

N° 385518

Elections municipales d'Abbeville (Somme)

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

Séance du 11 mai 2015

Lecture du 27 mai 2015

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

La présente affaire a déjà été inscrite au rôle de la 10^{ème} sous-section jugent-seule, mais la production après la clôture d'une note en délibéré vous alertant sur la survenance d'un élément nouveau vous a conduit à rouvrir l'instruction pour que les parties en débattent. Une fois pris en compte, cet élément ne nous a pas conduit à modifier le sens de nos conclusions. Nous vous inviterons donc une nouvelle fois à annuler le jugement du tribunal administratif d'Amiens qui a annulé les opérations électorales qui se sont déroulées le 23 mars 2014 dans la commune d'Abbeville, et l'élection du maire qui en est résulté.

Ce 23 mars, au premier tour des élections, la liste « Rassemblé-e-s pour Abbeville », conduite par M. C...A..., maire sortant, a rassemblé 5 464 des 10 602 suffrages exprimés, soit 162 voix de plus que la majorité absolue (51,3%). Elle a donc obtenu, conformément à l'article L. 262 du code électoral applicable aux communes de plus de 2 000 habitants, la moitié des sièges à pourvoir, le reste étant réparti entre les listes « Oui c'est possible » conduite par M. D... (27,61%) et « Abbeville Bleu Marine » conduite par Mme B... (20,84%), selon la règle de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

M. D... et Mme B... ont contesté les résultats par deux protestations distinctes auxquelles le TA a fait droit le 7 octobre 2014. Il a en effet estimé qu'un tract émanant de M. A..., massivement diffusé entre le vendredi 21 et le samedi 22 mars (veille du scrutin), avait excédé les limites de la propagande électorale, et qu'en raison du faible écart de voix séparant le vainqueur de la majorité absolue, l'impossibilité dans laquelle M. D... – la cible – était mis d'y répondre a été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

En appel, M. A... fait bien entendu valoir que le contenu du tract n'excédait pas les limites de la polémique électorale. Nous partageons son appréciation.

Rappelons d'un mot la portée de cette qualification. Lorsqu'il est confronté à une méconnaissance alléguée de l'article L. 49 du code électoral, qui prohibe la distribution de tout document à partir de la veille du scrutin à zéro heure, le juge électoral doit distinguer deux cas de figure. Soit – première hypothèse – le contenu du document n'excède pas les limites de la polémique électorale, auquel cas l'annulation des résultats n'aura lieu que si, au regard du caractère nouveau des éléments contenus dans le tract, de l'ampleur et de la tardiveté de sa diffusion, il a été susceptible d'avoir sur les votes une incidence qui, rapportée à l'écart de voix, fait douter de la sincérité des résultats. Soit – seconde hypothèse – le

contenu du tract excède, par sa virulence, les limites de la propagande électorale. Dans ce cas de figure, vous considérez qu'il est impossible de formuler une réponse utile et annulez les élections dès que la diffusion est supérieure à l'écart des voix, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le temps laissé aux adversaires pour répondre (v. notamment CE, Section, 8 juin 2009, *Elections municipales d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône)*, n° 321974, p.)

En l'espèce, le tract, certes peu amène, s'intitulait « Absent, incompetent, menteur, 3 bonnes raisons de ne pas voter F...D... ». L'épithète « absent » était ensuite mentionné, en majuscules, en marge de trois accusations : absence à deux des trois derniers conseils municipaux, absence lors de l'annonce du ralliement de son colistier au maire sortant, et absence lors du comité de pilotage sur la réforme des rythmes scolaires. L'étiquette « incompetent » - toujours en majuscules - figurait en marge de deux accusations : M. D... aurait dit à tort que la réforme des rythmes scolaires n'était pas financée et appelé « monopoles de construction » des projets qui n'en sont pas. Enfin, sous l'item « menteur » - en majuscules encore - sont faits quatre reproches : avoir annoncé une hausse de la délinquance de 72% quand le chiffres du ministère de l'intérieur annonce une baisse de 8,70%, avoir dénoncé une envolée fiscale inexistante, avoir dénoncé une explosion de la dette en baisse, et avoir affirmé à tort que la communauté de communes avait été condamnée dans une affaire d'appel d'offres. M. D... est ensuite accusé d'avoir laissé le chômage augmenter lorsqu'il était dans la majorité municipale, puis le tract se termine sur une série d'interrogations, demandant s'il est bien raisonnable de confier les clefs de la ville à un absent, un incompetent et un menteur.

