

N° 382162

Elections municipales de Crisolles (Oise)

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

Séance du 11 mai 2015

Lecture du 27 mai 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Trois listes étaient en présence lors des opérations électorales du second tour de scrutin des élections municipales de Crisolles (1 038 habitants) : la liste menée par M. D... qui est arrivée en tête avec 235 voix, la liste menée par Mme F... qui a obtenu 234 voix (une de moins), et la liste menée par M. B..., qui n'a recueilli que 58 voix. Ce dernier a en revanche obtenu, devant le tribunal administratif d'Amiens, l'annulation des opérations électorales, au motif que Mme F... a rajouté, en sa qualité de présidente de l'unique bureau de vote, les noms de cinq personnes non inscrites sur les listes électorales à la fin du registre d'émargement. Quatre de ces personnes ont participé au vote.

Ce n'est pas Mme F... (dont la protestation devant le TA avait fait l'objet d'un non-lieu), mais M. D... qui fait appel du jugement.

Ses griefs d'appel ne vous arrêteront pas.

Ne contestant en rien les faits, qui ne lui sont pas imputables, il se borne à soutenir que le tribunal administratif s'est trompé dans les conséquences qu'il en a tirées sur la détermination des résultats. Le jugement affirme que même si le rajout irrégulier de cinq noms a été le fait de Mme F..., les voix correspondantes ne doivent pas être ôtées qu'aux seuls résultats obtenus par la liste qu'elle conduisait. Nous croyons toutefois ce raisonnement implacable. Rien, en effet, ne permet d'affirmer avec certitude que les quatre suffrages irréguliers se sont portés sur la liste de l'auteur de la rectification. L'office du juge de l'élection est donc bien, en présence d'une telle incertitude, de procéder à un calcul hypothétique, consistant à envisager le pire pour chacune des trois listes en leur retranchant quatre voix pour vérifier si le résultat de la soustraction, rapporté au nombre de suffrages exprimés également corrigé en ce sens, leur permettrait de conserver leur position. Bien entendu, compte tenu de l'écart d'une voix séparant les deux listes arrivées en tête, lesdites positions ne sont pas conservées. Le tribunal administratif a donc eu raison de ne pas annuler la seule élection de Mme F... et de ses colistiers, mais l'ensemble du scrutin.

Nous n'avons donc aucun doute à vous proposer de rejeter l'appel sur ce point.

Plus délicat est le sort à réserver aux conclusions présentées par M. D... tendant à ce que vous prononciez, sur le fondement de l'article L. 118-4 du code électoral, l'inéligibilité de Mme F..., dont l'élection a été annulée par les premiers juges. Ces conclusions n'étaient pas

1

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.

présentes en première instance, où ni M. B..., protestataire, ni M. D..., défendeur, ne les a formulées.

Aux termes de l'article L. 118-4, issu de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, « 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. » Vous avez discrètement suggéré, par une décision *Elections des conseillers et délégués consulaires du Canada* (CE, 17 février 2015, n° 381298, T. p. sur un autre point) que lorsque le juge rejette les conclusions à fins d'annulation de l'élection, il ne peut que rejeter par voie de conséquence les conclusions tendant à ce que les candidats en cause soient déclarés inéligibles, l'article L. 118-4 n'étant que l'accessoire du pouvoir d'annulation.

Vous venez surtout de juger, par une décision de Section CE, 4 février 2015, *Elections municipales de Vénissieux*, n°s 385555 385604 385613, à publier au Recueil (et par analogie avec la jurisprudence relative à d'autres types d'inéligibilité CE, 8 mars 1972, *Elections municipales de Granges-Bombis (Ain)*, n° 83329, p. 196), qu'il est dans les pouvoirs du juge de l'élection, quand il annule, donc, de prononcer d'office la sanction d'inéligibilité prévue par l'article L. 118-4 du code électoral, à condition d'être régulièrement saisi d'un grief tiré de l'existence de manœuvres et d'avoir recueilli les observations des candidats concernés. Cette décision, centrée sur l'office du juge de première instance, nous semble toutefois réserver la question de l'office du juge d'appel, lorsqu'il se trouve en position de prononcer pour la première fois une inéligibilité qui ne l'aurait pas été par les juges du fond.

