

N° 445346

Elections municipales de Niederhausbergen (67)

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 24 mars 2021

Lecture du 7 avril 2021

Conclusions

M. Marc PICHON de VENDEUIL, rapporteur public

1. Lors du premier et unique tour des élections municipales qui se sont tenues le 15 mars 2020 à Niederhausbergen (Bas-Rhin), 484 bulletins se sont portés sur la liste emmenée par le maire sortant, M. H..., tandis que 333 sont allés à la liste rivale conduite par Mme G...

Toutefois, les résultats officiels consignés au procès-verbal et proclamés publiquement mentionnent que la liste de M. H... a recueilli 100 % des suffrages exprimés et s'est donc vue attribuer la totalité des 19 sièges de conseillers municipaux en jeu, puisque l'ensemble des bulletins de la seconde liste ont été déclarés nuls au motif qu'ils ne comportaient que 19 noms, alors que la liste avait fait usage, lors de son dépôt en préfecture, de la nouvelle faculté, offerte par la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidatures aux élections et codifiée à l'article L. 260 du code électoral, de désigner, dans les communes de plus de 1 000 habitants, deux candidats supplémentaires par rapport au nombre de postes à pourvoir, soit 21 noms.

Deux protestations ont alors été déposées par les candidats malheureux.

Par un jugement du 17 septembre 2020, le tribunal administratif de Strasbourg a rejeté comme irrecevable celle formée par quatre candidats qui se bornaient à lui demander de vérifier la validité des bulletins sans porter de conclusions dirigées contre les opérations électorales elles-mêmes. Il a en revanche accueilli partiellement la seconde protestation : estimant que les bulletins de la liste conduite par Mme G... avaient été annulés à tort, il a rectifié les résultats en proclamant élus les quatre premiers candidats de cette liste et en annulant l'élection des quatre derniers candidats de la liste conduite par M. H....

M. H... fait appel devant vous de cette décision.

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.

2. Sa requête va ainsi vous conduire à vous poser de manière très pure – et inédite ! – la question de la **portée des nouvelles dispositions de l'article L. 260 du code électoral relative aux « candidats supplémentaires » aux élections municipales et de leur combinaison avec les règles applicables en matière de nullité des bulletins de vote.**

2.1. Comme nous venons de vous le dire, le législateur a, à l'occasion du dernier renouvellement général des conseils municipaux, introduit la faculté – mais non l'obligation – de prévoir que deux candidats de plus que le nombre de sièges à pourvoir figurent sur une liste.

Il s'agissait, pour les auteurs des amendements introduits à cette fin au Sénat lors de la discussion de la proposition de loi¹, de permettre le remplacement d'élus démissionnaires ou décédés en cours de mandat dans les cas – qui peuvent être assez fréquents dans les communes où s'est présentée une liste unique² ou même lorsqu'une liste l'a emporté avec une forte majorité – où le système du « suivant de liste » ne peut plus trouver à jouer... Cette mesure évite ainsi de devoir procéder à un renouvellement intégral du conseil municipal, dont vous savez qu'il doit intervenir soit lorsque le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres soit lorsqu'étant incomplet, il y a lieu de procéder à l'élection du maire (art. L. 270 code électoral) ou des adjoints (art. L. 2122-14 CGCT).

2.2. Le requérant – soutenu en cela par le ministre de l'intérieur dans les observations qu'il a produites devant vous – souligne que **les textes invitent, dans ce nouveau cas de figure, à retenir une conception rigoureuse de la nullité des bulletins de vote.**

Il nous faut à cet égard vous rappeler – car c'est là l'un des éléments de complexité de l'affaire – que le code électoral comporte plusieurs séries de dispositions relatives à la validité des bulletins.

Une disposition générale, inscrite à l'article L. 66, énonce les règles applicables de manière transversale à tous les scrutins régis par le code³ : elle énonce solennellement, pour ce qui nous intéresse en l'espèce, que n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement *« les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante »*.

