

N° 445802

Elections municipales de Courtenay (Loiret)

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 30 juin 2021

Lecture du 16 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, Rapporteur public

Je n'aurai, au terme de mes conclusions, aucune hésitation à vous demander de confirmer l'annulation des élections municipales de Courtenay (Loiret) et l'inéligibilité de M. F..., tête de la liste qui les a emportées dès le 1^{er} tour de scrutin.

Certes, pas pour trois des quatre griefs retenus par le tribunal administratif d'Orléans.

En premier lieu, Les circonstances d'un affichage de propagande sauvage sur des vitrines commerciales, en dehors des emplacements spéciaux réservés à cet effet et des panneaux d'affichage d'expression libre, auxquels l'article L. 51 du code électoral restreint l'apposition des affiches électorales pendant la durée de la période électorale, sont mal établies.

En deuxième lieu, le comportement le jour du scrutin de M. F..., qui, alors qu'il contrôlait en tant qu'assesseur l'identité des votants à l'entrée de la salle, saluait familièrement ceux qu'il connaissait personnellement et engageait avec eux des conversations, relève d'une méconnaissance trop courante des dispositions de l'article R. 48 du code électoral, qui interdit toutes discussions et toutes délibérations des électeurs à l'intérieur des bureaux de vote, mais il peut difficilement être regardé comme ayant été de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Quant aux manifestations, en troisième lieu, de certains de ses colistiers le jour du vote, par le port de maillots aux couleurs du pôle de santé associatif des Caducées du Gatinais à messages et la distribution de badges de cette association, le tribunal administratif a cru devoir les analyser au regard de l'article L. 49, qui interdit toute propagande électorale à partir de la veille du scrutin à zéro heure, alors qu'elles paraissent plutôt devoir s'analyser au regard de la jurisprudence relatives aux pressions exercées sur les électeurs. Il n'est pas établi que ces agissements se soient poursuivis à l'intérieur des bureaux de vote. Or, si votre jurisprudence est stricte s'agissant des faits intervenus à l'intérieur des bureaux de vote, elle retient beaucoup plus rarement l'existence de pressions à l'extérieur. On trouve ainsi le cas (17 mai 2015, *Elections municipales d'Asnières-sur-Seine*, n° 386033, 386135, inéd.) de « *pressions (...) exercées aux*

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.

*abords immédiats de plusieurs bureaux de vote, par des personnes agissant le plus souvent en groupe, consistant à aborder les électeurs au moment où ils entraient au bureau de vote et à les **menacer**, afin de les inciter à voter en faveur de la liste conduite par M. A... et, dans certains cas, à leur demander de **montrer, à la sortie du bureau de vote, le bulletin de vote qu'ils n'avaient pas utilisé** ».*

En revanche le simple regroupement de partisans devant les bureaux de vote ne caractérise pas, en lui-même, des faits de pressions, même s'ils ont adressé la parole à certains électeurs (3 juillet 2009, *Elections cantonales de Nîmes (2ème canton)*, n° 322125, Rec. T. p. 768), et ce quand bien même ces propos auraient été une invitation à voter en faveur d'une liste en particulier (15 mai 2009, *Elections municipales d'Aulnay-sous-Bois*, n° 322120, inéd.). Au cas présent, on est loin de la gravité des pressions relevés à Asnières-Sur-Seine en 2014.

En revanche, le quatrième grief retenu par le tribunal administratif suffit à justifier et l'annulation des élections et l'inéligibilité de M. F....

Des trois listes en présence, celle de M. F... est arrivée très largement en tête, avec 694 voix, contre 399 pour celle de M. P... et 284 pour celle de M. D.... Néanmoins, l'élection s'est jouée à un cheveu, car M. F... n'a tout de même recueilli que cinq voix de plus que la majorité absolue des suffrages exprimés, qui était de 689 sur 1377. A six voix de moins pour lui, soit 688, il aurait fallu organiser un second tour.

Or, comme l'indiquent déjà les maillots et les badges arborés ou distribués par certains des colistiers de M. F..., mais comme en attestent également de nombreuses autres pièces du dossier, tirées des divers instruments de communication de la campagne, le principal argument de celle de M. F... portait sur la création dans la commune d'un pôle de santé associatif, création acquise avant même son élection, peu de temps auparavant.