Or il nous semble que, confrontés par le passé à des tracts très similaires, vous n'avez pas estimé que les limites de la propagande électorale étaient dépassées.

Lorsque vous retenez la qualification de contenu dépassant les limites de la polémique électorale, les propos en cause sont généralement franchement injurieux (nous entendons par là qu'ils revêtent un degré de grossièreté absent en l'espèce) ou autrement plus diffamatoires (dans l'affaire d'Aix-en-Provence, il s'agissait d'accusations de pédophilie incestueuse). Dans des cas comme le nôtre où les propos, polémiques et allant jusqu'à friser l'insulte portent strictement sur les thèmes politiques de la campagne, vous parlez de critiques n'excédant pas les limites de la polémique acceptable – v. pour un tract intitulé « Halte aux menteurs : CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Maisons Laffitte*, n° 240098 ; pour un tract intitulé « Ignorance, mensonge ou incompetence ? », CE, 24 novembre 2008, *M. J...*, n° 316996.

Nous n'avons donc aucun doute que le tract est resté dans les limites de la polémique électorale. Et nous ne croyons pas que votre appréciation sur ce point doive être modifiée du seul fait de l'intervention, le 14 avril 2015, d'un jugement du tribunal correctionnel d'Amiens qualifiant le tract de diffamatoire – c'est l'élément nouveau qui a justifié la réouverture de l'instruction. Juridiquement, vous êtes tenus par les constatations de fait, mais non par les qualifications retenues par le juge pénal. Factuellement, le jugement ne vous apprend rien de nouveau, puisque le caractère diffamatoire du tract est curieusement tiré de ce que le tribunal administratif l'a estimé de nature à altérer la sincérité du scrutin... Dès lors, aussi regrettable que soit la divergence entre votre appréciation et celle du tribunal correctionnel (dont le jugement a été frappé d'appel), et même s'il peut sembler difficile aux parties de comprendre que votre office de juge électoral n'est pas le même que celui du juge pénal, nous vous invitons à estimer que le contenu du tract appelait bien une réponse possible.

Reste à savoir, avant de décider du sort jugement, si le tract a fait l'objet d'une diffusion si massive et tardive que, compte tenu des éléments nouveaux qu'il apportait, la réponse a été en pratique empêchée.

Des éléments qu'on pourrait qualifier de nouveaux figuraient bien dans le tract, mais ils étaient très peu nombreux : tout ce qui figure sous les items « incompetent » et « menteur » correspond à une réponse à un autre tract diffusé par les équipes de M. D... le 20 mars mettant en cause le bilan du maire sortant. Les seuls éléments nouveaux – auquel il était donc nécessaire de pouvoir répondre – sont donc les accusations d'absentéisme.

Il ne fait par ailleurs pas de doute que la diffusion a été massive – le chiffre de 12 000 tracts est avancé sans être contesté –, de sorte qu'une réponse massive elle aussi devait pouvoir être organisée à temps.

Mais la diffusion semble avoir été seulement très partiellement tardive. Si deux attestations (celles de M. Delattre et celle de M. Evrard) affirment que des tracts ont été distribués dans la nuit du vendredi au samedi, de nombreuses autres – 6 produites en défense devant le TA par M. A..., mais aussi une trentaine produites par Mme B... – attestent d'une distribution le vendredi dans la journée, tandis que les autres ne permettent pas de déterminer avec certitude la date de distribution. L'impression qui ressort de la lecture de ces pièces est que le tract a été massivement distribué le vendredi 21 – soit le lendemain du tract auquel il entendait répondre –, avec quelques débordements dans la nuit du vendredi au samedi.

Compte tenu de la très faible teneur des éléments nouveaux, et malgré le caractère massif de la diffusion, il nous semble que ce délai laissait le temps à M. D... de répondre utilement, y compris au regard de l'écart de 162 voix séparant le candidat de la majorité absolue (qui est bien celui à prendre en compte, car c'est lui qui scelle le fait que l'élection est acquise au premier tour).

Nous vous proposons donc d'annuler le jugement.

Vous n'en aurez toutefois pas fini, car il vous faut encore connaître, par l'effet dévolutif de l'appel, des griefs de M. D... et Mme B....