D'autre part, s'agissant des élections municipales dans les communes de plus de 1 000

¹ Cf. amendement n° 21 rectifié de MM. Grand, Daubresse, Paccaud, Bonhomme, Dufaut et Le Gleut, Mme Bories et MM. Frassa, Gremillet et Lefevre, retiré au profit de l'amendement du Gouvernement n° 1 rectifié – séance publique du 22 novembre 2017

² Plus du tiers des cas dans les communes de moins de 3500 habitants si l'on en croit les chiffres avancés par les parlementaires lors des débats

³ Hormis, donc, l'élection du président de la République

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.

habitants, l'article L. 268 du code électoral dispose que : « *Est nul tout bulletin qui ne répond pas aux conditions de l'article L. 260, à l'exception des bulletins blancs* ».

Or, dans sa dernière rédaction issue de la loi du 31 janvier 2018, cet article L. 260 prévoit que : « *Les conseillers municipaux sont élus au scrutin de liste à deux tours, avec dépôt de listes comportant au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir, et au plus deux candidats supplémentaires, sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation (...)* ».

Ces dispositions législatives sont elles-mêmes combinées au niveau réglementaire par les articles R. 66-2 et R. 117-4 du code électoral, qui prévoient respectivement que, d'une part, « *Sont nuls et n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement : / 1° Les bulletins ne répondant pas aux prescriptions légales ou réglementaires édictées pour chaque catégorie d'élections (...)* » et, d'autre part, que : « *Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les bulletins de vote doivent comporter (...) le titre de la liste des candidats au mandat de conseiller municipal, ainsi que le nom de chaque candidat composant la liste dans l'ordre de présentation (...)* ».

A la seule lecture de ces dispositions, il faut bien avouer qu'il n'est pas totalement évident d'estimer que le défaut de mention du nom des deux candidats « surnuméraires » ne constitue pas un motif d'invalidité du bulletin, sachant que nous n'avons aucun doute quant au fait que les deux intéressés doivent être regardés comme ayant le statut de « candidats », le fait que leur désignation soit facultative ne changeant rien à la chose une fois que la liste est déposée à la préfecture...

La requête vous invite ainsi à censurer le jugement, en estimant que, dès lors que manquaient sur le bulletin les noms des deux candidats supplémentaires, lesdits bulletins étaient nuls.

2.3. Cependant, et non sans avoir hésité un instant, deux motifs nous conduisent à écarter cette approche, et donc à confirmer le jugement.

2.3.1. En premier lieu, nous observons que la mention « *sans adjonction ni suppression de noms* », figurant à l'article L. 260, ne correspond pas pleinement à l'hypothèse dans laquelle vous vous trouvez ici.

Historiquement – et, croyons-nous, juridiquement –, la formule renvoie en effet au système du « vote bloqué » qui a pour objet d'interdire à l'électeur⁴ de procéder, de lui-même, à

⁴ Voir sur cet aspect : CE 12 juillet 2002, *Elections municipales de Champigny-sur-Marne*, n° 239083 et a., T. p.

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.

des modifications sur le bulletin de vote, comme cela lui est à l'inverse possible dans les communes les plus petites, où le système des « ratures » ou du « panachage » demeure autorisé (cf. art. L. 257 du code électoral).

Dans cette lecture, l'omission du nom des deux candidats ne correspond donc pas, à proprement parler, à une « suppression » au sens de ces dispositions, qui visent l'effacement volontaire, par l'électeur, de tel ou tel nom.

Nous pensons donc que les bulletins litigieux ne méconnaissent pas frontalement les prescriptions combinées des articles L. 260 et L. 268, qui sont propres aux élections municipales.

2.3.2. En second lieu et surtout, s'agissant des prescriptions générales instituées par l'article L. 66 du code électoral et par l'article R. 66-2 pris pour son application, il nous semble que vous devez faire prévaloir sur l'approche littérale des textes votre jurisprudence pragmatique, fondée elle-même sur la notion de « désignation suffisante » des candidats, qui est le premier item listé à l'article L. 66 pour caractériser un bulletin valide.

