

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

C'est en 1874 à Berlin que serait apparue, en contrepoint de l'austère clown blanc, **la figure du clown Auguste**, dont les maladresses et l'étourderie chronique font depuis le fonds de commerce des cirques et la joie des enfants. Dès l'origine, ce personnage se voit affublé d'un nez rouge, qui fait écho à son alcoolisme supposé et éclaire d'un jour moins léger son pas titubant. L'on conçoit alors, à la lumière de cet historique, que M. T..., candidat malheureux aux dernières élections municipales, ait pu prendre ombrage du nez carmin ajouté sur son affiche de campagne la veille du scrutin, et qu'il en fasse un grief au soutien de sa protestation. Mais, si cette affaire passe devant votre formation de jugement, c'est avant tout pour déterminer si le contexte si particulier dans lequel s'est tenu le scrutin de mars dernier rend recevables les griefs nouveaux soulevés, en appel, au soutien de cette protestation.

Le litige naît de la protestation introduite par M. Florian T... contre les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars à Frignicourt, **une commune de la Marne de 1876 habitants située à quelques encablures de Vitry-le-François**. Ces opérations ont vu la liste « Frignicourt agir ensemble », conduite par M. L..., l'emporter à une large majorité absolue dès le premier tour, au détriment de la liste « Frignicourt, avec vous pour demain » conduite par le requérant¹. Le requérant relève devant vous appel de l'ordonnance par laquelle

¹M. T... n'a ainsi pas accompli son rêve de reconquête, lui qui, après avoir remporté les élections de 2014, avait perdu son siège de maire quelques mois plus tard à la suite d'une fronde de sa majorité (<https://www.lunion.fr/art/447714/article/2015-04-21/frignicourt-retourne-aux-urnes>)

le président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a rejeté sa protestation pour tardiveté.

Le premier juge, pour fonder l'irrecevabilité, a relevé que la requête avait été enregistrée 8 jours après l'élection, **soit au-delà du délai prévu par l'article R. 119 du code électoral**. Mais, ainsi que vous l'avez jugé par votre décision *Elections municipales de Saint-Sulpice-sur-Risle*², vous devez passer outre cette irrecevabilité d'apparence implacable compte tenu de l'ordonnance du 25 mars 2020 qui a prévu que les recours contre les opérations électorales du premier tour pouvaient être formées jusqu'au cinquième jour suivant la date de prise de fonction des conseillers municipaux élus dès ce tour, soit jusqu'au 25 mai. En tant que juge d'appel, vous devez tenir compte de cette ordonnance postérieure à la décision contestée pour regarder comme recevable la protestation, **ce qui vous conduit à annuler l'ordonnance et à statuer immédiatement puisque le délai imparti au tribunal est désormais expiré**.

Vous débouchez alors sur une nouvelle question, tenant à **la recevabilité des griefs nouveaux soulevés en appel** par M. T.... En principe, vous savez qu'une fois passé le délai de recours contre le scrutin, tout grief nouveau, sauf s'il est d'ordre public, est écarté comme irrecevable³, à l'instar du sort réservé, à l'expiration de ce même délai, aux moyens procédant de causes juridiques nouvelles dans le reste du contentieux⁴⁵. En appel, l'irrecevabilité opposée aux griefs nouveaux constitue avant tout **le prolongement de cette logique**, puisque ceux-ci sont par construction invoqués après l'expiration du délai de recours contre le scrutin.

