

ELECTIONS MUNICIPALES 2020

BREVE LEÇON DE CONTENTIEUX ELECTORAL

Comme la plupart des scrutins politiques, les élections municipales de mars 2020 donneront lieu, après la bataille de l'opinion publique, à un débat contentieux. Les candidats doivent être prêts à cet affrontement d'un genre bien particulier, en demande ou en défense.

La contestation juridictionnelle des élections municipales comporte de nombreuses spécificités par rapport aux règles contentieuses classiques. Il s'agit en particulier d'assurer la célérité de l'instance, afin de ne pas troubler interminablement le jeu politique, et de respecter l'expression du suffrage et la légitimité des élus.

Bien qu'en raison de son apparente simplicité, le contentieux électoral ait pu être considéré par certains comme un « *petit contentieux* », un tour d'horizon de cette belle matière s'impose.

Du côté des candidats, un soin particulier doit être apporté à la préparation de leur action (I). Du côté du juge, la procédure lui accorde des pouvoirs considérables, dont il doit user avec prudence (II).

I. L'introduction du recours

Compétence juridictionnelle. Le contrôle de la régularité et de la sincérité du scrutin relève en premier ressort de la compétence du tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le siège du conseil municipal¹.

Qualité pour agir. « *Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif* »². Les mouvements politiques³, les associations⁴ et les communes⁵ ne sont en revanche pas recevables à déposer une protestation contre les opérations électorales.

Forme de la contestation. Elle peut prendre la forme soit d'une *protestation* comportant le nom et la signature de son auteur ainsi que son argumentation factuelle et juridique, à l'instar des recours juridictionnels classiques, soit d'une *réclamation* consignée au procès-verbal des opérations électorales. Cette réclamation doit alors être signée et contenir clairement une demande d'annulation des opérations⁶. Une simple critique formulée au procès-verbal de l'élection ne mettant pas formellement en cause la validité de l'élection pourra être regardée comme une observation et non comme une réclamation⁷. La réclamation est transmise au tribunal administratif par le préfet⁸.

¹ Article R. 312-9 du code de justice administrative.

² Article L. 248 du code électoral.

³ CE, 17 octobre 1986, *Association Les Verts*, n° 70266 et 70386, Rec. p. 233.

⁴ CE, 29 juillet 1998, *Association pour la protection des animaux sauvages et du patrimoine naturel*, n° 195094.

⁵ CE, 17 janvier 1990, n° 108452.

⁶ CE, 9 octobre 2002, *Élections municipales de Goyave*, n° 235362.

⁷ CE, 18 décembre 1903, *Élections d'Alger*, Rec. p. 810 ; CE, 6 décembre 1989, *Élections municipales de Nozières*, n° 107847, Rec. T. 798.

⁸ Article R. 119 du code électoral.

Délais de recours. Afin de ne pas perturber trop longtemps le fonctionnement des organes politiques, les délais prévus en la matière sont particulièrement brefs ; il convient donc d'y être très attentif. Les protestations ne sont recevables que si elles sont formées dans les cinq jours suivant la proclamation des résultats⁹, qui a généralement lieu le jour des opérations de vote. Le respect de ce délai s'apprécie à la date de la réception de la protestation et non à celle de son expédition¹⁰, les requêtes pouvant être déposées soit au greffe du tribunal administratif, soit à la préfecture ou sous-préfecture¹¹.

En ce qui concerne les élections à deux tours, un délai spécifique court à compter de chacun d'entre eux. Ainsi, à l'occasion d'un recours dirigé contre un second tour, le juge rejette les moyens mettant en cause les résultats du premier tour au motif qu'ils n'ont pas été attaqués dans les délais¹². Il est toutefois possible d'invoquer, au soutien de conclusions dirigées contre les résultats du second tour d'un scrutin, des irrégularités ayant affecté les opérations électorales du premier tour, à l'issue duquel aucun candidat n'a été proclamé élu, dès lors que les résultats du second tour ont pu en être affectés¹³.

Contenu de la contestation. La requête doit être rédigée avec précision, de préférence par un avocat aux Conseils ou un avocat, et présenter le plus tôt possible une argumentation complète. En effet, les « *griefs nouveaux* » invoqués après l'expiration du délai de recours sont irrecevables. La jurisprudence administrative s'est durcie au fil du temps en distinguant de plus en plus finement les griefs les uns des autres, provoquant ainsi un resserrement des conditions de recevabilité¹⁴. Seuls les griefs d'ordre public peuvent être invoqués à tout moment de la procédure (liés par exemple à la convocation tardive des électeurs¹⁵, à l'inéligibilité d'un candidat¹⁶ ou encore à l'application d'un mode de scrutin erroné¹⁷).