Tous nous semblent devoir être écartés.

S'agissant des griefs relatifs à la campagne électorale, les protestataires allèguent une méconnaissance de l'article L. 52-1 du code électoral qui interdit, pendant une période de six mois avant les élections, toute promotion publicitaire des réalisations de la collectivité – sauf bien entendu par le candidat lui-même dans le cadre de son compte de campagne. Le dernier état de la jurisprudence sur ce point est fixé par votre décision d'Assemblée CE, Assemblée, 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France, Mme A... et M...*, n°s 338033 338199, p., dont il se déduit que la qualification de campagne promotionnelle prohibée est acquise dès lors que la diffusion est massive et que le message a pour objet non pas d'informer, mais de valoriser, de façon promotionnelle, l'action de la collectivité. Vous tenez également compte de la tonalité, mesurée ou polémique, du message (CE, 6 février 2002, *Elections municipales de Montségur (Ariège)*, n° 236264, T. p.), de la présence ou non d'appels électoraux accompagnant le message (v., pour un éditorial appelant au vote conférant une nature promotionnelle à un bulletin municipal par ailleurs informatif, CE, 3 décembre 2004,

Elections municipales de La Croix Saint-Leufroy (Eure) n° 382217, T. p.) et les circonstances de la diffusion (un bulletin municipal qui réapparaît juste avant les élections alors qu'il n'est plus édité depuis des années étant plus suspect qu'un autre : CE, 21 janvier 2015, *Elections municipales de Moncy Notre-Dame*, n° 382824).

Selon M. D..., une telle publicité aurait eu lieu via la publication, dans le numéro du mois de janvier du bulletin municipal « Abbeville Mag », d'un dossier de six pages consacré au projet d'aménagement du futur quartier de la sucrerie.

Il est clair que, compte tenu de l'enjeu local et de la perspective des élections à venir, l'information donnée sur la création d'un quartier de 250 logements neufs et censé générer 600 emplois revêt par nature une dimension méliorative. Pour autant :

- le ton du bulletin ne revêt aucun caractère polémique ;
- aucun message électoral n'est véhiculé, l'article mentionnant très discrètement le soutien au projet de la communauté de communes, mais ne citant ni la municipalité, ni aucun nom d'élu ;
- les circonstances de la publication n'ont rien de suspect, la publication au bulletin de janvier 2014 s'expliquant par le vote, fin (novembre) 2013, de deux délibérations du conseil municipal, l'une approuvant le projet d'aménagement et l'autre lançant la révision du PLU nécessaire à sa réalisation.

A la faveur de ces circonstances, nous pensons qu'il ne s'agit pas d'une promotion prohibée par l'article L. 52-1 et vous proposons d'écarter le moyen.

Une deuxième série de griefs tient à ce que M. A... aurait, selon les requérants, utilisé des fonds de la municipalité pour réaliser des documents de campagne. Il vous arrive de censurer les élections pour ce motif en cas de manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin (v. CE, 22 juin 1990, *Elections municipales de Jarville la Malgrange*, n° 108608). En l'espèce toutefois, les indices invoqués par M. D... pour prouver le détournement de fonds nous semblent bien trop minces pour estimer les faits établis : ressemblance entre le bulletin municipal et les documents de campagne, dont M. A... produit en outre la facture prouvant qu'il les a financés lui-même, identité de photographies publiées dans le bulletin et dans le cadre de la campagne, mais dont rien n'atteste qu'elles aient été acquises à titre onéreux par la commune, circonstance que la directrice de communication de la commune aurait été vue dans les locaux de campagne, ce que rien ne lui interdit, et réponse faite par M. A... à un électeur sur du papier à en-tête de la mairie, mais sur un sujet (construction de trottoir) relevant de l'activité de maire et non de la campagne). Vous écarterez donc le grief. Même chose pour le courrier que M. A... aurait adressé sur papier à en-tête au premier ministre, toujours en sa qualité de maire.

