

CONCLUSIONS

Mme Marie-Gabrielle MERLOZ, Rapporteuse publique

1. Les élections municipales d'Aubusson (Creuse, environ 3 300 habitants) ont vu s'affronter quatre listes au premier tour et trois listes au second. Le scrutin du 28 juin 2020 a été emporté par la liste « Aubusson, naturellement » conduite par le maire sortant, M. M..., qui a recueilli 546 voix, soit 41,33 % des suffrages exprimés. L'écart la séparant de la liste arrivée en deuxième position n'était que de 41 voix : la liste « Rassembler pour Aubusson », conduite par M. Léger, a ainsi obtenu 505 voix, soit 38,22 % des suffrages exprimés. La troisième liste en lice, « Tissons ensemble l'avenir d'Aubusson », conduite par Mme D..., a, quant à elle, recueilli 270 voix, soit 20,43 % des suffrages exprimés. Mme LS..., qui est électrice dans la commune et très engagée au niveau local, a contesté ces opérations électorales. Le tribunal administratif de Limoges ayant rejeté sa protestation, elle relève régulièrement appel de son jugement.

2. Indiquons d'emblée que sa requête assez foisonnante et parfois redondante soulève des griefs d'inégale importance que nous regrouperons pour partie ou requalifierons en tant que de besoin afin de leur donner une portée utile.

3. Les trois moyens mettant en cause la régularité du jugement attaqué ne vous retiendront pas.

Si la requérante soutient que le sens des conclusions du rapporteur public n'a pas été porté avec une précision suffisante à la connaissance des parties avant l'audience en méconnaissance des dispositions de l'article R. 711-3 du CJA, il n'en est rien. Ainsi que l'exige votre décision de Section, *Communauté d'agglomération du pays de Martigues* (21 juin 2013, n° 352427, au Rec.), le rapporteur public a indiqué clairement l'ensemble des éléments du dispositif de la décision qu'il comptait proposer à la formation de jugement d'adopter, à savoir : « *admission de l'intervention de Mme D.... Rejet de la protestation de Mme LS...* ». Il a en outre précisé, comme il le lui

appartenait mais pas à peine d'irrégularité du jugement, le terrain sur lequel il entendait se fonder : « *Rejet au fond* ». C'est, dans ces conditions, bien en vain que Mme LS... se prévaut de votre jurisprudence la plus récente, qui s'en tient à une ligne stricte mais dans des hypothèses non topiques où le sens des conclusions, trop flou ou imprécis, ne permettait pas de connaître la position du rapporteur public (CE, 10 février 2020, *Me C...*, n°427282, aux T. ; voyez également précédemment : CE, 28 mars 2019, *Consorts B...*, n°415103, aux T.).

Elle soutient ensuite que seuls 13 des 23 conseillers municipaux élus ont reçu notification de sa protestation en méconnaissance des dispositions de l'article R. 119 du code électoral. C'est effectivement ce qui paraît ressortir de l'instruction, alors que la protestation visait l'ensemble des élus. Or vous jugez de longue date et avec constance que la méconnaissance de cette règle porte atteinte au caractère contradictoire de la procédure et entraîne, par suite, l'annulation du jugement (CE, 23 décembre 1946, *EM de Roissy en France*, au Rec. p. 318 ; CE, 21 mars 1990, *EM de Jury-lès-Metz (Moselle)*, n° 109399, inédite au Rec. ; CE, 7 décembre 1977, *EM de Laumesfeld*, inédite au Rec. ; CE, 26 avril 2017, *Election des conseillers communautaires de Bandréle (Mayotte)*, n° 401144 ea, aux T. sur un autre point).

