N° 382387

Elections municipales de Fayence

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 15 décembre 2014

Lecture du 29 décembre 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Fayence est une commune d'un peu plus de 5 000 habitants située dans le département du Var. La liste « Préserver Fayence », menée par M. D..., n'a pas été admise à se présenter aux élections au conseil municipal et au conseil de la communauté de communes du pays de Fayence, qui se sont tenues au printemps dernier. Le sous-préfet de Draguignan lui a opposé la circonstance que l'un des colistiers, de nationalité allemande, n'avait pas produit un extrait du bulletin n° 3 de son casier judiciaire. Au terme du premier tour de scrutin, la liste conduite par M. B... est arrivée en tête, avec un score de plus de 73 % des suffrages exprimés. Un second tour n'a pas été nécessaire.

M. D... a demandé au tribunal administratif de Toulon l'annulation des opérations électorales, sans succès. Il fait appel.

1. Dans sa requête, M. D... « note » tout d'abord que le tribunal administratif a fait une analyse erronée de l'un des griefs qu'il lui soumettait.

S'il faut voir là un moyen d'appel, il est assurément fondé. Devant le tribunal, M. D... présentait un grief tiré de l'irrégularité du refus de lui délivrer récépissé du dépôt de la candidature de sa liste, en faisant valoir que ce refus était entaché d'illégalité et qu'il avait affecté la sincérité du scrutin. Pour démontrer l'impact sur le scrutin de l'absence, selon lui irrégulière, de la liste qu'il conduisait, il comparait notamment les dépenses de campagne engagées respectivement par sa liste et par celle arrivée en tête. Le tribunal a écarté l'ensemble du grief au motif que les arguments développés à son appui relevaient d'une logique indemnitaire et étaient inopérants dans le cadre d'un litige électoral. Ce faisant, il s'est mépris sur la portée de l'argumentation de M. D....

Ceci dit, nous ne croyons pas que la remarque faite par M. D... sur la manière dont le tribunal a analysé sa protestation puisse être regardée, eu égard à sa formulation, comme un moyen d'appel. D'autant que M. D... reprend ce même grief en appel, de sorte que vous en êtes saisi en toute hypothèse. Ce grief tiré de l'illégalité du refus de délivrer le récépissé du dépôt de la liste était bien recevable, alors même que M. D... avait par ailleurs directement contesté ce refus devant le tribunal administratif, sans succès, avant même la tenue du scrutin : voyez CE 17 juillet 2009, El. mun. de Roquefort-les-Pins, n° 317566, aux tables du Recueil.

A l'appui de son argumentation selon laquelle la décision préfectorale refusant de lui délivrer le récépissé du dépôt de sa liste est illégale, M. D... soulève, par la voie de l'exception, l'illégalité des dispositions de l'article R.128-1 du code électoral. Cette exception d'illégalité est assurément recevable. Elle est opérante, puisque le sous-préfet de Draguignan s'est fondé sur ces dispositions pour prendre sa décision.

Les dispositions en question fixent la liste des documents exigés des ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne que la France à l'appui de la déclaration de candidature. M. D... ne critique que l'obligation, prévue au 3° de l'article R. 128-1, de fournir « un bulletin n° 3 du casier judiciaire délivré depuis moins de trois mois ». Il soutient, tout à la fois, que la disposition prévoyant cette obligation est contraire à la loi, qu'elle viole le principe d'égalité et qu'elle méconnaît le droit de l'Union européenne.

Rappelons le cadre juridique applicable.

S'agissant des ressortissants français, les conditions d'éligibilité au conseil municipal sont prévues à l'article L. 228 du code électoral. Vous savez qu'il faut, entre autres, être électeur de la commune, être inscrit au rôle des contributions directes de la commune ou justifier devoir y être inscrit au 1^{er} janvier de l'année de l'élection. La justification de cette condition d'éligibilité doit être apportée, pour chaque candidat, par des documents officiels fournis à l'appui de la déclaration de candidature – cela résulte de l'article L. 265 du code électoral, dont les dispositions, applicables aux communes de plus de 1 000 habitants, régissent la forme et le contenu des déclarations de candidatures. Quant à la liste de ces documents officiels, elle est fixée par l'article R. 128 du même code.

