

N° 450756 – Elections municipales et communautaires de Savigny-sur-Orge

N° 450771 – M. B...

N°s 453838 et 454040 – M. V...

1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies

Séance du 15 septembre 2021

Décision du 1^{er} octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Vincent VILLETTE, rapporteur public

Depuis qu'il a été mis fin, en 2013¹, au régime spécifique jusqu'alors applicable aux plus petites communes, le système électoral français est tout entier régi par le principe selon lequel « *nul ne peut être élu sans avoir été candidat* »². Historiquement, cette nécessité de faire acte de candidature visait à permettre un choix éclairé des électeurs et à rompre avec une conception « *oligarchique et quelque peu mondaine du droit de vote* »³, consistant à envisager l'élection spontanée comme la consécration naturelle des plus méritants⁴. Plus récemment, **la déclaration de candidature et sa formalisation ont aussi été regardées comme une manière d'éviter les « candidats malgré eux »**, c'est-à-dire les personnes qui se retrouvent inscrites sur une liste sans avoir donné leur accord. Ce phénomène de « bourrage de liste », constaté avec une ampleur inédite lors des élections municipales de 2014, a conduit le législateur à renforcer les modalités d'enregistrement des listes, en exigeant désormais que chacun de ses membres – outre sa signature – appose une mention manuscrite attestant de son accord pour y figurer, en joignant également une pièce d'identité. Cette exigence nouvelle, en amont, a été justifiée par le souci d'éviter au maximum qu'en aval, le juge de l'élection ait encore à constater de telles irrégularités, qui sont vous le savez susceptibles d'entraîner l'invalidation – totale ou partielle – de l'élection concernée. Les affaires appelées révèlent malheureusement que ces précautions accrues n'ont pas encore permis de réduire à néant de telles manœuvres, de sorte que la question des conséquences à en tirer sur la sincérité du scrutin se pose, une nouvelle fois, devant vous.

En l'occurrence, **le litige concerne Savigny-sur-Orge, une commune essonnoise d'environ 36 000 habitants**. Les élections se sont déroulées dans un climat assez tendu et

¹ Loi n° 2013-403 du 17-05-2013

² *Droit des élections*, L. Touvet et Y.M. Doublet, Economica, 2014, 2^e édition, p. 182

³ *Droit électoral*, A. et F. Demichel, Dalloz, 1973, p. 173

⁴ V. sur ces questions : *Mettre fin au « bourrage de liste »*, R. Rambaud, AJDA 2018.727

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.

elles ont été disputées. Sur les sept listes engagées, quatre ont passé le premier tour. Au second tour, cette quadrangulaire a débouché sur l'élection de M. D... avec 33,92 % des suffrages exprimés, soit 590 voix d'avance sur son premier poursuivant. M. F..., qui menait une liste ayant obtenu 9,67 % des voix au premier tour, et M. C..., à la tête d'une liste ayant elle rassemblé 1,87 % des suffrages exprimés, ont chacun saisi le tribunal administratif de Versailles d'une protestation tendant à l'annulation de ces opérations électorales. Par deux jugements du 16 février 2021, le tribunal administratif de Versailles a rejeté ces protestations, après avoir admis la recevabilité de ce qu'il a regardé comme des interventions formées à leur soutien par un autre candidat, M. V..., qui lui avait figuré au second tour et même obtenu trois sièges au conseil municipal. Sous le n° 450756, M. F... relève appel du jugement le concernant et M. V... présente à nouveau une intervention à son soutien. En parallèle de cette démarche, sous le n° 453838, M. V... forme également un appel contre ce même jugement et, sous le n° 454040, il conteste seul le jugement relatif à la protestation de M. C..., ce dernier ayant produit jeudi dernier une intervention au soutien de cet appel.

