

Recours contre les élections municipales : la course contre la montre !

Qui peut contester l'élection ?

Selon l'article L.248 du Code électoral, les élections municipales peuvent être contestées par **tout électeur** de la commune, **toute personne éligible**^[1] dans la commune ainsi que **le Préfet**. Cette liste est limitative, et ont ainsi été jugés irrecevables les recours formés par un syndicat de salariés^[2] ou par un parti politique^[3].

Dans quels délais ?

La juridiction compétente est le tribunal administratif dans le ressort^[4] duquel se trouve la commune dont l'élection au conseil municipal est contestée^[5]. Pour saisir le tribunal, conformément à l'article R.119 du Code électoral, il est possible de :

- Soit demander la consignation d'une réclamation au procès-verbal du scrutin le jour même du scrutin ;
- Soit déposer sa protestation à la sous-préfecture ou à la préfecture au plus tard à 18 heures le cinquième jour qui suit l'élection, c'est-à-dire **le vendredi 20 mars 2020 à 18 heures** pour une élection au premier tour, ou **le vendredi 27 mars 2020 à 18 heures** pour une élection au second tour.
- Soit déposer directement son recours au greffe du tribunal administratif dans le même délai que celui pour le dépôt en sous-préfecture ou préfecture.

Dans les deux premiers cas, c'est le préfet qui fait enregistrer les réclamations au greffe du tribunal administratif.

Comment transmettre la protestation ?

S'agissant du dépôt au tribunal, il peut se faire directement au greffe, ou en utilisant le site Télérecours^[6]. S'agissant

du dépôt en préfecture, outre les traditionnels dépôt direct ou envoi postal^[7], le Conseil d'État, en raison des délais extrêmement courts^[8], a reconnu la possibilité d'adresser la protestation par voie de courrier électronique, sous réserve toutefois que la personne contestant le scrutin confirme par un courrier au tribunal administratif en être l'auteur^[9].

Comment présenter sa requête ?

La requête doit impérativement être signée par le requérant^[10] et comporter ses nom, prénom, et domicile de manière à l'identifier précisément. La protestation doit demander l'annulation du scrutin et formuler des griefs précis mettant en cause sa validité. Ainsi, est irrecevable une protestation contenant de simples observations ou des demandes qui n'induisent pas une remise en cause des résultats^[11].

Quels arguments soulever ?

En contentieux électoral, sont soulevés, non pas des « moyens », mais des « griefs », cette différence sémantique traduisant une réelle (et double) spécificité par rapport au contentieux traditionnel devant le juge administratif.

Premièrement, alors qu'il faut classiquement invoquer une règle de droit et exposer en quoi celle-ci a été violée par l'acte litigieux, le contentieux électoral s'avère plus factuel, plus pragmatique, le protestataire pouvant dénoncer tout fait qui a pu avoir une incidence sur la sincérité des opérations électorales. Dès lors, peuvent évidemment être soulevés des griefs très « juridiques », tels que l'inéligibilité



Pierre LE BOUEDEC
Avocat au Barreau de Paris
Cabinet SYMCHOWICZ WEISSBERG
et Associés

d'un candidat^[12], l'absence de signature de l'un des candidats sur la déclaration de candidature^[13], ou encore la violation des articles L52-1^[14] ou L52-8^[15] du Code électoral. Mais peuvent aussi être dénoncées, de manière très factuelle, des manœuvres altérant la sincérité du scrutin, par exemple des accusations publiques graves jetant lors de la campagne la suspicion sur la probité d'un candidat^[16] ou l'organisation par la municipalité d'événements à caractère électoraliste^[17].

Deuxièmement, en revanche, cette souplesse est contrebalancée par la nécessaire précision des griefs qui, de surcroît, cristallisent le débat contentieux. Par exemple, le grief tiré de l'irrégularité d'un vote par procuration est accueilli uniquement si est mentionné le nom de l'électeur dont le suffrage est

contesté¹¹⁸, tandis que n'est pas suffisamment précis le grief tiré de l'irrégularité des décomptes des votes blancs ou nuls sans indiquer les bureaux en cause¹¹⁹. La protestation doit donc être très précise dans l'énoncé des faits ayant altéré la sincérité du scrutin, mais également exhaustive car, à l'expiration du délai contentieux, de nouveaux griefs ne peuvent plus être invoqués¹²⁰, quand bien même le requérant aurait annoncé qu'il se réservait la possibilité de soulever d'autres griefs ultérieurement¹²¹.

