

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE GRENOBLE**

N° 2001840

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Elections municipales et communautaires de
La Balme-de-Sillingy

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Isabelle T...
Rapporteur

Le tribunal administratif de Grenoble
(6ème chambre)

Mme Frédérique Y...
Rapporteur public

Audience du 1^{er} septembre 2020
Lecture du 15 septembre 2020

28-005
28-04
C

Vu la procédure suivante :

Par des protestations, enregistrées les 20 mars, 22 avril et 29 juillet 2020, M. S... H..., représenté par Me B..., demande au tribunal :

1°) d'annuler les élections municipales de la Balme-de-Sillingy dont les résultats ont été proclamés à l'issue du scrutin organisé le 15 mars 2020 ;

2°) d'enjoindre au maire de la Balme-de-Sillingy d'organiser de nouvelles élections ;

3°) de mettre à la charge de Mme V... K... et de chacun de ses colistiers une somme de 50 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

M. H... soutient que :

- il a intérêt pour agir et sa requête a été enregistrée dans le délai de recours contentieux ;

- la sincérité du scrutin a été altérée en raison de la crise sanitaire ; en effet, le fort taux d'abstention est imputable aux nombreux cas déclarés de Covid parmi les électeurs, la Balme-de-Sillingy étant alors un foyer épidémique important (considérée comme le 3^{ème} cluster français le 26 février 2020) ;

- la sincérité du scrutin a été altérée en raison des dysfonctionnements relevés sur le vote par procuration ; les personnes confinées n'ont pu établir de procurations, les services de gendarmerie ne se déplaçant pas à domicile, en méconnaissance de l'article R. 72 du code électoral ;

- il existe un lien de causalité direct entre le fort taux d'abstention ayant entaché la sincérité du scrutin pour les raisons développées ci-dessus et les résultats puisque son électorat est plus âgé, donc plus vulnérable au Covid (le taux de participation est passé de 67% en 2008 et 2014 à 39,64% en 2020) ; or les résultats ont été nécessairement altérés en raison du faible écart de voix entre les deux candidats (61). 120 électeurs partisans de la liste du candidat sortant attestent qu'ils se sont abstenus en raison des risques sanitaires ;

- l'altération de la sincérité du scrutin résulte également de la rupture d'égalité des candidats durant la campagne, puisqu'il a été confiné avec 26 de ses colistiers ; A l'inverse, son adversaire, non contaminée, a vu sa campagne facilitée ; son état de santé ne lui a pas permis de débattre durant la campagne ; il lui était au demeurant impossible de faire campagne tout en assurant, en qualité de maire alors en fonction, la continuité du service public en période de crise sanitaire ;

- la sincérité du scrutin a été altérée par une propagande déloyale.

Par des mémoires, enregistrés les 6 avril, 12 mai 20 juillet et 31 juillet 2020, Mme V... K... conclut au rejet de la protestation électorale et demande qu'une somme de 150 euros soit mise à la charge de M. H... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme V... K... fait valoir que :

- certaines des attestations produites par le requérant étant des faux, elle a porté plainte pour usage de faux en écriture, il y a lieu de sursoir à statuer, en application de l'article R. 633-1 du code de justice administrative ;

- la requête est tardive, en application de l'article R. 119 du code électoral ;

- les autres griefs présentés par M. H... sont inopérants ou non fondés.

Vu :

- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la constitution ;

- la décision du conseil constitutionnel n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 ;

- le code de procédure civile ;

- le code électoral ;

- la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif ;

- le décret n°2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020 ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique du 1^{er} septembre 2020 :

- le rapport de Mme T...,
- les conclusions de Mme Y...,
- les observations de Me B... représentant M. H..., celles de Me F..., représentant Mme K... et celles de M. X...

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue du premier tour des élections municipales et communautaires qui se sont déroulées le 15 mars 2020 à la Balme-de-Sillingy, commune comptant plus de 1 000 habitants, la liste « *Un Cœur qui balme* » conduite par Mme K... a recueilli 52,2% des suffrages exprimés et obtenu vingt-deux sièges sur les vingt-neuf à pourvoir au conseil municipal, ainsi que sept sièges au conseil communautaire, tandis que la liste « *Vivre et agir à la Balme* » de M. H... recueillait 47,8 % des suffrages exprimés et obtenait sept sièges au conseil municipal et deux sièges au conseil communautaire. Dans la présente instance, M. H... demande au Tribunal d'annuler les élections municipales. Il formule également des conclusions à fin d'injonction.

Sur la tardiveté de la protestation :

2. D'une part, aux termes de l'article R.119 du code électoral : « *Les réclamations contre les opérations électorales doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées, à peine d'irrecevabilité, au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection, à la sous-préfecture ou à la préfecture. (...)* ».