Cette configuration pour le moins inhabituelle invite d'abord à **clarifier le statut contentieux de M. V...**

Vous savez qu'il est de jurisprudence constante que l'intervention d'une personne déjà présente dans l'instance est irrecevable⁵ puisque, précisément, l'intervention volontaire est destinée à permettre à un tiers de rejoindre spontanément un litige dans lequel il estime avoir un intérêt alors pourtant qu'il n'est ni partie, ni représenté. Aussi, à partir du moment où M. V... avait été mis en cause par le tribunal⁶, il s'en déduit que **la voie de l'intervention lui était fermée**. Dans ces conditions, et dès lors qu'elles tendaient à l'annulation du scrutin en dépit des trois sièges que celui-ci avait permis à sa liste d'obtenir, **les écritures présentées par M. V... dans les instances introduites par MM. C... et F... auraient en réalité dû être regardées par les premiers juges non comme des interventions mais bien comme des protestations**⁷. Ceci étant, cette erreur d'aiguillage est sans réelle conséquence puisque, compte tenu de l'irrecevabilité des conclusions reconventionnelles en matière électorale⁸, ces protestations étaient, en l'espèce, tardives car formées bien après l'expiration du délai de recours raccourci prévu en matière électorale. Devant vous désormais, une telle configuration implique donc que l'intéressé, en tant que partie, a bien qualité pour relever appel de ces deux jugements. Il y a aussi intérêt au regard des dispositifs de rejet retenus par les premiers juges. En revanche, ces appels sont immanquablement voués au rejet⁹ dans la mesure où ses

⁵ V. en ce sens : CE, 05-07-1972, *SA de Transit et de consignation*, n° 80671, A ; CE, 10-11-2004, *CPAM des Côtes-d'Armor*, n° 254796, B

⁶ V. a contrario : CE, 24-01-1951, *Elections de Lombez*, n° 3661, B

⁷ V. en ce sens : CE, 09-12-1977, *Elections municipales de Congis-sur-Thérrouanne*, n° 08575, B

⁸ CE, 09-12-1977, *Elections municipales de Congis-sur-Thérrouanne*, n° 08575, B

⁹ Ce n'est que dans le cas où le tribunal modifie les résultats que le champ des appelants potentiels peut s'en trouver élargi (V. en ce sens : CE, 08-06-1966, *Elections municipales de Pierrefontaine-les-Varans*, n° 67428, p. 378 et *Elections : droit du contentieux électoral administratif – Voie de recours*, B. Maligner, mars 2010, n° 186)

conclusions de première instance avaient, nous l'avons dit, le caractère de protestations tardives¹⁰. C'est cette solution que vous pourrez consacrer, en réformant seulement les jugements en ce qu'ils ont regardé à tort M. V... comme un intervenant.

S'agissant de l'intervention présentée devant vous par M. V... au soutien de l'appel de M. F..., **elle ne saurait davantage prospérer**. D'une part, pour les motifs déjà évoqués, son intervention est irrecevable dès lors qu'il avait la qualité de partie devant le tribunal comme devant vous¹¹. D'autre part, s'il vous arrive – saisi à tort d'une intervention – de la requalifier en un appel pour donner une portée utile à la contestation¹², cela ne mène à rien ici faute pour l'intéressé d'avoir introduit une protestation recevable. Par ailleurs, vous ne serez pas davantage par l'intervention présentée par M. C... : dès lors que ce dernier avait qualité pour faire appel du jugement rejetant sa protestation, son « mémoire en intervention » doit être regardé comme un appel et, dès lors, être rejeté comme tardif.

Ces précisions opérées, vous pourrez envisager le débat contentieux sur **une base clarifiée** puisqu'en définitive, vous aurez seulement à connaître de l'appel, recevable, interjeté par M. F....

Le seul grief délicat présenté à son soutien est tiré de ce que l'une des listes ayant participé au scrutin aurait été constituée de manière irrégulière. La liste en cause est celle de M. C..., qui a recueilli, au premier tour, 140 voix – soit 1,87 % des suffrages exprimés. Le protestataire faisait valoir, devant le tribunal, que certains des candidats présents sur cette liste n'étaient pas volontaires, mais les premiers juges ont écarté cette critique faute d'éléments probants à son soutien. Le débat se présente différemment en appel dans la mesure où, devant vous, **M. F... a significativement musclé son argumentaire en produisant des pièces complémentaires**¹³.