M. D... se plaint d'un « collage sauvage » d'affiches en dehors des emplacements officiels dans la nuit du 21 au 22 mars, mais les deux attestations très vagues produites au soutien de ce grief ne permettent vraiment pas de tenir les faits pour établis. Quant à l'agression de partisans de Mme B... par des partisans de M. A... lors d'une opération de collage d'affiches, qui semble attestée par le dépôt d'une plainte, elle est évidemment éminemment regrettable. Elle ne suffit toutefois pas, en raison de son caractère isolé, à établir que la campagne électorale aurait été marquée par des actes de violence susceptibles d'avoir altéré la régularité ou la sincérité du scrutin (cf. dans un cas très topique, CE, 7 mai 2009, *Elections municipales de Villepinte*, n° 322431).

Faiblesse des éléments de preuve encore s'agissant des griefs relatifs aux irrégularités diverses qui auraient affecté le déroulement du scrutin : allégation imprécise selon laquelle des électeurs auraient été invités à émarger en lieu et place de personnes décédées, attestation unique et non corroborée par les mentions au PV selon laquelle une électrice aurait trouvé l'emplacement qui lui été réservé déjà émargé ; attestation peu circonstanciée selon laquelle un électeur aurait « hélé » les membres du bureau de vote pour leur demander pour qui voter, rien de tout cela n'est établi et on peut d'ailleurs douter de l'incidence potentielles de telles irrégularités, compte tenu de l'écart de voix, sur les résultats du scrutin. Pas de précision suffisante (pas de précision du tout) pour les griefs non étayés tirés de problèmes de restitution de cartes d'électeurs, de pression sur les assesseurs pour la signature des PV et de pression sur les votants.

Mme B... fait valoir que 11 procurations ne portaient pas le cachet du commissariat ou du tribunal d'instance exigé par l'article R. 76-1 du code électoral. Vous jugez certes qu'est « nul tout acte de procuration qui ne porte pas les mentions permettant d'identifier l'autorité devant laquelle il a été dressé » (CE, 2 juin 1978, *Elections municipales de Valle di Rostino*, n° 08543, aux tables du Recueil) et que sauf circonstances particulières permettant d'identifier cette autorité en l'absence de cachet, cette absence emporte l'irrégularité de la procuration (CE, Section, 17 octobre 2003, *Consultation des électeurs de Corse*, n° 258487-258626, p. ; pour une réaffirmation récente, CE, 25 juillet 2013, *M. G...*, n° 365331). Mais en tout état de cause ici, 11 procurations irrégulières ne suffiraient pas à faire basculer le scrutin.

Les erreurs matérielles dont seraient entachés les procès-verbaux de plusieurs bureaux de vote, dont l'identification n'est pas permise par les copies illisibles qui en sont produites, seraient en tout état de cause trop vénielles pour avoir été constitutives de manœuvre ou avoir altéré la sincérité du scrutin.

A la supposer établie, ce qui n'a rien d'évident au regard de l'instruction, la circonstance que le PV du bureau n° 16 aurait été falsifié postérieurement à la proclamation des résultats pour faire disparaître une observation n'est pas de nature à remettre en cause les résultats de l'élection, en l'absence d'incidence potentielle de l'observation gommée sur les résultats du scrutin (CE, 8 février 1980, *El. cantonales de Vincennes*, n° 12481, p. ; CE, 6 janvier 1984, *Elections municipales de Villepinte*, n° 51493, T. p.). Or en l'espèce, l'observation en cause aurait porté sur un incident concernant un seul suffrage exprimé.

Enfin le grief (au demeurant tardif devant le TA) tiré de ce qu'un nouveau décompte des voix aurait dû être effectué et n'a pas pu l'être en raison de la destruction des bulletins n'est pas fondé : les conditions mises à un nouveau décompte par les articles L.66 et R. 66 à R. 69 du code électoral tels qu'interprétés par votre jurisprudence (CE, 11 décembre 1998, *Elections cantonales du premier canton de Bastia*, n° 197381, p.¹) n'étaient pas réunies et, dans ce cas de figure, c'est le code électoral qui prescrit la destruction des bulletins pour éviter une fraude.

¹ Il résulte des dispositions des articles L. 66 et R. 67 à R. 69 du code électoral qu'il ne peut être procédé à un nouveau décompte des voix qu'au sein de chaque bureau de vote et si une contestation s'élève lors du dépouillement sur la régularité du premier décompte, et qu'à l'exception des bulletins qui doivent être annexés au procès-verbal, tous les autres bulletins de vote doivent être détruits.

PCMNC – Annulation du jugement, rejet des protestations et rejet des demandes de frais irrépétibles formées par l'ensemble des parties.