Autant dire que l'introduction d'un recours constitue une véritable course contre la montre car nécessite, en cinq jours, d'identifier un maximum de griefs, en les formulant de manière très précise et étayée car, après, il sera trop tard. En réalité, il est primordial d'anticiper le contentieux en assurant une veille quotidienne des agissements adverses tout au long de la campagne, en recensant les irrégularités constatées et, si possible, en collectant des éléments de preuve.

Quelle défense apporter ?

La défense doit être tout aussi réactive puisque, en vertu de l'article R119 du Code électoral¹²², les personnes élues disposent d'un délai de cinq jours pour déposer leur mémoire.

Cet inconfort est accentué par le fait que le tribunal n'a pas l'obligation ni de communiquer aux candidats, dont l'élection est contestée, les pièces produites à l'appui de la protestation, ni d'indiquer aux intéressés qu'ils ont la faculté de venir prendre communication desdites pièces au greffe du tribunal administratif¹²³. Il convient donc d'être particulièrement vigilant et de se rapprocher spontanément du greffe pour vérifier si des pièces ont été produites et, dans l'affirmative, organiser un déplacement sur place afin de les consulter.

Cette spécificité procédurale se poursuit d'ailleurs tout au long de l'instance puisque le tribunal n'est pas tenu de communiquer ni les mémoires en

défense, ni les autres mémoires ultérieurement enregistrés¹²⁴. En revanche, les parties doivent être convoquées à l'audience, mais à condition d'avoir fait connaître leur intention de présenter des observations orales¹²⁵.

Bien évidemment, la défense peut, comme c'est le cas dans tout contentieux, se borner à contredire, tant en droit qu'en fait, les affirmations du requérant, pour ainsi démontrer que les griefs sont inopérants ou infondés et que la protestation doit être rejetée.

Mais, au-delà, quand bien même la violation d'une règle ou une manœuvre serait caractérisée par le protestataire, cela n'implique pas nécessairement l'annulation des élections car, encore faut-il que la sincérité du scrutin ait été faussée. C'est ainsi que le juge, régulièrement, utilise la formule selon laquelle, « *pour regrettables qu'ils soient*¹²⁶ », « *ces agissements n'ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin* » ou encore « *n'ont pas eu d'influence sur la sincérité du scrutin* ». Le souci du juge n'est donc pas tant de sanctionner une irrégularité, mais de s'assurer que l'expression démocratique a été respectée et que le résultat de l'élection aurait réellement été différent si les faits litigieux n'avaient pas eu lieu. À cet égard, il est évident que la gravité du manquement, mais aussi et surtout l'écart des voix revêtent une importance cruciale. Il arrive ainsi que l'élection soit confirmée alors même des agissements pourtant caricaturaux ont été commis : « *Il résulte de l'instruction que les participants à la « journée des jeunes », organisée par M. H... le 2 mars 2014, ont bénéficié de nombreuses animations et prestations et que le candidat s'est ponctuellement livré à des remises d'espèces ou de bouteilles de whisky à certains des participants. Toutefois, eu égard à l'écart de voix séparant la liste conduite par ce candidat des autres listes, ces dons en espèces et en nature, faits en méconnaissance des dispositions de l'article L. 106 du Code électoral, ne sont*

*pas, pour regrettables qu'ils soient, de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin*¹²⁷ ». Moralité, la meilleure façon d'anticiper un contentieux, c'est encore de gagner largement l'élection...

Quels pouvoirs du juge ?

Bien évidemment, le juge peut juste rejeter une protestation, celle-ci étant soit irrecevable, notamment si elle a été présentée hors délai, soit infondée, les griefs allégués n'étant pas fondés ou n'ayant, quoi qu'il en soit, pas eu d'influence sur le scrutin.

