N° 415286

M. B...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 21 février 2018

Lecture du 9 mars 2018

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

L'assemblée plénière du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes s'est réunie le 29 septembre 2017. Elle a décidé à cette occasion, en application des dispositions de l'article L. 4133-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), de renouveler intégralement les membres de sa commission permanente. Ces dispositions renvoient à celles des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 4133-5 du même code, qui prévoient un scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, les sièges étant attribués aux candidats dans l'ordre de présentation de chaque liste.

Les circonstances de fait dans lesquelles ces opérations électorales se sont déroulées ne sont pas contestées – elles ressortent, au demeurant, de la capture vidéo de la séance, qui a été versée à l'instruction. En résumé, une fois le scrutin clos, le président du conseil régional – M. W... – a annoncé qu'il existait un émargement de plus que le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne, que le scrutin se trouvait dès lors entaché d'une irrégularité et qu'un second vote devait avoir lieu. Les résultats du premier scrutin n'ont pas été annoncés, et un second scrutin a été tenu. A l'issue de celui-ci, M. B..., conseiller régional du groupe Front national, a demandé la communication des résultats du premier vote en contestant qu'il fût irrégulier. Un long échange s'en est ensuivi avec le président du conseil régional, qui n'a pas donné suite à la demande de M. B... et a proclamé les résultats du nouveau scrutin.

Ceux-ci font l'objet d'une contestation par M. B.... Vous êtes bien compétent pour connaître de ce contentieux électoral en premier et dernier ressort, en application des dispositions combinées des articles L. 4133-9 du CGCT et L. 361 du code électoral. Le tribunal administratif de Lyon a donc bien fait de vous renvoyer la protestation électorale de M. B.... On ne peut pas dire que celle-ci soit très précise ni très riche – elle a été formée sans le concours d'un avocat. Mais elle appuie très exactement là où cela fait mal.

M. B... soutient, en substance, que le second scrutin est irrégulier, dès lors que le président du conseil régional ne pouvait se faire juge de la régularité du premier. Pour cette raison, il vous demande l'annulation du second scrutin. Sa demande ne s'arrête pas là. Il soutient aussi que le premier scrutin n'était entaché, en réalité, d'aucune irrégularité. Pour cette raison, il vous demande de proclamer les résultats du premier scrutin. Nous croyons qu'il faut faire droit à l'ensemble de ces conclusions.

1. Le second scrutin auquel le président du conseil régional a fait procéder était-il régulier ?

Votre jurisprudence est depuis longtemps engagée en ce sens que, lorsqu'un scrutin a été tenu et que les résultats en ont été proclamés par l'autorité administrative chargée de son organisation, cette dernière ne peut régulièrement prétendre convoquer un second scrutin (CE 12 avril 1889, El. de Cauterets, n° 71572, au Recueil p. 522). La solution vaut aussi pour les élections organisées au sein d'une assemblée délibérante (CE 19 juin 1992, M. D..., n° 127421, au Recueil). Et elle s'impose alors même que la tenue du second scrutin serait motivée par des irrégularités entachant le premier : voyez par exemple, jugeant « nulle et non avenue » la décision d'un préfet ayant déclaré inexistante la proclamation de résultats électoraux en raison d'incidents survenus pendant le scrutin, CE assemblée, 31 mai 1957, Sieur Rosan Girard, n° 26188 et a., au Recueil p. 355. Les motifs de cette dernière décision font ressortir que vous avez sanctionné une illégalité grave : l'empiètement de l'autorité administrative sur les prérogatives confiées par la loi au juge de l'élection. Pour citer les conclusions du commissaire du gouvernement Francis Gazier : « admettre qu'en matière électorale, pour un vice de fond ou même de procédure, la proclamation de résultats puisse être qualifiée d'inexistante, c'est offrir une grande tentation à d'éventuels administrateurs autoritaires qui, prenant prétexte d'irrégularités spontanées ou provoquées, pourraient ainsi justifier une intervention dans des élections directement contraire aux exigences les plus élémentaires de la légalité démocratique ».

