

N° 450786

Elections municipales. de Moret-Loing-et-Orvanne (77)

7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies

Séance du 8 septembre 2021

Lecture du 8 octobre 2021

CONCLUSIONS

M. Marc PICHON de VENDEUIL, Rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée va vous permettre de vous prononcer sur les incidences électorales d'une opération de fusions de communes, s'agissant en particulier du sort à réserver aux **publications émanant d'une commune déléguée lors d'une campagne électorale**.

1. Elle prend place à Moret-Loing-et-Orvanne (MLO), commune de Seine-et-Marne qui s'est considérablement transformée depuis 2015 à partir des fusions des communes de Moret-sur-Loing et d'Ecuelles, elles-mêmes rejointes en 2016 et 2017 par les communes d'Episy et Montarlot puis de Veneux-les-Sablons.

Cette dynamique fédératrice a été impulsée par le maire de Moret-sur-Loing, M. Septiers, figure politique locale qui est devenu président du conseil départemental en 2018. Il semble que son départ a rompu l'équilibre qui avait pu être trouvé entre la commune nouvelle et les communes déléguées, dont vous savez que, même si elles sont dépourvues de la personnalité morale, elles peuvent conserver leur ancien nom et disposer sur leur ancien territoire d'un maire délégué et d'une annexe de la mairie (art. L. 2113-10 et s. du CGCT).

Lors des élections municipales de 2020, deux maires délégués (ceux d'Ecuelles et de Veneux) ont ainsi apporté leur soutien à des listes d'opposition qui se sont regroupées en vue du second tour au terme duquel la liste conduite par M. Z... (« L'avenir maintenant ! ») l'a finalement emporté de peu avec 2 040 voix, soit 50,11 % des suffrages exprimés, contre 2 031 voix (49,88 %) pour la liste « Ensemble ! », conduite par le maire sortant, M. L..., et sur laquelle figurait toujours M. Septiers.

Cinq candidats figurant sur cette dernière liste ont contesté les opérations électorales devant le tribunal administratif de Melun qui, par un jugement du 18 février 2021, a rejeté leur protestation. Ils interjettent appel devant vous.

2. Nous serons très brefs sur les trois moyens critiquant devant vous la régularité du jugement, tirés respectivement du défaut de communication de la décision de la CNCCFP relative aux comptes de campagne de M. Z..., de l'irrecevabilité du mémoire en défense produit par ce dernier et du défaut de réponse au moyen tiré du niveau de l'abstention.

En effet, non seulement ils ne nous paraissent pas fondés mais, en tout état de cause, dans la mesure où nous allons vous proposer d'annuler le jugement au fond, vous pourrez vous abstenir de les examiner dès lors qu'ils n'ont pas trait à la compétence des premiers juges ou à la recevabilité de la requête devant eux (CE 9 juin 1967, *Mlle C...*, n° 63107-64929, T. p. 906 ; CE 25 avril 2003, *Société en nom collectif Diamant et compagnie*, n° 208398, p. 184, ccl. I. de Silva).

3. Nous pouvons en venir au principal moyen de la requête : les appelants soutiennent que la **publication de bulletins d'information municipale par les maires délégués** d'Ecuelles et Veneux-sur-Sablons durant la campagne électorale était constitutive d'une manœuvre et méconnaissait les dispositions des **articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral qui prohibent respectivement « les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité » et les dons ou avantages consentis par des personnes morales**.

Sont en cause quatre bulletins d'information : trois bulletins de février, mars et mai 2020 émanant de la commune déléguée de Veneux-les-Sablons et un bulletin du maire délégué d'Ecuelles (daté de février).

Leur statut diffère quelque peu car, à la suite de la parution du premier d'entre eux, le maire de MLO a décidé le 10 février 2020 de ne plus financer les bulletins d'information municipal pendant la période précédant l'élection, ce qui a suscité le courroux des maires délégués, comme en témoignent les bulletins municipaux litigieux, qui ont, à compter de cette date, été financés et imprimés sur les fonds personnels des élus délégués.

