

N° 394256

**Elections départementales dans le canton
de Castanet-Tolosan (Haute-Garonne)**

1^{ère} sous-section jugeant seule

Séance du 24 mars 2016

Lecture du 15 avril 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

A l'issue du second tour des élections départementales du 29 mars 2015 dans le canton n° 4 de la Haute-Garonne, le binôme Union de la gauche de Mme G... et de M. I... a obtenu 8 148 voix, soit 50,04 % des suffrages exprimés, tandis que le binôme Divers droite de Mme B... et M. C... recueillait 8 134 voix, soit 49,96 % des suffrages, avec un écart de 14 voix. M. Lafon a obtenu du tribunal administratif de Toulouse l'annulation du scrutin, par un jugement du 30 septembre 2015, dont M. I... et Mme G... relèvent appel.

Ils soulèvent un moyen d'irrégularité de ce jugement qui nous paraît fondé. Pour annuler les opérations électorales, le tribunal s'est fondé, cumulativement, sur deux séries de motifs. Il a d'abord estimé que 17 suffrages avait été irrégulièrement exprimés, les a hypothétiquement retranchés du score du binôme élu, et a constaté que cette soustraction enfonçait l'écart de voix fatidique. Il a ensuite relevé une l'existence de deux listes d'émargement dans la commune de Lacroix-Falgarde, circonstance curieuse qu'il a regardée comme étant « également de nature, en l'espèce, à entraîner un doute sur les résultats » de l'élection. Or le tribunal a soulevé d'office ce second grief, qui n'était pas d'ordre public. Son jugement est donc irrégulier (CE, 13 oct. 1997, *Ministre de l'agriculture et de la forêt c/ Epoux R...*, n° 125918, aux Tables).

Mais nous pensons que vous devriez en tout état de cause annuler le jugement au fond, ce qui vous dispensera de relever cette irrégularité (CE, 9 juin 1967, *Mlle X...*, n° 63107, aux Tables).

Comme dans une précédente affaire inscrite au même rôle, le cœur de la protestation repose sur le peignage fin des feuilles d'émargement. S'appuyant sur le constat, selon eux, de nombreuses différences entre les signatures figurant en face du nom de certains électeurs entre le premier et le second tour, les protestataires soutiennent qu'un nombre des suffrages supérieurs à l'écart de voix doivent être regardés comme irrégulièrement exprimés. Nous vous avons déjà rappelé les exigences de l'article L. 62-1 du code électoral, ainsi que la grille d'analyse constante de votre jurisprudence : la différence de signatures n'est problématique que lorsqu'elle peut être regardée comme « significative » et, lorsque tel est le cas, vous recherchez si cette différence est explicable (recours à un paraphe, aux initiales, au nom

d'épouse plutôt qu'au nom patronymique ; l'existence d'une procuration) et si cette explication est assortie de justifications adéquates¹.

En l'espèce, nous nous écartons également de l'appréciation des premiers juges, compte tenu, essentiellement, des justificatifs produits pour la première fois en appel, tels que des copies de cartes d'identité, dont le tribunal a à juste titre, dans plusieurs cas, constaté l'absence. On a pour tout vous dire le sentiment, dans ce dossier, que les défendeurs en première instance n'ont pas suffisamment eu conscience du risque contentieux, et qu'ils n'ont produit l'essentiel de l'effort, dans la dialectique d'administration de la preuve, qu'en appel. Nous y sommes.

D'abord, dans cinq cas, et tout en admettant qu'il y a là une part incompressible de subjectivité de l'appréciation, la différence de signature est réelle, mais ne nous paraît pas franchir le seuil de la significativité, tel que manié par votre jurisprudence, comme le rappelait Sophie Boissard dans ses conclusions sur CE, Ass., 17 oct. 2013, *Consultation des électeurs de Corse*, n° 258487 : « Conscients que l'analyse des paraphes des électeurs est un exercice de graphologie délicat pour lequel vous n'êtes pas nécessairement les mieux armés (...) vous vous en tenez en principe à la sanction des anomalies les plus flagrantes ». A ce titre, nous regardons notamment comme réguliers les signatures des électeurs 510 à Lacroix-Falgarde, 3 à Mervilla, 1 040 à Auzielle (dont la signature du 2nd tour correspond nettement à la carte d'identité produite devant le CE), 508 à Aureville, n°1 à Goyrans et 294 à Rebigues. Nous tenons à rappeler un autre élément déjà souligné dans le dossier précédent : nous admettons qu'un doute légitime peut parfois exister sur premier tour, mais l'enjeu est, compte tenu des termes du débat en l'espèce, l'authenticité de la signature du 2nd tour. Lorsque celle-ci est établie, le suffrage doit être regardé comme régulier.