La solution doit-elle être la même lorsque les résultats du premier scrutin n'ont pas été proclamés ? Dans cette hypothèse, l'organisation d'un second scrutin par l'autorité administrative porte peut-être moins frontalement atteinte aux prérogatives du juge de l'élection ; mais le risque souligné il y a soixante ans par votre commissaire du gouvernement demeure. Vous pourriez dès lors fort bien juger que, lorsqu'un scrutin a été tenu, l'autorité administrative qui l'a organisé est en situation de compétence liée pour en proclamer les résultats, quelles que soient les irrégularités susceptibles de les entacher. Il n'appartiendrait qu'au juge de l'élection, saisi d'une protestation contre ces résultats, de constater et sanctionner ces irrégularités.

Nous observons toutefois qu'une de vos décisions a approché de près cette question et paraît laisser la porte ouverte à une alternative. Dans l'affaire dont vous étiez saisi, qui mettait en cause la désignation par un conseil municipal de ses délégués au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, vous avez commencé par relever que les opérations électorales conduites dans un premier temps n'étaient entachées d'aucune irrégularité justifiant que le maire pût renoncer à en proclamer les résultats, avant d'en déduire l'illégalité de la convocation à un second scrutin (CE 10 février 2010, M. Y... et autres, n° 327422, aux tables du Recueil). Ces motifs, si on admet de les lire *a contrario*, laissent entendre que le refus de proclamer les résultats d'un premier scrutin ne serait pas toujours illégal si, effectivement, celui-ci était entaché d'une irrégularité.

Il nous semble possible et opportun de ménager la possibilité, pour l'autorité administrative, de ne pas proclamer les résultats d'un premier scrutin, lorsqu'il est évident que celui-ci est entaché d'une irrégularité de nature à entacher leur sincérité, mais seulement lorsque cela paraît incontestable, et sous le contrôle, bien sûr, du juge de l'élection. Comment, concrètement, cantonner cette faculté aux cas dans lesquels un second vote s'impose à l'évidence, sans qu'il soit besoin pour cela de saisir le juge de l'élection ? Pour que cette condition puisse être regardée comme vérifiée, nous vous proposons de recourir à un détour procédural : il incomberait tout d'abord à l'autorité administrative d'informer le corps électoral, d'une part, de l'irrégularité qui entache le premier scrutin, d'autre part, des résultats de celui-ci, afin de le mettre à même d'apprécier la nature de l'irrégularité et ses conséquences sur la sincérité du scrutin ; il incomberait ensuite à l'autorité administrative de recueillir l'accord unanime des membres du corps électoral pour procéder à un second scrutin.

Dans ce cas seulement, l'autorité administrative pourrait refuser de proclamer les résultats du premier scrutin et en organiser un second. Tout cela, bien sûr, sous le contrôle du juge de l'élection, qui pourrait toujours être saisi d'une protestation contre les résultats du second scrutin, laquelle serait susceptible d'aboutir, si celui-ci est illégal et que le premier scrutin était en réalité régulier, à la proclamation des résultats de ce premier scrutin par le juge.

En pratique, la mise en œuvre de la faculté que nous proposons d'ouvrir au bénéfice de l'autorité administrative, tout en l'encadrant très soigneusement, ne sera possible que s'agissant des élections qui ont lieu au sein d'assemblées délibérantes, parce que le corps électoral, réduit, peut être interrogé facilement – il est d'ailleurs souvent encore rassemblé, une fois le scrutin tenu, à l'issue de son dépouillement. C'est pourquoi nous croyons utile de vous inviter à cantonner expressément la solution proposée à ce type d'élections.

Il restera ensuite à mettre en œuvre cette innovation jurisprudentielle au cas d'espèce. Vous constaterez alors que le président du conseil régional n'a pas procédé comme nous croyons qu'il aurait dû le faire : d'une part, il n'a pas informé le conseil régional des résultats du premier scrutin ; d'autre part, il ne l'a pas invité à se prononcer sur le principe de la tenue d'un second scrutin. M. B... a donc raison de soutenir que ce second scrutin s'est tenu dans des conditions irrégulières et il est fondé à en demander l'annulation.

2. Reste la question de savoir si vous devez proclamer les résultats du premier scrutin auquel il avait été procédé.

Ce qui revient à se demander dans quelle mesure un écart entre le nombre d'émargements et le nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne vicie le scrutin.