Mais cette formalité a pour objet de permettre aux candidats élus d'avoir connaissance de la demande d'annulation du scrutin et de présenter leur défense. Le protestataire ne saurait dès lors utilement se plaindre de l'omission d'une telle formalité qui n'affecte pas le respect du caractère contradictoire de la procédure à son égard. Vous l'avez expressément jugé, avec une autre formulation, par une décision du 28 juin 1996, *EM de Cassis* (n° 173632), non fichée mais dans la ligne de l'approche subjective retenue par votre décision du 15 mars 2000, *X...* (n° 185837, aux T.) et systématisée par le courant jurisprudentiel qui en est issu (voyez, entre autres : CE, 30 septembre 2011, *Département de la Haute-Savoie et Société GTS*, n° 350153, au Rec. ; CE, 5 juin 2015, *H...*, n° 378130, aux T. ; CE, 2 décembre 2015, *V...*, n°382641, aux T.).

Mme LS... reproche enfin au tribunal d'avoir omis de répondre ou insuffisamment répondu à sa critique mettant en cause la création d'un fonds d'urgence et de solidarité par une délibération du 4 juin 2020. Mais les points 7 à 10 répondent de manière suffisante à son argumentation sous les différents angles d'attaque soulevés.

4. Nous en venons au cœur de sa contestation qui porte sur la recevabilité de trois de ses griefs et l'office du juge de l'élection.

Le tribunal a écarté comme irrecevables, pour avoir été soulevés après l'expiration du délai de protestation, les griefs soulevés dans son mémoire complémentaire du 26 août 2020 relatifs à la validité de la candidature de M. M..., à la comptabilisation des voix et aux mentions du registre des procurations.

Mme LS... objecte d'abord qu'elle avait invoqué ces griefs dès sa protestation initiale et qu'il lui était loisible de les développer dans son mémoire complémentaire. Elle en veut pour preuve le fait d'avoir demandé au tribunal de « *contrôler la validité des suffrages émis ainsi que des procurations* ». Votre jurisprudence se montre cependant exigeante. Les griefs ne sont recevables que s'ils ont été assortis, dans le délai de recours contentieux, de précisions suffisantes. Un grief énoncé en des termes généraux et au soutien duquel des éléments de fait n'ont été apportés qu'après l'expiration du délai de protestation est ainsi en principe irrecevable (voyez par exemple : CE, 3 juin 1983, *Elections cantonales de Villamblard*, n° 43464, aux T. à propos de griefs relatifs au décompte des bulletins blancs et nuls ; CE, 27 octobre 1999, *Elections territoriales à l'assemblée de Corse*, n°205995, aux T. à propos d'un grief tiré de l'irrégularité des votes par procuration). Vous n'avez dérogé à cette ligne stricte que dans des cas particuliers où le protestataire mettait au jour de façon crédible, dans ce délai, des dysfonctionnements systémiques (CE, 16 juin 1986, *Elections municipales de Propriano*, n° 63283, aux T. sur un autre point ; CE, 15 mai 2000, *Elections dans la province des Iles Loyauté au congrès de la Nouvelle-Calédonie et à l'assemblée de la province*, n° 208206, aux T. ; CE, 16 octobre 2009, *Elections dans la province des Iles Loyauté à l'assemblée de la province et au congrès de la Nouvelle-Calédonie*, n° 328626, aux T. sur un autre point). Vous l'aurez compris, ce n'est pas le cas en l'espèce.

Mme LS... soutient ensuite qu'en tout état de cause, elle n'a pu développer ces griefs qu'après l'expiration du délai de protestation du fait de la communication tardive des documents électoraux par le sous-préfet et le maire d'Aubusson. Cette critique est plus délicate. Elle indique en effet – et ses affirmations ne sont pas contredites sur ce point - qu'elle n'a obtenu que le 10 juillet 2020 la communication des formulaires de déclaration de candidature, pourtant demandés fin février dès l'annonce de ces candidatures, et que lorsqu'elle a introduit sa protestation le 2 juillet, elle ne disposait toujours pas des copies, demandées le 29 juin, du registre des procurations, des listes d'émargement et des procès-verbaux des bureaux de vote ainsi que leurs annexes.

L'impossibilité de consulter les documents électoraux nécessaires pour étayer les griefs est-elle de nature à assouplir votre jurisprudence sur la recevabilité de ces griefs ?