Ces éléments correspondent à des témoignages de cinq membres de cette liste – soit 12 % du total – qui soutiennent avoir figuré dessus contre leur gré, en faisant valoir qu'ils pensaient seulement avoir apporté leur soutien à M. C... mais qu'ils n'avaient aucunement l'intention de figurer sur sa liste. L'un de ces témoignages est d'autant plus fort qu'il est corroboré par une mention consignée au procès-verbal d'un bureau de vote, mention par laquelle l'intéressée se plaignait expressément de figurer sur la liste de M. C.... La convergence de ces récits révèle à nos yeux **une pratique récurrente de la part de M. C... consistant à démarcher des personnes pour qu'elles le soutiennent**, sans nullement les informer de ce qu'un tel soutien vaudrait inscription sur sa liste.

¹⁰ CE, 15-11-1989, *Elections municipales du Moule (Guadeloupe) TACITA et autres*, n° 110294, C

¹¹ CE ? 05-07-1967, *Debergue*, n°s 61026-027, B

¹² CE, 22-11-1991, *Elections municipales d'Ouvéa*, n° 117095, B ; v. aussi CE, Section, 13-07-1965, *Ministre de l'intérieur c/ syndicat de défense des propriétaires exploitants et non exploitants, fermiers, horticulteurs de Fleville-devant-Nancy et autres*, n° 60954, A

¹³ Comme il est recevable à le faire : v. par exemple : CC, 27-01-1972, *Sénat, Alpes-Maritimes*, 71-571/577

En cohérence avec ces récits, les témoins expliquent aussi **qu'ils n'ont pas rempli le formulaire destiné à officialiser leur consentement à figurer sur cette liste.**

Rappelons à ce stade, nous l'évoquions en introduction, que les règles fixées par l'article L. 265 du code électoral exigent désormais de chaque candidat non seulement qu'il signe la déclaration de candidature mais aussi qu'il appose la mention manuscrite suivante : « *la présente signature marque mon consentement à me porter candidat à la l'élection municipale sur la liste [X ou Y]* ». **Il ne s'agit pas, ce faisant, d'imposer un formalisme étroit ou tatillon, mais bien de se prémunir contre toute forme de « fraude au consentement », fraude dont l'effet est aussi de tromper les électeurs.** C'est pour cette raison que vous appliquez ces règles dans toute leur rigueur – par exemple en jugeant qu'une seule signature manquante sur la déclaration de candidature fait obstacle à ce que la liste entière participe au scrutin¹⁴. Encore récemment¹⁵, si vous avez admis une exception à propos d'un candidat empêché d'écrire du fait d'un handicap mais dont le consentement éclairé était établi, vous avez profité de l'occasion pour réaffirmer – et ficher – la règle suivant laquelle ces formalités étaient nécessaires à la validité de la déclaration, de sorte que leur méconnaissance conduisait à déclarer nuls les votes émis en faveur de la liste concernée.

Au prisme de cette approche implacable, force est alors d'admettre que l'examen du dossier de candidature déposé par M. C... s'avère rédhibitoire dans la mesure où **il apparaît que les mentions manuscrites des différents candidats figurant sur cette liste ont manifestement été écrites par une unique main et que ces mentions s'avèrent même manquer pour l'une des déclarations.** Dans ces conditions, il nous semble que vous ne pouvez que constater que plusieurs candidats de cette liste ne souhaitaient pas figurer dessus, de sorte que celle-ci doit être regardée, dans sa totalité, comme irrégulière.

Reste alors à voir **les conséquences à tirer d'une telle irrégularité.** Sur ce point, votre décision de Section *Elections municipales de Vénissieux*¹⁶ a fourni un mode d'emploi pédagogique en expliquant « *qu'il appartient au juge de l'élection, lorsqu'il constate une ou plusieurs manœuvres de cette nature, de rechercher si, eu égard aux résultats des opérations électorales, elles ont altéré la sincérité du scrutin dans son ensemble ; que, dans l'affirmative, il lui appartient d'annuler l'intégralité des opérations électorales ; que, dans la négative, il lui appartient seulement d'annuler, le cas échéant, l'élection des candidats figurant sur la liste irrégulièrement constituée* ».

