

N° 445547
Elections municipales et communautaires
de Parempuyre

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 12 février 2021

Décision du 10 mars 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

A l'issue du premier tour des élections municipales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 dans la commune de Parempuyre (Gironde, un peu moins de 9 000 habitants), la liste « Vivons Parempuyre », conduite par Mme de François, maire sortant, a obtenu 1 529 voix, soit 51,38 % des suffrages exprimés. Le taux de participation était de 48 %, un peu supérieur à la moyenne nationale. Les candidats de l'unique liste rivale « Parempuyre avenir » ont formé une protestation rejetée par un jugement du tribunal administratif de Bordeaux du 28 septembre 2020, dont ils relèvent appel devant vous.

1. Les deux premiers moyens contestent la régularité de la procédure devant le tribunal. En premier lieu, les requérants soutiennent que le tribunal a méconnu l'obligation de statuer sans délai sur les QPC prévue par l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel¹. Ils avaient introduit une QPC par un mémoire distinct enregistré le 26 mars 2020, dirigée contre l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, en tant que celui-ci a reporté le deuxième tour lorsqu'il était nécessaire tout en prévoyant que l'élection des conseillers élus dès le premier tour restait acquise, ainsi que contre les articles L. 56 et L. 227 du code électoral, qui traitent respectivement de la tenue du deuxième tour le dimanche suivant le premier tour et de l'adoption du décret de convocation des électeurs. Le tribunal ne s'est prononcé sur la QPC que par son jugement du 28 septembre 2020 et il a refusé de la transmettre au motif qu'elle devait être regardée comme dirigée uniquement contre le premier et le dernier alinéa du I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 et que ceux-ci avaient été

¹ A noter que la loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 n'a suspendu que les délais de trois mois dont disposent le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel pour statuer et ne comporte aucune disposition relative à l'obligation de statuer sans délai des juridictions relevant du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

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.

déclarés conformes à la Constitution par la décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 du Conseil constitutionnel.

Ce moyen doit être regardé comme une contestation du refus de transmission de la QPC, en ce que le tribunal aurait statué en ce sens au terme d'une procédure irrégulière. Vous devrez le rejeter comme irrecevable car contrairement à ce qu'exige l'article R.* 771-16 du code de justice administrative (CJA), il n'a pas été présenté dans le délai d'appel dans un mémoire distinct et motivé. Vous pourrez opposer cette irrecevabilité alors même que les parties n'ont pas été préalablement invitées à produire des observations sur ce moyen relevé d'office : l'article R.* 771-14 du CJA dispense de cette formalité s'agissant de l'irrecevabilité pour défaut de présentation d'une QPC dans un mémoire distinct et nous ne voyons aucune raison qu'il en aille différemment s'agissant de la contestation du refus de transmission d'une QPC.

2. Les requérants soutiennent ensuite que le tribunal ne leur a pas communiqué l'unique mémoire en défense produit le 4 juin 2020 par Mme de François. Ce moyen tend en réalité à remettre en cause votre jurisprudence *Elections municipales de Reims* (CE, 20 mai 1936, p. 583), selon laquelle en contentieux électoral, les tribunaux administratifs ne sont pas tenus d'ordonner la communication des mémoires en défense des conseillers municipaux dont l'élection est contestée aux auteurs des protestations, ni des autres mémoires ultérieurement enregistrés et qu'il appartient seulement aux parties, si elles le jugent utile, de prendre connaissance de ces défenses et mémoires ultérieurs au greffe du tribunal administratif. Cette solution, que vous déduisez des dispositions combinées de l'article R. 773-1 du CJA et des articles R. 119 et R. 120 du code électoral et qui déroge à l'obligation de communication des premiers mémoires en défense prévue par l'article R. 611-1 du CJA, a été constamment réaffirmée (cf. notamment CE, 11 janvier 2006, *Elections cantonales de Trets*, n° 274576, Tab. et 27 février 2015, *Elections municipales de Fouvent-Saint-Andoche*, n° 382390, Tab., toutes deux fichées sur ce point).