Les obligations imposées aux candidats ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne que la France sont prévues par des textes dont l'architecture est le strict parallèle de ceux applicables aux ressortissants français. L'article LO. 228-1 du code électoral prévoit les conditions d'éligibilité au conseil municipal. L'article LO. 265-1 impose la production, à l'appui de la déclaration de candidature, de documents officiels justifiant que le ressortissant étranger satisfait à ces conditions d'éligibilité. Enfin l'article R. 128-1, que critique M. D... par la voie de l'exception, fixe la liste de ces documents officiels – nous l'avons déjà dit.

Ce cadre rappelé, il nous semble utile d'affirmer, tout d'abord, que ces dispositions ne sont entachées d'aucune incompétence. M. D... ne soulève pas expressément cette question de compétence mais il s'étonne, dans ses écritures, de ce que l'obligation qu'il critique puisse résulter de dispositions réglementaires. Disons donc qu'en vertu du pouvoir réglementaire d'application de la loi, le Premier ministre pouvait prendre les mesures nécessaires à l'application des dispositions de l'article LO. 265-1, en précisant les « documents officiels » auxquels celui-ci fait référence. Il n'était pas besoin, pour la loi organique, de prévoir un renvoi exprès à un décret. Vous l'avez jugé implicitement puisque vous avez déjà fait application des dispositions du 3° de l'article R. 128-1 du code électoral dans l'affaire *El. mun. de Roquefort-les-Pins* précitée. En outre, vous avez déjà jugé, explicitement cette fois, que le pouvoir réglementaire était compétent pour prendre les dispositions « miroir » de l'article R. 128, applicables aux ressortissants français (CE 29 juillet 2002, *El. mun. de Dunkerque*, n° 239142, aux tables du Recueil sur un autre point).

Vous écarterez ensuite l'argumentation tirée de ce que l'article R. 128-1 ajoute à la loi. Dans l'affaire *El. mun. de Dunkerque* que nous venons de citer, vous avez relevé que l'article L. 228 du code électoral réservait le droit d'être élu au conseil municipal aux électeurs de la commune et aux citoyens inscrits au rôle des contributions directes. Vous en avez déduit qu'en demandant aux candidats de produire, lorsque leur qualité de citoyen n'est pas établie par l'inscription sur la liste électorale d'une commune, un bulletin n° 3 du casier judiciaire, destiné à prouver qu'ils jouissent de l'intégralité de leurs droits civiques, l'article R. 128 n'avait pas ajouté aux exigences prévues par la loi. Un raisonnement similaire peut être tenu s'agissant de la même obligation imposée aux ressortissants étrangers, prévue à l'article R. 128-1. L'article LO. 228-1 prévoit que l'éligibilité des ressortissants étrangers qui ne sont pas inscrits sur la liste électorale complémentaire de la commune est subordonnée, notamment, à la condition qu'ils remplissent les conditions légales autres que la nationalité française pour être électeurs. Et parmi ces conditions légales figure celle, mentionnée à l'article L. 2 du code électoral, de jouir de ses droits civils et politiques. La production du bulletin n° 3 du casier judiciaire est exigée seulement des candidats étrangers qui ne sont inscrits ni sur la liste complémentaire de la commune où ils se présentent, ni sur celle d'une autre commune française. Elle a pour objet de vérifier que le candidat n'a pas fait l'objet en France d'une condamnation pénale qui le priverait de ses droits civils et politiques. Elle ne fait donc que traduire une exigence qui découle de l'article LO. 228-1. M. D... fait valoir qu'il y a quelque paradoxe à exiger la production du bulletin n° 3 du casier judiciaire pour vérifier qu'un candidat étranger n'est pas privé en France de ses droits civils et politiques alors que l'article LO. 265-1 se satisfait par ailleurs d'une simple déclaration certifiant qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans l'Etat dont il a la nationalité. Mais si paradoxe il y a, il découle de la loi organique elle-même puisque, pour vérifier les conditions d'éligibilité prévues par l'article LO. 228-1, le b de l'article LO. 265-1 requiert la production de « documents officiels ».

