

CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS MUNICIPALES (2020) : DÉROULEMENT ET FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

par Philippe Bluteau

Avocat associé, Cabinet Oppidum Avocats

Les irrégularités commises par les candidats à une élection politique pendant la campagne qui précède des opérations électorales sont susceptibles de vicier ces dernières, contraignant le juge électoral à annuler le scrutin lorsque ces irrégularités ont pu avoir une influence déterminante sur les résultats. Les élections municipales de mars et juin 2020, tenues dans le contexte si particulier d'une pandémie, ont été l'occasion pour le Conseil d'État d'affiner encore sa jurisprudence dans ce domaine.

■ Reproduction du drapeau tricolore :

CE 14 avril 2021, Élections municipales de Boissy-le-Repos (Marne)¹ et CE 19 mai 2021, Élections municipales d'Oppède (Vaucluse)²

L'article R. 27 du code électoral interdit «sur les affiches et circulaires ayant un but ou un caractère électoral, l'utilisation de l'emblème national ainsi que la juxtaposition des trois couleurs: bleu, blanc et rouge dès lors qu'elle est de nature à entretenir la confusion avec l'emblème national, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique». Le Conseil d'État considère que ces dispositions «visent à empêcher les candidats à une élection de donner à leur matériel de propagande un caractère institutionnel»³. Les décisions dans lesquelles le juge électoral annule des opérations électorales pour ce motif sont rares, mais ne sont pas inexistantes. L'annulation peut être envisagée dès lors que l'utilisation de l'emblème national a exercé sur les électeurs une influence s'avérant décisive pour les résultats du scrutin. Tel fut le cas, par le passé, d'une élection acquise par une seule voix d'avance entre deux listes, après la distribution d'une centaine de tracts comportant une Marianne bleu, blanc, rouge pendant la campagne électorale⁴. Dans le cadre des élections municipales qui se sont tenues en mars 2020 à Boissy-le-Repos, le Conseil d'État a fait application de cette même règle. En présence d'une circulaire des candidats victorieux qui comportait une photographie les représentant

posant devant l'entrée de la mairie, surplombés de deux drapeaux français fixés par un porte-drapeaux sous forme d'écusson tricolore apposé sur la façade, le juge constate la violation de l'article R. 27 et, compte tenu du faible écart, de neuf voix, entre les candidats élus et les candidats battus, prononce l'annulation du scrutin. Un mois plus tard, saisi du cas des élections s'étant déroulées à Oppède (Vaucluse), le Conseil d'État a affiné son raisonnement, en l'appliquant non seulement à une circulaire électorale mais également aux autres supports de propagande.

D'une part, la circulaire électorale de la liste victorieuse comportait dans son coin supérieur gauche, en cartouche, un logo de forme carrée revêtue de la mention «Élections municipales 2020», reproduisant un profil de Marianne sur fond bleu en tout point identique à la marque de l'État et faisant apparaître, dans son coin supérieur droit, une portion de forme triangulaire du drapeau tricolore. La violation de l'article R. 27 était patente.

D'autre part, pour le Conseil d'État, «si les dispositions de l'article R. 27 du code électoral ne sont applicables qu'aux affiches et circulaires, l'utilisation des trois couleurs nationales sur les autres documents de propagande électorale ne doit pas constituer un moyen de pression qui serait susceptible d'altérer la sincérité du scrutin». Or en l'espèce le même logo que celui figurant sur la circulaire électorale de la liste victorieuse a été utilisé sur l'enveloppe contenant la circulaire électorale, ainsi que sur plusieurs documents de propagande en forme de tracts publiés notamment sur le compte Facebook de cette liste et sur une photographie des candidats figurant sur leur page d'accueil. Pour le Conseil d'État, dans les circonstances de l'espèce, l'utilisation des trois couleurs nationales sur ces autres documents de propagande électorale a été de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs. Or l'écart entre les deux listes candidates n'était que de quatre voix (320 contre 316), de sorte que, pour le Conseil d'État, «ces irrégularités ont été en l'espèce de nature à altérer la sincérité du scrutin» et l'annulation de l'élection s'imposait.

■ Déclaration de candidature : CE 14 mai 2021, Élections municipales de Mareuil-lès-Meaux⁵

Constatant que des listes de candidats étaient parfois déposées par des malandrins ayant «abusé de la crédulité de certaines personnes pour leur faire signer une déclaration de candidature en la faisant passer pour un document quelconque»⁶, le législateur a

(1) CE 14 avr 2021, n° 446633, Lebon; AJDA 2021. 829; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(2) CE 19 mai 2021, n° 442678, Lebon; AJDA 2021. 1070; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(3) CE 17 févr. 2015, n° 380893.

(4) TA Melun, 27 juin 2014, n° 1402775, *Élections municipales du Pin*.

