

**N°s 445257 et 445450**  
**Elections municipales et communautaires**  
**de L'Île-Saint-Denis**

**3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 12 février 2021**

**Décision du 10 mars 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

A l'issue du deuxième tour des élections municipales le 28 juin 2020 à L'Île-Saint-Denis (Seine-Saint-Denis, environ 8 000 habitants), la liste « Ensemble, dans une île vivante, écologique et solidaire » emmenée par M. Mohamed G..., maire sortant, est arrivée en tête avec 45,93 % des suffrages, dix points devant la liste conduite par M. Henry P..., ce qui correspond à un écart de 224 voix. Le taux de participation était de 60 %. Sur protestation de ce dernier, le tribunal administratif de Montreuil a annulé l'ensemble des opérations électorales par un jugement du 2 octobre 2020. M. G... et ses colistiers relèvent appel de ce jugement sous le n° 445257. La requête enregistrée sous le n° 445450 par Mme Séverine D..., une des colistières de M. G..., est identique à la précédente.

Le tribunal, après avoir écarté plusieurs griefs, en a retenu trois dont la conjonction conduisait à altérer la sincérité du scrutin (cf. sur la prise en compte d'une conjonction de griefs, CE, 18 décembre 1996, *Elections municipales de Vitrolles*, n° 177011, Rec.) : la présence d'éléments de polémique électoral dans les numéros de janvier et février 2020 du magazine municipal ; le démarrage des travaux de rénovation du stade Robert César ; la distribution de chèques alimentaires à des familles entre le 24 et le 26 juin 2020.

1. Mme M..., tête de la liste arrivée en quatrième position, a produit un mémoire tendant au rejet de la requête après que vous l'ayez mise en cause. L'article L. 250 du code électoral dispose que « *le recours au Conseil d'Etat contre la décision du tribunal administratif est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées* » : comme l'exposait Anne Courrèges dans ses conclusions sur une décision *Elections municipales de Chambon-sur-Cissé* (CE, 24 octobre 2008, n° 317548, Tab.), lorsque le tribunal administratif modifie les résultats de l'élection ou les annule, tout électeur est recevable à faire appel alors même qu'il n'aurait pas été partie en première instance. Un mémoire en intervention présenté par une personne ayant eu qualité pour faire appel doit ainsi être regardé comme un appel et est dès lors soumis au délai de recours contentieux (CE, 22 novembre 1991, *Elections municipales d'Ouvéa*, n°

117095, Tab.). En l'espèce, Mme M... n'avait pas été mise en cause par le tribunal administratif, elle aurait eu qualité pour faire appel mais ne l'a pas fait dans le délai de recours. Si elle était intervenue volontairement, son appel aurait été irrecevable, mais puisque vous l'avez mise en cause, vous la regarderez comme une observatrice. Elle est bien sûr irrecevable à soulever de nouveaux griefs.

2. Nous débiterons par le deuxième moyen de la requête, contestant l'appréciation du tribunal sur la rénovation du stade municipal. M. P... avait soutenu que le lancement de l'appel d'offres et le démarrage des travaux avaient été brusquement décidés par l'équipe sortante entre les deux tours afin de répondre à ses critiques sur l'enlisement du projet. Le tribunal a fait droit à cette argumentaire en constatant une « accélération significative la semaine précédant le second tour », qu'il a qualifiée de manœuvre. Toutefois, il n'est pas contesté que le projet de rénovation du stade était annoncé de longue date, que le bouclage financier du projet a nécessité de nombreuses demandes de subvention et que la première tranche de travaux devait initialement se dérouler de mars à août 2020. Le tribunal a retenu à tort que la demande de permis de construire du 13 mars 2020 était excessivement sommaire, alors qu'elle comportait de nombreuses pièces jointes (plans, dossier de sécurité, etc), et la nécessité de démarrer les travaux avant l'été afin de minimiser les perturbations des activités physiques et sportives apparaît établie. Le démarrage de travaux la semaine précédant un scrutin n'est pas constitutif d'une manœuvre s'il est justifié par les nécessités de l'action publique (CE, 13 novembre 1998, *Elections régionales de la Guadeloupe*, n° 194987, Inédit). Seule la présentation faite du démarrage des travaux le 23 juin par M. G... sur sa page Facebook apparaît excessivement valorisante, ce démarrage étant présenté comme « le premier coup de pelleuse de la rénovation du stade » alors qu'il vous est expliqué par ailleurs qu'il ne s'agissait que de travaux d'entretien, ce qui justifiait qu'ils puissent être entrepris avant l'obtention du permis de construire qui n'a été délivré qu'en juillet. Toutefois, l'essentiel est que le démarrage de ces travaux se justifiait et n'a pas été artificiellement décidé dans un souci de polémique électorale.