Cette création a reposé sur la contribution, qui paraît déterminante, de M. B..., lequel avait précédemment créé un pôle de santé associatif à Domats (Yonne), où il était premier adjoint au maire. A la constitution en juin 2019 de l'association « Centre de santé de Courtenay », il en a pris la présidence, puis la direction du centre de santé quand ce dernier a ouvert. Il a été élu conseiller municipal en neuvième position sur la liste de M. F..., avant de se brouiller avec lui et de fournir alors à ses adversaires plusieurs attestations successives, par lesquelles il a expliqué que M. F... lui avait promis des fonctions d'adjoint au maire et une élection comme conseiller communautaire, ce qu'il n'a finalement pu obtenir. Il s'était fait inscrire sur la liste électorale de Courtenay en décembre 2019 au moyen d'une attestation d'hébergement au domicile de M. F... établie par ce dernier en octobre 2019 et faisant remonter cet hébergement à janvier 2019. De nombreuses pièces établissent qu'en réalité M. B... durant toute la période n'a cessé de résider à son domicile conjugal de Domats.

Paraissent ainsi établis le caractère mensonger de cette domiciliation et la fraude à l'inscription sur la liste, qui conditionnaient l'éligibilité de M. B....

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.

Dans de riches conclusions récapitulatives de votre jurisprudence sur ce point, sur votre décision du 29 avril 2015, *élections municipales et communautaires de Mâcon*, n°385344, T. 572, 689, 696 sur un autre point, A lallet a rappelé que le principe selon lequel le juge de l'élection n'est pas le juge de la liste électorale connaît des exceptions dont le champ a eu tendance à s'étendre avec le temps. Dans un premier temps, la jurisprudence a écarté de manière presque systématique ce grief, hors le cas de manœuvres d'ampleur consistant en une inscription indue massive ou au moins significatives d'électeurs (5 janvier 1979, *élections municipales de Saint-Etienne la Geneste*, n°12218, T. 744). Puis vous avez admis que l'irrégularité d'une inscription individuelle puisse conduire à reconnaître l'inéligibilité de son bénéficiaire et l'annulation de son élection, voire l'annulation de l'ensemble des opérations électorales dans le cas où cette manœuvre s'est avérée de nature à influencer sur les résultats du scrutin (solution négative : 19 mai 2009, *élections municipales d'Halluin*, n° 322155, T. 762, 772 ; solution positive : 31 octobre 2014, *élections municipales de Cadillac*, n°392294, inéd.).

En l'espèce, compte tenu du caractère prépondérant dans la campagne du projet de création d'un centre de santé, rendue possible par la contribution de M. B..., dont M. F... avait d'ailleurs mis en avant le rôle, et de la faible avance de voix de sa liste par rapport à la majorité absolue au premier tour, la manœuvre paraît bien, malgré la faible notoriété personnelle de M. B..., avoir faussé le scrutin.

Et dans ces conditions, la sanction d'inéligibilité pour une durée d'un an prononcée à l'encontre de M. F..., coauteur de cette « manœuvre frauduleuse ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin », selon les termes de l'article L. 118-4 du code électoral qui prévoit la possibilité d'une telle sanction paraît justifiée et proportionnée.

Est un peu plus ouverte la question de savoir si c'est par l'effet dévolutif de l'appel que vous devrez vous prononcer sur le fond de l'affaire, ou bien si s'impose au préalable l'annulation en tout ou partie du jugement, qui vous conduirait à statuer immédiatement dans la mesure de cette annulation par la voie de l'évocation.

Les appelants reprochent en effet au tribunal administratif d'avoir statué sans leur communiquer la pièce déterminante sur laquelle il s'est fondé, à savoir une attestation établie le 8 juillet 2020 par M. B... Le tribunal était saisi de trois protestations. Cette pièce a d'abord été produite par M. T... le 17 juillet 2020 à l'appui de la protestation qu'il avait formée en mars, puis le 25 août par M. D... dans l'instance qu'il avait lui-même ouverte, et encore le 26 août au soutien de la troisième protestation déposée par M. P... Tous ces dépôts de pièces sont intervenus avant la clôture de l'instruction, qui est intervenue trois jours francs avant l'audience du 3 septembre. Si le tribunal a systématiquement communiqué aux protestataires les mémoires en défense de la liste de M. F..., y compris en dernier lieu le 31 août au-delà de la clôture de l'instruction, il a seulement communiqué les trois protestations initiales aux défendeurs.

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.

Mais il leur appartenait de prendre spontanément connaissance de l'ensemble du dossier avant la clôture de l'instruction.