Les requérants invoquent pêle-mêle le droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE), le principe d'égalité des armes, l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif selon lequel durant l'état d'urgence sanitaire, « *la communication des pièces, actes et avis aux parties peut être effectuée par tout moyen* », et enfin le fait que même en référé, le juge doit respecter le principe du contradictoire, et que l'application Télérecours permet aujourd'hui de faciliter matériellement le travail de communication par les greffes.

Aucun de ces arguments ne nous paraît déterminant. La jurisprudence *Elections municipales de Reims* respecte le principe du contradictoire et le droit au recours, il ne s'agit que d'une modalité de mise en œuvre de ces principes, adaptée aux caractéristiques particulières du contentieux électoral. Non seulement les tribunaux doivent y statuer dans des délais contraints, mais il s'agit de délais prévus à peine de dessaisissement et les protestations électorales, qui peuvent être nombreuses, sont toutes introduites au cours de la même période, ces deux éléments ne se retrouvant pas en référé. En tout état de cause, en l'espèce, il est constant que les requérants ont pu prendre connaissance du mémoire en défense au greffe et qu'ils y ont répliqué.

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.

3. En troisième lieu, le tribunal aurait insuffisamment motivé son jugement et refusé à tort de reconnaître que l'absence de report du premier tour avait méconnu l'article 5 de la Charte de l'environnement et les articles 35 et 40 de la CDFUE. Ce moyen est le plus original de la requête et justifie son examen par votre formation. Il s'agit en substance de vous faire juger que la décision de ne pas reporter le premier tour a méconnu le droit à la protection de la santé et le principe de précaution, ce qui devrait entraîner l'annulation de l'élection.

La question se présente dans des termes différents de celle que vous avez tranchée par votre décision *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle* (CE, 15 juillet 2020, n° 440055, Tab.), où vous avez jugé que le niveau de l'abstention n'était pas, par lui-même, de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'avait pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité. Les requérants ne s'attaquent pas ici à la sincérité du scrutin mais au fait que sa tenue a menacé la santé des électeurs et des participants aux opérations électorales. Notons cependant qu'un tel moyen, si vous deviez l'accueillir, aurait les mêmes conséquences « systémiques », pour reprendre les termes de Vincent Villette, que celui que vous avez écarté dans cette affaire et se heurte à la même objection : si le Conseil constitutionnel a validé la loi du 23 mars 2020, c'est qu'il a jugé que la non-remise en cause des résultats du premier tour ne portait atteinte à aucune exigence constitutionnelle.

Les requérants doivent être regardés comme excipant de l'illégalité de la décision de ne pas modifier l'article 1^{er} du décret du 4 septembre 2019², convoquant les électeurs le 15 mars 2020. Il peut être excipé en contentieux électoral de l'illégalité de la convocation (cf. par exemple CE, 23 juin 1993, *L... et autres, élection du maire et des adjoints d'Arue*, n° 141488, Tab.). En revanche, les moyens soulevés nous paraissent étrangers à l'objet du contentieux électoral. La question est bien sûr inédite puisque liée aux circonstances si particulières de ce scrutin, mais elle se heurte à la nature-même de ce contentieux : la possibilité qui est donnée de contester devant le juge administratif les résultats d'une élection a pour seule finalité de permettre la vérification de la sincérité du scrutin et du respect des règles électorales, telles que l'éligibilité des candidats élus ou la limitation des dépenses de campagne. La question de savoir si la tenue de l'élection a porté atteinte à la santé des Français relève d'autres prétoires, ceux du juge pénal ou du juge administratif dans le cadre de la mise en cause de la responsabilité de l'Etat.

Même si vous franchissiez ce premier obstacle, ces griefs devraient être regardés comme inopérants en raison du champ d'application des principes invoqués. S'agissant du principe de précaution en droit constitutionnel, il ne s'applique qu'en cas « *de risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé* » (CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, n° 342409, Rec.). Le principe de précaution n'est invocable en matière de santé publique que si l'atteinte à la santé procède d'une dégradation de l'environnement, comme c'est le cas par exemple pour la présence dans l'air de fibres d'amiante (CE, 26 février

² Décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

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.

2014, *Association Ban Asbestos France et autres*, n° 351514, Tab.). Tel n'est pas le cas s'agissant de la diffusion d'un virus, qui est un agent pathogène naturel.

