

N° 382390

Elections municipales de Fouvent-Saint-Andoche (Haute-Saône)

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 11 février 2015

Lecture du 27 février 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

L'appel de M. C... contre le rejet de sa demande d'annulation des élections municipales de la commune de Fouvent-Saint-Andoche (Haute-Saône) ne vous conduira pas à trancher des questions nouvelles, mais seulement à procéder à des rappels utiles à destination, d'une part, du tribunal administratif de Besançon, d'autre part, de requérants, qui ont tous perdu de vue certaines particularités peu intuitives du contentieux électoral.

On retiendra de l'édition 2014 des municipales à Fouvent-Saint-Andoche que par un jugement définitif du 19 mai 2014, le tribunal d'instance de Lure, saisi sur le fondement de l'article L. 25 du code électoral d'un recours tendant à la radiation d'électeurs inscrits sur les listes, a procédé à la radiation rétroactive de 20 électeurs, soit près de 10% des inscrits dans cette petite commune de 236 habitants¹. Cette péripétie fondait l'essentiel de l'argumentation de M. C... devant le tribunal administratif qui, compte tenu du faire nombre d'électeurs radiés ayant effectivement participé au scrutin, a refusé d'annuler les résultats de l'élection.

Devant vous, M. C... soulève un moyen de procédure et un grief de fond.

Le moyen de procédure est tiré de la méconnaissance du caractère contradictoire de cette dernière. Par un mémoire en défense reçu et mis à disposition la veille de la clôture de l'instruction, puis communiqué en outre à M. C... le jour de cette clôture, par un courrier reçu par l'intéressé à une date postérieure, M. K... et ses colistiers, faisaient valoir que la circulaire NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires, dont la méconnaissance était invoquée par M. C..., était dépourvue de valeur réglementaire. Le tribunal a repris cette assertion pour écarter le grief de M. C... au point 7 de son jugement. M. C... en déduit qu'il s'est fondé sur un moyen nouveau auquel on ne lui avait pas laissé le temps de répliquer.

M. C... ignore sans doute la brutalité du contentieux électoral, régi par des règles dérogatoires au droit commun. En particulier, vous avez tiré des articles R. 119 et R. 120 du code électoral, applicables en vertu de l'article R. 773-1 du code de justice administrative² que, par dérogation aux prescriptions de l'article R. 611-1 du code de justice

¹ Dont 233 inscrits...ce qui laisse entendre qu'il n'y aurait dans la commune que trois enfants au plus...

administrative, le tribunal administratif n'est pas tenu en cette matière d'ordonner la communication des mémoires en défense (CE, 11 février 2002, *Elections municipales de Brasles*, n° 235093, T. p.). Votre décision CE, 19 décembre 2008, *Elections municipales d'Eternoz*, n° 317043, T. p. 755 précise qu'il appartient aux parties de prendre connaissance au greffe de ces mémoires et que si un tribunal se fonde sur des éléments nouveaux contenus dans un mémoire enregistré après la clôture de l'instruction) il doit seulement mettre ce dernier à disposition des parties après réouverture de l'instruction : confirmé récemment par CE, 3 décembre 2014, *Elections municipales de Hadol (Vosges)*, n° 381418, p.).

La circonstance qu'en dépit de cette dispense de communication le tribunal administratif se soit cru tenu, idée qui semble curieusement se répandre, de communiquer le mémoire produit le jour de la clôture en invitant l'auteur de la protestation à répliquer est-elle de nature à infléchir ce schéma ? Vous aviez répondu par la négative dans votre décision *Elections municipales de Brasles* précitée, en relevant que « la circonstance que l'auteur de la protestation n'aurait pas été en mesure de répondre au mémoire en défense qui lui a été, en fait, communiqué n'est pas de nature à entacher d'irrégularité la procédure à l'issue de laquelle le jugement a été rendu. » Nous pensons qu'il faut confirmer cette jurisprudence même après que votre décision *Elections cantonales de Belle-Île-en-mer* (CE, 4 mars 2009, *Elections cantonales de Belle-Ile-en-Mer (Morbihan)*, n°s 317473 317735, T. p.), a modifié le cadre jurisprudentiel relatif à la communication des mémoires. Cette décision, rendue en matière électorale³ et relative aux mémoires produits après la clôture de l'instruction, juge que leur communication après cette date a pour effet mécanique de rouvrir l'instruction et que l'affaire ne peut donc être jugée sans une nouvelle clôture. Elle a été transposée et adaptée, mais hors matière électorale, au cas d'un mémoire en défense communiqué comme en l'espèce juste avant la clôture et reçu après elle par une décision CE, 24 juillet 2009, *SCI 40 Servan*, n° 316694, T. p. : elle juge qu'une telle communication, dès lors qu'elle est antérieure à la clôture, ne peut avoir pour effet de la rouvrir, mais qu'est alors méconnu le caractère contradictoire de la procédure, quel que soit le contenu du mémoire, la réception intervenue après la clôture faisant perdre tout effet utile à la communication, pourtant obligatoire en vertu de l'article R. 611-1 du CJA. Or en matière électorale, l'article R. 611-1 ne s'applique pas, et sont simplement requises d'une part la mise à disposition des mémoires en défense avant la clôture, d'autre part la réouverture de l'instruction pour mise à disposition de mémoires contenant des moyens nouveaux sur lesquels le juge électoral entend se fonder. En l'espèce, le mémoire en défense a été mis à disposition la veille de la clôture et le requérant a en quelque sorte bénéficié d'un excès de zèle en recevant en outre communication de ce mémoire dans les conditions que l'on sait. Compte tenu des règles du code électoral, nous ne pensons pas que cette communication ait pu revêtir un caractère trompeur qui entacherait par lui-même la procédure d'irrégularité. Dès lors, il nous semble que le moyen ne peut qu'être écarté. Et vous pourriez ajouter qu'en outre, même si dans la configuration de l'espèce cette circonstance n'est pas déterminante à nos yeux, soutenir en défense qu'une circulaire invoquée par le protestataire est dépourvue de caractère réglementaire, ce que le juge pourrait relever sans contradictoire dans l'exercice de son office, ne rend pas nécessaire une communication pour réplique même dans les cas celle-ci s'impose au titre des moyens nouveaux.