A notre connaissance, vous n'avez été confrontés à une telle question qu'à une seule reprise, dans une décision du 29 juillet 2002, *EM de Bastia* (n° 240103, au Rec.). Dans la ligne de la jurisprudence rigoureuse que nous venons de rappeler, vous avez estimé que les requérants n'assortissaient pas deux de leurs griefs de précisions suffisantes en se bornant, d'une part, à invoquer globalement pour l'ensemble des votes par procuration toutes les irrégularités susceptibles d'affecter un vote par procuration et,

d'autre part, à indiquer le nombre de bulletins annulés dans chacun des bureaux de vote de la commune en faisant valoir, de manière globale, que ces annulations étaient intervenues en méconnaissance de plusieurs des prescriptions de l'article L. 66 du code électoral.

Et vous avez refusé de déroger à cette orientation rigoureuse, alors même que les requérants faisaient valoir qu'ils n'avaient pu consulter à la préfecture les pièces annexées aux procès-verbaux des opérations électorales qu'après l'expiration du délai de protestation. Vous avez jugé que cette circonstance n'était pas de nature à faire regarder le grief comme recevable, au motif « *qu'aucune disposition du code électoral ne prévoit la possibilité pour les électeurs d'avoir accès à ces pièces* ». Une lecture *a contrario* de cette décision semblerait signifier que l'impossibilité d'accéder à des pièces pour lesquelles la communication à tout électeur est expressément prescrite par le code électoral permet au protestataire d'échapper à l'irrecevabilité d'un grief insuffisamment précis.

Mais outre qu'un tel procédé est toujours aventureux, cette solution ne va pas de soi. Certes, dès lors que le législateur a expressément prévu des modalités spécifiques de consultation de certains documents électoraux regardés comme essentiels, il paraît difficilement compréhensible de ne pas en tirer de conséquences. Mais, le respect de ces garanties doit être concilié avec l'exigence de célérité et de sécurité juridique propre au contentieux électoral : le législateur a enserré les recours dans des délais très brefs afin de ne pas fragiliser à l'excès les opérations électorales et de permettre aux électeurs d'être rapidement fixés sur leur validité. S'il doit y avoir un débat contentieux, celui-ci doit donc également se cristalliser rapidement. Ainsi que l'expliquent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet dans leur *Droit des élections*, « *cette appréciation stricte de la recevabilité des griefs tient à la nature des actes contestés : l'expression du suffrage universel. Comme la précarité qu'introduit une requête doit être de courte durée, il faut éviter de donner aux requérants trop de possibilités de faire rebondir indéfiniment le déroulement de la procédure contentieuse. De plus, celui qui conteste une élection ne doit pouvoir le faire qu'en se fondant sur des irrégularités constatées et non pas reconstruites des semaines après le scrutin. C'est lors de la campagne électorale et des opérations électorales elles-mêmes que peuvent être constatées d'éventuelles irrégularités¹* ». Si vous deviez vous engager dans cette voie, elle supposerait, à notre avis, notamment, de circonscrire les bornes temporelles dans lesquelles le grief peut être développé et de préciser le degré d'exigence requis pour attester de l'impossibilité d'accéder aux pièces.

Venons-en à l'examen des trois griefs soulevés par Mme LS....

¹ L. Touvet et P-M. Doublet, *Droit des élections*, 2^{ème} éd., Economica, p. 599.

Le premier grief est tiré de ce que la déclaration de candidature déposée par M. M... ne comporte pas la mention manuscrite que le candidat doit apposer à la suite de sa signature en application de l'article L. 265 du code électoral afin de marquer son consentement à se porter candidat sur la liste concernée. C'est, semble-t-il, exact et vous venez de juger, par une décision du 14 mai 2021, *EM de Mareuil-les-Meaux* (n° 445497, 445540, aux T., concl. M. Pichon de Vendeuil) que l'absence de cette mention, de même que l'absence de signature (CE, Ass., 21 décembre 1990, *EM de Mundolsheim*, n° 112221, au Rec. ; CE, 9 octobre 2002, *EM de Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône)*, n° 239940, aux T.), même pour un seul d'entre eux, fait en principe obstacle à ce que la liste puisse participer au scrutin organisé pour le renouvellement du conseil municipal et conduit à ce que les votes émis en sa faveur soient déclarés nuls.