Ensuite, dans trois autres cas, concernant l'électeur n° 1 116 à Lacroix Falgarde, n° 45 à Mervilla et n° 63 à Rebigues, la différence s'explique par le recours alternatif à une signature et à un paraphe. Dans deux autres cas (n° 1 713 à Lacroix Falgarde et n° 142 à Aureville), l'électrice a, comme cela est dûment justifié par la production de sa carte d'électeur et sa carte d'identité, eu recours à son nom d'épouse au second tour. Et la difficulté pointée concernant l'électeur n° 23 de Mervilla s'explique par l'intervention, dûment justifiée, des signatures du père et du fils. Quant à l'explication apportée par l'électeur Rebigues n° 63 sur la coexistence, chez lui, de deux signatures assez différentes, elle nous paraît convaincante, bien qu'inhabituelle.

¹ Ce grief nous renvoie au 3^{ème} alinéa de l'article L. 62-1 du code électoral, selon lequel « le vote de chaque électeur est constaté par sa signature apposée à l'encre en face de son nom sur la liste d'émargement ». Sur ce fondement, vous jugez – et telle était la clé d'entrée de la protestation ici – que la présence de signatures présentant des différences significatives entre les deux tours de scrutin sans qu'il soit fait mention d'un vote par procuration ne peut être regardée comme garantissant l'authenticité du vote (par exemple CE 19 oct. 2012, *élections cantonales de Sannois*, n° 354023, point 3, aux tables sur un autre point). Cependant, vous ne vous arrêtez pas au simple constat d'une différence et recherchez, fondamentalement, à vérifier l'authenticité de la signature. A ce titre, vous acceptez d'examiner les attestations, qui doivent être assorties de justificatifs tels qu'une carte d'identité, émanant des électeurs concernés, selon lesquelles ils sont bien les auteurs des signatures litigieuses (CE 24 sept. 2012, *élections cantonales d'Argenteuil-Ouest*, n° 353998, aux tables). Et la différence s'explique parfois par l'usage d'un paraphe d'un nom d'usage plutôt que leur patronyme, alternatives que votre jurisprudence a admises. Le travail auquel le juge électoral doit se livrer dans ce cadre est une casuistique factuelle parfois délicate car nombreux sont les cas tangents devant lesquels il doit se forger, *in fine*, son intime conviction.

Au total, ces 13 suffrages nous semblent devoir être regardés comme réguliers. En revanche, ne peuvent qu’être tenus pour irréguliers les suffrages correspondant aux électeurs n° 202 de Mervilla et 1 562 d’Auzeville-Tolosane, en l’absence de tout justificatif permettant d’expliquer la différence, manifeste, de signatures.

De même, en l’état de votre jurisprudence, les votes des électeurs n° 1 355 et 1 005 de Péchabou, ainsi que celui de l’électeur n° 1 193 de Lacroix Falgarde doivent être écartés comme irréguliers. La différence de signatures entre les deux tours s’expliquerait, selon les défenseurs de première instance, par le recours, au second tour, à une procuration. Cette explication est corroborée par le registre des procurations, qui permet en outre d’authentifier la signature du mandataire. Pourquoi alors ne pas valider ces deux suffrages ? Parce qu’il s’agit en réalité d’une problématique distincte [d’un grief distinct] de celle du respect de l’article L. 62-1 du code électoral, qui est celle du respect des dispositions propres à la régularité du vote par procuration, en particulier de l’article R. 76 du code électoral, qui exige qu’il soit fait mention de la procuration sur la liste d’émargement. Estimant que l’omission de cette mention prive les électeurs de la faculté d’exercer leur contrôle (CE, 13 janv. 1984, *Elections municipales de Draguignan*, n° 52320, aux Tables), vous en avez une approche très formaliste, et déduisez en principe l’irrégularité du suffrage de sa simple absence (CE, 26 oct. 1983, *Elections cantonales de San Martino di Lota*, n° 43072, aux Tables ; CE, 27 juil. 2005, *Elections cantonales de Rosans*, n° 270533, inédite ; CE, 11 août 2009, *Elections municipales de Rivière Salée (Martinique)*, n° 322619, aux Tables), alors même que tout apparaîtrait en règle après recoupement avec la liste électorale ou le registre des procurations. Certaines de vos décisions ont semblé ouvrir la porte à un assouplissement de ce formalisme : si l’on met de côté la décision quelque peu ambiguë² CE, 11 janv. 2002, *Elections municipales de Saint-Pierre* (n° 234948, aux Tables), votre décision CE, 15 févr. 2002, *Elections cantonales d’Hornoy-le-Bourg*, n° 236078, aux Tables³ témoigne d’une certaine ouverture⁴. Mais le courant majoritaire, le plus constant et le plus récent, reste très fermé. Les trois suffrages concernés devront donc être écartés.