(5) CE 14 mai 2021, n° 445497, Lebon; AJDA 2021. 1066; *ibid.* 2351, note H. Rihal; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(6) Rapport n° 4405 de Mme L. Dumont, députée, au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi (n° 3079) relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections, p. 10.

introduit en 2018, à l'article L. 265 du code électoral, l'obligation pour chaque candidat d'apposer, à la suite de sa signature portée sur la déclaration de candidature, la mention manuscrite suivante : «La présente signature marque mon consentement à me porter candidat à l'élection municipale sur la liste menée par [indication des nom et prénoms du candidat tête de liste]»⁷.

Jugeant traditionnellement que «la signature de la déclaration de candidature par chaque candidat de la liste, dans les conditions définies par les dispositions précitées de l'article L. 265 du code électoral, constitue une formalité nécessaire à la validité de cette déclaration»⁸, le Conseil d'État n'a donc eu aucune difficulté à considérer que la nouvelle mention manuscrite à la suite de cette signature constituait, elle aussi, une formalité nécessaire. Dans larrêt rendu le 14 mai 2021, le Conseil d'État précise pour la première fois que «le défaut de signature ou d'une telle mention manuscrite personnellement rédigée par des candidats, même pour un seul d'entre eux, fait en principe obstacle à ce que la liste puisse participer au scrutin organisé pour le renouvellement du conseil municipal et conduit à ce que les votes émis en sa faveur soient déclarés nuls»⁹.

Mais la difficulté particulière posée par cette affaire ne résidait pas dans cette extension à la mention manuscrite du principe déjà dégagé en cas d'absence de signature ; elle portait sur le cas d'un candidat ayant signé lui-même sa déclaration de candidature mais qui n'avait pas pu apposer la mention manuscrite en raison d'un handicap résultant d'un accident vasculaire cérébral, le contrignant à demander à un tiers de porter pour lui ladite mention. Une telle circonstance devait-elle être considérée comme justifiant que la formalité soit méconnue ?

Suivant Saint-Thomas, le Conseil d'État répond en substance : «Nullus tenetur ad impossibile»¹⁰. Pour le juge, la déclaration doit être regardée comme valide «lorsqu'un candidat est atteint d'un handicap permanent ou provisoire faisant obstacle à ce qu'il puisse personnellement porter sa signature ou apposer la mention légalement requise sur sa déclaration de candidature». La Haute juridiction ajoute néanmoins qu'en pareil cas une condition spécifique doit être remplie : le «consentement éclairé» du candidat porteur de ce handicap doit être établi dans le cadre de l'instruction (ce qui était le cas en l'espèce).

■ Utilisation sans droit de logos d'associations : CE 12 avril 2021, Élections municipales de Notre-Dame-de-Bondeville (Seine-Maritime)¹¹

La liste arrivée en tête avait diffusé un document exposant le programme de sa liste, qui comportait une page intitulée «Pour nos partenaires associatifs» sur laquelle étaient reproduits, à la suite des propositions de la candidate en faveur de la vie associative, sur la moitié de la page, les logos en couleur de 36 associations locales. Devant les juges, la tête de liste soutenait que la reproduction de ces logos n'avait qu'un caractère illustratif de la vie associative de la commune et qu'aucun soutien de ces associations n'était revendiqué. Mais le Conseil d'État a considéré que «l'apposition des logos de ces associations, présentées comme des partenaires associatifs sans que leur autorisation n'ait été recueillie, sur une page du programme de la liste de la maire sortante, à la suite de la présentation des propositions consacrées au développement de la vie associative de la commune, était de nature à faire accroire que la liste bénéficiait du soutien de ces associations». Dans ces conditions, la diffusion de ce document est jugée constitutive d'une manœuvre qui, eu égard à un écart de 16 voix – qualifié de «très faible» – entre les deux listes en présence, justifie l'annulation du scrutin.

Certes, le Conseil d'État relève incidemment, dans son arrêt, que le document litigieux a été diffusé «au plus tard le 4 mars 2020», soit au moins onze jours avant l'unique tour de scrutin. Toutefois, la circonstance que les associations concernées disposaient d'un tel

délai, non négligeable, pour contester, si elles le souhaitaient, leur soutien à tel ou tel candidat n'a manifestement pas été suffisante pour l'amener à conclure que la sincérité du scrutin n'avait pas été altérée.

■ Action sociale en période prélectorale : CE 10 mars 2021, Élections municipales de L'Île-Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)¹² et CE 18 août 2021, Élections municipales de Trappes (Yvelines)¹³

Le 10 juin 2020, trois semaines avant le second tour de scrutin, le conseil municipal de L'Île-Saint-Denis décidait que la dotation de solidarité exceptionnelle attribuée à la commune par la métropole du Grand Paris serait consacrée à l'achat et la distribution de chèques alimentaires aux familles des enfants inscrits dans les restaurants scolaires, et dont la valeur serait comprise entre 30 et 100 € en fonction du quotient familial. Cette distribution eut bien lieu, du 24 au 26 juin, soit deux jours avant le scrutin. S'agissait-il, de la part du maire sortant, d'un blâmable opportuniste électoral, constitutif, en droit électoral, d'une manœuvre, ou au contraire d'une impérative réponse à l'urgence sociale ?