En effet, en vertu d'une interprétation constante des règles de procédure spéciales applicables à ce contentieux, vous jugez de manière ancienne qu'en matière électorale le tribunal n'est pas tenu de communiquer les renseignements ou pièces obtenus en cours d'instance (8 juillet 1966, *élections municipales de Grendelbruch*, n° 67874, p. 158) alors même que vous estimez normalement de votre devoir, selon une décision de section du 28 octobre 1973, *élections municipales de Villeneuve-sur-Lot*, n° 83550, p. 597, relative à l'obstacle éventuel du secret de l'instruction pénale, de procéder vous-même à de telles communications. C'est dans une décision du 19 décembre 2008, *élections municipales et communautaires d'Eternoz*, n° 317043, T. 755, 756, 757, que vous avez précisé le dernier état de la question : il résulte des dispositions combinées de l'article R. 773-1 du code de justice administrative et des articles R. 119 et R. 120 du code électoral que, par dérogation aux dispositions de l'article R. 611-1 du code de justice administrative, les tribunaux administratifs ne sont pas tenus d'ordonner la communication des mémoires en défense des conseillers municipaux dont l'élection est contestée aux auteurs des protestations, ni des autres mémoires ultérieurement enregistrés et qu'il appartient seulement aux parties, si elles le jugent utile, de prendre connaissance de ces défenses et mémoires ultérieurs au greffe du tribunal administratif.

Aussi, avez-vous précisé (27 février 2015, *élections municipales de Fouvent-Saint-Andoche*, n° 382390, T. 695, 813), le défaut de communication de ces mémoires n'entache-t-il pas la décision juridictionnelle d'irrégularité, même s'ils contiennent des éléments nouveaux. Les parties ne sauraient, dès lors, utilement se prévaloir de ce qu'elles n'ont pas été mises en mesure de répondre aux mémoires qui leur ont été néanmoins communiqués par le tribunal.

Si cette dernière décision est mentionnée aux tables à propos de la communication du mémoire en défense, et si les précédents sont beaucoup plus nombreux s'agissant des mémoires en défense non communiqués, c'est que les jugements de rejet sont plus nombreux que les jugements d'annulation. Mais ni la décision de 2008, qui portait sur la communication d'un mémoire en réplique produit par l'auteur de la protestation, ni les précédents les plus récents ne laissent de doute sur le fait que le principe de non-communication est regardé comme s'appliquant même aux productions qui appuient la protestation. Voyez par exemple les décisions inédites rendues en chambre jugeant seule à propos des municipales de 2020 : 12 mars 2021, *élections municipales et communautaires de Chevreuse*, n° 442454 ; 31 mai 2021, *élections municipales de Centuri*, n° 445835, éclairé par les conclusions de L. Domingo.

Une seule limite est apparue, conformément aux conclusions de R Schwartz, dans une décision du 26 juillet 1996, n° 174206, *él. municipales d'Arneke*, n° 174206, inéd., où vous avez regardé la procédure comme irrégulière parce que les productions utiles n'avaient été versées au dossier que la veille de la clôture de l'instruction. On peut penser que l'avant-veille, cela aurait été suffisant. Et le maintien de cette solution de

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.

1996 n'est pas même évident au regard de la formulation de la règle consacrée en 2008 et confirmée en 2015.

Ce qui motive cette « brutalité » du contentieux électoral, selon le mot d'Aurélie Bretonneau, c'est la célérité attendue du juge électoral. Et ce qui la sauve sans doute, c'est la charge d'appel devant le conseil d'Etat, avec effet suspensif, comme paraît le démontrer la présente affaire.

Il est vrai que s'agissant de la sanction de l'inéligibilité, le point n'est pas expressément jugé. Il est seulement acquis que lorsque c'est d'office que le juge de l'élection entend prononcer cette sanction, il doit, dans cette hypothèse, recueillir les observations des candidats concernés (Sect. 4 février 2015, *élections municipales de Vénissieux*, n° 385555, p. 43). Ici, le tribunal administratif ne s'est pas prononcé d'office, puisque c'est M. D... qui a réclamé la sanction prononcée.

Mais les nuances d'office du juge et de portée de sa décision s'agissant du sort des opérations électorales, d'une part, et de la sanction d'inéligibilité, d'autre part, ne paraissent pas devoir appeler de solution différente : en la matière, le caractère contradictoire de la procédure paraît assuré par la mise à disposition du dossier de l'affaire au greffe du tribunal tout au long de son instruction. Les appelants ne contestent d'ailleurs pas expressément la régularité du jugement sur ce point particulier, ils la contestent plus globalement et plus en amont.

Par ces motifs je conclus au rejet pur et simple de la requête d'appel ainsi qu'à celui, comme c'est l'usage en matière électorale, des demandes présentées à l'endroit de leurs auteurs sur le fondement 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.