N°s 454289, 454312, 454339
Elections régionales Provence-Alpes-Côte-d'Azur

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 22 octobre 2021
Décision du 15 décembre 2021

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, Rapporteure publique

Lors du second tour des élections régionales le 27 juin 2021, la liste Les Républicains, conduite par Renaud Muselier, a obtenu 57,30% des suffrages exprimés et 84 sièges, quand celle conduite par Thierry Mariani au nom du Rassemblement national a obtenu 42,70% des suffrages exprimés et 39 sièges.

Les résultats de ces élections sont contestés par trois protestations, toutes recevables, sur lesquelles nous prononcerons des conclusions communes.

Deux d'entre elles, celles portées par M. B... et autres et par Mme M... et autres, soulèvent un grief tiré de l'inéligibilité de M. Mariani. Elles relayent ce faisant devant votre prétoire des faits rapportés par le journal *Le Canard enchaîné*, environ deux semaines avant le premier tour de scrutin. Selon un article intitulé « La tête de liste RN Thierry Mariani manque d'adresse dans sa région », M. Mariani ne serait pas régulièrement inscrit sur les listes électorales d'Avignon, commune dans laquelle il n'a pas sa résidence principale mais où il loue, pour les seuls besoins de son éligibilité, un studio.

Sur le fondement des faits rapportés par ce journal, plusieurs électeurs de la région PACA ont, avant même la tenue du scrutin, saisi le tribunal judiciaire d'Avignon d'une demande de radiation de M. Mariani des listes électorales de la commune, faisant valoir que les conditions prévues par l'article L. 11 du code électoral n'étaient pas réunies. Selon cet article, « *sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande : / 1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins (...); 2° Ceux qui figurent pour la deuxième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. (...)* ».

Mais par un jugement du 16 juin 2021, le tribunal judiciaire d'Avignon a rejeté cette demande, pour irrecevabilité : les demandeurs n'avaient pas rapporté la preuve de la date de publication des listes électorales, date à partir de laquelle se décompte le délai de sept jours fixé par l'article L. 20 du code électoral pour demander devant l'autorité judiciaire la radiation d'un électeur indûment inscrit sur les listes.

La question revient aujourd'hui devant vous, mais sous un angle un peu différent puisque vous statuez comme juge électoral : votre office n'est pas de vérifier si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement les conditions posées par l'article L. 11 du code électoral mais d'apprécier tous les faits révélant des manœuvres ou des irrégularités susceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin : v. notamment CE sect. 5 juin 1972 *Elections municipales du Blanc*, n° 84204, p. 414 ; CE 29 juillet 2002, *Elections municipales de Château Thierry*, n° 239440, T. pp. ; CE 19 mai 2009, *Elections municipales d'Halluin*, n° 322155, T. pp. 762-772 ; CE, 11 mai 2015, *Elections municipales de Villers-Cotterêts*, n° 385615, T. pp.

Le débat sur la régularité de l'inscription sur la liste électorale échappe donc, sauf manœuvre, à votre compétence. Vous contrôlez en revanche directement, en qualité de juge de l'élection, l'inéligibilité d'un élu, c'est-à-dire, s'agissant des élections régionales, le respect des conditions, énoncées à l'article L. 339 du code électoral qui prévoit que « *Sont éligibles au conseil régional tous les citoyens inscrits sur une liste électorale ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits avant le jour de l'élection, qui sont domiciliés dans la région ou ceux qui, sans y être domiciliés, y sont inscrits au rôle d'une des contributions directes au 1er janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection, ou justifient qu'ils devaient y être inscrits à ce jour.* ».

Les conditions d'éligibilité énoncées à cet article sont de deux ordres.

Il faut en premier lieu avoir la qualité d'électeur, peu importe la commune dans laquelle l'intéressé est inscrit. C'est la même chose pour les élections départementales, mais pas pour les élections municipales, pour lesquelles il faut nécessairement être électeur de la commune¹.

Il faut en second lieu avoir un lien avec la région, soit parce que l'on y est domicilié, soit parce qu'on y est rattaché fiscalement au 1^{er} janvier de l'année dans laquelle se fait l'élection (ou qu'on devait l'être).