Les demandes du requérant doivent également être soigneusement rédigées car, conformément à la règle classique prohibant l'*ultra petita*, le tribunal est tenu de statuer dans la limite des conclusions et moyens présentés dans la protestation¹⁸. Il est vrai que le juge électoral s'accorde une assez grande liberté vis-à-vis des écritures des parties¹⁹. Cependant, afin de limiter la part d'aléa de ce genre de contentieux, il importe de faire preuve de précision.

⁹ Article R. 119 du code électoral.

¹⁰ CE, 27 février 1885, *Élections de Pretin*, Rec. p. 241 ; CE, 27 novembre 1989, *Élections municipales de Valavoine*, n° 108540.

¹¹ CE, 28 décembre 2001, *Élections municipales d'Entre-deux-Monts*, n° 235784, Rec. T. 974.

¹² CE, 26 mai 1978, *Élections municipales de Metz*, n° 08634, Rec. p. 218 : des protestataires qui n'ont pas attaqué dans les délais les résultats du premier tour de scrutin ne sont pas recevables, à l'occasion d'une protestation contre les résultats du second tour, à invoquer un grief tiré de la prétendue irrégularité d'un candidat qui n'a pas été admis à se présenter au second tour.

¹³ CE, 29 décembre 2014, *Élections municipales de la Croix-Valmer*, n° 383127.

¹⁴ CE, 15 juin 2009, *Élections des conseillers municipaux de Vienne*, n° 321873 : le grief selon lequel un candidat se serait publiquement et abusivement prévalu, après la constitution des listes électorales, de l'appartenance au MoDem de l'une de ses colistières est distinct des autres griefs relatifs au déroulement de la campagne présentés dans sa requête introductive d'instance ; il est rejeté dans la mesure où il est soulevé après l'expiration du délai de recours de cinq jours.

¹⁵ CE, 26 juin 2015, *Élections municipales de Camopi*, n° 388409.

¹⁶ CE, 16 février 1972, *Élections municipales de Monfaucon*, n° 83672.

¹⁷ CE, sect., 13 mars 1936, *Élections municipales de Désertines*, n° 49753.

¹⁸ CE, 10 avril 2009, *Élections municipales de Vallerauque*, n° 317579 : le juge de l'élection ne peut, dès lors que la protestation dont il est saisi est dirigée contre l'élection d'une seule personne au premier tour, annuler l'ensemble des opérations électorales d'une commune de moins de 1000 habitants, quand bien même le grief qu'il retient pour annuler l'élection de la personne visée par la protestation aurait été de nature à justifier l'annulation de l'ensemble des opérations électorales.

¹⁹ CE, 20 février 2015, *Élections municipales de Saint-André-de-Cubzac*, n° 385408 : le tribunal administratif, saisi d'une protestation lui demandant de prononcer la nullité des suffrages de l'une des listes est nécessairement, et à tout le moins, saisi de conclusions tendant à l'annulation de l'élection des candidats élus de cette liste ; dès lors, il lui appartient, s'il juge que l'irrégularité commise est de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin, de prononcer, eu égard au mode de scrutin applicable dans les communes de plus de 1 000 habitants, l'annulation de l'ensemble des opérations

Conformément au droit commun, la charge de la preuve des griefs invoqués repose en principe sur le demandeur. La règle s'inverse néanmoins lorsque l'éligibilité d'un candidat élu est contestée au motif pris de ce qu'il n'était pas inscrit au rôle des contributions directes²⁰ ou sur une liste électorale²¹ et ne pouvait l'être : c'est alors au candidat de prouver son éligibilité. Par ailleurs, le juge possède des pouvoirs d'instruction qui lui permettent de forger sa conviction, à l'instar du contentieux administratif classique.

Les candidats élus dont l'élection est contestée ont intérêt à présenter leur défense devant le tribunal saisi.

II. Les pouvoirs du juge

Délais de jugement. Toujours dans l'objectif d'assurer la célérité de l'instance et la continuité de la vie politique, le juge électoral est soumis à des contraintes temporelles fortes. En matière d'élections municipales, le tribunal administratif doit statuer dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe²². En cas de méconnaissance de ce délai, le tribunal est dessaisi au profit du Conseil d'État, qui statue alors en premier et dernier ressort²³.