Mais si la protestation prospère, le juge peut alors procéder de deux manières distinctes. Celui-ci peut, d'une part, annuler l'élection si la sincérité du scrutin a été affectée, annulation qui est toutefois rarement prononcée en raison de la grille d'analyse du juge qui, ainsi qu'il a été exposé, s'avère pragmatique, pour ne pas dire tolérante. D'autre part, le juge détient également un pouvoir de rectification s'il est possible d'identifier les bénéficiaires des suffrages écartés à tort ou mal décomptés. Dans ce cas, le juge procède à la réattribution des suffrages et corrige en conséquence les résultats de l'élection¹²⁸. Ce nouveau décompte peut ainsi conduire soit à confirmer les résultats, lorsque la rectification opérée est sans influence, soit à annuler l'élection des candidats et à proclamer élus ceux qui obtiennent la majorité des suffrages à l'issue de la rectification¹²⁹. De manière exceptionnelle, par exemple lorsqu'un nombre important de procurations n'a pas pu être acheminé avant l'élection en raison d'une grève postale, il peut arriver que le juge de l'élection soit dans l'impossibilité de présumer la façon dont se seraient répartis les suffrages qui n'ont pu être exprimés. Dans une telle hypothèse, il appartient au juge, pour apprécier l'influence de l'événement sur le scrutin, de placer les candidats dont l'élection est contestée dans la situation la plus défavorable et d'ajouter les suffrages qui n'ont ainsi pu être émis au nombre total des suffrages exprimés

pour le calcul de la majorité absolue, sans modifier le nombre de suffrages obtenus par les différentes listes. De la sorte, le juge vérifie si les candidats auraient été élus en l'absence de ces irrégularités ou si, au contraire, il convient d'annuler l'élection^[30].

Quels délais de jugement et possibilités de recours ?

En cas de renouvellement général des conseils municipaux, le tribunal administratif doit, en vertu de l'article R.120 du Code électoral, statuer dans un délai

de trois mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. Le recours contre la décision du tribunal administratif doit, conformément à l'article R.123 du Code électoral, être déposé devant le Conseil d'État, dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision. En vertu de l'article L.250 du Code électoral, « *les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations* », ce qui confère un effet suspensif à l'appel, jusqu'à la décision du Conseil d'État.

Conclusion

Le contentieux électoral est assurément particulier, et nécessite une mobilisation très importante dans des délais très courts, pour développer une argumentation la plus précise, factuelle et étayée possible. Lorsqu'on ajoute à ces spécificités des enjeux importants, un contexte souvent délétère à l'issue d'une campagne éprouvante, mieux vaut avoir les nerfs solides, et surtout anticiper au maximum ce combat judiciaire. ■

[1] En vertu des articles L44 et suivants, L.228 et L.229 du code électoral.

[2] CE, 12 mai 1978, Élections municipales de Notre-Dame de Gravenchon, req. n°08601.

[3] CE, 17 octobre 1986, Élections cantonales de Sevran, req. n°70266.

[4] Pour consulter la carte des tribunaux administratifs : <https://www.conseil-etat.fr/tribunaux-cours/la-carte-des-juridictions-administratives>

[5] En vertu de l'article R312-9 du code de justice administrative.

[6] <https://citoyens.telerecours.fr/#/authentication>

[7] Attention toutefois : seule la date de réception par la préfecture sera prise en compte et non la date d'envoi de la protestation, ce qui rend la recevabilité de la protestation tributaire des délais d'acheminement. Et si, traditionnellement, pour une saisine directe du tribunal, le requérant peut arguer que le délai normal d'acheminement postal n'a pas été respecté, cette excuse n'est pas retenue lorsque l'expédition a par exemple eu lieu le jeudi pour un délai expirant le vendredi et une réception par le tribunal le samedi (CE 30 novembre 2001, Élections cantonales de Verdun-centre, n°234076).

[8] A noter que le préfet dispose quant à lui d'un délai plus long pour son propre recours, puisqu'il peut déférer les opérations électorales au tribunal administratif dans le délai de 15 jours à compter de la date de la réception du procès-verbal en préfecture.

[9] CE 28 décembre 2001, Élections municipales d'Entre-Deux-Monts, req. n°235784.