Vous jugez de manière constante que lorsque l'urne comporte plus d'enveloppes qu'il n'y a d'émargements, un nombre de suffrages égal à l'écart ainsi constaté doit être soustrait du total des suffrages exprimés et des voix obtenues par chaque liste, et vous vérifiez ainsi si cette irrégularité est de nature à avoir affecté la sincérité du scrutin (CE 8 mars 1972, Elections municipales de Thiais, n° 84114, au Recueil p. 197 ; CE 8 décembre 1978, Elections municipales de Monchy-Breton, n°s 08694, 08950, aux tables du Recueil p. 822 ; CE assemblée, 27 janvier 1984, Elections municipales du Plessis-Robinson, n° 52237, au Recueil p. 26 ; CE 25 mai 1990, Elections municipales d'Aix-en-Provence, n° 108674 108685, au Recueil p. 137). Un tel raisonnement revient à présumer que l'écart correspond à un bourrage d'urne, c'est-à-dire à l'ajout irrégulier d'enveloppes et de bulletins.

Lorsque l'écart, comme en l'espèce, est en sens inverse, c'est-à-dire lorsqu'il est décompté moins d'enveloppes que d'émargements, votre jurisprudence est orientée différemment, et depuis fort longtemps. Dans ce cas, vous jugez qu'il y a lieu de se fonder, pour calculer la majorité absolue, sur les seuls bulletins exprimant des suffrages retrouvés dans l'urne : voyez, pour un écart de deux unités, CE 26 mars 1856, El. de Houdain, n° 26828, au Recueil p. 215 ; pour un écart d'une unité, CE section, 30 juin 1967, Elections municipales de l'Isle-en-Dodon, n° 66673, au Recueil p. 294. Vous jugez, de même, que « le fait que le nombre de bulletins trouvés dans l'urne soit inférieur d'une unité au nombre des émargements ne justifie pas de modification du décompte s'il n'est pas allégué que cette différence résulterait d'une manœuvre » : CE 18 décembre 1996, Elections municipales de Saint-Pierre-de-Mont, n° 173907, aux tables du Recueil. La même solution a encore été reproduite, s'agissant du calcul de la majorité, et toujours sous réserve d'une éventuelle manœuvre : CE 15 mars 2002, Elections cantonales de Montauban-IV, n° 235693, aux tables du Recueil. Cette dernière décision est expressément analysée aux tables comme revenant sur un précédent quant à lui resté inédit au Recueil, qui s'était écarté de cette logique en jugeant

qu'un nombre d'émargements supérieur de deux unités au nombre des enveloppes trouvées dans l'urne était de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin « eu égard à l'écart de deux voix seulement séparant [le vainqueur] de la majorité absolue des suffrages exprimés, et en l'absence de tout élément permettant de l'expliquer par une irrégularité de l'émargement » (CE 15 avril 1996, Elections municipales d'Is-sur-Tille, n° 172270).

Ce précédent mis de côté, le courant très dominant de votre jurisprudence s'explique par l'idée que, lorsque le nombre d'émargements n'est que légèrement supérieur au nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne, cette petite différence s'explique très vraisemblablement par l'ajout irrégulier de signatures sur la liste d'émargement – que cet ajout soit volontaire ou involontaire – plutôt que par la subtilisation ou la perte d'enveloppes. Ceci, bien sûr, sous réserve d'une éventuelle manœuvre, laquelle tendrait à être établie si le nombre d'émargements était, non pas légèrement, mais nettement supérieur au nombre d'enveloppes – auquel cas l'écart pourrait révéler une subtilisation d'enveloppes, ou même une tentative maladroite de dissimuler un ajout d'enveloppes par celui d'émargements. Ce sont, en grande partie, des éléments factuels qui vous ont conduit à fixer en ce sens votre jurisprudence : le fait, d'abord, qu'il est relativement courant qu'un nom puisse, par inadvertance, être émargé pour un autre et qu'on oublie, une fois l'erreur constatée, de rectifier le premier émargement irrégulier ; le fait, aussi, qu'il faut éviter de prêter la main à la manœuvre, facile à mettre en œuvre et à dissimuler, consistant, pour obtenir l'annulation d'une élection que l'on sait mal engagée, à ajouter quelques signatures surnuméraires sur la liste d'émargement – de même qu'à celle, un tantinet plus périlleuse, consistant, à la même fin, à prélever quelques enveloppes dans l'urne.

Nous croyons donc justifiée, en principe, l'asymétrie qui caractérise la manière dont votre jurisprudence traite l'irrégularité consistant en un écart entre le décompte des émargements et celui des enveloppes, selon le sens de cet écart.