3. Dès lors que le tribunal s'est fondé sur la conjonction de trois griefs, la remise en cause de l'un d'entre eux suffit à priver de fondement son dispositif. Saisis par l'effet dévolutif de l'appel, vous examinerez toutefois l'ensemble des autres griefs soulevés par M. P...

3.1. La diffusion d'un tract le vendredi 26 juin, dont l'ampleur est d'ailleurs inconnue, n'a pas été constitutive d'un élément nouveau de la polémique électorale auquel M. P... n'aurait pas pu répondre utilement : le fait qu'il ait été un ancien adjoint de l'équipe sortante jusqu'à sa démission en septembre 2019 n'avait rien d'une révélation.

3.2. Vient ensuite une série de griefs ayant trait à la violation de l'article L. 52-1 du code électoral interdisant, au cours des 6 mois précédant l'élection, les campagnes de promotion publicitaire des réalisations de la collectivité. M. P... pointe d'abord le contenu du magazine municipal mensuel entre septembre 2019 et juin 2020. Nous nous référerons à la synthèse de votre jurisprudence donnée par la chronique des précédentes élections (L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet, « Contentieux des élections municipales de 2014 », AJDA 2015, p. 1846) : sont des indices de violation de l'article L. 52-1 un format inhabituel du magazine, un ton particulièrement laudatif des réalisations ou un nombre important de photographies du

mairie sortant. Or, au cours de la période litigieuse, le magazine municipal a conservé sa périodicité et son format, en particulier s'agissant de l'éditorial du maire, qui tient en une colonne d'une centaine de mots surmontée d'une photographie de l' élu. L'organisation de chaque numéro autour d'un dossier thématique (éducation, aménagement urbain, écologie, etc) n'apparaît pas critiquable : si le protestataire y voit une troublante correspondance avec le programme de la liste de M. G..., il est inévitable que ces thématiques s'y retrouvent et l'on peut imaginer qu'elles figurent également dans les programmes des listes adverses. La tonalité des éditoriaux du maire reste très générale et le fait que le maire se réfère à des éléments d'actualité extra-municipale (incendies en Amazonie, réforme des retraites, etc) est sans incidence sur le respect de l'article L. 52-1. Les courts articles figurant sur la même page, qui retracent des actions de la commune, ont un caractère informatif. Les éditoriaux de février et juin 2020, les seuls que le tribunal a regardé comme constitutifs de manquements, n'apparaissent pourtant pas si singuliers : l'éditorial de février ne comporte que des généralités sur la fraternité, la solidarité et la nécessité de dépasser les égoïsmes individuels ; celui de juin, écrit peu de temps après la fin du confinement, remercie les habitants, les acteurs associatifs, les élus et les personnels de la ville pour leur engagement durant la crise et rend compte d'une démarche du maire auprès du gouvernement en tant que vice-président de l'AMF. L'emploi à plusieurs du terme « ensemble », qui se retrouve dans les slogans de campagne de M. G..., apparaît trop subliminal pour caractériser une opération de promotion. Il n'y a aucune référence explicite à la campagne électorale en cours (cf. *a contrario*, pour la censure de telles références explicites, CE, Sect., 10 juillet 1996, *Elections cantonales de Chamonix-Mont-Blanc*, n° 162564, Rec. ; 3 décembre 2014, *Elections municipales de La Croix Saint-Leufroy (Eure)*, n° 382217, Tab.).