Toutefois, aucune disposition du code électoral ne prévoyant la possibilité pour les électeurs d'avoir accès aux déclarations de candidature, ce grief, soulevé par Mme LS... après l'expiration du délai de protestation et qui n'est pas d'ordre public, est irrecevable en application de votre décision de 2002, *EM de Bastia*. Bien que l'hésitation soit permise au vu de l'ancienneté relative de ce précédent qui est resté, semble-t-il, isolé, nous ne voyons pas de raisons déterminantes de vous éloigner de cette solution, justifiée par les spécificités du contentieux électoral, consacrée par une publication au Recueil et pleinement assumée puisqu'elle a été adoptée aux conclusions contraires de la présidente Fombeur. C'est en outre en vain que l'on chercherait dans votre jurisprudence plus récente les signes d'un assouplissement en ce domaine.

Les deux griefs suivants exigent une réponse différente puisque le code électoral précise expressément les conditions dans lesquelles les électeurs peuvent accéder aux documents en cause. Deux réponses sont possibles.

La plus simple mais la moins intéressante est d'écarter au fond ces griefs par un « *en tout état de cause* ». Certes, l'exemplaire du procès-verbal du bureau centralisateur dont Mme LS... a obtenu communication après l'expiration du délai de recours comporte des erreurs dans le décompte des voix et il est troublant de constater que seul le second exemplaire de ce procès-verbal fait apparaître des corrections au crayon à papier. Mais cela ne suffit pas à douter de l'authenticité de ces documents, alors que le nombre de voix ainsi corrigé correspond exactement au nombre de voix recueillies par chaque candidat tel que mentionné, en chiffres et en lettres, au stylo et sans rature, dans les procès-verbaux de chaque bureau de vote. Votre jurisprudence ne se montre pas excessivement formaliste dans de telles configurations et recherche si les circonstances dans lesquelles a été faite cette modification ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin (voyez pour une application positive dans le cas de rectifications

opérées par le bureau centralisateur sans justification ni explication : CE, 2 septembre 1983, *EM de Sarcelles*, n° 51182, au Rec.).

Si Mme LS... conteste par ailleurs la régularité des mentions portées sur le registre des procurations - grief qui ne concerne au demeurant que 15 procurations, vous jugez que le caractère incomplet des mentions de ce registre n'est pas de nature à entacher d'irrégularité les votes par procuration, dès lors que les actes de procuration comportent eux-mêmes cette mention et que leur contrôle est ainsi rendu possible (CE, 8 février 1984, *EM de Bastia*, n° 53013, inédite au Rec.). Or la requérante ne se place pas sur ce terrain.

Nous vous proposons à la réflexion d'écarter ces deux griefs pour un autre motif dans le prolongement de votre décision de 2002, *EM de Bastia*, qui ne lèvera pas pour autant tout le voile sur les questions laissées en suspens. Le code électoral organise de manière stricte et très encadrée les conditions d'accès à ces documents. L'article R. 70 prévoit qu'« *un exemplaire de tous les procès-verbaux établis dans les différents bureaux de vote de la commune reste déposé au secrétariat de la mairie* » et que « *communication doit en être donnée à tout électeur requérant jusqu'à l'expiration des délais prescrits pour l'exercice des recours contre l'élection* ». L'article R. 76-1 prévoit pour sa part que le registre des procurations, qui est établi par le maire au fur et à mesure de la réception des procurations, « *est tenu à la disposition de tout électeur, y compris le jour du scrutin. Dans chaque bureau de vote, un extrait du registre comportant les mentions relatives aux électeurs du bureau est tenu à la disposition des électeurs le jour du scrutin. (...)* ».