Le Conseil d'État a tranché en faveur de la seconde hypothèse, à la faveur de plusieurs arguments. Tout d'abord, rien ne permettait de considérer que la distribution aurait pu être mise en œuvre plus tôt : la séance du conseil municipal du 10 juin était la première depuis la fin du premier confinement imposé par l'épidémie de covid-19 et les chèques, commandés dès le 12 juin, n'avaient été remis à la ville que le 23 juin. Ensuite, les juges relèvent que cette action ponctuelle «s'inscrivait dans le cadre d'autres actions menées par la commune pour venir en aide aux personnes les plus vulnérables du fait de l'épidémie», ce qui contribuait à convaincre que la motivation de la mesure était sociale et non électrale. Par ailleurs, dans cette commune où le taux de pauvreté atteint 31 %, cette mesure s'imposait. Pour le Conseil d'État, elle «répondait à un besoin urgent des familles les plus modestes dont les enfants n'avaient pu se restaurer dans les établissements scolaires pendant la période de confinement». Tout se passe comme si le précepte de Victor Hugo avait déterminé l'arbitrage du juge : dans la lutte contre la misère, «tant que le possible n'est pas fait, le devoir n'est pas rempli»¹⁴. Une telle motivation n'est

(7) Loi n° 2018-51 du 31 janv. 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections.

(8) CE 9 oct. 2002, n° 239940, *Granie d Mazan*, Lebon; AJDA 2003. 150.

(9) CE 14 mai 2021, n° 445497, *Élections municipales et communautaires de Mareuil-lès-Meaux (Seine-et-Marne)*, Lebon; AJDA 2021. 1066; *ibid.* 2351, note H. Rihal; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(10) Thomas d'Aquin, Somme théologique, Question LXII, art. V.

(11) CE 12 avr 2021, n° 445515, *Élections municipales de Notre-Dame-de-Bondeville (Seine-Maritime)*, Lebon; AJDA 2021. 775; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(12) CE 10 mars 2021, n° 445257, *Élections municipales de l'Île-Saint-Denis (Seine-Saint-Denis)*, Lebon; AJDA 2021. 589; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(13) CE 18 août 2021, n° 449592, *Élections municipales de Trappes (Yvelines)*, AJDA 2021. 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils; CE 18 août 2021, n° 449593, inédit (deux espèces).

(14) V. Hugo, Discours sur la misère devant l'Assemblée nationale, 9 juill. 1849.

de surcroît pas inédite, le juge électoral ayant déjà admis que des collectivités locales distribuent des secours justifiés par l'urgence, y compris pendant la campagne électorale (par exemple après le passage d'un cyclone¹⁵).

Enfin, le Conseil d'État relève que si le nombre d'électeurs bénéficiaires de la mesure s'élevait à 252 (soit un nombre supérieur à l'avance de 224 suffrages de la liste menée par le maire sortant sur la principale liste concurrente), seuls 125 électeurs ont effectivement récupéré les chèques alimentaires avant le scrutin.

Dans ces conditions (et même si le message publié par le maire sortant, sur son compte Facebook personnel, se prévalant des dotations obtenues pour financer l'opération est qualifié de «regrettable» par le juge), l'action litigieuse ne pouvait donc pas être regardée comme une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin.

En revanche, dans le cas de l'élection municipale de Trappes, la distribution à la population, pendant le premier confinement, de lots de masques de protection et de kits pédagogiques, dont 800 étaient accompagnés d'une notice d'emploi sur laquelle figuraient les photographies des présidents des deux associations ayant organisé l'opération, a été considérée comme justifiant l'annulation du scrutin acquis par 161 voix d'avance, compte tenu du fait que la photographie de l'un des deux présidents était identique à celle utilisée pour les besoins de sa campagne municipale.

Le Conseil d'État a considéré que même «si ce document ne faisait directement et explicitement référence ni à l'élection municipale, ni à la candidature» du candidat figurant en tête de la liste victorieuse, «la distribution gratuite à la population de ces masques en tissu, associée au nom et à l'image de campagne du candidat, entre les deux tours de scrutin et au cours d'une période où les masques chirurgicaux n'étaient disponibles qu'en faible quantité» a permis d'assurer la promotion de sa candidature¹⁶. En revanche, cette même circonstance ne justifiait, selon le Conseil d'État, ni le rejet du compte de campagne ni l'inéligibilité du candidat, «eu égard à la relative modicité de l'avantage ainsi consenti, qui représente au maximum 7,11 % des dépenses de campagne et 4,6 % du plafond des dépenses autorisées»¹⁷.