En deuxième lieu, M. P... fait état d'un tract sur des distributions gratuites de masques et d'un courrier aux habitants sur l'avancement d'un projet de rénovation urbaine, mais ne donne aucun élément sur l'ampleur de leur diffusion.

La contestation porte en troisième lieu sur la diffusion à partir du confinement de vidéos hebdomadaires sur la page Facebook de la commune, dans lesquelles M. G... s'adresse directement aux habitants pendant une dizaine de minutes. Le tribunal avait retenu que dans son principe, dans le contexte de crise sanitaire et de confinement des habitants, la démarche n'était pas critiquable. Devant vous, M. P... ne revient que sur la vidéo du 4 juin 2020, au cours de laquelle M. G... s'est exprimé durant plusieurs minutes sur des sujets de sécurité publique. La création d'un nouveau canal de communication, qui peut être d'ailleurs sans doute plus efficace que le traditionnel bulletin municipal, constitue l'un des indices de la violation de l'article L. 52-1 ; comme le tribunal, vous ne l'admettez que dans la mesure où il était justifié par les besoins d'information de la population durant la crise sanitaire. S'agissant de la vidéo du 4 juin 2020, si M. G... prend comme point de départ l'accentuation des tensions dans le contexte du déconfinement, il aborde en réalité des questions de sécurité publique présentant un caractère pérenne, comme ses demandes envers l'Etat tendant à l'implantation d'un nouveau commissariat. Il y a donc une irrégularité qui cependant, compte tenu de l'écart de voix, n'a pu à elle seule altérer la sincérité du scrutin.

3.3. Nous en venons au grief lié à la distribution de chèques alimentaires, qui est sans doute le plus délicat et justifie l'examen par votre formation de jugement en raison de son caractère

inédit. Il est constant que des chèques alimentaires d'un montant de 30 à 100 euros selon le quotient familial ont été attribués par la commune à des familles de l'Île-Saint-Denis : une distribution a eu lieu le 24 juin dans un gymnase et les familles bénéficiaires ont aussi pu les récupérer les 8 jours suivants. La distribution a été décidée pour venir en aide aux familles ayant des enfants scolarisés et en difficulté pour subvenir à leurs besoins alimentaires en raison de la fermeture des cantines scolaires à partir de mars 2020. Selon les chiffres non contestés communiqués par M. G..., la distribution a bénéficié à 471 familles comportant 252 électeurs (de nombreux parents étant de nationalité étrangère), et seules 235 familles ont retiré leurs chèques entre le 24 et le 26 juin.

L'article L. 106 du code électoral punit de deux ans d'emprisonnement le fait d'obtenir ou de tenter d'obtenir des suffrages au moyen de dons, de libéralités ou de promesses. Les dons effectués sans contrepartie explicite en termes de suffrages ne relèvent pas de l'article L. 106 mais lorsqu'ils s'inscrivent dans un contexte électoral, vous jugez qu'ils constituent des pressions sur les électeurs et sont de nature à altérer la sincérité du scrutin (CE, 30 octobre 1996, *Elections municipales de Boulogne-sur-Mer*, n° 176881, Rec. ; Sect., 8 juin 2009, *Elections municipales de Corbeil-Essonnes*, n° 322236, Rec.). C'est de cette jurisprudence que se prévaut M. P....

