas, la sincérité du scrutin devant le peuple est altérée, dans l'autre le parallèle pourrait davantage être fait avec un processus irrégulier entachant l'élection d'un président d'une instance composée de membres eux-mêmes déjà régulièrement élus. La circonstance que cette élection soit régie par le CGCT et non par le code électoral n'est, à cet égard, pas anodine.

Pour que l'inéligibilité prévue par l'article L. 118-4 soit prononcée, vous caractérisez une manœuvre par la « réunion d'éléments matériels intentionnels »⁵.

Vous jugez ainsi que le juge de l'élection peut prononcer une telle sanction « si les manœuvres constatées présentent un caractère frauduleux, et s'il est établi qu'elles ont été accomplies par les candidats concernés et ont eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin » et le caractère frauduleux des manœuvres s'apprécie eu égard, notamment, « à leur nature et à leur ampleur » (décision de Section Elections municipales de Venissieux précitée).

Il faut en outre que les personnes susceptibles, du fait de telles manœuvres, d'être déclarées inéligibles, aient personnellement pris part à celles-ci (11 mai 2015, Elections municipales d'Asnières-sur-Seine, n°s 386033-386135, C).

Vous appréciez différemment la manœuvre frauduleuse au sens de l'article L. 118-4 et le manquement au sens de l'article L. 118-3 (du moins dans sa version antérieure, nous y reviendrons sur une autre affaire de ce jour) en cas d'atteinte aux règles de financement des campagnes électorales (13 juin 2016, Elections départementales dans le canton du Livradais, n° 394675, au Recueil). Mais, ainsi que le souligne Vincent Daumas dans ses conclusions sur la décision de Section précitée, « comme pour l'inéligibilité de l'article L. 118-3, [son objet] est aussi très lié au processus électoral puisqu'il s'agit de dissuader les candidats d'adopter des comportements de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin et, pour ceux qui en commettent, de les empêcher de participer de nouveau à l'élection. »

Au total, nous pensons donc que les dispositions de l'article L. 118-4 ne trouvent pas à s'appliquer pour l'élection du maire et des adjoints et, par suite, que le moyen est, en tout état de cause, inopérant.

5. Précisons enfin que si vous ne nous suiviez ni sur l'irrecevabilité des conclusions, ni sur l'inopérance du moyen, il serait, en tout état de cause infondé.

⁵ Pour reprendre les termes des commentateurs autorisés du Code électoral : Michel de Villiers, Frédéric Potier, Marc Pichon de Vendeuil, LexisNexis, Edition 2020

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La critique porte sur le fait que la tête de liste gagnante a annoncé son élection comme maire et celle de ses adjoints sur un site ressemblant à celui de la mairie, après l'élection des conseillers municipaux mais avant la tenue du conseil municipal procédant à l'élection du maire.

Le tribunal administratif y a vu une manœuvre de nature à créer une pression sur les membres du scrutin municipal.

Il est souligné en défense devant vous que ceci résulte d'une maladresse due à des raisons techniques ayant conduit à ce que le résultat du vote présumé du conseil municipal ait été mis en ligne de façon anticipée. Plus fondamentalement encore, on vous explique qu'il s'agissait d'un futur site internet, qui en était encore au stade de la préfiguration et dont l'adresse n'était connue que par la liste elle-même. Or, un des membres de cette liste aurait finalement changé de « camp » et permis que des captures d'écran soient réalisées. Ce n'est qu'en août 2020 et non en mai 2020 que la maquette a été finalisée, le nom de domaine transféré à la commune et le site connu du public.

Le jugement nous paraît donc sévère : peut-on ainsi vraiment estimer qu'un site encore en fabrication annonçant le résultat de l'élection du maire est susceptible d'exercer une pression conduisant à un vote particulier pour l'élection de l'exécutif sur ceux-là mêmes qui ont été élus conseillers municipaux et sont donc des acteurs engagés de la vie politique locale ? Nous ne le pensons pas.

Contrairement au tribunal administratif, nous n'aurions donc même pas été jusqu'à vous proposer d'annuler l'élection du maire et des adjoints pour ce motif, mais ce point n'est pas contesté devant vous. A fortiori, vous l'aurez compris, nous n'y voyons assurément pas une manœuvre frauduleuse au sens de l'article L. 118-4, qui justifierait l'inéligibilité de la nouvelle maire et de ses adjoints.

Par ces motifs, nous concluons :

- Au rejet de la requête de M. L...
- Au rejet des conclusions présentées par Mme Sanchez au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.