Selon que les requérants axent leur grief sur l'une ou l'autre de ces conditions, l'ordre juridictionnel compétent n'est pas le même :

- la question de la régularité de l'inscription sur la liste électorale au regard de l'article L. 11 du code électoral échappe à votre compétence, sous réserve de la caractérisation de manœuvres ayant altéré la sincérité du scrutin : nous l'avons dit (cf. jurisprudence citée supra).
- la vérification de la condition de domiciliation dans la région, que vous interprétez comme renvoyant au principal établissement au sens de l'article 102 du code civil, relève également de l'autorité judiciaire : vous la lui renvoyez dans le cadre d'une question préjudicielle, uniquement en cas de contestation sérieuse (CE, 11 décembre 1998, *Elections régionales de Basse-Normandie*, n° 195203, T. p. ; CE, 16 février 2005, *Elections régionales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n° 266322, aux

¹ L. 194 du code électoral. Il faut, pour être élu conseiller municipal, être inscrit sur les listes de la commune : L. 228 du code électoral.

Tables sur un autre point ; CE, 27 mai 2016, *Elections régionales de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées*, n°s 395414 et 395572, p.).

- En revanche, le juge administratif de l'élection a pleine compétence pour rechercher si un intéressé est légalement inscrit ou, à défaut d'inscription, remplit effectivement les conditions pour figurer au rôle d'une contribution directe, car il s'agit d'un document administratif (CE 11 juin 1993, *M. C...*, *Élections municipales de Saül*, n° 121338 T. p. 794). Le juge de l'élection vérifie à ce titre que l'inscription au rôle d'une des contributions directes est personnelle (CE, 4 janvier 1978, *Elections municipales de Saint Arçons d'Allier*, p. 1 ; CE, 5 juin 1996, *Elections municipales de Pirmil*, n° 173448, T. p. ; CE, 16 janvier 2002, *Elections municipales de Thuy*, n° 235785, T. p.), et que le bail a été passé à une date certaine (CE, 16 décembre 1996, *Elections municipales de Canteleu*, p. 897) et que le bien loué correspond bien à un local d'habitation, lorsque l'inscription est invoquée au titre de la taxe d'habitation. Tel n'est pas le cas d'un logement insalubre ou inhabitable (par exemple un garage : CE, 16 novembre 1983, *Elections municipales de Fres-sur-Escault*, n° 51096, T. p. ; *a contrario* CE, 8 février 1985, *Mme G...*, n° 55695, T. p.).

Ce subtil partage des rôles entre les deux ordres de juridiction et le fait que l'on retombe potentiellement, via le contrôle des conditions pour être éligible, sur une discussion devant le juge administratif de l'élection quant à la qualité d'électeur du candidat élu, et donc sur l'existence de manœuvre pour obtenir son inscription sur les listes électorales, ne facilite pas la compréhension de votre jurisprudence.

Nombreuses sont vos décisions qui se sont attachées à vérifier l'occupation réelle du bien pris à bail par le candidat, en s'arrêtant sur un faisceau d'indices objectifs : par exemple sur la durée du bail (CE, 16 juillet 2021, *Elections municipales de Belleville-sur-Loire*, n° 445801, inédite), les modalités de versement des loyers (CE, 19 mai 2009, *Elections municipales d'Halluin*, précitée), les dépenses du locataire pour assurer son logement, ses factures d'eau et d'électricité, le lieu de son activité professionnelle (CE, 27 mai 2016, *Elections régionales de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées*, préc.) voire les termes du contrat de travail d'une assistante pour les besoins de garde de l'enfant mineur du candidat (CE, 6 août 2021, *Elections municipales de Biars-sur-Cère*, n° 445568, inédite)². Un contrôle aussi poussé se justifie lorsqu'est discutée la condition de domicile réel, soit, dans le cadre des élections régionales, via l'article L. 339, soit, dans le cadre des élections municipales, via la discussion sur l'existence d'une manœuvre pour être inscrit sur la liste électorale de la commune, dans l'hypothèse énoncée au 1° de l'article L. 11 du code électoral.

Lorsqu'en revanche le candidat dont l'éligibilité est mise en cause n'allègue pas avoir son domicile réel dans la commune, le département ou la région, mais seulement être redevable de la taxe d'habitation au premier janvier de l'année en cours, la discussion contentieuse sur l'occupation réelle du bien pris à bail devrait être inopérante, y compris pour la qualification de manœuvre, dès lors que le bail est personnel, que la date du bail est certaine et que le local correspond effectivement à un usage d'habitation. C'est en effet le code électoral lui-même, et

² Voir encore, parmi de très nombreux précédents, la décision du 29 avril 2015, *Elections municipales et communautaires de Mâcon*, n° 385344, aux tables sur un autre point, citée par les requérants.