² Relevant l’absence de mention de la procuration et « en outre », le fait que le mandataire a apposé sur la liste d’émargement, en face du nom du mandant, les initiales de celui-ci, et non sa propre signature, contrairement aux prescriptions de l’article L. 74 du code électoral.

³ Qui semble se fonder sur le nombre particulièrement élevé d’omissions (51) au regard de l’écart de voix (8), donner l’impression de ne pas « invalider » chacun des suffrages pour lesquels l’absence de mention était constatée au niveau du nom du mandant.

⁴ Il nous semble en revanche que votre décision CE, Ass. 17 oct. 2013, *Consultation des électeurs de Corse*, préc s’inscrive dans la ligne orthodoxe, en concluant automatiquement à l’irrégularité des suffrages émis au moyen de procurations non mentionnées : « que l’allégation de M. L... selon laquelle, pour plus de 400 suffrages, le nom du mandataire n’aurait pas été inscrit sur la liste d’émargement à côté du nom du mandant et la mention de la procuration n’aurait pas été portée à côté du nom du mandataire, manque en fait ; que toutefois, pour 15 suffrages, l’absence des mentions réglementaires sur la liste d’émargement a été de nature à priver les électeurs de la faculté d’exercer leur contrôle ; qu’ainsi les 15 suffrages émis au moyen de procurations non mentionnées sur les listes d’émargement doivent être regardés comme ayant été irrégulièrement exprimés ». Il est vrai qu’un autre passage de la même décision semble faire preuve de plus de souplesse, relevant que « s’agissant d’autres bureaux, il résulte de l’instruction que, pour 110 électeurs, des signatures identiques peuvent être relevées en face des noms d’électeurs différents, sans mention d’une procuration sur la liste d’émargement ni production, devant le juge de l’élection, du volet de procuration correspondant, ni indication, pour les électeurs qui n’auraient pas signé eux-mêmes, de ce qu’ils auraient été dans l’impossibilité de le faire ». Mais ces deux passages correspondent à l’examen de griefs considérés comme distincts (régularité des mentions relatives aux votes par procuration dans le premier cas, à la régularité des émargements dans le second cas). Et le deuxième passage pourrait aussi être interprété autrement : l’Assemblée a seulement voulu dire qu’aucune explication d’aucune sorte n’était donnée pour expliquer l’identité de signatures sur plusieurs lignes différentes – pas sur la validité des explications.

Nous parvenons, sur les 17 suffrages irréguliers selon le TA, à 5 irrégularités seulement. Il faut donc continuer ce laborieux travail de peignage en examinant la régularité des suffrages critiqués par les protestataires, mais sur lesquels le tribunal ne s'est pas prononcé.

La plupart des différences de signature s'expliquent aisément par des raisons similaires à celles déjà évoquées (paraphe, procuration mentionnée sur la liste, etc.) Nous ne vous signalerons que les cas tangents. Parfois, la différence ne s'explique pas aisément mais la signature du second tour apparaît, en tout état de cause, authentifiable au vu des pièces produites (cas de l'électeur n° 115 de Mervilla, n°s 293 et 718 d'Auzeville bureau 1, n° 952 d'Auzeville n° 2). Pour l'électeur n° 118 du bureau n° 1 de Saint-Orens (M. D...), on retrouve le cas déjà vu d'une case comportant deux signatures, dont une rayée. Mais la signature non raturée est bien celle de l'électeur, la signature rayée correspondant manifestement à une erreur de l'électeur n° 121, qui a ensuite signé dans la bonne ligne. Quant à l'électrice n° 388 du bureau n° 5 de la même commune (Mme P...), elle a signé deux fois dans la même case, sous son nom patronymique et sous son nom d'épouse. Dès lors que l'authenticité de cette dernière signature est patente, nous ne voyons aucune raison d'invalidier, pour ce seul motif, ce suffrage. En revanche, vous devrez relever deux suffrages irréguliers en raison de l'absence de mention de la procuration (Péchabou 1, électeur n° 352 ; Auzielle, électeur n° 526).