Le délai peut toutefois être prorogé si la réponse à la protestation implique de statuer sur une question préjudicielle, le plus souvent liée à une question d'état des personnes²⁴. Lorsque le tribunal est saisi de la contestation d'une élection pour laquelle le montant des dépenses électorales est plafonné, ce qui est le cas des élections municipales dans les communes de 9 000 habitants et plus, il sursoit à statuer jusqu'à la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ; le délai de trois mois dans lequel le tribunal administratif doit se prononcer court alors à partir de la date de réception de la décision de la CNCCFP²⁵.

Afin de permettre au juge d'adopter une décision rapide, le défendeur à l'action se voit également imposer des délais sévères : il doit produire ses écritures en défense dans les cinq jours à compter de la notification du recours. Les candidats proclamés élus à l'issue du scrutin doivent donc se tenir prêts.

Contrôle de la moralité de l'élection. Le juge contrôle d'abord le respect du libre choix des électeurs en déjouant les manœuvres, fraudes ou pressions destinées à fausser le résultat électoral. Il contrôle également le respect de l'égalité entre les candidats, qui peut être mis à mal par l'utilisation par un candidat de moyens du service public mis à sa disposition dans le cadre de ses fonctions électives ou administratives. Son contrôle porte enfin sur la loyauté de la compétition électorale : il réprovoque ainsi les propos injurieux ou diffamatoires²⁶.

électorales, quand bien même une telle annulation n'est pas demandée par les protestataires ; CE, 10 juin 2015, *Élections municipales de Michelbach-le-Bas*, n° 383585 : le déploiement d'une banderole partisane en centre-ville constitue, compte tenu du faible écart de voix entre les candidats, une irrégularité de nature à vicier les résultats du scrutin ; cette irrégularité justifie l'annulation de l'ensemble des élections municipales dans la mesure où le juge n'est pas à même de déterminer quelles sont les élections indues.

²⁰ Article L. 228, alinéa 2, du code électoral.

²¹ Article L. 194 et L. 339 du code électoral.

²² Article R. 120 du code électoral.

²³ Article R. 117 du code électoral ; CE, 5 février 1990, *Copel*, n° 102920, Rec. T. 801.

²⁴ Article R. 122 du code électoral.

²⁵ Article R. 120 du code électoral.

²⁶ CE, sect., 8 juin 2009, *Élections municipales d'Aix-en-Provence*, n° 321974 : annulation des opérations électorales contestées en raison du caractère exceptionnellement violent des attaques dirigées contre un candidat et les membres de sa liste qui, compte tenu de leur retentissement d'ensemble, de l'écart réduit des voix séparant les listes arrivées en

Toutefois, le contentieux électoral n'est pas formaliste et l'issue du procès fait à une élection dépend étroitement de l'écart de voix entre les candidats. La jurisprudence considère en général que la zone sensible se situe en dessous du seuil de 5% des suffrages exprimés.

Pouvoir d'annulation. Le juge peut annuler soit l'élection d'un ou de plusieurs candidats, notamment lorsque le candidat proclamé élu se trouve dans une situation d'inéligibilité ou d'incompatibilité avec une autre fonction, soit les opérations électorales dans leur ensemble, ce qui est le cas le plus fréquent, lorsqu'une fraude ou une manœuvre est de nature à fausser les résultats du scrutin ou à en altérer la sincérité. Le juge apprécie *in concreto* la régularité et la sincérité du scrutin. A cette fin, il recourt au critère du différentiel de voix entre les candidats mais aussi à la gravité du caractère et des effets de l'irrégularité constatée. Il dispose par ailleurs d'un original pouvoir d'annulation par voie de conséquence : il peut annuler le second tour d'un scrutin lorsque le premier tour a été annulé dans son ensemble²⁷ ou que le second tour a été organisé pour l'élection d'un nombre de conseillers supérieur à celui des sièges à pourvoir, en raison notamment des rectifications apportées aux résultats du premier tour²⁸.

L'annulation définitive de l'opération électorale contestée entraîne en principe la convocation des électeurs pour de nouvelles élections²⁹ dans un délai de deux mois³⁰. Par exception, l'annulation de l'élection dans une commune de 3 500 habitants et plus d'un conseiller municipal inéligible entraîne la proclamation du candidat de la même liste venant immédiatement à la suite du dernier élu³¹. Si l'élection de tous les membres du conseil municipal est annulée de manière définitive, le préfet nomme une délégation spéciale dans les huit jours aux fins de remplir ses fonctions³². La théorie du fonctionnaire de fait empêche l'annulation des actes pris par les autorités élues avant l'annulation de leur élection du seul fait de cette annulation³³.