N'est pas non plus fondée l'argumentation selon laquelle les dispositions contestées violeraient le principe d'égalité, en ce que la production du bulletin n° 3 n'est exigée que des seuls candidats étrangers qui ne sont pas inscrits sur la liste complémentaire d'une commune. Car cette différence de traitement, outre qu'elle nous paraît là encore découler de la loi organique elle-même, répond à une différence de situation. Les ressortissants étrangers inscrits sur la liste électorale d'une commune ne peuvent l'être légalement que s'ils jouissent de leurs droits civils et politiques. Cette condition, en ce qui les concerne, est donc réputée être satisfaite. Est sans incidence à cet égard la circonstance, mise en avant par M. D..., que l'article LO. 227-4 du code électoral n'exige pas des personnes qui demandent à être inscrites sur la liste complémentaire d'une commune la production du bulletin n° 3 du casier judiciaire : les autorités chargées de la tenue de la liste sont réputées, malgré cela, vérifier avant de les inscrire que ces personnes jouissent en France de leurs droits civils et politiques.

Enfin, l'obligation de fournir le bulletin n° 3 du casier judiciaire n'est nullement contraire au droit de l'Union européenne. M. D... fait valoir à ce titre, d'une part, que cette obligation constitue une discrimination entre les candidats français et ceux ressortissants d'autres Etats membres de l'Union que la France. Toutefois, il suffit de constater, pour se convaincre du contraire, que la production du bulletin n° 3 du casier judiciaire est également exigée des candidats français qui ne sont inscrits sur la liste électorale d'aucune commune (art. R. 128, 3° du code électoral). M. D... fait valoir, d'autre part, que l'obligation qu'il

critique « contrevient à l'esprit » de la directive 94/80/CE¹, qui fixe les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité. Mais à cet égard il se borne à citer le 8^e considérant de la directive et à faire valoir que le principe de proportionnalité qui y est mentionné interdit à la France d'imposer à un candidat étranger la production d'un document différent de celui exigé pour justifier de son éligibilité dans son pays d'origine. Or nous avons déjà dit, sur ce point, que cette différence d'exigences procède de la loi organique elle-même, et non de l'article R. 128-1 du code électoral, auquel M. D... limite sa critique. En outre, et en tout état de cause, celui-ci donne à la directive qu'il invoque une portée qu'elle n'a nullement puisque le 1 de son article 9 prévoit que lors du dépôt de sa déclaration de candidature, un candidat étranger « doit apporter les mêmes preuves qu'un candidat national ». Le pouvoir réglementaire n'a rien prévu d'autre, en l'occurrence.

Vous écarterez donc l'exception d'illégalité soulevée par M. D... à l'encontre des dispositions du 3^e de l'article R. 128-1 du code électoral. Ce qui règlera le sort du premier grief soulevé.

2. Le second grief formulé par M. D... est tiré d'une atteinte au secret du vote.

Il consiste à soutenir que les enveloppes mises à la disposition des électeurs lors du vote étaient trop petites et trop légères au regard de la taille et du poids des bulletins. De la sorte, il aurait été aisé de distinguer, au moment où l'enveloppe est glissée dans l'urne, un électeur dont l'enveloppe contenait un bulletin d'un électeur dont l'enveloppe n'en contenait aucun. M. D... en déduit que dans ces conditions, les électeurs ayant voté « blanc » l'ont fait de manière publique et non secrète.

Ce n'est pas la première fois que vous rencontrez un grief tiré de l'inadéquation entre les mensurations des enveloppes et celles des bulletins, permettant de reconnaître le sens du vote des électeurs. Pour ne citer qu'un exemple, voyez CE 14 mars 1984, El. mun. de la Perrière, n° 52658, aux tables du Recueil. Dans ce précédent, les bulletins de vote établis au nom d'un candidat étaient quatre fois plus grands que ce que prescrivait le code électoral et vous avez relevé que « le pliage de ces bulletins dans les enveloppes électorales provoquait nécessairement un gonflement de celles-ci de nature à permettre de connaître le sens du vote des électeurs au moment où ils introduisaient lesdites enveloppes dans l'urne ». Vous en avez déduit que l'utilisation de ces bulletins avait constitué une manœuvre ayant eu pour effet de porter atteinte au secret de l'ensemble des votes et donc à la sincérité du scrutin (voir aussi, dans le même sens, CE 17 janvier 1990, El. mun. de Luc-sur-Orbien, n° 108452, inédite au Recueil ; CE 6 décembre 1967, El. mun. de Magnanville, n° 67876, aux tables du Recueil p. 816 ; CE 29 juillet 2002, El. mun. de Macouba, n° 236844, inédite au Recueil).