à travers lui le législateur, qui a prévu une condition alternative au domicile réel dans la circonscription électorale. Il serait utile, pour la bonne compréhension de votre jurisprudence, de l'indiquer.

Les conséquences tirées par le juge de l'élection dans l'hypothèse où l'instruction fait apparaître l'inéligibilité d'un candidat, soit parce qu'une manœuvre pour être inscrit sur les listes électorales quant à son domicile est caractérisée, soit que la condition alternative d'inscription au rôle des contributions directes n'est pas satisfaite sont fonction de l'ampleur de la manœuvre et de ses conséquences, appréciées en tenant compte notamment de la notoriété du candidat, son rôle dans la campagne et sa place sur la liste :

- Soit le scrutin est annulé en totalité (CE, 9 janvier 1957, *Elections municipales de Bonifacio*, p. 16 ; CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Levallois-Perret*, p.)
- Soit seule l'élection du candidat inéligible est annulée, le suivant de liste étant proclamé élu, ainsi que le prévoit l'article L. 361 du code électoral³.

Dans les protestations qui vous occupent aujourd'hui, le lieu du domicile réel de M. Mariani n'est pas en cause. Si les requérants font valoir qu'il a souscrit un « bail fictif » et qu'il n'a pas son domicile réel à Avignon, celui-ci ne conteste pas ne pas être domicilié en région PACA⁴. Tous les arguments des protestations, constats d'huissier à l'appui, tendant à démontrer qu'il n'occupe pas effectivement le studio au titre duquel il est redevable de la taxe d'habitation, ou qu'il a des liens politiques avec la bailleuse, sont donc inopérants.

C'est donc exclusivement sur l'inscription au rôle d'une des contributions directes locales, sur laquelle vous avez, comme juge administratif, un entier pouvoir d'appréciation s'agissant d'un document administratif, que porte la discussion « utile ». Les requérants soutiennent à ce titre que M. Mariani ne justifie pas être inscrit au rôle des contributions directes de la commune d'Avignon ou devoir y être inscrit au 1^{er} janvier 2021, année de l'élection.

La condition d'inscription au rôle d'une des contributions directes est une condition nécessaire à la fois pour être inscrit sur les listes électorales d'une commune lorsqu'on n'y a pas son domicile réel (2^o de l'article L. 11 du code électoral : inscription pour la 2^{ème} fois sans interruption) et pour être éligible dans une région lorsqu'on n'y a pas son domicile réel (article L. 339 : inscription au 1^{er} janvier de l'année de l'élection), étant rappelé qu'il faut

³ Pour les conséquences à tirer pour le juge de l'élection s'agissant d'élections municipales : CE, 5 juillet 1960, *Elections municipales de Cagnes-sur-Mer*, n^{os} 47956-48023-48051, p. 493 ; CE, 28 mars 1980, *Elections municipales de Briançon*, n^o 14378, p. 177 ; CE, 29 décembre 1989, *Elections municipales de Talence*, n^o 108855, T. p. 697 ; CE, 19 mai 2009, *Elections municipales d'Halluin*, n^o 322155, T. pp. 762-772.

⁴ La situation est inversée par rapport à celle qui a débouché sur la rectification du résultat des élections régionales en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en décembre 2015, où était débattue la domiciliation effective de M. Reynié dans la région, lequel ne contestait pas ne pas satisfaire la condition alternative, c'est-à-dire ne pas être inscrit au rôle de l'une des contributions directes dans la région (CE, 27 mai 2016, *Elections régionales de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées*, n^{os} 395414 et 395572, p.). Dans la décision CE, 16 février 2005, *Elections régionales de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n^o 266322, aux tables, était également discutée la condition de domiciliation dans la région requise par l'article L. 339 du code électoral : le Conseil d'Etat a jugé que la location d'un local en rez-de-chaussée à usage de bureaux, sous-loué à la fédération du parti d'appartenance du candidat, ne pouvait être regardé comme une domiciliation.

pour être éligible aux régionales avoir la qualité d'électeur, peu importe la commune dans laquelle on est inscrit. Cette redondance, qui n'est pas parfaite puisqu'il faut deux années d'inscription pour être inscrit sur les listes électorales mais une seule pour être éligible, ne simplifie pas les choses.

Dans le cas de M. Mariani, l'instruction ne laisse pas place au doute.