D'un côté, la décision *Elections municipales de Venissieux* semble impliquer que l'on permette à la question de l'inéligibilité de surgir pour la première fois sous la plume de n'importe quelle partie et à n'importe quel stade du débat contentieux, pour peu qu'ait figuré *ab initio* dans le débat contentieux un grief recevable – c'est-à-dire soulevé dans le délai de 5 jours posé à l'article R. 119 du code électoral – tiré de l'existence de manœuvres frauduleuses. Dès lors qu'il est de l'office du juge de l'élection de tirer s'il entend cette conséquence du constat de manœuvres frauduleuses ayant conduit à l'annulation de l'élection, on voit mal pourquoi il en serait empêché par la chronologie du débat contentieux ou par l'identité du requérant qui le saisit de telles conclusions.

Mais d'un autre côté, le juge d'appel ne se trouve pas, au regard de certains principes, dans une situation exactement identique à celle du juge de première instance.

En premier lieu, il nous semble exclu d'admettre que le juge de l'élection puisse aggraver l'inéligibilité prononcée par le premier juge lorsqu'il n'est régulièrement saisi que du seul appel de la personne visée par l'inéligibilité. Vous avez jugé sans ambiguïté que l'inéligibilité de l'article L. 118-4 constitue une sanction (*Elections municipales de Vénissieux* précitée ; v., pour l'inéligibilité de l'article L. 118-3, CE, Assemblée, *Elections régionales d'Ile-de-France, A..., M...*, n°s 338033 338199, p., ce dont vous avez déduit que le principe de rétroactivité *in mitius* s'y appliquait). Or en matière de sanctions administratives, il n'est normalement pas possible d'aggraver la situation de l'appelant sur son propre appel, de sorte que dans le champ disciplinaire, vous avez solennellement affirmé qu'il résulte des principes généraux du droit disciplinaire qu'une sanction infligée en première instance ne peut être aggravée par le juge d'appel saisi du seul recours de la personne sanctionnée, y compris lorsqu'il statue par voie d'évocation après avoir annulé le jugement de première instance.

Nous voyons mal comment cela pourrait être possible s'agissant de la sanction d'inéligibilité, ni comment soutenir plus généralement qu'un dispositif peut revêtir les caractéristiques d'une sanction pour l'application du principe de rétroactivité *in mitius*, mais pas pour celle du principe de *reformatio in pejus*.

Toujours dans cette configuration, des conclusions à fins d'inéligibilité formulées en défense ne pourraient pas non plus être requalifiées d'appel incident, puisque l'appel incident, déjà acrobatique sans texte en matière de sanction, n'est jamais admis en matière électorale (CE, 6 juin 1899, *Elections de Bègles*, p. 438 ; CE, Ass., 14 octobre 1967, *Elections municipales de Bastia*, p. 378 ; CE, 13 janvier 1975, *Elections cantonales de Haut-Nebbio*, n° 93810, p. ; CE, 28 avril 1976, *Elections cantonales de Cannes-Ouest*, n° 93867, T. p.).

Se pose en second lieu la question de l'office du juge d'appel qui n'est pas exclusivement saisi de l'appel de la personne visée par l'inéligibilité. Ce cas de figure peut se produire dans le cas, classique, dans lequel les appelants ont vu leur protestation rejetée en tout ou partie première instance, mais également dans le cas plus original où c'est l'un des défendeurs de première instance qui, en appel, entend contester l'absence d'inéligibilité prononcée à l'encontre d'un autre défendeur.

Dans le premier cas dit classique, la réponse nous semble emportée par la solution que vous aviez retenue pour l'inéligibilité de l'article L. 118-3 du code électoral. Par une décision *Elections cantonales de Béthune-Nord* (CE, 25 septembre 1995, n° 163111, T. p.), vous avez ainsi connu du cas où le Conseil d'Etat, statuant en appel d'un jugement ayant rejeté une protestation à fin d'annulation des élections, fait droit à l'inverse des premiers juges au grief invoqué par le protestataire. Vous avez admis que dans ce cas de figure, « le Conseil d'Etat, alors même qu'il n'est pas saisi de conclusions en ce sens, fait application de l'article L. 118-3 du code électoral ». *A fortiori*, il pourrait faire droit à des conclusions en ce sens présentées pour la première fois en appel par les appelants. La circonstance que l'article L. 118-4 du code exige que, pour prononcer l'inéligibilité, le juge soit « Saisi d'une contestation formée contre l'élection », ne nous semble pas faire obstacle à ce que vous transposiez cette solution, puisque le juge d'appel, à la différence du juge de cassation, est bien saisi du litige en dépit de l'écran que forme, dans une certaine mesure seulement, le jugement de première instance.