S'agissant des articles 35 et 40 de la CDFUE, relatifs au droit à la protection de la santé et au droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales des citoyens européens, leur champ d'application est celui défini par l'article 51 de la Charte : ils ne s'imposent aux Etats que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Certes, la citoyenneté européenne permet à la CJUE d'appréhender, en quelque sorte par connexité, des matières que l'on aurait pu croire étrangères au droit de l'Union, telles que la privation des droits civiques (CJUE, Grande chambre, 6 octobre 2015, *M. D...*, C-650/13) ou la déchéance de nationalité (CJUE, Grande chambre, 12 mars 2019, *M. T... et autres*, C-221/17). Cependant, la présente affaire ne met nullement en cause la substance du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens mais seulement les conditions matérielles d'organisation du vote. Dans ce domaine, la France ne nous paraît pas mettre en œuvre le droit de l'Union. En raison de cette inopérance, le moyen d'insuffisance de motivation l'est également.

4. En quatrième lieu, le tribunal aurait insuffisamment motivé son jugement et jugé à tort que l'abstention liée au contexte sanitaire n'avait pas altéré la sincérité du scrutin. Le tribunal s'est bien situé dans le cadre défini par la décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 du Conseil constitutionnel et votre décision *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle*, et jugé que les requérants ne mettaient en avant aucune autre circonstance particulière que le taux d'abstention, hormis les mesures sanitaires dans les bureaux de vote dont il a estimé qu'elles étaient suffisamment respectées. Sur le niveau d'abstention, les requérants se bornent à un argumentaire général sur le fait que l'écart avec le nombre de votants qui aurait résulté du maintien du taux de participation de 2014 était douze fois supérieur à l'écart de voix entre les deux listes. Sur les mesures sanitaires, les requérants ont certes produit plusieurs témoignages montrant qu'en constatant différentes omissions (absence de marquage au sol, non-respect des distances dans les files d'attente, absence de gel hydroalcoolique dans certains bureaux), plusieurs électeurs avaient renoncé à voter. Toutefois, cela n'apparaît pas suffisant pour caractériser une atteinte à la sincérité du scrutin.

5. Les autres griefs sont plus classiques et vous retiendront moins longtemps. Sur la violation de l'article L. 52-1 du code électoral interdisant, qui interdit toute campagne de promotion des réalisations d'une collectivité dans les six mois précédant l'élection, deux faits sont en cause. Tout d'abord, une somme d'un montant de 9 170 euros a été collectée par l'association Emmaüs dans le cadre d'une vente de solidarité et distribuée par le centre communal d'action sociale (CCAS) à un certain nombre de familles. Il en a été fait état dans un article du journal Sud-Ouest en décembre 2019 et un courrier d'information a été envoyé en février 2020 à la vingtaine de familles concernées, signé par la maire sortante en tant que présidente du CCAS. Ces éléments sont relatifs à une opération ponctuelle d'ampleur limitée et qui énonçaient objectivement le rôle d'intermédiaire joué par le CCAS ne peuvent être qualifiés de campagne de promotion publicitaire³. Il en va de même de l'inauguration d'une maison des associations

³ Cf. la synthèse de la jurisprudence sur la notion de campagne publicitaire donnée par Edouard Geffray dans ses conclusions sur CE, Ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Île-de-France*, n° 338033, Rec. : il faut que la collectivité « recoure à un ou plusieurs moyens de communication, de manière coordonnée, permettant de

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.

le 19 février 2020, quand bien même celle-ci n'aurait pas encore été prête à cette date à accueillir le public : cf. parmi de nombreux précédents écartant cette qualification pour une inauguration, CE, 27 juillet 2015, *M. L...*, n° 385882, Inédit ; 17 juin 2015, *Elections municipales de Païta*, n° 386350, Inédit⁴).

6. En sixième lieu, la diffusion en fin de journée le jeudi 12 mars d'un tract critiquant point par point le programme de la liste « Parempuyre Avenir » n'a pas méconnu l'article L. 48-2 du code électoral. S'il semble que le tract diffusé par la liste « Parempuyre Avenir » le vendredi et pris en compte par le tribunal avait en réalité été préparé avant d'avoir connaissance de ces critiques, les candidats de cette liste pouvaient répondre utilement notamment sur internet et les réseaux sociaux.

