

**N° 386062**

**Elections municipales et communautaires  
de Chilly-Mazarin (Essonne)**

**1<sup>ère</sup> et 6<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 27 mai 2015**

**Lecture du 10 juin 2015**

## **CONCLUSIONS**

**M. Alexandre LALLET, rapporteur public**

Au second tour des dernières municipales, 4 listes se sont présentées au suffrage des électeurs de Chilly-Mazarin, dans l'Essonne. La liste de M. J... l'a emporté avec 130 voix d'avance, soit 2 % des suffrages exprimés, sur celle de Mme G..., maire sortante, laquelle a pâti de la présence de la liste dissidente de M. B.... N'ayant pu obtenir l'annulation de ce scrutin par le tribunal administratif de Versailles, Mme G... et l'un de ses colistiers font appel.

Ils se plaignent tout d'abord des conditions d'instruction de l'affaire devant le tribunal, sur deux points :

- D'une part, l'absence de communication du second mémoire en défense, qui comportait quelques éléments nouveaux : mais il résulte des dispositions combinées des articles R. 773-1 du code de justice administrative et R. 119 et 120 du code électoral que, dans cette matière, et par dérogation aux règles de droit commun régissant la procédure contradictoire, le tribunal administratif n'est pas tenu d'ordonner la communication des mémoires en défense. Un défaut de communication n'entache pas le jugement d'irrégularité, quel que soit le contenu du mémoire (CE, 27 février 2015, EM de Fouvent-Saint-Andoche, n° 382390, aux T.)<sup>1</sup>.

---

1

<sup>1</sup> Le tribunal n'est même pas tenu d'informer les parties de la production d'un tel mémoire (CE, 29 juillet 2002, EM de Saint-Christol-les-Alès, n° 236393), ce qui ne soulève plus guère de difficulté à l'heure des téléprocédures. La seule ligne rouge que le juge ne doit pas franchir est celle qui consiste à se fonder sur un mémoire en défense produit après la clôture de l'instruction (CE, 19 décembre 2008, Elections municipales d'Eternoz, n° 317043, aux T.), ce qui n'est pas le cas ici.

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.*

- D'autre part, les appelants se plaignent de ne pas avoir pu disposer de la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relative au compte de M. J.... Là encore, aucune règle n'en impose la communication : il suffit qu'elle soit à la disposition des parties au greffe (CE, 18 septembre 2009, EM de Paris (5<sup>ème</sup> arrondissement), n° 322130, aux T. sur un autre point). La gêne vient ici de ce que l'un des requérants de première instance s'est enquis auprès du greffe des conditions de communication de cette décision, et qu'il lui a été sèchement rétorqué que le compte de M. J... n'était pas en litige. Mais nous doutons que cette réponse ait pu les priver d'une quelconque garantie. Ils sont venus en septembre consulter le dossier sur place, lequel devait comporter la décision de la Commission, enregistrée en juillet. S'ils soutiennent devant vous qu'elle n'y figurait pas, ils ne s'en sont nullement plaints lors de la consultation. Dans ces conditions, nous estimons qu'ils ont été mis en mesure de prendre connaissance de cette pièce.

Venons-en à la sincérité du scrutin.

Classiquement, il est reproché à l'équipe de M. J... d'avoir diffusé le vendredi soir précédant le scrutin un tract mettant en cause un colistier de Mme G..., M. F..., par ailleurs ancien maire de la ville. Le tract est plutôt virulent, dénonçant notamment les « mensonges » et les « ignominies » de l'intéressée, et regrettant qu'elles soient cautionnées par M. F..., alors que celui-ci a été distingué dans l'ordre de la Légion d'honneur. Mais il ne comporte aucun élément nouveau, et nous ne pensons pas qu'il excède les limites de la polémique électorale compte tenu de l'ambiance générale de l'entre-deux-tours. Cette initiative fait en effet suite à un autre tract diffusé la veille dénonçant les accointances de M. J... avec l'extrême-droite dans des termes assez déplaisants, et qui expliquent la contre-attaque assez virile de ce dernier.