Dans le cas plus baroque de l'espèce, vous pourriez être arrêtés par le fait que l'auteur des conclusions à fin d'inéligibilité en appel n'est pas l'auteur du grief valablement présenté devant le TA tiré de l'existence de manœuvre, sans lequel envisager l'inéligibilité ne serait pas possible. Mais dès lors que le juge peut d'office prononcer l'inéligibilité, peu importe croyons-nous que l'auteur des conclusions ne soit pas celui du grief, pour peu en tous cas que l'auteur des conclusions n'ait pas « bénéficié » du grief par le seul effet d'une jonction, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Enfin nous ne croyons pas que la circonstance que ce soit les premiers juges qui aient prononcé l'inéligibilité et non le juge d'appel lui-même fasse obstacle à ce que ce dernier prononce l'inéligibilité, surtout lorsque cela lui est demandé, puisqu'aussi bien, en rejetant l'appel dirigé contre l'annulation de l'élection, il confirme cette dernière.

Pour résumer, nous estimons que le juge d'appel est empêché de prononcer pour la première fois l'inéligibilité que dans trois configurations : lorsque le grief tiré de l'existence de manœuvres frauduleuses n'avait pas été soulevé dans le délai de recours contentieux ;

lorsque le juge d'appel n'est valablement saisi que de l'appel du seul élu visé par l'inéligibilité ; lorsque le candidat visé par les conclusions à fins d'inéligibilité ne voit pas son élection annulée à l'issue de l'instance d'appel. Dans tous les autres cas, il nous semble en mesure de faire usage du pouvoir que lui donne l'article L. 118-4 du code électoral.

Nous vous proposons donc d'estimer les conclusions de M. D... recevables.

Recevables, ces conclusions ne sont pas dénuées de sérieux. Dans votre décision *Elections municipales de Venissieux* précitée, vous avez jugé que l'inéligibilité est encourue si les agissements sont constitutifs de manœuvres frauduleuses, s'il est établi qu'ils ont été commis par les candidats concernés et s'ils ont eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.

En l'espèce, il est constant que les agissements litigieux ont été commis par Mme F... et il n'est pas douteux qu'ils ont eu pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin. La seule question qui se pose est de savoir s'ils sont constitutifs de manœuvres frauduleuses. Vous avez précisé par votre décision de Section précitée que « Le caractère frauduleux des manœuvres s'apprécie eu égard, notamment, à leur nature et à leur ampleur. » Nous pensons que l'intention frauduleuse, qui était évidente dans l'affaire *Election municipales de Venissieux*, doit également être prise en compte.

En l'espèce, l'inscription indue de cinq électeurs sur les listes, agissement qui, si l'élément intentionnel était constitué, serait passible de sanctions pénales au titre de l'article L. 88 du code électoral, n'a rien d'anodin. Il résulte toutefois de l'instruction que Mme F..., première adjointe, a été un peu bousculée lors de la prise de ses fonctions de présidente du bureau de vote de la commune. A en croire les écritures et les attestations produites au dossier, c'est à sa grande surprise qu'elle a été investie de cette mission en remplacement du maire empêché, alors qu'elle n'entretenait plus avec ce dernier que des relations distantes, puisqu'il lui avait retiré toutes ses délégations... Elle affirme, sans être contredite, avoir obéi religieusement aux instructions de la secrétaire de mairie, y compris s'agissant de la possibilité de rajouter les noms de personnes qui le souhaiteraient sur les listes électorales, et atteste avoir informé les autres candidats de cette initiative avant le déroulement du vote. L'ignorance n'excuse pas tout, mais nous serions prête, dans les circonstances de l'espèce, à admettre qu'il n'y a pas là manœuvre frauduleuse de nature à justifier une inéligibilité.

Nous vous invitons donc à rejeter l'appel de M. D..., sans qu'il soit besoin de statuer sur ce qui s'apparente à une fin de non-recevoir, et qui ne vaut de toute façon pas grand-chose, tirée de ce qu'il se présenterait dans ses mémoires sous couvert d'un titre professionnel usurpé...

PCMNC – Rejet.