3.1. A vrai dire, trois d'entre eux ne nous paraissent guère poser de difficultés au regard des griefs soulevés :

- l'unique bulletin d'Ecuelles comprend un éditorial du maire délégué rédigé en des termes prudents et cite de longs extraits de son discours de vœux, où affluent certes quelques critiques quant aux différences de traitements entre les communes déléguées et la commune nouvelle mais sans entrer dans la polémique électorale. Il comporte également un encadré plus virulent sur la « censure » à laquelle seraient soumises les lettres des communes déléguées ;

- le bulletin de Veneux-les-Sablons de mars 2020 est essentiellement une rétrospective sur les 31 ans de mandat de M. Michel Bénard, le maire délégué sortant ;

- enfin, le bulletin de Veneux-les-Sablons de mai 2020 critique lui aussi la « censure » dont il serait victime et conclut en critiquant « *l'auteur de cette censure* », « *candidat à sa propre réélection* », tout en attirant l'attention des électeurs sur le « *déni de démocratie* » et le « *mépris des engagements* ».

Au vu de ces caractéristiques, nous estimons, sur le terrain de l'article L. 52-1 du code électoral, que ces documents, même s'ils comportent quelques aspérités, ne constituent pas à proprement parler une intervention dans le débat électoral, dès lors qu'ils ne prennent pas ouvertement parti pour une liste mais se bornent essentiellement à des considérations générales sur la vie locale. Vous ne caractérisez en effet une atteinte à l'article L. 52-1 que lorsque la polémique atteint un certain degré d'intensité : au vu du contenu de ces bulletins, la jauge ne nous paraît pas dépassée.

Au regard de l'article L. 52-8, le grief ne tient pas davantage puisque l'impression des bulletins litigieux n'a pas été financée directement par la commune, le maire ayant précisément refusé que tel soit le cas pendant la campagne à partir du 10 février 2020 : on ne saurait donc, en tout état de cause, caractériser ici un don de personne morale.

3.2. Reste toutefois le cas du dernier bulletin d'information litigieux, en l'occurrence celui édité en février 2020 par la commune déléguée de Veneux-les-Sablons.

Précisons que les requérants n'ont pas ciblé ce bulletin devant le TA, qui n'a donc pas statué sur ce point. Ils peuvent toutefois le contester pour la première fois en appel puisque cette contestation se rattache aux griefs soulevés dans le délai de protestation devant le TA tirés de la méconnaissance des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral.

Ce bulletin retranscrit le discours de vœux du maire délégué, au cours duquel il attaque nommément une candidate – aujourd'hui requérante – pour sa « duplicité » avant d'expliquer en des termes anonymes, mais abondants et sans équivoque, son soutien à la liste qui a finalement remporté l'élection. Les amateurs d'antiphrase apprécieront particulièrement l'épilogue de son propos : « je ne citerai aucun nom de liste car je ne veux pas que soit comptabilisé sur les comptes de campagne de cette liste le verre de l'amitié que nous allons partager ensemble mais, très prochainement, j'indiquerai mon dernier engagement public » ...

On ne saurait mieux caractériser un engagement dans la campagne électorale sans oser l'avouer...

Or, vous jugez que les termes d'un éditorial prenant ouvertement parti pour une liste municipale peuvent conférer à la diffusion d'un bulletin mettant par ailleurs en valeur les

réalisations de la commune le caractère d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité intéressée par le scrutin, prohibée par les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral (CE 3 décembre 2014, *EM de La Croix-Saint-Leuffroy*, n° 382217, T. p. 671-682, ccl. G. Pellissier). Cette décision est particulièrement topique puisqu'elle caractérise une violation de ces dispositions tout en pointant le fait que la tonalité de la présentation ne différait pas, en elle-même, de celle des précédents bulletins municipaux. Nous en déduisons que la seule insertion de propos de polémique électorale au sein d'une communication institutionnelle suffit à établir une méconnaissance de l'article L. 52-1.

Il reste que vous vous trouvez ici **dans une configuration particulière, à double titre.**

En premier lieu, dès lors qu'une commune déléguée ne constitue pas, à strictement parler, une collectivité territoriale, on peut s'interroger, **eu égard à la qualité de l'auteur** du bulletin d'information, sur la question de savoir si l'article L. 52-1, qui porte sur les campagnes de promotion « d'une collectivité » est applicable.

En second lieu, il ne s'agit pas ici de prévenir les abus d'une municipalité sortante désireuse de faciliter sa reconduction en s'appuyant sur les moyens institutionnels à sa disposition mais, au contraire, de l'utilisation de moyens municipaux par une autre instance municipale dans un sens opposé à l'équipe sortante : **eu égard aux objectifs de leur auteur**, qui sont en l'occurrence de dénigrer le bilan de la municipalité, peut-on alors réellement parler de campagne « de promotion » de la collectivité ?

Cependant, aucune de ces deux difficultés ne nous arrête.