Est ensuite en cause un message posté le même jour par M. B... sur son blog, qui ne nous paraît pas avoir pu influencer sur la sincérité du scrutin :

- D'une part, si le blog de M. B... était accessible à tous, il est peu probable que son audience ait été considérable ;
- D'autre part, il s'est là encore agi de répondre à un tract d'entre-deux-tours de l'équipe sortante le mettant assez violemment en cause ;
- Enfin, nous doutons que le contenu même du message, dans lequel M. B... règle quelques comptes avec M. F... et le conjoint de Mme G..., soit de nature à influencer le choix des électeurs.

Il en va de même de trois publications, entre octobre et novembre 2013, dont les appelants dénoncent le caractère mensonger. L'équipe sortante avait amplement le temps de répondre à ces accusations, qui ont du reste été très vite noyées dans les attaques auxquelles les protagonistes se sont livrés tout au long de la campagne.

Le grief suivant est plus intéressant. Il est reproché à M. J... d'avoir invité les électeurs à prendre part à une réunion publique le jour du scrutin à partir de 19 h, afin d'attendre les résultats de l'élection autour d'un verre, alors que les bureaux de vote ne fermaient qu'à 20 h.

Il est certain que les candidats ne peuvent légalement organiser une réunion électorale le jour du scrutin. L'article R. 26 du code électoral fixe en effet la clôture de la campagne électorale à la veille du scrutin à minuit, seule l'élection présidentielle y dérogeant, avec une clôture fixée la veille à 0 heure (décret n° 2001-213 du 8 mars 2001). On peut toutefois se demander si la prohibition des réunions ne commence pas la veille du scrutin municipal. Longtemps, la clôture de droit commun prévue à l'article R. 26 a coïncidé avec la date butoir fixée pour la distribution de bulletins, circulaires et autres documents, à l'article L. 49. Un premier décalage s'est opéré avec la loi du 13 décembre 1985, qui a modifié cet article L. 49 afin d'interdire la diffusion de message ayant le caractère de propagande électorale par tout moyen de communication audiovisuelle à partir de la veille du scrutin à 0 heure. Puis le décalage s'est accentué avec la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, qui a interdit, au cours de la même période, la distribution des documents électoraux et, à l'article L. 49-1, les appels téléphoniques en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat.

Or l'objectif affiché du législateur a été de sanctuariser le samedi en sus du dimanche : selon le rapport au Sénat : « *toute propagande serait donc interdite le samedi et le dimanche* ». Cette analyse peut se réclamer d'une décision du Conseil constitutionnel du 24 septembre 1981<sup>2</sup> qui a semblé déduire de l'article L. 49, dans sa rédaction initiale, une interdiction générale portant sur les « actes de propagande », y compris les réunions publiques.

Mais nous sommes fermement d'avis de ne pas conférer à l'article L. 49 une telle portée.

En premier lieu, les interdictions posées par le code électoral appellent une interprétation stricte. Par ailleurs, il n'y a pas lieu de se reporter aux travaux préparatoires lorsque, comme en l'espèce, la loi ne souffre aucune ambiguïté. Elle ne traite pas des réunions et des autres modalités de la propagande électorale que ceux qu'elle cite expressément. La réforme a au demeurant été inspirée par un rapport d'information parlementaire<sup>3</sup> qui

---

2

□ CC, n° 81-926 AN, AN Corrèze, 3<sup>ème</sup> circ.

3

□ Rapport n° 186 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par le groupe de travail sur

prévoyait non pas de modifier l'article L. 49, mais de fixer uniformément la clôture des campagnes électorales au vendredi à minuit ou, ce qui est équivalent, le samedi à 0 h. Il est logique de conférer une portée distincte aux différents textes, et un effet utile à la possibilité, toujours ouverte en droit positif, de poursuivre la campagne électorale le samedi. Vous noterez en outre que le législateur a laissé inchangé l'article L. 47, qui se borne à prévoir que « *les conditions dans lesquelles peuvent être tenues les réunions électorales sont fixées par la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et par la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques* ».

En deuxième lieu, le Conseil constitutionnel a, sous l'empire de l'actuel article L. 49, tiré de l'article R. 26 que « *la campagne électorale n'est close en matière de propagande que la veille du scrutin à minuit* », et considéré en conséquence qu'une « *manifestation de propagande électorale* » qui a eu lieu le samedi en fin d'après-midi n'avait revêtu aucun caractère irrégulier (n° 2012-4578 du 7 décembre 2012, AN Bouches-du-Rhône 8<sup>ème</sup> circ.). La décision de 1981 ne nous paraît donc plus représentative de l'état du droit constitutionnel.