Or, sous cet angle et de jurisprudence constante, vous ne regardez une modification apportée par les candidats (volontairement ou non) sur le bulletin de vote par rapport à la liste déposée à la préfecture comme **constitutive d'une nullité que dans deux situations** :

- soit en cas de manœuvre (CE 2 mai 1973, *Elections municipales de Cannes*, n° 83662, p. 314 ; CE 6 décembre 1989, *Elections municipales du Coteau*, n° 108925, C) ;

- soit, d'autre part, lorsque l'erreur, même involontaire, fait obstacle à l'identification de la liste par l'électeur : tel est en particulier le cas lorsque manque sur le bulletin la totalité des noms des candidats au conseil communautaire (CE 4 février 2021, *Elections municipales de Thénac*, n° 443446, à mentionner aux Tables, ccl. M. Le Corre).

Il faut ajouter à cet état du droit le **cas très particulier** – et que nous vous invitons à laisser comme tel – où le bulletin ne comporte pas la mention de la nationalité d'un ressortissant européen en méconnaissance de l'article LO 247-1 du code électoral. Vous avez en effet jugé

750, jugeant que les dispositions combinées des articles L. 66, L. 260 et L. 268 du code électoral « ont seulement pour objet d'entraîner la nullité des votes des électeurs qui auraient apporté des modifications, par voie de panachage, de vote préférentiel, d'adjonction ou de suppression de noms ou de tout autre procédé, aux listes proposées à leur choix ; qu'elles n'ont pas pour effet de rendre nuls les suffrages des électeurs qui auraient émis un vote contenant une désignation suffisante de cette liste »

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.

que, dans cette hypothèse, les bulletins doivent être regardés comme nuls (CE 12 juillet 2002, *Elections municipales de Champigny-sur-Marne*, n° 239083 et a., T. p. 750 ; et, sur les conséquences à en tirer en cas d'invalidation massive des bulletins : CE 15 septembre 2004, *Elections municipales de Marmande*, n°s 260716, 260749, p. 360). Mais une telle solution était dictée par la lettre particulièrement impérative du texte organique et par l'exigence renforcée d'information des électeurs qui la sous-tend, dès lors que les conseillers municipaux n'ayant pas la nationalité française ne peuvent exercer des fonctions de maire ou d'adjoint au maire ni participer à l'élection des sénateurs.

Ces considérations ne sauraient évidemment trouver à jouer ici.

En revanche, en dehors des situations que nous venons de vous rappeler, vous vous efforcez de donner toute sa portée utile à la notion de « désignation suffisante » qui, lorsqu'elle trouve à s'appliquer à un scrutin de liste, nous paraît devoir admettre des entorses mineures.

Ainsi, non seulement votre jurisprudence ne s'attache pas à des considérations formelles telles que :

- l'existence d'une ou même deux inversions dans l'ordre de présentation des candidats (CE 6 juillet 2009, *Elections municipales de Saint-Laurent-du-Maroni*, n° 322223, B) ;

- l'usage erroné ou tronqué d'un nom (CE 21 mars 1990, *Elections municipales de Charlieu*, n° 109416, C) ou d'un prénom (CE 22 mai, *Elections municipales de Guégon*, n° 380828, B sur un autre point) ;

- ou encore l'utilisation successive, entre les deux tours, du nom de femme marié puis du nom de jeune fille alors que la candidature a été enregistrée sous ce dernier nom à la préfecture (CE 4 mars 2009, *Elections municipales de Saint-Jean de Védas*, n° 318621, T. p. 767).

Mais surtout, vous admettez la validité de bulletins de vote qui, à la suite d'une erreur d'impression, avaient **omis complètement le nom d'un candidat** (CE 12 juillet 2002, *Elections municipales de Champigny-sur-Marne*, n° 239083 et a., T. p. 750 ; CE 16 février 2015, *Elections municipales de Pirou*, n° 382215, inédit).