■ Bulletin municipal : CE 4 novembre 2020, Élections municipales de Frignicourt (Marne)¹⁸

Fréquemment saisi du grief tiré d'une violation des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, qui dispose qu'«à compter du premier jour du sixième mois précédent le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin», le juge électoral mobilise essentiellement deux indices pour identifier, ou non, une campagne de promotion publicitaire prohibée : sur la forme, la rupture avec la pratique traditionnelle et, sur le fond, le ton valorisant ou polémique du propos, excédant les limites de la communication institutionnelle¹⁹.

Dans le cas du bulletin municipal distribué à Frignicourt, le Conseil d'État constate que la diffusion n'a été assurée que le 9 mars 2020, soit six jours à peine avant le jour de l'unique tour de scrutin, «alors que ses deux précédentes diffusions dataient de février 2016 et septembre 2018». Un tel rythme de parution (23 mois après le début du mandat, puis 30 mois après le premier numéro, puis 18 mois seulement après la deuxième édition) a pu être qualifié par Vincent Villette, rapporteur public, d'«erratique et espacé», rendant «perturbant» le choix d'une publication à une date aussi proche du scrutin²⁰. Le Conseil d'État n'avait-il pas, dans un précédent arrêt, identifié une campagne de promotion publicitaire prohibée dans la diffusion d'un bulletin au seul motif qu'elle avait eu lieu un mois avant le scrutin «après une longue période d'interruption de plus de trois ans et demi»²¹?

Pour autant, dans le cas de Frignicourt, le Conseil d'État ne va pas jusqu'à qualifier le bulletin d'exceptionnel et fait primer le second indice, relatif au contenu du bulletin, sur le premier, relatif à la pratique traditionnelle. Ainsi, le juge retient plusieurs circonstances qui lui permettent d'écartier la violation des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral. L'éditorial du bulletin, signé par le maire qui n'était pas candidat à sa réélection, se bornait à souhaiter «une commune qui continue la gestion maîtrisée, condition d'un dynamisme dans tous les domaines», sans évoquer la candidature de la liste conduite par son successeur ; ce successeur ne faisait pas l'objet d'un traitement particulier dans les dix autres pages du bulletin ; le bulletin traitait de réalisations de la municipalité sans excéder l'objet d'une telle publication, qui est «d'informer les habitants sur la vie de leur commune, sans employer un ton polémique ou dresser un bilan exagérément avantageux de ces réalisations» ; enfin, l'illustration de cette publication par des photographies sur lesquelles figuraient les élus de l'équipe municipale sortante, y compris la tête de liste à cinq reprises, n'excédait pas, par elle-même, les limites de la communication institutionnelle.

■ Prêts par des personnes morales : CE 25 mai 2021, Élections municipales de Villerville (Calvados)²²

Au mois de mars 2020, une association et une société anonyme avaient pris en charge, pour le compte d'une liste candidate à l'élection municipale, huit factures de dépenses électORALES d'un montant total de 1579,25 €. Prenant vraisemblablement conscience qu'une telle prise en charge pouvait méconnaître l'interdiction faite à toute personne morale d'accorder un avantage à un candidat, posée par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral (applicables dans toutes les communes), l'un des candidats a remboursé à l'association et à la société, le 31 août et le 7 septembre 2020 (donc pendant l'instruction du dossier contentieux), les sommes engagées par ces dernières. Toutefois, le remède n'a pas complètement guéri le mal, puisque le Conseil d'État identifie, dans l'ensemble de l'opération, un prêt accordé par ces personnes morales au candidat. Or l'article L. 52-8 du code électoral interdit aux personnes

(15) CE 25 mai 1990, n° 108415.

(16) CE 18 août 2021, n° 449592, AJDA 2021. 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(17) CE 18 août 2021, n° 449593, préc.

(18) CE 4 nov. 2020, n° 440355, *Élections municipales et communautaires de Frignicourt (Marne)*, Lebon; AJDA 2020. 2186; *ibid.* 2021. 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(19) P. Bluteau, Communication institutionnelle: les précautions à prendre en période préélectorale, *Les Cahiers juridiques*, n° 219, 24 avr 2019.

(20) V. Villette, concl. sur CE 4 nov. 2020, n° 440355, *Élections municipales et communautaires de Frignicourt (Marne)*.

(21) CE 21 janv. 2015, n° 382824, *Élections municipales de Montcy-Notre-Dame (Ardennes)*, AJDA 2015. 906; *ibid.* 1846, chron. G. Odinet et L. Dutheillet de Lamothe.

(22) CE 25 mai 2021, n° 445470, *Élections municipales de Villerville (Calvados)*, Lebon; AJDA 2021. 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

morales (autres que les partis et groupements politiques et certains établissements bancaires) d'accorder un prêt à la campagne d'un candidat...