Pour vous permettre de vous prononcer sur cette question, il nous faut alors vous rappeler que **la liste irrégulière a récolté 140 voix tandis qu'il manquait 25 voix à celle conduite par M. F... pour atteindre le seuil de 10 % et ainsi accrocher, *in extremis*, le second tour.** Par

¹⁴ CE, assemblée, 21-12-1990, *Elections municipales de Mundolsheim*, n° 112221, A

¹⁵ CE, 14-05-2020, *Elections municipales et communautaires de Mareuil-les-Meaux*, n°s 445497-540, A

¹⁶ CE, Section, 04-02-2015, n° 385555 et a., A

suite, en suivant le raisonnement hypothétique qui est traditionnellement le vôtre en électoral, force est de constater que la sincérité du scrutin a bien été entachée puisqu'en imputant à M. F... les voix qui se sont portées sur celle de M. C..., il apparaît que le requérant aurait largement pu s'inviter au second tour. Or, il est clair qu'une telle circonstance aurait été de nature à modifier, sinon l'identité du maire, du moins la physionomie du conseil municipal. Dans ces conditions, il nous semble que le scrutin doit être annulé dans son intégralité.

Nous convenons bien volontiers que **cette conclusion a un arrière-goût amer d'effet papillon**, puisqu'une liste confidentielle irrégulière sans lien avec l'équipe élue en vient à provoquer l'invalidation totale d'une élection dans une ville de taille moyenne. Mais, en dépit de cette gêne, indéniable, aucune solution alternative ne nous paraît résister à l'analyse une fois l'irrégularité de la liste constatée.

D'abord, **vous ne pouvez pas vous borner à retrancher les voix récoltées par la liste de M. C... du total des suffrages exprimés**, en recherchant ensuite si, dans ce corps électoral ainsi restreint, la liste menée par M. F... dépasse le seuil-couperet des 10 %. En effet, cela reviendrait à partir de l'idée que si M. C... n'avait pas été candidat, les électeurs qui lui ont accordé leur voix n'auraient pas voté. Or, un tel postulat nous paraît aussi fragile qu'excessif.

Ensuite, vous ne pouvez pas davantage re-ventiler les voix de M. C... **en attribuant à chacune des listes restantes un nombre supplémentaire de suffrages à concurrence du pourcentage de voix qu'elle a obtenu**. Par hypothèse, semblable logique conduirait toujours à préserver les équilibres préexistants et n'entraînerait donc jamais l'invalidité du scrutin.

Enfin, **vous n'avez pas davantage à rechercher si, en l'espèce, M. F... avait ou non vocation à bénéficier d'un report des voix de M. C....** Certes, la défense insiste sur la différence de lignes politiques entre ces deux listes ; elle en déduit qu'il était en pratique impossible que M. F... récoltât 25 voix supplémentaires chez les électeurs de M. C..., puisque cela correspondrait à un score de 18 % parmi cette portion d'électeurs – **soit le double de son score global**. Ceci étant, à notre connaissance, vous ne vous aventurez jamais dans une logique aussi réaliste, ce qui s'explique par le fait que vous seriez bien en peine de conjecturer les reports qui auraient, effectivement, été susceptibles de s'opérer compte tenu du contexte local. Prudemment, vous vous bornez à regarder si les voix litigieuses, envisagées comme un tout, sont susceptibles d'influer sur l'issue du scrutin.

Au total, vous devrez donc annuler le jugement attaqué puis prononcer l'annulation de cette élection. Si vous ne nous suiviez pas en revanche, il est évident que **les 6 autres griefs ne sauraient vous retenir** de sorte que nous vous en épargnerons ici l'examen¹⁷.