En troisième et dernier lieu, la doctrine administrative admet la tenue de réunions électorales le samedi précédant les élections municipales (V. circulaires des 12 décembre 2013 et 31 décembre 2014). Il vous faudrait de sérieux arguments pour désavouer cette position et fragiliser les scrutins qui se sont tenus.

Au total, dès l'instant que la réunion ne donne lieu à la distribution d'aucun document, et qu'elle ne consiste pas à introduire un élément nouveau de polémique électorale en méconnaissance de l'article L. 48-2, puisqu'il n'est alors plus possible d'y répondre, par construction, elle nous paraît devoir être admise. En pratique, il est assez rare qu'un candidat prenne une telle initiative, précisément parce qu'il sait qu'il ne peut plus innover et, accessoirement, parce qu'il peut être contraint par le plafonnement des dépenses de campagne.

Si vous nous suivez, vous ne mobiliserez que l'article R. 26, dont vous déduirez qu'il s'oppose à l'organisation, le jour du scrutin, d'une réunion électorale, c'est-à-dire, selon l'article 5 de la loi du 30 juin 1881, d'une réunion ayant pour but « *le choix ou l'audition de candidats à des fonctions publiques électives* ».

Il nous semble toutefois que l'évènement ici en cause ne relève pas de cette définition ni même, plus largement, de la propagande électorale. Les réunions de soirée électorale ont un autre objet et, s'agissant tout au moins de celle du second tour, ne s'inscrivent pas dans la campagne électorale. Si elles débutent avant la fermeture des bureaux de vote, c'est pour échanger de premières impressions, notamment sur la participation et les retours de sortie des urnes, et pour que l'assistance soit au complet lors de l'annonce des

---

l'évolution de la législation applicable aux campagnes électorales, 15 décembre 2010, p. 5 et 63-64.

premiers résultats nationaux par les médias. Du reste, la présence à de telles réunions publiques témoigne en général d'une certaine sympathie pour l'équipe organisatrice – il est assez rare qu'un électeur s'y rende sans avoir au préalable voté pour la liste en question, si l'on excepte les pique-assiette patentés.

Nous pensons donc qu'une telle réunion publique organisée par un candidat dans l'heure qui précède la fermeture des bureaux de vote doit être présumée ne pas constituer un acte de propagande électorale, donc une irrégularité. Pour la même raison, elle ne constitue pas une dépense électorale faute d'être exposée « *en vue de l'élection* » (V. en ce sens : n° 2002-118 PDR du 26 septembre 2002 ; étant rappelé que vous jugez, à l'inverse, que les dépenses de soirée électorale du premier tour des candidats qualifiés doivent être intégrées à leur compte : CE, 5 février 2014, CNCCFP, n° 367086 et s., au Rec.). La présomption que nous vous suggérons de poser doit toutefois céder lorsque des circonstances particulières révèlent que la réunion a, en réalité, revêtu un caractère électoral, en particulier parce que des électeurs présents et n'ayant pas encore voté ont fait l'objet de pressions pour se rendre aux urnes afin de soutenir le gentil organisateur des festivités. Il ne faudrait pas en effet que cette tolérance se transforme en compétition culinaire ou œnologique destinée à convaincre *in extremis* les plus hésitants. Naturellement, l'annulation du scrutin ne sera encourue que si le nombre d'électeurs ainsi influencés est significatif au regard de l'écart de voix.

En l'occurrence, la réunion s'est tenue à compter de 19 h et semble d'ailleurs avoir commencé mollement. Aucune circonstance particulière n'est invoquée, en particulier aucun fait de pression. Vous ne pouvez vous arrêter au seul fait qu'environ 224 électeurs ont voté entre 19 et 20 h, alors qu'on ignore s'ils ont profité des largesses de M. J.... Le grief doit donc être écarté.

Le dernier grief porte sur la stratégie de M. B..., qui se voit reprocher d'avoir poursuivi un seul et unique objectif illégitime : celui de faire perdre Mme G... De fait, l'intéressé s'est présenté sous l'étiquette « Divers gauche » avant de démissionner, ainsi que ses trois suivants de liste, pour permettre au 5<sup>ème</sup> de liste, par ailleurs ancien membre de l'UMP, de bénéficier du seul siège que les électeurs lui ont octroyé. Ces derniers auraient ainsi été dupés.