7. S'agissant des listes d'émargement, les requérants avaient soutenu devant le tribunal, sans apporter de commencement de preuve, qu'elles n'étaient pas reliées, qu'elles n'avaient pas été signées par tous les membres du bureau et qu'elles ne comportaient ni les mentions exigées par l'article L.16-I du code électoral ni numéro d'ordre. Le tribunal a écarté ces griefs comme non établis en refusant d'ordonner une mesure d'instruction. Devant vous, les requérants font valoir que les listes auraient été détruites et que ce grief, d'ordre public, devrait entraîner l'annulation de l'élection. Toutefois et en tout état de cause, l'article L. 68 ne permet aux électeurs de consulter les listes d'émargement auprès de la préfecture que durant un délai de 10 jours après l'élection. Ce délai a été prorogé par l'article 5 de l'ordonnance n° 2020-390 du 1er avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021, dont il résulte que la consultation pouvait être effectuée entre le 18 mai (date de l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au premier tour) et le 25 mai 2020 (date d'expiration du délai de recours contentieux⁵). Il est constant que les requérants n'ont écrit à la préfecture le 15 juin 2020 et cette forclusion justifie que le grief soit écarté⁶.

8. S'agissant des irrégularités entachant les procès-verbaux des différents bureaux de vote, sur lesquelles le tribunal s'est bien prononcé même si c'est de manière succincte :

- Pour les PV des bureaux de vote n° 3 et 4, les « surcharges » sur le nombre de suffrages exprimés (c'est-à-dire le fait que ces chiffres aient été réécrits au stylo) n'affectent ni leur lisibilité ni leur cohérence ;
- Pour le bureau de vote n° 6, la mention « 0 » sur le nombre de votants résulte manifestement d'une erreur matérielle et le PV permet de connaître tant le nombre de votants que de suffrages exprimés ;

toucher une large catégorie de la population autour d'un message suffisamment « ciblé », simple et valorisant pour constituer un procédé publicitaire ».

⁴ Et *a contrario*, la retenant pour une série de 6 inaugurations dans les deux mois précédant le scrutin assorties d'une promotion dans le magazine municipal, CE, 10 juillet 2009, *Elections municipales de Briançon*, n° 322070, Rec.

⁵ Cf. sur ce calcul la décision *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle* précitée.

⁶ Cf., *a contrario*, sur l'irrégularité constituée par l'impossibilité d'obtenir communication de ces listes dans les délais prévus, CE, 12 juillet 2002, *Elections municipales de Châtillon-sur-Cluses*, n° 235912, Inédit.

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.

- Le grief tiré de l'absence d'indication du « titre » des assesseurs sous leur signature manque en fait, les personnes concernées ayant bien signé sous la rubrique « assesseurs titulaires » ; il en va de même de l'absence de signature des secrétaires des bureaux.

S'agissant du PV du bureau centralisateur, le grief tiré de l'absence d'indication de l'heure de clôture manque en fait. Il est exact que le PV n'a pas été signé par les assesseurs titulaires et le délégué de la liste « Parempuyre Avenir ». Toutefois, le PV comporte la signature des sept présidents des autres bureaux de vote et vous jugez que l'absence de signature de certains assesseurs n'est pas de nature à altérer à elle seule la sincérité du scrutin (CE, 19 janvier 1990, *Elections municipales de La Couture*, n° 109044, Tab. sur ce point). Quant à l'allégation selon laquelle le PV aurait été établi à huis clos, hors la présence des électeurs, elle n'est pas suffisamment établie par le témoignage d'un des candidats de la liste perdante selon laquelle il aurait attendu avec ses colistiers dans une salle de spectacle où se déroulerait habituellement la centralisation.

9. En neuvième lieu, compte tenu de l'écart de 82 voix, le tribunal a considéré à juste titre que l'écart de 3 voix entre le nombre d'émargements et le nombre de votants était sans incidence sur la sincérité du scrutin.

10. Enfin, l'allégation selon laquelle de nombreuses enveloppes envoyées aux électeurs ne comportaient pas de bulletin de vote de la liste « Parempuyre avenir » n'est assortie d'aucune justification.

PCMNC au rejet de la requête.

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.