Il reste à appliquer cette jurisprudence au cas d'espèce. Ni le président du conseil régional lors de la séance du 29 septembre 2017, ni la région qui a produit en défense devant vous n'ont jamais soutenu que l'écart d'un entre le décompte des émargements et celui des enveloppes trouverait son origine dans une manœuvre. Dès lors, il n'y a pas lieu, contrairement à ce que soutient la région, de tirer la moindre conséquence de cette irrégularité. Nous sommes d'autant plus enclin à vous inviter à appliquer votre jurisprudence la plus classique que le nombre d'émargements décomptés nous paraît, au vu des résultats de l'instruction, sujet à caution. Nous avons, notamment, examiné la capture vidéo des opérations électorales : en tenant dûment compte des votes multiples intervenus du fait de procurations, nous parvenons à un total de 198 enveloppes glissées dans l'urne. Si les listes d'émargements produites par la région font apparaître, ainsi qu'elle le soutient, 199 signatures, il nous semble donc douteux, y compris au vu de circonstances propres à l'espèce, qu'elles reflètent le nombre de votants.

La région a versé à l'instruction le procès-verbal du premier scrutin, signé par deux assesseurs. Il fait apparaître que 198 enveloppes ont été trouvées dans l'urne, que 197 bulletins y ont été dénombrés, et qu'un bulletin blanc ou nul a été décompté. La région pointe cette différence entre le nombre d'enveloppes et le nombre de bulletins pour soutenir qu'il y a là une autre cause d'irrégularité affectant les résultats de ce premier scrutin. Mais la différence en question ne révèle aucune irrégularité, l'enveloppe trouvée sans bulletin devant être assimilée, comme elle l'a été, à un vote blanc ou nul, par application de la dernière phrase du 3^e alinéa de l'article L. 65 du code électoral, qui assimile expressément les enveloppes

vides à des votes blancs¹. Il n'y a donc aucune raison, en l'absence de toute autre irrégularité ou manœuvre alléguée par les parties, de refuser de proclamer les résultats du premier scrutin qui s'est tenu au sein du conseil régional, tels qu'ils ressortent de son procès-verbal.

Vous proclamerez, en conséquence, les résultats suivants :

- 33 sièges à la liste LR-DVD-SC, UDI, SCI ;
- 11 sièges à la liste Socialiste, Démocrate, Ecologiste et apparentés et Parti radical de gauche ;
- 2 sièges à la liste Rassemblement Citoyens, Ecologistes, Solidaires ;
- 2 sièges à la liste l'Humain d'abord : PCF-Front de gauche ;
- 11 sièges à la liste Front national ;
- et 1 siège à la liste La Région en marche !

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation des opérations électorales du 29 septembre 2017 ayant conduit à la désignation des membres de la commission permanente du conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes ;
2. Proclamation des résultats du premier scrutin – tels que nous les avons rappelés ;
3. Rejet des conclusions présentées par la région Auvergne-Rhône-Alpes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

¹ Il semble possible de faire l'effort de considérer que cette disposition, issue de la loi n° 2014-172 du 21 février 2014 visant à reconnaître le vote blanc aux élections, s'applique à l'élection qui donne lieu au présent litige. Elle s'applique assurément à l'élection des conseillers régionaux : l'article L. 335 du code électoral prévoit qu'ils sont élus dans les conditions prévues par le titre Ier du livre Ier et le livre IV de ce code ; or l'article L. 66 fait partie du titre Ier du livre Ier. On ne trouve pas un tel renvoi dans les dispositions du CGCT relatives aux élections à la commission permanente du conseil régional ; toutefois, l'article L. 4133-9 de ce code renvoie, pour leur contestation, aux conditions, formes et délais prescrits pour les contestations de l'élection des conseillers régionaux, ce qui peut être lu comme un indice qu'il y a lieu, lorsqu'aucune règle propre aux élections à la commission permanente n'y fait obstacle, de faire jouer par défaut les règles applicables à l'élection des conseillers régionaux – parmi lesquelles figure, donc, la disposition de l'article L. 66 du code électoral assimilant les enveloppes vides à des bulletins blancs. En tout état de cause, avant l'entrée en vigueur de cette disposition, et donc indépendamment de celle-ci, la jurisprudence tendait à assimiler, s'il faut en croire l'analyse au Recueil d'une de vos décisions, les enveloppes vides à des votes nuls (voir l'analyse de CE section, 25 janvier 1999, Elections régionales de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, n° 195139, au Recueil).