Vous qualifiez de manœuvre le fait pour un « poids lourd » de conduire une liste alors qu'il est inéligible (V. par ex. : CE, 9 mars 1990, EM de Montreau-Fault-Yonne, n° 109117, aux T.). Récemment, vous avez examiné si la démission d'un candidat tête de liste éligible ne révélait pas une manœuvre, et avez écarté cette qualification « *dans les circonstances de l'espèce* », en relevant notamment que l'intéressé n'avait pas fait mystère de cette éventualité auprès de ses colistiers (CE, 17 février 2015, EM de Sérézindu-Rhône, n° 383393, aux T.). Comme notre collègue Emmanuelle Cortot-Boucher, nous pensons qu'en principe, un tel agissement ne doit pas être regardé comme une manœuvre, sauf circonstances particulières. La démission fait toujours partie des hypothèses possibles, et les électeurs qui portent leur suffrage sur une liste n'ont aucune garantie sur

les candidats de la liste qui siègeront *in fine* au conseil municipal. Un candidat peut tout à fait conduire une liste sans envisager de siéger. Tout au plus la manœuvre nous paraît-elle pouvoir être caractérisée, à titre exceptionnel, lorsque tous les membres de la liste démissionnent les uns après les autres et que le ou les sièges qui leur ont été reconnus restent vacants, au terme d'un agissement concerté, prémédité et occulte, destiné à nuire à une autre liste. Car, dans une démocratie représentative, où les élections doivent être sincères, il ne nous paraît pas acceptable que l'existence même d'une liste soit uniquement mue par un esprit de vengeance ou par la malveillance, et en aucun cas par l'ambition de représenter les électeurs dans les organes délibérants.

En l'occurrence, si M. B... a sans doute entendu nuire à Mme G..., l'un de ses colistiers a accepté de siéger au conseil municipal. La circonstance qu'il ne partagerait pas les sympathies politiques de la tête de liste est sans incidence, ce d'autant que l'équipe sortante n'avait pas manqué de le signaler aux électeurs.

L'appel doit donc être rejeté en ce qui concerne les opérations électorales.

Nous en terminons, brièvement, par la contestation portant sur le compte de campagne de M. J.... Il est seulement soutenu que ce dernier aurait bénéficié d'affiches émanant du Mouvement initiative et liberté (MIL) et de l'Union nationale inter-universitaire (UNI), reproduisant des messages hostiles au Gouvernement et appelant à battre la gauche aux municipales.

L'article L. 52-12 circonscrit les dépenses électorales à celles qui ont été faites par ou pour le compte du candidat. Il répute faites pour le compte du candidat les dépenses exposées directement à son profit et avec son accord<sup>4</sup>. Vous avez jugé que les coûts d'impression et de diffusion de tracts appelant expressément à voter pour un candidat devaient en principe être réputés exposés pour son compte et imputés sur son compte de campagne, mais vous vous montrez au contraire plus conciliants à l'égard des tracts qui appellent à faire échec à l'élection de l'adversaire d'un candidat, sans soutenir expressément ce dernier (CE, 19 juin 1998, EM de Vitrolles et Mme M..., n° 189567, aux T.). Comme le soulignait Laurent Touvet, la circonstance que plus de deux candidats sont en lice ne permet pas, en général, de considérer qu'une telle initiative profiterait à l'un d'eux.

En l'occurrence, les affiches litigieuses n'appellent pas à voter pour M. J.... Leur contenu reste très général et ne comporte aucune référence expresse à Chilly-Mazarin. Elles s'inscrivent, selon les dires des deux associations, dans une campagne nationale se

---

4

□ La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a supprimé l'éventualité d'un accord tacite, ce qui ne vous empêche pas, occasionnellement et peut-être par inadvertance, d'y faire référence (CE, 23 juillet 2009, EM d'Argenteuil, n° 322425, au Rec.).

6

*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.*

déroulant tout au long de l'année. Elles ont en outre été collées alors que 4 listes étaient encore en lice. Nous n'avons donc aucun doute pour vous proposer d'écarter ce moyen.

**PCMNC au rejet de la requête et des conclusions présentées en défense au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**