Mais cette mécanique bien rodée doit ici être confrontée au choix inédit du pouvoir exécutif de **décaler au 25 mai l'expiration du délai de recours contre le premier tour**. En conséquence, il est évident que le juge de première instance ne saurait opposer une irrecevabilité aux griefs soulevés avant cette date. Vous

² CE, 15-07-2020, n° 440055, B

³ V. pour une illustration : CE, 28-01-1994, *Bartolone*, *Elections cantonales des Lilas*, n° 143531, A

⁴ V. sur ce point les stimulants développements d'A. Courrèges dans ses conclusions sur la décision CE, 31-12-2008, *Elections municipales de Loré (Orne)*, n° 317585, B

⁵Cette solution s'avère toutefois particulièrement rigoureuse en électoral puisque vous retenez une appréhension extensive de la nouveauté : ainsi que l'expliquent Laurent Touvet et Yves-Marie Doublet « *cette appréciation stricte de la recevabilité des griefs tient à la nature des actes contestés [à savoir] l'expression du suffrage universel. Comme la précarité qu'introduit une requête doit être de courte durée, il faut éviter de donner aux requérants trop de possibilités de faire rebondir indéfiniment le déroulement de la procédure contentieuse* » (*Droit des élections*, 2^e édition, Economica, p. 598)

pourriez en revanche hésiter à transposer **cette solution** à l'appel dans la mesure où, à ce stade, l'irrecevabilité opposée aux griefs nouveaux est également justifiée par le souci d'éviter que le requérant initial puisse « *changer le fondement juridique de sa demande* »⁶ et ainsi renouveler totalement les termes du débat contentieux par rapport à la première instance. En ce sens, nous relèverons que l'irrecevabilité est aussi opposée aux moyens d'appel procédant d'une cause juridique nouvelle dans les contentieux pour lesquels la saisine du tribunal n'est **pourtant pas soumise à une condition de délai** – à l'instar, jusqu'à récemment, des dommages de travaux publics⁷.

Toutefois, il nous semble que vous devrez admettre **la recevabilité des griefs nouveaux** présentés en appel jusqu'au 25 mai, pour trois raisons. D'abord, cette prolongation du délai de recours s'explique par le fait que **le confinement a été décrété le surlendemain du premier tour**, de sorte que les protestataires n'ont pas été en mesure d'étayer les irrégularités qu'ils soupçonnaient dans les quelques jours suivant l'élection. Aussi, la justification des délais de recevabilité comprimés en électoral, qui est de ne pas faciliter « *l'invention de griefs imaginaires* »⁸ dans un contentieux souvent prolixe, ne trouve pas à jouer dans ce contexte si particulier. A l'inverse, une telle prolongation, y compris en appel, s'avère ici être la condition de l'effectivité du droit au recours, en ce qu'elle garantit que le protestataire aura été en mesure de développer son argumentation dans des conditions acceptables. Ensuite, il serait à nos yeux artificiel – et difficilement justifiable pour un œil extérieur – d'opposer une irrecevabilité à ces griefs nouveaux en appel alors même que le protestataire aurait été fondé à les présenter **au soutien d'une seconde protestation** introduite, devant le tribunal, contre le même scrutin. Enfin, compte tenu du confinement intervenu entre le 17 mars et le 11 mai qui a empêché la tenue des audiences, les requérants qui auront eu à relever appel avant le 25 mai sont **ceux dont la protestation aura été rejetée par ordonnance** pour un motif d'irrecevabilité – souvent pour une tardiveté opposée à tort, ainsi qu'il a été dit précédemment. Dans cette configuration, il nous semblerait inopportun de retenir une solution qui reviendrait en pratique à faire dépendre l'étendue des moyens invocables de

⁶ Droit du contentieux administratif, R. Chapus, 13^e édition, § 1368 et s.

⁷ V. CE, 14-03-1962, *Compagnie d'assurances Le Phenix-Accidents*, n° 45444, p. 169 ; CE, 07-11-1969, *Veuve A...*, n° 73378, p. 482 ; CE, 26-09-2001, *Département du Bas-Rhin*, n° 204575, B

⁸ *Droit des élections* (précité) p. 598

la procédure expéditive retenue, à plus ou moins bon escient, par la première juridiction saisie. Précisons pour finir que cette solution nous semblerait aussi s'imposer si vous étiez amenés à **statuer par la voie de l'évocation⁹ ou dans le cadre de l'effet dévolutif**. En effet, la recevabilité des griefs se rapportant au fond du litige et soulevés pour la première fois en appel obéit, dans ces deux cas, aux mêmes règles générales et nous n'identifions pas de raisons qui justifierait d'introduire ici une dissonance, quand bien même cette logique s'avère plus naturelle en évocation dans la mesure où, une fois le jugement anéanti, le juge d'appel se substitue alors au premier juge.