Celui-ci a effectivement souscrit à compter du 1er janvier 2020 un bail d'un an tacitement renouvelable pour un studio meublé à Avignon, qui n'est pas destiné à la location saisonnière⁵, enregistré par le service de la publicité foncière et de l'enregistrement d'Avignon le 20 janvier 2020, ce qui lui confère une date certaine⁶. À ce titre, selon des attestations établies par le centre des finances publiques d'Avignon les 2 juin et 22 octobre 2021, M. Mariani a été assujéti à la taxe d'habitation au titre des années 2021.

Vous pourrez en déduire que la condition fixée à l'article L. 339 selon laquelle le candidat doit être inscrit au rôle d'une des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année de l'élection est satisfaite. M. Mariani avait par ailleurs la qualité d'électeur, autre condition requise par l'article L. 399, puisqu'il était effectivement inscrit sur les listes électorales avignonaises au titre du 2^o de l'article L. 11 du code électoral.

Pour conclure sur les protestations de M. B... et autres et Mme M... et autres, nous soulignerons que c'est le législateur lui-même qui a prévu, pour les élections départementales et régionales, que puisse se porter candidat un électeur qui n'est pas domicilié dans la région ou le département, autrement dit, et pour emprunter un terme qui relève davantage de la polémique électorale que du contrôle de légalité, qui rend possible le « parachutage » de candidats – quoique le terme ne nous paraisse pas, dans sa dimension symbolique, tout à fait adapté au cas de M. Mariani, compte tenu de ses attaches personnelles avec la région PACA.

L'utilisation d'une faculté ouverte par la loi ne saurait à nos yeux être assimilée à une fraude et c'est la raison pour laquelle nous ne souscrivons pas à l'oxymore « manœuvres légales », employée dans un édito à l'AJDA pour décrire le cas de M. Mariani (R. Rambaud, AJDA 2021.1353).

La protestation de Mme X... vous retiendra moins longtemps. Celle-ci soulève un unique grief, tiré de l'irrégularité de la procédure de vote par procuration, qu'elle étaye uniquement à partir de sa situation personnelle en faisant valoir que son mandataire a été empêché de voter au second tour, le commissariat d'Avignon n'ayant pas transmis à temps sa procuration à la mairie, et qu'il est vraisemblable que d'autres électeurs ayant donné procuration se sont trouvés dans la même situation en raison de défaillance dans l'acheminement, aux bureaux de vote, des procurations établies dans les services de l'hôtel de police d'Avignon. Elle vous demande dans cette perspective d'ordonner aux services de l'Etat dans le Vaucluse et, plus largement, en région PACA de vous transmettre les registres, ce qui permettra d'établir quel est le nombre total de procurations qui n'ont pas été transmises à temps aux bureaux de votes.

⁵ CE, 26 février 2016, *Ministre des finances et des comptes publics c/ Mme ...*, n° 389438, B.

⁶ Voir sur cette exigence la décision du 29 décembre 1989, *Elections municipales de Decize*, n° 108094, p. 282.

Ce grief, et la demande de supplément d’instruction qui l’accompagne, sont voués au rejet.

Il vous est certes arrivé de procéder à des mesures d’instruction – pour lesquelles n’êtes pas tenus par les demandes du requérant, puisqu’il s’agit d’un pouvoir propre du juge – lorsque les éléments produits étaient suffisamment précis et nombreux pour accréditer l’idée d’une défaillance systémique : voyez CE Sect, 8 juin 2009, *Elections municipales de Corbeil-Essonnes*, n° 322236, p. , à propos de la mise en place d’un système organisé de distribution d’argent à des électeurs peu avant ou pendant les deux tours, pour lequel vous avez procédé à une mesure d’instruction ; solution contraire CE, 1^{er} décembre 2010, *Elections régionales des Pays-de-la-Loire*, n°s 337945, 338097, 338260, inédite. C’est la logique de votre décision *Mme CO...* (CE, 26 novembre 2012, n° 354108, p. 394), qui vaut aussi en matière électorale. Tel n’est pas le cas ici, Mme X... ne faisant état que de sa situation personnelle, laquelle n’est en outre pas certaine puisqu’elle produit, pour se plaindre de ce qu’elle a été empêchée de voter au second tour, la procuration qu’elle avait fait établir pour le premier tour.

Par ces motifs, nous concluons au rejet des trois protestations. Nous estimons qu’il n’y a pas lieu d’infliger aux requérants une amende pour recours abusif, comme le demande M. Mariani qui n’est en tout état de cause pas recevable à vous faire cette demande, s’agissant d’un pouvoir propre du juge, ni de faire droit aux conclusions présentées par les parties au titre de l’article L.761-1 du code de justice administrative, comme il est de coutume dans les litiges électoraux.