3.2.1. S'agissant, d'abord, de la notion de « collectivité » retenue par l'article L. 52-1 du code électoral, il nous semble qu'il faut la distinguer de la définition stricte fixée par le CGCT pour lequel il n'y a, en l'espèce, qu'une collectivité territoriale, à savoir la commune nouvelle, la commune déléguée étant dépourvue d'un tel statut (cf. dernier alinéa de l'article L. 2113-10 CGCT).

Au sens du droit électoral, il nous semble que la notion de « collectivité » revêt ici une dimension politique plus large, davantage assimilable à celle de circonscription, et qui dépasse en tout cas la notion de collectivité territoriale *stricto sensu*.

C'est si vrai que, comme vous le savez, ces dispositions sont également mises en œuvre lors des scrutins nationaux ou européens, c'est-à-dire dans des « collectivités » qui ne sont pas des collectivités territoriales.

Vous avez d'ailleurs vous-mêmes « autonomiser » cette notion en jugeant par deux arrêts de Section et d'Assemblée que la diffusion d'un document vantant les réalisations et la gestion

d'une commune peut constituer une campagne de promotion publicitaire interdite alors même qu'elle n'a pas été financée par la commune mais par des participations individuelles des élus sortants et de leurs sympathisants (Section 2 octobre 1996, *EM de Bassens*, n° 173859, p. 365 ; Assemblée 18 décembre 1996, *Elections dans le 16ème arrondissement du Conseil de Paris et du Conseil d'arrondissement*, n° 176283, p. 501, ccl. contr. J-C. Bonichot). En d'autres termes, lorsque l'article L. 52-1 énonce qu'aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion *d'une collectivité* ne peut être organisée, il faut lire : « relative à une collectivité » et non simplement : « par une collectivité »

Vous veillez dans cette logique à ne pas limiter l'interdiction à la seule collectivité concernée par l'élection mais à l'étendre aux campagnes de promotion réalisées par toutes les collectivités intéressées : l'article L. 52-1 interdit ainsi à une municipalité d'assurer la promotion de son maire candidat aux élections cantonales (CE 28 juillet 1993, *Fourcade*, T. p. 787, ccl. R. Schwartz) ou à un établissement public de coopération intercommunale d'assurer la promotion de son président candidat aux élections législatives ou régionales (Cons. const., 4 nov. 1993, *AN Rhône 2^e*, p. 446 ; Section 11 décembre 1998, *Elections régionales Rhône-Alpes [département de l'Isère]*, n° 195160, p. 471). Notons à ce dernier égard qu'en étendant la règle aux EPCI, vous avez vous-mêmes refusé tout lien entre ces dispositions du code électoral et celles du CGCT.

3.2.2. S'agissant du second point, vous faites une lecture extensive de la notion de « campagne de promotion ».

Vous avez déjà pris en compte, à travers votre jurisprudence sur les tribunes politiques ouvertes à l'opposition municipale, un cas de figure similaire puisque, si vous reconnaissez qu'en vertu des dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, lorsque la commune fait le choix de diffuser un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace doit être réservé à l'expression des conseillers qui n'appartiennent pas à la majorité municipale, vous n'avez jamais éprouvé de difficulté à considérer que les articles publiés par l'opposition dans les bulletins d'information des collectivités territoriales sont eux-mêmes soumis aux différentes prescriptions du code électoral et qu'ils peuvent, le cas échéant, constituer des éléments de propagande électorale de nature à constituer une manœuvre ou à altérer la sincérité du scrutin (cf. CE 7 mai 2012, *Elections cantonales de St-Cloud*, n° 353536, p. 190, ccl. I. de Silva ; CE 17 juin 2015, *Elections municipales de Bron*, n° 385204, T. p. 692).

Il n'y a, à notre sens, guère d'effort à faire pour adopter le même raisonnement s'agissant de publication émanant des autorités municipales particulières que sont les maires délégués.

En effet, vous vous attachez plus, en ce domaine, aux moyens – à savoir l'utilisation détournée d'outils de communication institutionnelle dont ce n'est pas normalement l'objet – qu'aux finalités : peu importe, à vrai dire, que la communication soit favorable ou défavorable aux sortants.

Dans ces conditions, le grief tiré de la violation de l'article L. 52-1 du code électoral nous paraît donc fondé. Si vous nous suivez, vous pourrez juger qu'au vu de l'ampleur de la diffusion du bulletin litigieux (Veneux étant la commune déléguée la plus peuplée avec environ 5 000 habitants sur les 12 000 que compte la commune nouvelle) et eu égard à l'écart de seulement neuf voix entre les deux listes, cette irrégularité a été de nature à vicier les résultats du scrutin.