Vous devrez donc examiner les griefs soulevés en appel par M. T... **dans son mémoire du 30 avril**. Comme souvent en électoral, les griefs sont foisonnants et peu étayés. Si trois d'entre eux nous paraissent mériter de plus amples développements, nous écarterons plus succinctement le reste de l'argumentation.

Le premier grief intéressant est tiré d'une violation du premier alinéa de **l'article L. 52-1 du code électoral**, au motif que l'équipe municipale sortante, dont 8 membres figuraient sur la liste victorieuse, a distribué un bulletin municipal à son avantage le lundi précédant le scrutin.

Rappelons d'un mot que cet alinéa, pour éviter toute rupture d'égalité, interdit « *l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale* » dans les six mois précédant le scrutin. L'intention du législateur était ainsi **d'empêcher les abus de certains candidats sortants** qui organisaient, sur fonds publics, des campagnes de promotion de leur collectivité, « *d'une telle manière que les retombées de cette campagne devaient habilement conduire leurs cibles à assimiler la collectivité et celui qui est en charge de la diriger* »¹⁰. Sur cette base, la difficulté à laquelle vous êtes confrontés est de distinguer une campagne de promotion publicitaire d'une simple campagne d'information, la logique de ces dispositions n'étant pas de condamner au mutisme complet l'équipe en fin de mandat. Sur cette question, votre jurisprudence est fournie et, quoique casuistique, elle se fonde sur trois principaux critères¹¹. Le premier renvoie au point de savoir si le support

⁹ nous sommes encore dans le délai laissé au juge du tribunal pour statuer, fixé à 4 mois après la second tour

¹⁰ *Ibid*, p. 222

¹¹ V. sur ces critères, très clairement exprimés : *ibid*, p. 228 / pour des exemples significatifs : CE, 06-02-2002, *Elections municipales de Montségur*, n° 236264, B ; CE, 16-10-1996, *Elections municipales de Mont-de-Marsan*, n° 177071, C

incriminé fait partie de l'action habituelle de la collectivité ou si, au contraire, il dénote par rapport aux pratiques établies. Le deuxième suppose d'apprécier le contenu du document, pour déterminer s'il est polémique ou s'il met particulièrement en avant un élu par ailleurs candidat. Le troisième, enfin, exige d'apprécier la date et l'ampleur de la diffusion de ce support.

Au bénéfice de cette grille d'analyse, l'hésitation est possible. En effet, le trouble vient de ce que le **rythme de parution de ce bulletin était erratique et espacé**, la dernière parution remontant à septembre 2018. Une telle absence de continuité rend plus perturbant le choix d'une publication 6 jours avant le scrutin, à plus forte raison lorsque ce bulletin retrace sur plusieurs pages les réalisations de l'équipe en place et les moments marquants intervenus au cours des dix-huit derniers mois. En dépit de cette circonstance, nous inclinons toutefois à penser qu'il ne s'agit pas d'une campagne de promotion publicitaire au sens de l'article L. 52-1. D'une part, le contenu est plus descriptif que véritablement laudatif, les photos de l'équipe municipale « *n'excèdent pas les limites de la communication institutionnelle* »¹² et il ne résulte pas de l'instruction que le format retenu se distinguerait par rapport aux précédents numéros. D'autre part, et c'est ce qui nous détermine, on ne trouve pas dans cette brochure de **références directes** à la campagne en cours : en particulier, l'éditorial du maire est exempt de tout élément polémique. Sur ce point, il convient aussi de relever que le maire sortant, M. Y..., ne se représentait pas¹³ : c'est l'un des membres de l'équipe sortante, M. L..., qui était la nouvelle tête de liste et il ne bénéficiait pas, dans ce bulletin, d'une couverture particulièrement avantageuse. Au total, à nos yeux, ce bulletin constitue davantage le **maladroit chant du cygne d'un maire sortant** qu'un élément d'une campagne de promotion publicitaire.