Au final, nous parvenons à un total de 7 suffrages irréguliers, inférieur à l'écart de voix. Les protestataires pointent ensuite diverses difficultés affectant selon eux le décompte des voix. Rappelons au préalable les trois règles qui vous guideront : la feuille d'émargement prévaut toujours sur les autres éléments de décompte - sommes portées au procès-verbal, feuilles de pointage, bulletins trouvés dans l'urne (CE, 29 nov. 1972, *Elections municipales de Houilles*, n° 84077, au Recueil) ; lorsque le nombre de bulletins trouvés est supérieur au nombre d'émargements, il y a lieu de retrancher hypothétiquement le delta au score du candidat en tête (CE, Ass., 16 janv. 1976, *Elections cantonales de Sagro-di-Santa-Giulia*, au Recueil) ; lorsqu'il est inférieur, et en l'absence de manœuvre, le décompte n'est pas modifié (CE, 18 déc. 1996, *Elections municipales de Saint-Pierre-de-Mont*, n° 173907, aux Tables). En l'espèce, vous devrez constater un nombre supérieur de bulletins, de une unité, à Vigoulet-Auzil et à Saint-Orens, soit deux suffrages à retrancher hypothétiquement au binôme de tête. Les autres difficultés pointées ont été rectifiées soit directement sur les PVs après recomptage, soit n'impliquent aucune rectification, soit peuvent être rectifiées par vous (à Saint-Orens, il y a eu 420 exprimés, et non 421 comme indiqué à tort sur le PV). **Le volet arithmétique de ce dossier est achevé, et le compteur des irrégularités – 9 au total – reste inférieur à l'écart des voix, de 14 rappelons-le.**

Les autres griefs ont trait au déroulement de la campagne ou des opérations de vote.

Il était d'abord soutenu que la publication des résultats à Auzeville avant 20 heures, alors que le préfet avaient autorisé, en application de l'article R. 41 du code électoral, les bureaux de vote d'autres communes du canton, Castanet et Saint-Orens, à rester ouverts jusqu'à 20 heures, a porté atteinte à la sincérité du scrutin. Plus précisément, il semble que les résultats aient été annoncés dans l'enceinte des bureaux de vote à 19h25, et affichés sur la porte de la mairie à 19h50.

Mais rien ne l'interdisait. L'article R. 41 autorise, sur décision du préfet, la fermeture décalée des bureaux au sein d'un même canton. Ce décalage peut-il est vrai avoir pour effet, si le dépouillement a lieu dans chaque bureau immédiatement après la clôture des opérations comme le prévoit l'art. L. 65 du code électoral, que les résultats soient connus dans un bureau alors que d'autres continuent à voter. Mais la seule chose qu'interdit l'art. L. 52-2 du code, c'est la communication de résultats partiels avant la fermeture du dernier bureau « par voie de presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique ». Cette disposition ne fait obstacle ni à la lecture à haute voix des résultats dans le bureau dès la fin du dépouillement, comme le prévoit expressément l'art. L. 65, ni même leur affichage dans la foulée.

Le grief suivant est tiré de ce que le maire de Labège – qui n'est pas candidat – a envoyé le 16 mars 2015 un courrier, dans lequel il s'oppose à la décision du maire de Toulouse de ne pas prolonger la ligne B du métro jusqu'à cette commune. Ce courrier présenterait, selon les protestataires, un caractère électoral, et serait constitutif d'un avantage en nature prohibé par l'article L. 52-8. Mais, au vu de votre jurisprudence, ce courrier, dont on ne peut exclure qu'il ait eu dans le contexte local une résonance particulière, ne saurait être regardé comme ayant un tel caractère, faute d'appeler à voter en faveur de candidats nommément désignés (CE, 6 avr. 2012, *Elections cantonales de Montlhéry*, n° 353835) et de présenter avec les candidats en présence un lien suffisamment direct (CE, 8 juin 2005, *Elections cantonales de Villeneuve-sur-Lot Nord*, n° 273360).