3.3. Pour faire reste de droit, nous pensons, en revanche, que vous ne pourriez pas sanctionner une méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral.

Il ne s'agit pas ici d'une question de principe mais d'une question d'espèce.

Nous n'avons en effet aucun doute quant au fait que des campagnes de promotion de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 sont des dépenses de campagne devant figurer dans le compte de campagne dès lors qu'elles ont été engagées pendant la période définie à l'article L. 52-4, mais aussi qu'elles peuvent méconnaître les dispositions de l'article L. 52-8 lorsqu'elles ont effectivement été financées par une personne morale (CC 29 novembre 2012, n° 2012-4603 AN, *Loir-et-Cher* 3^e ; CE 10 juin 2015, *Elections municipales et communautaires d'Oyonnax*, n° 387896, aux tables).

En revanche, votre jurisprudence estime que les avantages consentis à l'insu d'une personne morale ne constituent pas un don au sens de l'article L. 52-8 du code électoral (CE 30 décembre 2002, *Elections municipales de Cahors*, n° 239739, T. p. 734, ccl. M. Guyomar). En effet, une telle qualification suppose que l'avantage soit librement consenti par la personne morale et vous avez logiquement jugé, dans votre décision *Election cantonale de Saint-Cloud* précitée que tel ne saurait être le cas d'une tribune réservée à l'opposition dans le bulletin municipal puisque l'exécutif de la commune ne dispose naturellement d'aucun contrôle sur son contenu.

Or, nous sommes bien, en l'espèce, dans un cas de figure similaire : du point de vue de la commune nouvelle, le maire de MLO ne disposait d'aucun contrôle sur le contenu éditorial de la publication de la commune déléguée de Veneux et, au vu des circonstances, il nous paraît de fait impossible d'estimer que la commune a entendu consentir un quelconque avantage aux soutiens, fussent-ils indirects, de M. Z....

Par ailleurs, la commune déléguée ne disposant pas elle-même de la personnalité morale, il nous paraît tout autant impossible, en l'état des textes, de caractériser un don prohibé de sa propre part.

Vous ne retiendrez donc que le premier grief mais il suffira à justifier l'annulation des opérations électorales.

4. Si toutefois, vous ne nous suiviez pas, nous pensons que les autres griefs soulevés, même si certains sont fondés, ne justifieraient pas d'annuler le jugement attaqué, faute d'avoir pour effet d'inverser les résultats du scrutin.

4.1. Vous pourriez d'abord écarter le moyen tiré de ce que les tracts diffusés par la liste de M. Z... les 13 mars et 26 juin 2020 comportaient des propos polémiques et déloyaux, auxquels il n'était pas possible de répliquer en temps utile et qui excédaient en tout état de cause les limites de la polémique électorale.

En effet, s'il est certain que les tracts en question comportaient des mentions peu amènes vis-à-vis de la liste rivale, les protestataires ne soutiennent pas plus devant vous qu'en première instance que ces tracts comprendraient des éléments nouveaux, et ni leur teneur ni leur tonalité ne nous paraissent dépasser les limites de la polémique électorale, qui a manifestement été vive localement comme en attestent en défense les tracts diffusés de son côté par la liste « Ensemble », auxquels on pourrait sans doute adresser les mêmes reproches...

4.2. En deuxième lieu, nous pensons que vous devriez partiellement faire droit – mais cela n'impliquerait que l'ajout hypothétique d'un suffrage – au moyen tiré de ce que trois électeurs empêchés de se déplacer du fait de leur état de santé n'ont pu exprimer leur suffrage, les officiers et agents de police judiciaire habilités à établir leur procuration ne s'étant pas déplacés pour ce faire, en méconnaissance des dispositions de l'article 4 du décret n° 2020-742 du 17 juin 2020.

Le tribunal s'est appuyé sur l'article R. 73 du code électoral, selon lequel la demande de procuration doit être formulée par écrit dans les cas mentionnés au deuxième alinéa de l'article R. 72 (dans sa version alors applicable, mais qui n'a connu, sur ce point, qu'une renumérotation), c'est-à-dire pour recueillir les procurations des personnes « *qui, en raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux.* » et, sur ce fondement, vous jugez qu'une demande de procuration faite par téléphone est irrégulière (CE 10 octobre 1986, *EC de Derval*, n° 69333, T. sur ce point).