³ En l'occurrence, élections cantonales régies par les articles R. 113 et R. 117-1 du code électoral interprétés comme les articles R. 119 et R. 120 (CE, 11 janvier 2006, *Elections cantonales de Trets (Bouches-du-Rhône)* et CE, 1^{er} décembre 1965, *Elections cantonales de Lama*, p. 647).

Le grief de fond est tiré de la méconnaissance de la procédure de révision annuelle des listes électorales.

En vertu de l'article L. 16 du code électoral, les listes électorales font l'objet d'une révision annuelle. Cette révision incombe à une commission administrative dont l'existence et la composition sont régies par l'article L. 17 du même code. Cette commission procède, au cours d'une période et selon des formalités décrites aux articles R. 5 et suivants du code électoral, aux additions et retranchements nécessaires pour mettre à jour la liste. Le préfet peut, en vertu de l'article L. 20 du code électoral déférer au tribunal administratif dans les deux jours qui suivent la réception des tableaux rectificatifs les opérations de la commission qui devra remettre son travail sur l'ouvrage en cas d'irrégularité de procédure. Par la suite et après des formalités de publicité des tableaux rectificatifs prévues à l'article R. 10 du code, les électeurs peuvent, sur le fondement de l'article L. 25, mais cette fois devant le tribunal d'instance, contester leur propre radiation, ou réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit. C'est ce qui s'est passé en l'espèce, conduisant le TI à radier vingt électeurs. Compte tenu du résultat de ces contestations, la liste est ensuite définitivement arrêtée.

Le requérant, en nommant expressément les dispositions du code électoral dont il n'avait fait que convoquer la substance en première instance, ne nous semble pas ce faisant soulever des griefs nouveaux et donc irrecevables. Il soutient pêle-mêle que la convocation tardive de la commission administrative prévue par l'article L. 17 du code électoral, l'absence de prise en compte des travaux de cette commission pour la révision des listes et la méconnaissance des formalités d'édiction et de publicité des décisions d'inscription et de radiation prises ont méconnu les dispositions des articles R. 5 et R. 10 du code électoral. Il allègue également, mais sans aucun commencement de précision et pour la première fois en appel, une méconnaissance des règles de fond relatives aux inscriptions et radiations tout en s'étonnant de ce que le préfet n'ait pas, comme il le pouvait en vertu de l'article R. 12 du code électoral, déféré les opérations de la commission administrative au tribunal dans les deux jours suivant l'établissement des listes. Toutes ces allégations sont à la fois très imprécises et pas vraiment contestées.

Votre jurisprudence est, en la matière, empreinte d'une certaine subtilité. Dès lors que, comme nous l'avons vu, deux voies de recours, l'une devant le tribunal administratif, l'autre devant le tribunal d'instance, sont ouvertes par le code électoral contre les listes électorales, le juge administratif de l'élection ne contrôle pas en tant que telles ses conditions d'élaboration ni la régularité des inscriptions (s'agissant en particulier de la compétence exclusive du juge judiciaire pour apprécier la régularité des inscriptions sur les listes, (CE, Section, 5 juin 1972, *Elections municipales du Blanc*, p. 414 ; Cass. civ. 2e, 17 avr. 2008, n° 08-60.375). Mais il ne se désintéresse pas des griefs relatifs à ces listes pour autant⁴ :

○ En premier lieu, le juge de l'élection recherche si des manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ont pu altérer la sincérité du scrutin (CE, 26 novembre 2008, *Elections municipales de Scionzier*, n° 318054). La reconnaissance de telles manœuvres trouvent son terrain de prédilection dans les cas

⁴ Sur tous ces points, v. S-J Liéber et D. Botteghi, « Le contentieux des élections municipales de mars 2008 », AJDA 2009, p. 1302.