¹⁷ En premier lieu, comme l'a jugé le tribunal, le grief relatif aux irrégularités concernant les listes d'émargement du bureau de vote n° 16 était bien irrecevable dès lors qu'il était présenté après l'expiration du délai de recours contentieux. En deuxième lieu, le grief tiré de ce qu'un tract diffamatoire aurait été distribué l'avant-veille du premier tour ne saurait davantage vous arrêter compte tenu des caractéristiques

Vous pourrez ainsi vous tourner vers l'autre facette de ce litige électoral. L'affaire enregistrée sous le n° 450771 concerne cette fois M. B..., qui a récolté 4,24 % des suffrages exprimés au premier tour. Plus exactement, est ici en cause le jugement par lequel le tribunal administratif de Versailles, sur saisine de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), l'a déclaré inéligible, faute pour lui d'avoir eu recours à un expert-comptable pour présenter le compte de campagne qu'il était tenu de déposer. L'intéressé vous saisit en appel, sans contester qu'il a méconnu cette obligation, explicitement prévue à l'article L. 52-12 du code électoral. **En réalité, toute son argumentation se concentre autour de l'idée que la saisine du tribunal par la CNCCFP était tardive, donc irrecevable.** Pour appréhender cette argumentation, il nous faut vous rappeler les règles classiques avant d'envisager les aménagements qui leur ont été apportées à raison de l'épidémie de covid.

Le code électoral encadre l'action de la CNCCFP par deux délais distincts, délais au-delà desquels les comptes sont réputés approuvés. Le premier laisse en principe six mois à la commission à compter de l'expiration du délai laissé aux candidats pour présenter leur compte de campagne. En l'occurrence, vous savez que ce délai – fixé au II de l'article L. 52-12 du code électoral – court normalement jusqu'au dixième vendredi suivant le premier tour du scrutin. Le second délai correspond aux cas où le juge a été saisi d'une protestation contre l'élection en cause. Dans cette hypothèse, la commission doit alors se prononcer dans un délai raccourci, ramené à deux mois à compter de la même borne.

Ce cadre bien établi a toutefois été adapté pour tenir compte des contraintes nées de la situation sanitaire. D'une part, le décalage temporel inédit entre le premier et le second tour (qui s'est tenu le 28 juin 2020) a conduit l'exécutif à prévoir deux délais distincts **selon que**

artisanales du document en cause et des fortes incertitudes quant à l'ampleur de sa diffusion. En troisième lieu, s'il est soutenu que les bulletins de vote de certains candidats auraient été positionnés non du côté de la liste mais du côté de la photographie, aucune disposition du code électoral – l'on peut s'en réjouir – ne va jusqu'à régir ce niveau de détail et cette seule circonstance, à la supposer établie, ne saurait à l'évidence être regardée comme une manœuvre. En quatrième lieu, il est fait état de ce que des pressions auraient été exercées sur certains électeurs du fait de la présence, devant le bureau de vote n° 16, d'un groupe de personnes appelant à voter pour l'une des listes. Au regard des éléments produits dans l'instance, il peut être tenu pour établi qu'un groupe de cinq jeunes a bien stationné devant ce bureau, en affichant sans ambages leur soutien à la liste de M. I..., voire même en invitant les passants à aller voter pour leur champion. Toutefois, il résulte tout aussi clairement de l'instruction que cette présence est toujours restée « bon enfant », sans débordement ni menace. Dans ces conditions, alors même que le bureau en question se singularise par l'ampleur du score obtenu par M. I..., il nous paraît exclu de voir dans ces circonstances une manœuvre établie. En cinquième lieu, le grief pris d'un mauvais décompte des bulletins blancs et nuls n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. En sixième lieu, le contexte sanitaire est également invoqué au motif qu'il aurait altéré la sincérité du scrutin puisque les personnes âgées, plus enclines à voter pour M. F..., auraient renoncé à aller aux urnes par peur du virus. Si vous avez admis, dans son principe (CE, 15-07-2020, *Elections municipales et communautaires de Saint-Sulpice-sur-Risle*, n°, n° 440055, B) que les circonstances nées de la covid pouvaient conduire à l'annulation du scrutin en cas d'atteintes au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité entre les candidats, votre jurisprudence révèle que cette hypothèse n'a vocation qu'à concerner des cas très exceptionnels – symptomatiquement, vous n'en avez donné jusqu'à présent aucune illustration positive (V. sur cette question, notre commentaire : *Peur sur les villes : les élections municipales au temps de la Covid-19*, DA n° 5, mai 2021, comm. 22), en dépit de situations parfois très tangentes (CE, 22-03-2021, *Elections municipales et communautaires de la Balme-de-Sillingy*, n° 445083, C). Compte tenu de cette approche très exigeante, il est clair qu'ici, ce grief ne saurait prospérer, le seul fait que M. F... – dans le prolongement de son parcours personnel – axait son projet municipal sur les seniors n'étant nullement la garantie de ce qu'il avait vocation à récolter, en retour, les suffrages de cette population.