Pour autant, le juge refuse d'annuler l'élection pour ce seul motif, eu égard «notamment à la faiblesse des montants en cause et à l'écart de 103 voix qui sépare le dernier candidat élu de la première candidate non élue, sur 448 suffrages exprimés». Il est remarquable que le Conseil d'État souligne ici la «faiblesse» du montant du prêt en s'en tenant à la seule valeur absolue en € et non au pourcentage des dépenses financées par ce moyen, en l'espèce très élevé (93 %).

Enfin, sur le plan du droit processuel, cette décision revêt un intérêt particulier. Avant de soutenir que certaines mises à disposition consenties par plusieurs personnes morales constituaient des prêts, les protestataires avaient soulevé, dans le délai de recours, le

grief tiré de ce qu'elles constituaient des avantages en nature. Or, si l'interdiction faite aux personnes morales d'octroyer un avantage aux candidats est prévue par la première phrase du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral, l'interdiction d'accorder un prêt n'est, elle, prévue qu'à la deuxième phrase du même alinéa. Le second grief devait-il être, pour ce seul motif, considéré comme distinct du premier, et dès lors tardif, pour avoir été soulevé après l'expiration du délai de recours? Le Conseil d'État répond par la négative. Siamoises, «ces deux critiques participent du même grief relatif au financement de la campagne électorale, en méconnaissance du 2^e alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral».

CONTENTIEUX DES ÉLECTIONS MUNICIPALES (2020): OPÉRATIONS DE VOTE ET ÉLIGIBILITÉ

par Mehdi Yazi-Roman

Adjoint au chef du bureau du droit public général ; direction des affaires juridiques, ville de Paris

Le renouvellement général des conseils municipaux de 2020 – rendez-vous électoral à nul autre pareil –, dont le premier tour de scrutin a été marqué par l'entrée en vigueur progressive et concordante d'un confinement général de la population, a donné lieu à un contentieux électoral local toujours marqué par une certaine innovation d'une échéance l'autre, tant par l'ingéniosité de ses acteurs que le réalisme de son juge.

Après la thématique de la campagne électorale¹, c'est celle du scrutin qui fera ici l'objet d'une analyse des décisions les plus remarquables rendues par le juge administratif.

■CE 4 février 2021, *Élections municipales de Thénac et communautaires de l'agglomération de Saintes (Charente-Maritime)*²

Si l'élection des conseillers municipaux de Thénac a été acquise dès le premier tour de scrutin, l'écart séparant les deux listes principales ne s'élevait qu'à dix voix ; treize bulletins en faveur de la liste du maire sortant, arrivée en seconde position, ayant été déclarés nuls par le bureau de vote.

En effet, ces bulletins ne comportaient pas, en contrariété avec les dispositions du I de l'article L. 273-9 et de l'article R. 117-4 du code électoral, la liste des candidats au siège de conseiller communautaire.

Irréguliers, ces bulletins avaient été adressés avec la propagande électorale aux électeurs, lesquels avaient choisi de les utiliser le jour du vote par préférence aux bulletins dûment corrigés mis à leur disposition tant via un nouvel envoi postal à domicile que sur la table de décharge.

Or, compte tenu de la faiblesse de l'écart de voix, cette irrégularité affectait très directement le résultat des opérations électorales. Restait à savoir si le juge de l'élection devait prendre en considération ce fait, non frauduleux, pour les annuler.

Au cas particulier, le Conseil d'État juge que, si c'est à bon droit que le bureau de vote a déclaré nuls les bulletins litigieux, il y a toutefois lieu d'annuler les opérations électorales en ce que le vote des élec-

teurs qui les ont utilisés a été «privé de portée utile» et que cette irrégularité altère nécessairement la sincérité du scrutin, puisque si des bulletins réguliers avaient été utilisés, le résultat des élections s'en serait trouvé inversé.

Ce cas de figure – rarissime – doit donc être rapproché de la décision *Élections municipales de Marmande*³, selon laquelle le juge peut annuler l'ensemble des opérations électorales lorsque les résultats d'une élection ont été faussés du fait d'un vice de forme – absence de mention de la nationalité des candidats étrangers – privant de «portée utile» l'expression du suffrage des électeurs en ne permettant pas à une liste d'être représentée au conseil municipal d'une commune de plus de 3 500 habitants alors qu'elle a pourtant recueilli plus de 5 % des voix».

(1) P. Bluteau, Contentieux des élections municipales (2020): Déroulement et financement de la campagne électorale, AJCT 2022. 33.

(2) CE 4 févr. 2021, n° 443446, Lebon; AJDA 2021. 301; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils

(3) CE 15 sept. 2004, n° 260716, Lebon; AJDA 2004. 2401, note B. Maligner.