Plus récemment encore, vous êtes même allés jusqu'à regarder comme valides des bulletins de vote qui, d'une part, mentionnaient à tort qu'une personne était candidate au conseil communautaire, alors que le nom de l'intéressé ne figurait pas sur la liste déposée à la préfecture, d'autre part, omettaient de faire figurer un autre candidat sur la liste des candidats au

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.

conseil communautaire, alors qu'il avait été régulièrement déclaré en cette qualité auprès de la préfecture et, enfin, comportaient un ordre de présentation des candidats au conseil communautaire distinct de l'ordre de présentation des candidats au conseil municipal (CE 17 juin 2015, *Elections municipales de Montreuil*, n° 385859, T. p. 692-697)⁵.

Comme le prouvent les dates des différents arrêts que nous venons de citer, nous observons, en réponse à l'argumentation de la requête qui insiste sur ce point, que vous avez maintenu cette jurisprudence après la modification de l'article R. 66-2 du code électoral par le décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006, qui a eu pour effet de resserrer les conditions de validité des bulletins de vote, s'agissant notamment de la prise en compte des « circulaires ou professions de foi » que vous acceptiez jusqu'alors de comptabiliser comme des bulletins valides⁶.

Il est vrai aussi que, par la décision *Elections municipales de Guégon* précitée, vous avez estimé qu'étaient nuls des bulletins comportant un nombre insuffisant de noms de candidats au regard du nombre de sièges de conseillers communautaires à pourvoir. Nous ne sommes cependant pas certain de la portée qu'il convient de conférer à cet arrêt, qui est isolé et n'est pas fiché sur ce point (à vrai dire très secondaire dans l'affaire en question) et, en tout état de cause, il ne nous paraît pas topique dès lors que, dans le cas qui nous occupe, il n'est pas reproché aux bulletins litigieux de comporter un nombre insuffisant de candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir, mais seulement de ne pas mentionner les deux candidats supplémentaires qui pourraient, le cas échéant, être un jour appelés à occuper lesdits sièges.

Dès lors, appliquant les principes dégagés par votre jurisprudence, **nous vous invitons à écarter le grief soulevé** devant vous en jugeant que, d'une part, l'omission du nom des deux candidats résulte – ce que personne ne conteste – d'une erreur matérielle et n'est pas constitutive d'une manœuvre et, d'autre part, qu'en l'espèce, l'intention des électeurs ne fait aucun doute : les bulletins glissés dans l'urne identifiaient clairement la liste, qui comportait un nombre suffisant de candidats au regard de l'ensemble des sièges à pourvoir et il n'est pas douteux – et en tout cas pas allégué – que leur choix n'aurait pas été différent s'ils avaient eu connaissance, sur le bulletin lui-même, des deux candidats « supplémentaires ».

Dans ces conditions, c'est à bon droit que ces bulletins ont tous été réintégrés dans les suffrages exprimés.

2.4. Nous tenons enfin à vous livrer deux précisions quant aux suites du raisonnement

⁵ Voir aussi, pour l'intervention des noms de candidats au conseil communautaire : CE 6 mai 2015, *Elections municipales de Matoury*, n° 385734, C

⁶ Voir, avant le décret de 2006 : Assemblée 13 janvier 1967, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, n° 67187, p. 16 ou Assemblée 27 janvier 1984, *Élections municipales de Lizières*, p. 25 ; puis, abandonnant sans formalisme cette jurisprudence : CE 15 juin 2009, *Elections municipales de Vienne*, n° 321873, B

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.

que vous tiendrez sur ce point.

2.4.1. En premier lieu, si vous nous suivez, nous pensons – et votre décision pourrait utilement prendre soin de le signaler – qu’il n’y a pas lieu de tirer de conséquences particulières de l’irrégularité partielle du bulletin sur le sort des deux candidats supplémentaires.