Or, Mme LS... se borne à se plaindre de n'avoir pu assister au dépouillement et de ne pas avoir reçu, comme elle l'a demandé, de copie de ces documents avant l'expiration du délai de protestation. Elle ne fait nullement état de démarches qu'elle aurait effectuées en vue de les consulter sur place dans ce délai, comme il lui était loisible de le faire dans les conditions que nous venons de rappeler, ou d'éventuelles difficultés auxquelles elle aurait été confrontée (nous pensons tout particulièrement aux restrictions sanitaires très spécifiques qui ont marqué ces élections). Elle n'établit donc pas à nos yeux qu'elle aurait été dans l'impossibilité d'accéder à ces documents en temps utile et de soulever ou préciser ces griefs avant l'expiration du délai de protestation. Les circonstances invoquées ne sont donc pas, en tout état de cause, de nature à faire regarder ces deux griefs comme recevables.

C'est en outre en vain qu'elle reproche au tribunal de ne pas avoir mis en œuvre ses pouvoirs d'instruction afin de demander la production de ces documents, ainsi que vous l'avez jugé dans la décision de 2002, *EM de Bastia*. Précisons à cet égard qu'à la différence du tribunal, nous ne voyons pas dans cette demande de conclusions à fin

d'injonction. La fin de non-recevoir réitérée par M. M... dans le mémoire de dernière minute produit ce matin n'appelle donc pas d'autre réponse.

5. Les autres moyens ne soulèvent pas de difficultés particulières. La requérante revient tour à tour sur les six griefs que les premiers juges ont écartés au fond, selon elle à tort.

5.1. Le premier porte sur l'inscription sur les listes électorales de treize candidats qui ne respecteraient pas les conditions d'éligibilité posées à l'article L. 228 du code électoral.

Ainsi que l'a rappelé le tribunal, il résulte d'une jurisprudence constante qu'il n'appartient pas au juge de l'élection, en l'absence de manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin, d'apprécier si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement la condition de domicile exigée par l'article L. 11 du code électoral (voir entre autres : CE, 28 mars 1980, *EM de Briançon*, n° 14378, au Rec.; CE, 29 décembre 1989, *EM de Talence*, n° 108855, aux T. ; CE, 11 mai 2015, *EM de Villers-Cotterêts*, n° 385615, aux T.). Or, en admettant même que ces irrégularités soient établies pour l'ensemble de ces candidats, tel n'est pas l'angle d'attaque de la requérante qui se borne à faire valoir qu'ils ne résident pas dans la commune et que certains d'entre eux, qu'elle ne désigne pas nommément, n'y sont pas contribuables.

5.2. Les trois moyens suivants mettent en cause le déroulement de la campagne électorale.

La requérante revient longuement sur la création, par délibération du 4 juin 2020, par la commune d'un « *fonds d'urgence et de solidarité* » de 185 000 euros, prenant notamment la forme, à hauteur de 35 000 euros, de bons d'achat, d'une valeur unitaire de 10 euros, offerts aux habitants de la commune. La requérante y voit un « *achat de voix* » de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin ainsi que, compte tenu de l'écho qui lui a été donné par le maire, relayé par les médias, une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la commune au sens de l'article L. 52-1 du code électoral.

Ce grief pris en ces deux branches doit cependant être écarté conformément au cadre tracé par votre jurisprudence la plus récente. Il ne fait guère de doute en l'espèce que ces aides en faveur du commerce local particulièrement éprouvé par le confinement, décidées à l'unanimité par le conseil municipal, ne constituaient pas une pression sur les électeurs. Elles avaient pour objet de relancer la consommation locale, et ce dès les premiers jours de réouverture des commerces, et éviter autant que possible des fermetures. Les communications qui ont accompagné cette opération n'ont par ailleurs nullement été l'occasion de valoriser l'action de l'équipe municipale en place et étaient

dépourvues de toute polémique électorale, même si l'on peut regretter qu'elle ait fait l'objet d'une vidéo publiée sur le compte Facebook de la liste conduite par le maire sortant. Vous pouvez voir en ce sens deux précédents topiques : votre décision du 16 février 2021, *EM de Crest* (n° 446729, inédite au Rec.) relative à une communication informationnelle faite autour de l'organisation par la commune, à la sortie du premier confinement, d'une tombola consistant à offrir des chèques cadeaux valables auprès des commerçants de la commune et votre décision du 10 mars 2021, *EM de l'Ile-Saint-Denis* (n° 445257, aux T.), portant sur la distribution aux familles les plus modestes de chèques alimentaires, d'une valeur comprise entre 30 et 100 euros selon le quotient familial, eu égard à son objet, son calendrier et ses modalités.