■CE 7 avril 2021, *Élections municipales de Niederhausbergen (Bas-Rhin)*⁴

Cette affaire posait des difficultés beaucoup plus «classiques» que le cas Thénac, mais pour une raison inédite : l'imparfait exercice de la faculté d'ajouter deux candidats supplémentaires par rapport au nombre de sièges à pourvoir sur la liste des candidats aux fonctions de conseiller municipal des communes de plus de 1 000 habitants, prévue par la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 et codifiée à l'article L. 260 du code électoral. En résumé, la liste «Mieux vivre Nieder» avait déclaré en préfecture une liste de 21 noms et soumis, inexplicablement, seulement 19 noms au suffrage des électeurs.

Par conséquent, l'ensemble des 333 bulletins dépouillés en faveur de cette liste ont été déclarés nuls par le bureau de vote, comme affectés d'une modification prohibée par rapport à la liste déposée en préfecture. La question ainsi posée au tribunal administratif de Strasbourg était donc de savoir si, pour valider la décision du bureau de vote, cette modification résultait d'une manœuvre⁵ ou n'avait pas permis aux électeurs de formuler un choix suffisamment clair et informé⁶. La réponse des premiers juges, négative, est ici confirmée en appel. Les suffrages apportés au moyen des bulletins incomplets auraient dû être pris en compte dans la répartition des sièges et le résultat de l'élection ne pouvait qu'être réformé.

L'omission des deux noms des candidats surnuméraires résultait en effet d'une erreur matérielle et, en l'absence de ces mentions, les électeurs de la commune avaient néanmoins pu émettre, au moyen des bulletins litigieux, un vote contenant une désignation suffisante de la liste, le nombre de candidats figurant sur les bulletins de vote étant d'ailleurs identique à celui des sièges à pourvoir⁷.

Si les juges d'appel n'avaient pas suivi le rapporteur public, les opérations électorales auraient vraisemblablement dû être annulées du fait de la méconnaissance de l'expression du vote d'une part substantielle de l'électorat, représentant ici 40 % des suffrages exprimés.

C'est donc à bon droit que le tribunal administratif avait annulé l'élection des quatre derniers candidats

de la liste «Réussir pour Niederhausbergen» (484 voix) et proclamé élus les quatre premiers candidats de la liste «Mieux vivre Nieder».

■CE 30 novembre 2020, *Élections municipales de Donchery (Ardennes)*⁸

La circulaire du 16 janvier 2020 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct prévoit que «les bulletins remis directement par les candidats ou leurs représentants dûment habilités à cet effet la veille ou le jour du scrutin doivent respecter strictement les dimensions précisées par l'article R. 30 [art. R. 55] [du code électoral], soit [...] 148 x 210 millimètres au format paysage pour les listes comportant de cinq à trente et un noms ; 210 x 297 millimètres au format paysage pour les listes comportant plus de 31 noms. Pendant le scrutin, les bulletins de vote déposés par les candidats [...] sont placés sous la responsabilité du président du bureau de vote»⁹.

C'est certainement forts de cette «responsabilité» que le maire de la commune de Donchery (2 115 hab.) et son adjointe ont, en leur qualité de présidents des deux bureaux de vote, décidé de refuser, le 15 mars 2020, quelques minutes avant l'ouverture du premier tour de scrutin, les bulletins de vote de la liste «Un nouveau souffle pour Donchery» leur étant alors présentés.

Le motif : leur format (105 x 148 mm), plus petit que la norme, ne respecterait pas, selon eux, le format réglementaire de 148 x 210 millimètres fixé à l'article R. 30 du code électoral pour les listes de cinq à trente et un noms.

Les praticiens du droit électoral sauront gré auxdits élus pour ce rappel effectué par le conseil d'État, aux éclairantes conclusions de Romain Victor, rendu nécessaire par leur décision, qualifiée d'«atteinte grave à la liberté et à la sincérité du scrutin qui justifie l'annulation des opérations électorales».

En l'espèce, l'excès de pouvoir était doublement constitué : les bulletins de vote d'un format irrégulier présentés par la liste «Un nouveau souffle pour Donchery» au maire, agent électoral de l'État, le 13 mars 2020, n'avaient pas été refusés ; à contrario, les nouveaux bulletins directement remis aux présidents des bureaux de vote le jour du scrutin, au format réglementaire cette fois, l'ont été.

Le pourvoi formé par les élus à l'encontre du jugement du tribunal administratif ayant annulé les opérations électorales s'étant déroulées à Donchery est ainsi rejeté car les présidents des bureaux de vote ne tenaient daucune disposition du code électoral le pouvoir de refuser de mettre à la disposition des électeurs l'une comme l'autre de ces séries de bulletins de vote.

Deux décisions peuvent être citées pour remettre cette espèce en perspective, outre un cas très voisin, resté inédit au Lebon¹⁰, car la solution est ancienne¹¹.