Cette contrainte a toutefois été exceptionnellement levée par le décret n° 2020-742 du 17 juin 2020, applicable aux élections organisées le 28 juin 2020. Selon son article 4, les personnes qui ne peuvent comparaître devant les OPJ habilités « *disposent du droit à ce que les autorités compétentes se déplacent pour établir ou retirer leur procuration.* » ; ces personnes peuvent « *saisir les autorités compétentes par voie postale, par téléphone ou, le cas échéant, par voie électronique* », sans justificatif particulier.

Le tribunal n'en a manifestement pas tenu compte...

Au vu des pièces produites, il nous semble impossible d'accueillir le grief en ce qu'il

concerne deux électeurs dont nous n'avons même pas les prénoms et qui n'ont pas attesté qu'il leur était impossible de voter ou qu'ils auraient tenté d'obtenir une procuration. En revanche, vous pourriez accueillir le grief en ce qui concerne Mme Rayé pour laquelle vous disposez d'attestations concordantes.

4.3. En troisième lieu, il vous faudrait également écarter hypothétiquement un vote supplémentaire dès lors que, contrairement à ce qu'ont estimé les premiers juges, il est établi par le procès-verbal du bureau n° 10 qu'un certain M. Wickers aurait voté dans le bureau de vote n° 10 en étant accompagné dans l'isoloir par son épouse, laquelle a choisi son bulletin pour lui, ce qui est évidemment interdit sauf pour les électeurs atteints d'une infirmité certaine (CE 21 février 1968, *EM de la Fare-en-Champsaur*, n° 70838, T. p. 957), ce qui n'est pas le cas de l'intéressé.

4.4. En revanche, si les appelants soutiennent que la défaillance du compteur de l'urne du bureau n° 6, dans lequel le nombre d'émargements était inférieur au nombre d'enveloppes trouvées dans l'urne, était constitutive d'une irrégularité, il reste qu'une telle circonstance n'est pas par elle-même de nature à emporter l'annulation des opérations électorales, même si elle peut en revanche révéler une manœuvre en cas de discordance, par exemple, entre le nombre des enveloppes, le résultat du dépouillement et les listes d'émargement (CE 20 décembre 1982, *Bockelandt*, n° 44107, T. p. 718 ; sol. contr., en cas de cohérence des décomptes : CE 21 février 1990, *EM de Talange*, n° 109249, inédit).

Or la défaillance du compteur de l'urne, dont l'existence n'est au reste prévue par aucun texte, est sans incidence sur le décompte des voix puisque les informations qui résultent du procès-verbal du bureau n° 6 permettent à elles seules d'établir les faits et, en l'espèce, d'annuler un des suffrages exprimés selon la méthodologie habituelle en la matière puisque l'enveloppe d'un électeur non-inscrit a en effet été insérée dans l'urne à tort. Par ailleurs, les appelants n'expliquent aucunement pourquoi cette défaillance du compteur révélerait une manœuvre.

4.5. En cinquième lieu, les appelants soutiennent que les urnes ont été laissées sans surveillance dans plusieurs bureaux mais ils font là une interprétation très extensive de mentions manuscrites indiquant sur le PV du bureau centralisateur que des urnes auraient été laissées sans surveillance après leur dépouillement.

Or, le défaut de surveillance des urnes après le dépouillement est évidemment sans incidence sur la régularité des opérations électorales¹ et, comme l'a relevé le tribunal administratif, rien ne prouve qu'elles n'aient pas été surveillées pendant les opérations électorales.

¹ Il résulte d'ailleurs des dispositions des articles R. 68 et R. 69 du code électoral que les bulletins sont normalement détruits avant la centralisation

4.6. Enfin, les appelants soutiennent qu'un nouveau décompte des voix aurait dû avoir lieu au niveau du bureau centralisateur mais vous jugez expressément que le code électoral fait obstacle à ce qu'il soit procédé à un nouveau décompte au stade de la centralisation des résultats (CE 11 décembre 1998, *Elections cantonales du premier canton de Bastia*, n° 197381, A).

5. Il reste que, pour les motifs que nous vous avons exposés en amont, vous n'aurez pas à vous prononcer sur ces derniers points.

Par ces motifs, nous concluons :

- à l'annulation du jugement attaqué ;
- à l'annulation des opérations électorales des 15 mars et 28 juin 2020 dans la commune de Moret-Loing-et-Orvanne ;
- comme c'est votre coutume en matière électorale, au rejet des conclusions présentées par les parties au titre des frais irrépétibles.