Le deuxième grief est relatif à la **composition du bureau de vote**. Rappelons d'un mot que l'article R. 44 du code électoral prévoit que chaque candidat a le droit de désigner un assesseur et que son article R. 46 impose que cette désignation soit notifiée « *au plus tard à 18 h le troisième jour précédant le scrutin* » au maire, lequel doit en retour délivrer un récépissé. En l'occurrence, M. T... a bien désigné ses assesseurs dans le délai imparti, c'est-à-dire avant le

¹² CE, 27-07-2015, *Elections municipales de Port-de-Bouc*, n° 386219, C

¹³ Présente dans votre jurisprudence : CE, 12-05-2005, *Elections cantonales de Roissy-en-Brie*, n° 273758, C

jeudi 12 mars soir. La contestation prend racine en aval lorsque le maire est revenu vers M. T... le vendredi pour lui demander de désigner des « assesseurs supplémentaires ». Le requérant déduit de cette sollicitation tardive une méconnaissance de l'article R. 46, dans la mesure où il s'est retrouvé conduit à désigner ces assesseurs supplémentaires **après l'expiration du délai réglementaire**. Mais cette argumentation, pour originale qu'elle soit, ne nous convainc nullement. En effet, cette sollicitation inhabituelle du maire s'explique par le contexte né de la covid-19, **qui laissait à craindre des défections de dernière minute dans la composition des bureaux de vote**. Aussi, c'est pour anticiper ce risque éventuel que le maire a décidé d'identifier des d'assesseurs supplémentaires. Et, alors qu'aucune disposition ne lui imposait de solliciter les différentes listes pour constituer un tel vivier de précaution, le maire a pris l'initiative – saine d'un point de vue démocratique – de contacter ses opposants politiques. Cette remise en perspective suffit à réaliser que le délai de l'article R. 46¹⁴ ne vaut que pour les assesseurs que les candidats ont le droit de désigner ; en revanche, il ne s'applique pas aux désignations supplémentaires auxquelles le maire aurait pu procéder seul, de son propre chef¹⁵.

Par un troisième grief, M. T... soutient que **la sincérité du scrutin a été altérée du fait d'une participation inhabituellement faible liée à la covid-19**. Mais par votre décision *Elections municipales de Saint-Sulpice-sur-Risle* déjà évoquée, vous avez rappelé que le niveau de l'abstention était, en lui-même, sans incidence sur les résultats du scrutin, de sorte qu'une chute de participation induite par le coronavirus n'entachait pas d'insincérité l'élection. Et si, à cette occasion, vous avez néanmoins admis que le niveau d'abstention puisse être le symptôme de circonstances particulières qui auraient, localement, porté atteinte au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité entre les candidats, aucune des circonstances ici invoquées ne nous paraît problématique. Relevons d'abord que la chute de participation à Frignicourt est de 19 points par rapport au scrutin de 2014, ce qui correspond peu ou prou à la baisse enregistrée au niveau national, étant également précisé que le taux de participation constaté se situe cinq points

¹⁴ En tout état de cause, ce délai nous semble avoir été conçu pour inciter les candidats à la diligence dans la désignation de leurs assesseurs, de sorte qu'il nous semblerait hasardeux de le mobiliser à contre-emploi pour juger irrégulier un scrutin à raison d'une désignation tardive, ce d'autant plus que le bureau de vote est constitué au moment de l'ouverture du scrutin.