La distribution litigieuse de chèques alimentaires nous paraît cependant relever d'un cadre d'analyse tout à fait différent. Elle répond à une situation d'urgence sociale, qui a donné lieu au cours la même période à des actions similaires de nombreuses autres communes ainsi que du département de Seine-Saint-Denis. Le taux de pauvreté de la commune est de 31 %, deux fois plus que la moyenne nationale et au-dessus de la moyenne de Seine-Saint-Denis. La distribution est intervenue durant la période électorale mais c'est parce que la covid-19 a frappé à ce moment-là ; vous admettez que des collectivités versent peu de temps avant une élection des aides justifiées par l'urgence (cf. CE, 25 mai 1990, *Elections municipales de Saint-Leu de la Réunion*, n° 108415, Inédit, sur des secours distribués à la suite du passage d'un cyclone). Alors que les dons sanctionnés par votre jurisprudence sont le plus souvent occultes, la distribution a été réalisée de manière transparente, sur la base d'une délibération du conseil municipal. Les familles bénéficiaires ont été déterminées selon des critères sociaux et comprennent d'ailleurs de nombreuses personnes qui ne sont pas électrices.

Si le principe de la distribution n'est pas critiquable, restent sa date et ses modalités. M. G... justifie avec précision des différentes étapes ayant conduit à ce que la distribution démarre le 24 juin : attribution par la métropole du Grand Paris d'une dotation exceptionnelle de solidarité qui a été notifiée au maire le 28 mai, ayant permis l'acquisition des chèques ; délibération du conseil municipal le 10 juin ; commande des chèques alimentaires au prestataire le 12 juin ; transmission des chèques à la mairie par la trésorerie d'Epinais-sur-Seine le 23 juin. Même si la distribution a pu intervenir plus tôt dans d'autres communes, cette séquence d'événements ne permet pas de caractériser une manœuvre destinée à la faire intervenir dans les jours précédant le second tour.

Sur les modalités, la présence de M. G... au gymnase le 24 juin n'est pas établie, M. P... se bornant à produire en ce sens son propre témoignage, qui n'est pas direct puisqu'il explique que plusieurs parents lui auraient relaté la présence du maire à certains moments. Est en

revanche regrettable la diffusion d'un message sur le compte Facebook de M. G... le 23 juin, se prévalant du mérite de cette distribution, alors qu'un message à caractère informatif avait par ailleurs été diffusé sur le compte de la commune. Ceci ne suffit cependant pas à conférer le caractère d'une manœuvre à cette opération.

3.4. Le dernier grief a trait à l'inéligibilité de Mme F...G..., 12<sup>e</sup> sur la liste de M. G..., qui comporte deux branches. M. P... soutient d'abord que Mme F... n'était pas domiciliée dans la commune. Vous jugez que « *s'il n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier si un électeur inscrit sur la liste électorale de la commune remplit effectivement la condition de domicile dans cette commune exigée par l'article L. 11 du code électoral, il lui incombe de rechercher si des manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ont altéré la sincérité du scrutin* » (CE, 19 mai 2009, *Elections municipales d'Halluin*, n° 322155, Tab.). M. P... n'apporte aucun élément à l'appui de ses allégations alors que Mme F... produit une attestation d'hébergement et une quittance de loyer. Le protestataire soutient ensuite que Mme F... était inéligible en tant qu'agent municipal mais il a été justifié de sa mise en disponibilité à compter du 21 février 2020 et vous jugez qu'un agent en disponibilité à la date de son élection ne tombe pas sous le coup de l'interdiction énoncée par l'article L. 231 (CE, 17 juin 1991, *Elections municipales de Lodève*, n° 117855, Tab.).

Au total, avec un écart de 10 % des suffrages exprimés et 224 voix, l'irrégularité de la diffusion d'une vidéo et le caractère regrettable de la communication du maire sortant sur la distribution de chèques alimentaires ne permettent pas de caractériser une atteinte à la sincérité du scrutin.

**PCMNC :**

- à l'annulation des articles 1<sup>er</sup> et 3 du jugement du tribunal administratif de Montreuil (l'article 2 ayant rejeté des conclusions tendant à ce que le mandat de Mme F... soit suspendu n'étant pas critiqué) ;
- à ce que les opérations électorales des 15 mars et 28 juin 2020 soient validées ;
- au rejet de la protestation de M. P... ;
- au rejet des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.