D'une part, le fait que plusieurs bulletins respectant les prescriptions du code électoral, mais présentant une taille différente conduisant à les plier différemment pour les introduire dans l'enveloppe, n'est pas de nature à entraîner, en l'absence de manœuvres, l'irrégularité du scrutin¹². D'autre part, plus récemment, n'auraient pas dû être annulés au moment du dépouillement et doivent être réintégrés dans le résultat du scrutin, sept des vingt-six bulletins de vote au seul motif que leur format était de 148 x 210 mm au lieu du format réglementaire de 210 x 297 mm en application de l'article R. 66-2 du code électoral¹³. La raison était à rechercher dans le fait – ici encore non malicieux – de l'impression dans un format non conforme de versions numérisées de bulletins réglementaires.

■CE 7 avril 2021, *Élections municipales de Lorry-lès-Metz et communautaires de Metz Métropole (Moselle)*¹⁴

Le code électoral prévoit des inéligibilités aux fonctions de conseiller municipal à raison de la profession exercée moins de six mois avant les élections.

(4) CE 7 avr 2021, n° 445436, Lebon; AJDA 2021. 767; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(5) CE 2 mai 1973, n° 83662, *Élections municipales de Cannes*, Lebon.

(6) CE 6 juill. 2009, n° 322223, *Élections municipales de Saint-Laurent-du-Maroni (Guyane)*, Lebon; AJDA 2009. 1398.

(7) CE 22 mai 2015, n° 380828, *Élections municipales de Guégon (Morbihan)*, Lebon; AJDA 2015. 1672; *ibid.* 1846, chron. G. Odinet et L. Dutheillet de Lamothé; AJCT 2015. 450, pratique M. Yazi-Roman.

(8) CE 30 nov. 2020, n° 441891, Lebon; AJDA 2020. 2350; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(9) Circ. du ministre de l'Intérieur du 16 janv. 2020 relative au déroulement des opérations électorales lors des élections au suffrage universel direct [INTA2000661J] (pt 7.1 «Table de décharge», p. 11).

(10) CE 17 déc. 2008, n° 317293, AJDA 2009. 1302, chron. S.-J. Lieber et D. Botteghi.

(11) CE 20 avr 1966, n° 67218, *Élections municipales de Lantosque*.

(12) CE 6 déc. 1967, n° 67876, *Élections municipales de Magnanville*, Lebon; CE 14 mars 1984, n° 52658, *Élections municipales de la Perrière*, Lebon; CE 29 juill. 2002, n° 239718, *Élections municipales de Sainte-Maxime*, Lebon; AJDA 2002. 756.

(13) CE 10 déc. 2014, n° 382061, *Élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger Circonscription d'Afrique occidentale*, Lebon; AJDA 2015. 20.

(14) CE 7 avr 2021, n° 446448, Lebon; AJDA 2021. 771.

Tel est le cas des directeurs et chefs de cabinet des régions et départements, de la collectivité de Corse, des collectivités de Guyane et de Martinique, ou de leurs établissements publics¹⁵ ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

Toutefois, cette inéligibilité n'est applicable qu'aux dirigeants de cabinet ayant reçu une délégation de signature du président de l'assemblée délibérante¹⁶.

En l'espèce, un des candidats au conseil municipal de Lorry-lès-Metz cumulait régulièrement les fonctions de directeur adjoint et de chef de cabinet du président du conseil départemental de Moselle. Mais il ne disposait plus, depuis plus de six mois, d'une délégation de signature. Celle-ci lui avait effectivement été retirée en temps utile ; il était donc redevenu éligible.

Rappelons que, de façon générale – c'est-à-dire hormis les dirigeants de cabinet –, le Conseil d'État ne juge pas que la délégation de signature «fasse» le cadre, c'est-à-dire estime que les fonctions d'encadrement peuvent tout à fait être caractérisées sans pour autant que l'agent ne bénéficie d'une délégation de signature, et emporter son inéligibilité¹⁷.

■CE 21 juin 2021, *Élections municipales de Grimaud (Var)*¹⁸

Le président de l'association syndicale libre gérant depuis près de quarante ans le port de plaisance était-il éligible aux fonctions de conseiller municipal de la commune sur les rives de laquelle ses quais sont élevés ?

La réponse, négative, n'était pas douteuse ; elle est confirmée sans hésitation par le Conseil d'État.

En effet, une solution similaire avait déjà été trouvée 25 ans plus tôt dans l'affaire du Yacht Club d'Antibes¹⁹. Il s'agissait alors du président-directeur général de la société gérant le bassin du port de plaisance, qualifiable d'entrepreneur de services municipaux au sens du 6° de l'article L. 231 du code électoral et par conséquent inéligible.

L'inéligibilité concerne ainsi tout dirigeant d'un délégataire de service public communal²⁰.