En effet, votre jurisprudence fait traditionnellement prévaloir l’ordre de la liste déposée à la préfecture sur celui des bulletins de vote, en cas de différence entre les deux documents : voyez CE 6 mai 1985, *Elections municipales de Moreuil*, n° 63885, T. p. 517, confirmée par *Elections municipales de Saint-Laurent-du-Maroni* précitée.

Le cas échéant, il appartiendra donc à l’autorité administrative, lorsqu’il y aura lieu de procéder au remplacement d’un conseiller municipal, de retenir l’ordre des candidats figurant sur la liste déposée à la préfecture, ce qui évitera bien des complications le moment venu (parfois plusieurs années après le scrutin...).

2.4.2. En second lieu, si d’aventure vous ne nous suiviez pas mais estimiez plutôt que l’ensemble des bulletins en faveur de la liste de Mme G... était irrégulier, nous croyons que vous n’auriez alors d’autres choix – ce que vous pouvez en tout état de cause faire d’office (cf. CE 20 février 2015, *Elections municipales de St-André-de-Cubzac*, n° 385408, T. p. 698) – que de prononcer l’annulation de l’ensemble du scrutin.

En effet, comme vous venez encore récemment de l’affirmer dans votre décision *Elections municipales de Thénac* précitée, telle est la mesure à laquelle vous recourez lorsque vous constatez que l’expression du suffrage des électeurs qui ont voté aux moyens de bulletins irréguliers s’est trouvée, « en l’absence de toute manœuvre », privée de portée utile et que, du fait de cette irrégularité, la sincérité du scrutin a été altérée, ce qui est le cas non seulement lorsque le résultat aurait été inversé (hypothèse « *Elections municipales de Thénac* ») mais aussi lorsqu’il est simplement « bouleversé » - pour reprendre les mots du Pdt Piveteau – comme c’est ici le cas, 40 % des suffrages exprimés ayant été ignorés (hypothèse « *Elections municipales de Marmande* »).

5. Le second moyen d’appel, soulevé à titre subsidiaire pour le cas où vous estimeriez qu’il fallait bien réintégrer les bulletins de la liste de Mme G... dans le décompte des suffrages exprimés, ne vous retiendra guère longtemps. Il est tiré de ce que le tribunal administratif ne pouvait déterminer de manière suffisamment certaine le nombre de voix devant revenir à cette liste.

Il est vrai que les 333 bulletins déclarés nuls ont par erreur été détruits par les services 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.

la préfecture, ce qui empêche formellement de les vérifier un par un.

Toutefois, dans la lignée de votre jurisprudence selon laquelle une omission d'annexion au procès-verbal n'entraîne l'annulation des opérations qu'en cas de fraude affectant la sincérité du scrutin (CE 28 octobre 1996, *Association des électeurs toulonnais et a.*, n° 176940 et a., aux Tables sur un autre point), nous vous invitons à juger que cette destruction est, en l'espèce, **sans incidence sur les résultats du scrutin tels que rectifiés** par les premiers juges, dès lors, d'une part, qu'il ressort de l'instruction que la destruction des bulletins nuls résulte du seul fait malencontreux des services de la préfecture, dans des conditions qui ne sont pas constitutives d'une manœuvre, et, d'autre part, que les procès-verbaux des deux bureaux de vote communaux, dont la régularité n'est pas contestée, décomptent respectivement 179 et 154 bulletins nuls sous l'unique motif qu'ils « *comportent une modification dans l'ordre de présentation des candidats, une adjonction de noms ou une suppression de nom par rapport à la déclaration de candidature* », ce qui correspond ici à l'omission des deux noms des candidats supplémentaires et qui signifie qu'il n'y a aucun doute possible quant à l'attribution de ces suffrages à la liste de Mme G... (voyez aussi, en ce sens, CE 3 février 1988, *Elections régionales d'Alsace (Département du Bas-Rhin)*, n° 77134).

Par ces motifs, nous concluons :

- au rejet de la requête d'appel ;
- comme c'est votre coutume en matière électorale, au rejet des conclusions présentées par Mme G... au titre des frais irrépétibles.

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.