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.

les listes étaient ou non présentes au second tour. C'est ainsi que, pour les listes éliminées dès le premier tour, la date limite de présentation des comptes a été fixée au 10 juillet 2020 à 18h par la loi¹⁸ du 23 mars 2020 (4° du XII de l'article 19), tandis qu'elle courait jusqu'au 11 septembre pour les autres. D'autre part, le délai laissé à la CNCCFP en cas de saisine du juge de l'élection a été adapté : pour les communes où le premier tour n'a pas été conclusif, il a ainsi été prévu qu'elle disposerait de 3 mois¹⁹ à compter de la date limite de présentation des comptes impartie aux listes qualifiées pour le second tour, **à savoir donc le 11 septembre 2020**²⁰. Si le requérant, en se fondant sur l'ambiguïté de ces renvois textuels enchâssés, s'efforce de proposer une autre lecture et soutient que ce délai de trois mois devrait courir – pour les candidats non présents au second tour – à compter du 10 juillet, une telle interprétation ne correspond ni à ce qu'implique une lecture rigoureuse des textes applicables ni à ce qu'ont voulu les parlementaires²¹. **C'est ce que vous pourriez juger pour la première fois ici.** Au demeurant il paraît cohérent, lorsque les élections se sont dénouées au second tour, de prévoir – comme dans le droit commun – un délai unique d'examen des comptes par la Commission afin que celle-ci soit en mesure d'appréhender la dynamique globale de l'élection. Par suite, dès lors que vous jugez que ce délai est franc²², il s'en déduit que, du fait des protestations introduites contre les élections tenues à Savigny-sur-Orge, la commission avait jusqu'au lundi 14 décembre 2020 pour se prononcer sur les comptes de M. B.... Aussi, dès lors qu'il est constant qu'elle a saisi le tribunal le 11 décembre 2020²³, il n'y a donc pas de tardiveté.

PCMNC :

Sous le n° 450756 : à l'annulation du jugement attaqué, à l'annulation des opérations électorales, au rejet des conclusions de M. F... ainsi que de l'ensemble de celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du CJA

Sous le n° 450771 : au rejet de la requête

Sous le n° 453838 : au rejet de la requête

Sous le n° 454040 : au rejet de la requête, une fois requalifiées en protestation les écritures présentées par M. V... devant les premiers juges.

¹⁸ n° 2020-290

¹⁹ Sur les contraintes inédites liées à cette période, v. le rapport d'activité 2020 de la CNCCFP et aussi : *Les municipales de 2020 vues par la Commission des comptes de campagne*, MC de Montecler, AJDA 2021.1238

²⁰ Art. 2 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020

²¹ <https://www.senat.fr/rap/119-493/119-4931.pdf> p. 36

²² CE, 09-07-2015, *M. Lancrenon*, n° 388767, B

²³ C'est bien cette seule date qui importe, et non la date de la décision de la Commission : v. CE, 10-11-2004, *Elections municipales de Noisy-le-Sec*, n° 261455, 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.