Toutefois en l'espèce, vous pourrez écarter le grief.

D'une part, à l'inverse des précédents que nous venons de mentionner, M. D... ne soutient à aucun moment que les dimensions et le grammage des bulletins et des enveloppes ne seraient pas conformes aux prescriptions du code électoral. Notons, à ce propos, qu'alors que les bulletins sont soumis à des règles très précises par les dispositions de l'article R. 30 du

¹ Directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité.

code électoral, le pouvoir réglementaire s'est borné à prévoir, à l'article R. 54, que les enveloppes, fournies par l'Etat, devaient être opaques, non gommées et de type uniforme pour chaque bureau de vote. M. D... a peut-être en arrière-pensée l'idée que ces dernières dispositions sont insuffisantes, mais à aucun moment il ne critique la légalité de l'article R. 54 par voie d'exception – à vrai dire, il ne mentionne pas même cet article.

D'autre part, et toujours à l'inverse des précédents cités, il nous semble que les circonstances de fait décrites par M. D..., à les supposer exactes, ne permettraient pas de déterminer le sens du vote des électeurs. Rien en effet dans le code électoral, dans sa rédaction applicable à l'élection contestée, n'impose la prise en compte d'un « vote blanc ». Ce n'est que depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2014, de la loi du 21 février 2014² que les bulletins blancs doivent être décomptés séparément et mentionnés dans les résultats des scrutins. Notons que ce n'est qu'à cette occasion que la loi a précisé qu'une enveloppe ne contenant aucun bulletin est assimilée à un bulletin blanc. Auparavant, le code électoral était muet sur cette question, ce qui se comprend puisque la distinction entre bulletins blancs et nuls n'avait aucune portée³. Partant de cette idée que glisser une enveloppe vide dans l'urne ne constituait pas l'expression d'un suffrage – en tout cas dans l'état des textes applicable au scrutin contesté – vous pourrez en déduire que les circonstances décrites par M. D... ne révèlent, en tout état de cause, aucune atteinte au secret du vote.

Enfin, M. D... se borne à faire valoir que l'information relative à la distinction entre les électeurs selon qu'ils glissent dans l'urne une enveloppe vide ou contenant un bulletin pouvait avoir été « recueillie à des fins quelconques et indues ». Il ne soutient donc pas que les circonstances qu'il décrit seraient constitutives d'une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin (voyez par analogie, écartant un grief tiré de ce que les bulletins de deux listes concurrentes étaient de dimensions nettement différentes au motif, d'une part, de leur conformité aux prescriptions du code électoral et, d'autre part, de l'absence de manœuvre, CE 29 juillet 2002, El. mun. de Sainte-Maxime, n° 239718, aux tables du Recueil).

Précisons que le mémoire d'appel de M. D... contient, *in fine*, toute une série de reproches qu'il n'articule pas formellement comme des griefs et qui seraient, en tout état de cause, irrecevables au regard du délai prévu par l'article R. 119 du code électoral.

Vous rejetterez donc l'appel de M. D... Vous rejetterez également, comme irrecevables, les conclusions présentées en défense par M. B... tendant à ce que soit infligée au premier une amende pour recours abusif (CE 27 février 1987, M. B..., n° 38482, aux tables du Recueil). Et selon votre habitude en matière électoral, vous rejetterez les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons au rejet de l'ensemble des conclusions dont vous êtes saisi.

² Loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections.

³ L'article L. 66 prévoyait que les bulletins blancs, comme les nuls, n'entraient pas en compte dans le résultat du dépouillement et devaient être annexés au procès-verbal du bureau de vote. Se fondant sur ces dispositions, votre jurisprudence tendait à assimiler, s'il faut en croire l'analyse au Recueil d'une de vos décisions, les enveloppes vides à des votes nuls (voir l'analyse de CE section, 25 janvier 1999, Elections régionales de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, n° 195139, au Recueil).