¹⁵ Par ailleurs, si le requérant soutient également qu'il n'a pas reçu le récépissé que le maire doit délivrer aux personnes désignées pour garantir les droits attachés à leur qualité d'assesseur, il n'est nullement soutenu que cette absence aurait fait obstacle à ce que les intéressés puissent exercer leurs fonctions – ce qui vous suffit pour écarter le grief (CE, 08-03-2002, *Elections municipales de Bélonchamp*, n° 234691, C ; CE, 4 SS, 26-11-2008, *EM de Bellocq*, n° 317912, C)

au-dessus de la moyenne hexagonale. Ces seuls constats fragilisent d'emblée les allégations du requérant. Mais surtout, si M. T... soutient que les consignes sanitaires n'ont pas été respectées dans l'un des bureaux, il n'apporte aucune preuve en ce sens et les procès-verbaux n'en portent pas trace.

Les 6 autres griefs s'écartent sans hésitation. **3 d'entre eux portent sur la campagne.**

Un premier grief est tiré de ce que **les affiches de M. T... auraient été dégradées**. Mais, comme évoqué en introduction, ces graffitis, restés bon enfant¹⁶, sont insusceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin¹⁷.

Un deuxième grief se rapporte **aux pressions qui auraient été exercées** sur les membres de sa liste. Mais ce reproche, qui se fonde sur une extrapolation des propos qu'auraient tenus certains agents municipaux, ne fait pas l'objet d'un commencement de preuve. De même, si M. T... dit aussi avoir été la cible d'une campagne de diffamation sur Facebook, les publications dépréciatives en cause ne sont pas datées avec précision et aucun élément ne permet d'apprécier leur retentissement exact, de sorte que vous ne pourrez qu'écarter cette argumentation. Enfin, si le requérant fait état de diverses manœuvres, consistant notamment en des radiations abusives des listes électorales, son argumentation n'est pas suffisamment étayée pour vous permettre d'en apprécier le bien-fondé.

Un troisième grief tiré de ce que la circulaire et les bulletins de la liste adverse n'auraient pas respecté les **règles relatives au grammage**¹⁸ est démentie par l'instruction.

Les trois derniers griefs portent sur le déroulement du vote.

En premier lieu, si le requérant invoque une **méconnaissance de l'article R. 60 du code électoral** au motif que deux électeurs n'étaient pas en possession d'un titre d'identité au moment de voter, il n'est ni établi, ni même allégué que ces défaillances auraient conduit à des fraudes – ce qui vous suffit pour écarter le grief¹⁹.

¹⁶ V. pour un grief écarté avec des inscriptions bien plus problématiques : CE, 03-12-2014, *EM de Vallon-Pont-d'Arc*, n° 383021, C

¹⁷ V. sur cette question le stimulant article de R. Rambaud : *Contentieux des élections municipales : les « lois » de l'écart de voix*, AJDA 2020.1596

¹⁸ Art R. 29 et R. 30 du code électoral

¹⁹ CE, 15-05-2009, *Elections municipales du Blanc-Mesnil*, n°s 322304-404, B

En deuxième lieu, le candidat malheureux soutient qu'une personne a été admise à voter alors qu'elle n'était pas inscrite sur les listes électorales, **en méconnaissance de l'article R. 59 du code électoral**. Mais en réalité, M. T... conteste uniquement le fait qu'un des électeurs a voté au bureau n° 1 alors qu'il était rattaché au bureau n° 2. Dans ces conditions, vous pourrez écarter le grief sans hésitation.

En troisième lieu, M. T... fait valoir que la liste d'émargement a été signée par tous les membres du bureau à l'issue du dépouillement et non, comme le prévoit l'article R. 62 du code électoral, « **dès la clôture du scrutin** ». Mais la critique est purement procédurale et aucune fraude n'est alléguée²⁰ ; de ce fait, elle n'est pas susceptible de vous conduire à estimer que la sincérité du scrutin en a été altérée.

PCMNC à l'annulation de l'ordonnance du président du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne et au rejet de la protestation.

²⁰ CE, 20-03-1996, *Elections de Saint-Pierre de Chandieu*, n° 172152, C ; CE, 03-03-1984, *Elections municipales de Corquilleroy*, n° 54227, C