Vous ne vous laisserez pas non plus convaincre par la critique portant sur la publication de vidéos mettant en scène le maire sortant et valorisant son bilan sur la page Facebook de la liste « Aubusson naturellement », dès lors qu'il n'est ni établi ni même allégué que la commune aurait contribué d'une quelconque manière au financement de ces actions de propagande électorale ou, terrain privilégié par le tribunal, que le maire sortant aurait profité d'informations privilégiées, rompant ainsi l'égalité entre les candidats.

La requérante invoque encore une méconnaissance de l'article L. 48-2 du code électoral qui interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale. Votre jurisprudence est en la matière casuistique : elle se fonde notamment sur le contenu du tract, la possibilité ou non d'y répondre, sa « nouveauté » dans le débat électoral et l'ampleur de sa diffusion et tient compte du contexte dans lequel s'est déroulée la campagne électorale. Il n'est pas douteux que le tract éparpillé dans les rues de la commune le 24 juin 2020 au petit matin excédait les limites de la polémique électorale : il mettait en cause la probité d'un candidat et revêtait un caractère injurieux. Cependant, le maire sortant a réagi immédiatement et évité sa diffusion massive en faisant procéder immédiatement au nettoyage des espaces publics (voyez par exemple en ce sens : CE, 17 novembre 1986, *Keller*, n° 70303, inédite au Rec.). Le tract intitulé « Avec Michel M..., votre maire », distribué le 26 juin 2020 (soit l'avant-veille du second tour), n'introduisait quant à lui aucun élément nouveau de polémique électorale, en dépit de son ton résolument offensif (voyez par exemple : CE, 8 juin 2015, *EM de Sollies-Toucas (Var)*, n°s 383057, 383319, inédite au Rec.). Nous croyons donc, comme les premiers juges, que la diffusion de ces deux tracts n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

5.3. Nous en venons aux deux derniers griefs dirigés contre les opérations électorales.

Si Mme LS... persiste à soutenir que M. M... et sa colistière Mme Z-W... ont procédé à un appel à l'établissement de procurations en méconnaissance de l'article R. 72 du code électoral, cet appel, publié sur la page Facebook de la liste conduite par le maire sortant, similaire, au demeurant, à celui lancé par les listes adverses, se limitait toutefois à rappeler la possibilité de voter par procuration et à indiquer les membres de la liste prêts à être mandataires.

Quant au grief mettant en cause les erreurs entachant le procès-verbal du bureau centralisateur, qui était également soulevé dans l'intervention de Mme D... et auquel le tribunal a répondu à supposer qu'il s'agisse d'un grief d'ordre public, il doit, en tout état de cause, être écarté pour les motifs déjà exposés (dans le sens de l'absence d'ordre public d'un tel grief, voyez votre décision du 18 janvier 1984, *EM de Pantin*, n° 52236, inédite au Rec.).

6. Si vous nous suivez pour écarter chacun de ces griefs, vous pourrez vous dispenser d'examiner la fin de non-recevoir opposée en défense tirée de la tardiveté de la protestation, laquelle n'est au demeurant pas fondée puisqu'il ressort des pièces du dossier qu'elle a été déposée à la sous-préfecture d'Aubusson le 2 juillet 2020, dans le délai de recours contentieux. Vous ne pourrez par ailleurs que rejeter les conclusions de Mme LS... tendant à ce que M. M... et Mme Z-W... soient déclarés inéligibles sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral.

PCMNC au rejet de la requête et, comme c'est l'usage en contentieux électoral, au rejet des conclusions présentées par M. M... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.