[10] CE, 7 décembre 1983, Commune de Briot, req. n° 51788

[11] « Il résulte de l'instruction que les observations consignées par M. X... ne concernaient pas de conclusions à fins d'annulation ; que si elles décrivait un certain nombre de faits qui se seraient déroulés avant ou pendant le scrutin, elles ne mentionnaient pas de griefs suffisamment précis pour être regardés comme mettant en cause la régularité du scrutin ; qu'elles ne constituaient pas, par suite, une protestation au sens de l'article R. 119 du code électoral » (CE, 9 octobre 2002, Élections municipales de Goyave, req. n° 235362, voit aussi CE, 6 mars 2002, Élections municipales de Rangiroa, n°236243).

[12] CE 29 juillet 2002, Élections municipales de Levallois Perret, req. n°240108.

[13] CE, ass., 21 décembre 1990, Élections municipales de Mundolsheim, req. n° 112221.

[14] « Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite.

A compter du premier jour du sixième mois précédant 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. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre ».

[15] « Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux

qui sont habituellement pratiqués. Les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques ».

[16] CE, 14 novembre 2008, Commune du Vauroux, n°316708.

[17] Il a ainsi été jugé que « si la « fête du cheval » organisée par la municipalité sortante les 10 et 11 juin 1995 avait déjà été organisée les deux années précédentes à la fin du mois de juin et au début du mois de juillet, cette manifestation a revêtu une ampleur particulière en 1995, et que si la date du scrutin n'était pas précisément connue au moment où la date de la fête a été fixée, la multiplication des manifestations entourant la fête a été décidée peu de temps avant son déroulement ; que, notamment, en organisant pour la première fois un défilé de cavaliers au centre de la ville et en faisant distribuer la veille du premier tour, sur son parcours, des bouteilles de vin AOC portant la mention « offerte par la municipalité », cette dernière doit dans les circonstances de l'espèce, être regardée comme s'étant livrée à une manœuvre susceptible d'avoir eu une influence sur les résultats du scrutin » (CE 13 janvier 1997, Élections municipales de Vignac, req. n°173688).

[18] CE 18 novembre 1977, Élections municipales de Viggianello, req. n°08231.

[19] CE 3 juin 1983, Élections cantonales de Villablard, req. n°43464.

[20] À l'exception des moyens dits « d'ordre public » qui peuvent être soulevés à tout moment, notamment l'inéligibilité d'un candidat.

[21] CE 16 octobre 1999, Élections cantonales de Champeix, req. n°198151.

[22] « [...] la notification est faite, dans les trois jours de l'enregistrement de la protestation, aux conseillers dont l'élection est contestée qui sont avisés en même temps qu'ils ont cinq jours pour tout délai à l'effet de déposer leurs défenses au greffe (bureau central ou greffe annexe) du tribunal administratif et de faire connaître s'ils entendent ou non user du droit de présenter des observations orales ».

[23] CE, 21 janvier 2002, Élections municipales de Villalongue-de-la-Salanque, req. n°235321 ; CE, 6 février 2009, Élections municipales d'Etupes, req. n°317504.

[24] CE 3 décembre 2014, Élections municipales de Hadol, req. n°381418.

[25] CE 17 décembre 1965, Élections municipales de Sapois, Lebon T 946.

[26] Voir par exemple CE, 8 octobre 1990, req. n°112269 ; ou encore CE 28 décembre 2018, req. n°424711 : « si les requérants font valoir qu'un membre du comité de soutien de M. C... en litige personnel avec M. D..., pour des faits passés se rapportant à l'exercice professionnel de ce dernier, a publié sur sa page du réseau social « Facebook » des accusations virulentes à son encontre, en des termes injurieux qui ont été repris sur deux affiches et sur un bulletin de vote, il ne résulte pas de l'instruction que ces agissements, pour regrettables qu'ils soient, ont, dans les circonstances de l'espèce et compte tenu de l'importance de l'écart des voix entre les listes de M. C... et de M. D..., altéré la sincérité du scrutin ».

[27] CE, 19 juin 2015, req. n°385874.

[28] CE, 20 février 2002, Élections municipales de Saint-Elie, req. n°235473.

[29] CE, 22 octobre 1979, Élections des représentants à l'Assemblée des communautés européennes, n°18449.

[30] CE, 23 févr. 1990, Élections municipales de Bastia, n°109014.