Pouvoir de rectification. Le juge peut aussi réformer voire inverser les résultats, quitte à proclamer l'élection de candidats différents de ceux initialement déclarés vainqueurs. Il n'utilise cependant de ce pouvoir considérable, démesuré selon certains, que lorsque les irrégularités ont eu une incidence sur les résultats de l'élection et qu'il peut apprécier précisément ces incidences³⁴. Cela se produit notamment en cas de protestation portant sur la validité de certains bulletins de vote³⁵.

De manière générale, le juge tend à éviter la réformation et l'annulation partielle des résultats de l'élection. Afin de garantir une expression sincère du corps électoral, il préfère prononcer l'annulation totale des résultats, ce qui ouvre la voie à la tenue de nouvelles élections. Les requérants doivent donc se montrer prudents car, en remettant en cause l'élection de candidats concurrents, ils pourraient subir par ricochet l'annulation de leur propre élection.

tête et en l'absence d'éléments permettant au Conseil d'État d'en mesurer les conséquences sur la répartition des suffrages, a été de nature à fausser les résultats du scrutin.

²⁷ CE, 18 avril 1989, *Élections cantonales de Tourcoing-Nord*, Rec. T. 696

²⁸ CE, 22 décembre 1972, *Élections municipales de Saint-Eulalie-d'Ans*, Rec. T. 1109

²⁹ CE, 7 janvier 1991, *Élections municipales de Poncin*, n° 120381, Rec. T. 959

³⁰ Article L. 251 du code électoral.

³¹ Article L. 270 du code électoral.

³² Articles L. 2121-35 et L. 2121-36 du code général des collectivités territoriales.

³³ CE, 10 décembre 1910, *Élections municipales de Muides*, Rec. p. 1063.

³⁴ CE, 20 février 2002, *Élections municipales de Saint-Elie*, n° 235473, Rec. T. 755.

³⁵ CE, 3 février 2009, *Élections municipales de Gouilles*, n° 317973.

Pouvoirs spéciaux liés à la lutte contre la fraude électorale. Après avoir prononcé une annulation, le juge peut décider que, pour les nouvelles élections qui en résultent, la présidence d'un ou de plusieurs bureaux de vote sera assurée par une personne désignée par le président du tribunal judiciaire³⁶. La loi fait également obligation au juge d'initier la répression pénale contre les fraudeurs en communiquant au procureur de la République compétent le dossier lorsqu'il retient des faits de fraude électorale³⁷.

Voies de recours – l'appel. Le jugement du tribunal administratif peut faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'État, ouvert au préfet, au ministre de l'intérieur et aux parties intéressées³⁸. La compétence d'appel de la juridiction suprême doit bien entendu être soulignée ; elle résulte, là encore, de la nécessité de purger rapidement le scrutin de ses vices. L'appel doit être interjeté dans le mois suivant la notification du jugement³⁹. Il peut être déposé à la sous-préfecture, à la préfecture ou au Conseil d'État.

L'introduction de l'appel, de préférence par un avocat aux Conseils, a pour effet de suspendre l'exécution du jugement, de sorte que les candidats dont l'élection a été annulée restent en fonction jusqu'à la décision finale. Une telle dérogation aux règles du contentieux administratif classique vise bien entendu à assurer la stabilité des organes élus et la dignité du scrutin.

Les griefs nouveaux sont irrecevables en appel, même s'ils sont repris de protestations présentées par d'autres parties qui n'ont pas fait appel⁴⁰. Le Conseil d'État statue dans un délai de six mois⁴¹. En cas d'annulation du jugement, il règle l'affaire au fond.

Enfin, toujours dans le cadre de la lutte contre la fraude électorale, si l'annulation est prononcée pour manœuvres dans l'établissement de la liste électorale ou irrégularité dans le déroulement du scrutin, le juge peut décider, malgré l'effet suspensif de l'appel, de suspendre le mandat de celui ou de ceux dont l'élection a été annulée⁴². Le Conseil d'État doit alors se prononcer dans un délai de trois mois.

En définitive, le contentieux devant le juge administratif constitue une voie rapide, efficace et pragmatique pour remédier aux irrégularités d'un scrutin. Dans l'optique d'un tel affrontement, les candidats doivent se montrer vigilants et réactifs. Ils pourront alors répondre à cette question : convaincre les électeurs, est-ce aussi convaincre les juges ?

François-Henri BRIARD

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Cabinet BRIARD

³⁶ Article L. 118-1 du code électoral.

³⁷ Article L. 117-1 du code électoral.

³⁸ Article L. 250 du code électoral.

³⁹ Article R. 123 du code électoral.

⁴⁰ CE, 18 janvier 1984, *Élections municipales de Pantin*, n° 52236.

⁴¹ Article L. 250-1 du code électoral.

⁴² Article L. 250-1 du code électoral.