Cette inéligibilité cesse, par exemple, en cas de transfert de la compétence support du service. Ainsi, est éligible le gérant de la société prestataire du service communal de ramassage scolaire, entre-temps transféré à un EPCI²¹.

En cas d'annulation pour inéligibilité, le suivant de liste est directement proclamé élu par le juge conformément à l'article L. 270 du code électoral, sauf lorsqu'il s'agit du candidat tête de liste. En pareil cas, les opérations électorales doivent être annulées en raison de l'altération de la sincérité du scrutin²².

■CE 9 juin 2021, *Élections municipales de Saint-Pierre-du-Vauvray (Eure)*²³

L'élection du maire et des adjoints, couronnant l'élection des conseillers municipaux, participe du contentieux électoral, même si elle n'est pas régie par le code électoral, mais par le code général des collectivités territoriales²⁴.

Notons d'ailleurs qu'il est d'ordre public que le conseil municipal ne peut élire aux fonctions de maire ou d'adjoint qu'un conseiller municipal²⁵.

Au cas particulier, les faits sont simples, mais inédits du fait de la «suspension» du processus des municipales de 2020, entre les

mois de mars et de mai. Sans attendre la première réunion du conseil municipal à l'issue du premier confinement, la nouvelle municipalité a publié, ou plutôt proclamé, sur internet, fort d'une victoire remportée le 15 mars, l'identité et l'ordre du tableau des conseillers soumis au prochain vote des nouveaux élus, fin mai ; ce que la nouvelle opposition municipale a voulu qualifier de «fraude» au sens des dispositions de l'article L. 118-4 du code électoral, avec pour conséquence potentielle l'inéligibilité des candidats ayant «accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin» organisé pour l'élection du maire et des adjoints.

Suivant résolument sa rapporteure publique, le Conseil d'État juge à fin «pédagogique» le moyen tiré de la fraude inopérante s'agissant de l'élection du maire et de la liste des adjoints par le conseil élu. Ces dispositions sont seulement, selon la Haute assemblée, applicables à la désignation des députés, conseillers départementaux, conseillers métropolitains de Lyon, conseillers municipaux et conseillers communautaires, lors d'élections encadrées par le code électoral.

Avec le même succès, Mireille Le Corre a convaincu la formation de jugement qu'en l'espèce, les conclusions tendant à l'inéligibilité, nouvelles en appel, étaient en tout état de cause irrecevables.

En définitive et eu égard à la vocation du bureau municipal, à savoir diriger l'action de la majorité dont il est nécessairement, collectivement et sans surprise issu, la jurisprudence ne doit qu'à l'imagination des requérants de rappeler qu'une maladresse de présentation ne saurait constituer une atteinte à la sincérité de sa constitution et justifier ainsi le prononcé d'une si vigoureuse sanction que l'inéligibilité²⁶.

(15) CE 17 févr. 2015, n° 383073, *Élections municipales de Châtillon-sur-Chalaronne (Ain)*, Lebon; AJDA 2015. 1846, chron. G. Odinet et L. Dutheillet de Lamothe; AJCT 2015. 450, pratique M. Yazi-Roman.

(16) C. élect., art. L. 231, 8°.

(17) CE 1^{er} oct. 2014, n° 383557, *Élections municipales de Cilaos (La Réunion)*, Lebon; AJDA 2014. 1921; *ibid.* 2015. 1846, chron. G. Odinet et L. Dutheillet de Lamothe; AJCT 2015. 81, pratique M. Yazi-Roman; CE 3 déc. 2014, n° 382684, *Élections municipales de Saint-Germain-du-Puy (Cher)*, Lebon; AJDA 2014. 2390; *ibid.* 2015. 1846, chron. G. Odinet et L. Dutheillet de Lamothe; AJCT 2015. 81, pratique M. Yazi-Roman.

(18) CE 21 juin 2021, n° 445346, Lebon; AJDA 2021. 1306; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(19) CE 29 nov. 1996, n° 176974, *Élections municipales d'Antibes*, Lebon.

(20) Par ex., pour le service extérieur des pompes funèbres, CE 10 mai 1996, n° 173747, *Élections au conseil municipal de Vidauban*.

(21) CE 26 avr 1978, n° 07808, *Élections municipales de la Plaine-sur-Mer (Loire-Atlantique)*, Lebon.

(22) CE 10 mai 1996, Vidauban, préc., note 19.

(23) CE 9 juin 2021, n° 445754, Lebon; AJDA 2021. 1243; *ibid.* 2027, chron. C. Malverti et C. Beaufils.

(24) CGCT, art. L. 2122-13.

(25) CE 6 avr 1990, n° 109307, *Élections municipales de Vincly*, Lebon.

(26) CE, ass., 4 juill. 2011, n° 338033, *Élections régionales d'Île-de-France*, Lebon; AJDA 2011. 1353; RFDA 2011. 723, obs. P. Türk.