Les protestataires soutenaient ensuite que la participation de Mme G... – conseillère générale sortante – à la remise de récompenses sportives le 15 mars serait elle aussi constitutive d'une violation de l'article L. 52-8. Comme le rappelait A. Lallet dans ses conclusions sur CE, 11 févr. 2015, *Elections municipales de Pibrac*, n°382686, si vous écarterez un tel grief lorsque la manifestation présente un caractère récurrent, ni l'article L. 52-8 ni l'article L. 52-1 (qui n'était pas invoqué en l'espèce) n'ayant pour objet d'entraver la marche courante d'une collectivité. En revanche, l'organisation par une collectivité publique d'une cérémonie, quel qu'en soit l'objet – commémoration, vœux, fête sportive, etc. - peut en effet se rattacher à la propagande électorale et entrer dans les prévisions de l'article L. 52-8 lorsque, par le caractère atypique de ses modalités d'organisation et la teneur des propos, il s'agissait en réalité de soutenir un candidat. En l'espèce, nous n'avons aucun doute pour nous en tenir au caractère récurrent de la manifestation et écarter le grief. Il s'agissait d'un tournoi de football en salle organisé chaque année par le club de la jeunesse sportive Auzielle Lauzerville. Et, quelle que soit la manière dont la presse a relaté l'évènement, il ne résulte pas de l'instruction qu'un rôle inhabituel ou anormal, compte tenu de ses fonctions, ait été réservé à la conseillère générale dans le déroulement de la cérémonie.

Un autre grief, toujours en lien avec cette manifestation, est tiré de ce qu'un article relatant cette cérémonie a été publié par un organe de presse (la Dépêche du Midi) sur internet la veille du scrutin – le 28 mars – et qu'un lien renvoyait au site internet de la candidate élue, en violation des dispositions de l'article L. 49 alinéa 2 du code électoral. L'article L. 49 interdit vous le savez, à partir de zéro heure la veille du scrutin, la diffusion « par tout moyen de communication au public par voie électronique de tout message ayant le caractère de propagande électorale ». Mais il nous semble difficile, sauf circonstance particulière, de regarder un article de presse, aussi laudatif soit-il, comme un message de « propagande électorale » au sens de l'article L. 49. Vous avez déjà jugé qu'aucune disposition n'interdit ou ne limite les prises de position politiques de la presse écrite dans les campagnes électorales

(CE, 30 déc. 196, *Elections municipales des Digoin*, n° 177205), poussant ce principe assez loin, jusqu'à admettre des prises de position expresses, de la part d'organes de presse, la veille du scrutin (CE, 15 mai 2009, *Elections municipales d'Asnières-sur-Seine*, n° 322132 ; v. aussi CE, 17 déc. 2009, *Mme Jondot*, n° 329079, s'agissant d'un contenu neutre). En l'espèce, l'article, qui n'est pas exempt d'un certain lyrisme, ne saurait être assimilé, dans ce contexte législatif et jurisprudentiel, comme un message de propagande électorale prohibé.

Le dernier grief s'inscrit dans la continuité du précédent. Selon les protestataires, la candidate élue a déposé une gerbe aux côtés du député Kader Arif à l'occasion du 53ème anniversaire de la fin de la guerre d'Algérie, le 19 mars 2015, en violation de l'article L. 52-8 du code électoral. M. Arif aurait pris la parole devant le monument aux morts, et lui et Mme G... auraient ensuite déposé une gerbe. Ces modalités seraient selon les protestataires inhabituelles, et manifesteraient l'intention d'exploiter l'évènement dans un but électoral. Mais cette cérémonie est organisée chaque année désormais et nous ne voyons pas comment la participation discrète de la conseillère générale sortante, comme telle était le cas, aurait pu altérer la sincérité du scrutin. Cet évènement ne présentait donc pas un caractère électoral au sens de l'article L. 52-8 du code.

En dépit du faible écart de voix, que le débat d'appel a, plus encore que dans le précédent dossier, permis d'appréhender avec le plus d'exactitude possible – même si nous admettons qu'il ne s'agit pas d'une science exacte – l'ordre d'arrivée initial entre les candidats ne nous semble pas faire de doute. **Par ces motifs, nous concluons à l'annulation du jugement attaqué, au rejet de la protestation, ainsi que des conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**