où, à travers l'inscription indue sur la liste électorale, c'est l'éligibilité du candidat qui est mise en cause (CE, 19 mai 2009, *Elections municipales d'Halluin*, n° 322155, T. p.). Mais elle couvre aussi des cas d'inscriptions indues, par exemple, de proches d'un candidat (CE, 31 décembre 2008, *Elections municipales de Trélissac*, n° 318130) ;

- En deuxième lieu, le juge de l'élection vérifie si des irrégularités relatives à la procédure suivie devant la commission administrative chargée de la révision des listes ont pu viciar la sincérité du scrutin. Ce peut être le cas en cas d'irrégularité de la composition de la commission administrative (CE, 18 juin 1980, *Elections cantonales de Briançon-Nord*, n° 19244, p.), ou en cas de méconnaissance des formalités d'affichage de la liste révisée, dans la mesure où celle-ci conditionne la capacité des électeurs qui le souhaiteraient à former une réclamation devant le tribunal d'instance (CE, 5 décembre 2008, *Elections municipales de Mela*, n° 317919 ; v. aussi CE, 10 novembre 1961, *Elections municipales de Campile*, T. p. 1053). Les conclusions de Julien Boucher sur l'affaire *Elections municipales de Mela* montrent bien que si les motivations de vos décisions ont été un temps hésitantes⁵, la logique en est bien de mesurer l'impact de ces irrégularités sur le résultat du vote ;

- Enfin le juge administratif de l'élection est tenu, toujours dans la même logique, tenir compte des jugements judiciaires, en tirant les conséquences soit d'une illégalité d'inscriptions ou de radiations de la liste électorale judiciairement établie à la date à laquelle il se prononce (CE 23 juin 1978, *Elections municipales de Rospigliani*, Lebon T. 818), soit des effets impératifs d'une décision pénale (perte des droits civiques d'un électeur, par exemple : CE, 18 décembre 2008, *Elections municipales d'Essuiles-Saint-Rimault*, n° 317590, T. p. ; CE, 31 décembre 2008, *Elections municipales des Contamines-Montjoie*, n° 317986).

Le rapprochement de ces deux derniers cas de figure lève l'inquiétude que pouvait susciter en première approche les griefs du requérant quant au raisonnement suivi par le tribunal administratif qui s'est borné à constater qu'en l'espèce, seuls sept des électeurs radiés par le juge judiciaire avaient participé au vote - et à retrancher sept voix du nombre des suffrages exprimés et des voix obtenues par les candidats élus pour constater que ces derniers conservaient alors la majorité absolue requise pour être élus au premier tour. Ce faisant, il n'a pas fait grand cas des irrégularités de procédure alléguées, il est vrai de façon elliptique et en partie sous le timbre inopérant des dispositions de la circulaire, par le protestataire.

Mais les irrégularités que vous êtes susceptibles de relever en la matière n'ont d'intérêt, d'un point de vue électoral, que dans la mesure où elles ont pu conduire à modifier les résultats du vote, soit en conduisant à des inscriptions mal contrôlées par une commission qui n'en était en réalité pas une, soit en empêchant le préfet ou les électeurs, par exemple par une publicité insuffisante, d'exercer utilement les voies de recours qui leur sont normalement ouvertes et qui doivent permettre d'aboutir à des listes régulières. En l'espèce, le requérant n'a jamais véritablement cherché à établir l'incidence des irrégularités alléguées sur le scrutin et il ne ressort pas de l'instruction qu'elles aient été décisives, l'écart de voix entre le dernier élu avec un peu plus de 54% des suffrages et le premier non-élu autour de 42% étant de 21 voix. En particulier, la circonstance que le juge judiciaire ait été saisi d'une contestation de

⁵ V. par ex. CE, 20 février 1885, *Elections municipales de Barbaggio*, p. 207 ; CE, 29 mars 1889, *Elections municipales de La Chaussée*, p.427.

grande ampleur de la liste révisée révèle que les irrégularités d’affichage alléguées n’ont pas eu pour effet d’empêcher les électeurs d’exercer utilement les voies de recours ouvertes, et la circonstance qu’il ait radié 20 personnes minimise le risque que des inscriptions ou omissions coupables aient par ailleurs entaché le scrutin. Nous vous invitons donc, dans la mesure en outre où la circonstance que le TI a procédé à des radiations en grand nombre n’ait pas par elle seule de nature à établir l’existence d’une manœuvre (CE, 15 avril 1996, *Elections municipales de Myrène*, T. p. 885), à confirmer le raisonnement du TA.

Et dès lors qu’il n’est pas de l’office du juge de l’élection d’enjoindre la tenue d’une nouvelle procédure de révision des listes électorales, vous ne ferez pas non plus droit aux prétentions du requérant sur ce point.

Nous vous invitons donc à rejeter les conclusions à fins d’annulation, ainsi que, compte tenu de la matière électorale, les conclusions présentées par le défendeur sur le fondement de l’article L. 761-1 du code de justice administrative.

PCMNC – Rejet + Rejet L. 761-1 CJA.