3. D'autre part, l'article 11 de la loi du 23 mars 2020 susvisée a habilité le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances « (...) toute mesure, pouvant entrer en vigueur, si nécessaire, à compter du 12 mars 2020, relevant du domaine de la loi (...) 2° (...) b) Adaptant, interrompant, suspendant ou reportant le terme des délais prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité, déchéance d'un droit, fin d'un agrément ou d'une autorisation ou cessation d'une mesure, à l'exception des mesures privatives de liberté et des sanctions. Ces mesures sont rendues applicables à compter du 12 mars 2020 (...) ». Sur le fondement de ces dispositions, le 3° du II de l'article 15 de l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif a prévu que : « *Les réclamations et les recours mentionnés à l'article R. 119 du code électoral peuvent être formés contre les opérations électorales du premier tour des élections municipales organisé le 15 mars 2020 au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit la date de prise de fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès ce tour, fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020 dans les conditions définies au premier alinéa du III de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 susvisée ou, par dérogation, aux dates prévues au deuxième ou troisième alinéa du même III du même article* ». L'article 1er du décret du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020 prévoit que : « (...) les conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dans lesquelles le conseil municipal a été élu au complet lors du scrutin organisé le 15 mars 2020 entrent en fonction le 18 mai 2020 ».

4. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions, combinées avec celles de l'article 642 du code de procédure civile selon lesquelles « *Le délai qui expirerait normalement un samedi, un*

dimanche ou un jour férié ou chômé est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant », que les réclamations contre les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 pouvaient être formées au plus tard le lundi 25 mai à dix-huit heures.

5. La protestation susvisée a été enregistrée par l'application Télérecours le 20 mars peu après minuit, à 00 heure 25 minutes, soit dans le délai de recours contentieux. La fin de non-recevoir opposée en défense tirée de la tardiveté de la protestation doit dès lors être écartée.

Sur le sursis à statuer demandé en défense :

6. Aux termes de l'article R. 633-1 du code de justice administrative : « *Dans le cas d'une demande en inscription de faux contre une pièce produite, la juridiction fixe le délai dans lequel la partie qui l'a produite sera tenue de déclarer si elle entend s'en servir./ Si la partie déclare qu'elle n'entend pas se servir de la pièce, ou ne fait pas de déclaration, la pièce est rejetée. Si la partie déclare qu'elle entend se servir de la pièce, la juridiction peut soit surseoir à statuer sur l'instance principale jusqu'après le jugement du faux rendu par le tribunal compétent, soit statuer au fond, si elle reconnaît que la décision ne dépend pas de la pièce arguée de faux.* ». Par ailleurs si, aux termes des articles 300 et suivants du code de procédure civile, il est possible d'arguer de faux un acte sous seing privé, la procédure d'« *inscription de faux* » évoquée dans les dispositions précitées du code de justice administrative ne concerne que les actes authentiques, en vertu des dispositions des articles 303 et suivants du code de procédure civile.

7. Le 12 avril 2020, Mme K... a déposé une plainte pénale pour usage de faux en écriture s'agissant de certaines attestations produites par M. H... dans le cadre de la présente instance. Or, d'une part, lesdites attestations ne sont pas des actes authentiques et n'entrent dès lors pas dans le champ d'application des dispositions précitées de l'article R. 633-1 du code de justice administrative. D'autre part et en tout état de cause, la solution du litige ne dépend pas des attestations produites par M. H..., ainsi qu'il sera exposé aux points suivants.

Sur les opérations électorales:

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres griefs de la requête ;

8. L'émergence d'un nouveau coronavirus, responsable de la maladie à coronavirus 2019 ou covid-19 et particulièrement contagieux, a été qualifiée d'urgence de santé publique de portée internationale par l'Organisation mondiale de la santé le 30 janvier 2020, puis de pandémie le 11 mars 2020. La propagation du virus sur le territoire français a conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, à compter du 4 mars 2020, des mesures de plus en plus strictes destinées à réduire les risques de contagion. Dans ce contexte, le Premier ministre a adressé à l'ensemble des maires le 7 mars 2020 une lettre présentant les mesures destinées à assurer le bon déroulement des élections municipales et communautaires prévues les 15 et 22 mars 2020. Ces mesures ont été précisées par une circulaire du ministre de l'intérieur du 9 mars 2020 relative à l'organisation des élections municipales des 15 et 22 mars 2020 en situation d'épidémie de coronavirus covid-19, formulant des recommandations relatives à l'aménagement des bureaux de vote et au respect des consignes sanitaires, et par une instruction de ce ministre, du même jour, destinée à faciliter l'exercice du droit de vote par procuration. Après consultation par le Gouvernement du conseil scientifique mis en place pour lui donner les informations scientifiques utiles à l'adoption des mesures nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19, les 12 et 14 mars 2020, le premier tour des élections municipales a eu lieu comme prévu le 15 mars 2020. A

l'issue du scrutin, les conseils municipaux ont été intégralement renouvelés dans 30 143 communes ou secteurs. Le taux d'abstention a atteint 55,34 % des inscrits, contre 36,45 % au premier tour des élections municipales de 2014.

9. Au vu de la situation sanitaire, l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a reporté le second tour des élections, initialement fixé au 22 mars 2020, au plus tard en juin 2020 et prévu que : « *Dans tous les cas, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, conformément à l'article 3 de la Constitution* ». Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a jugé dans sa décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, ces dispositions n'ont ni pour objet ni pour effet de valider rétroactivement les opérations électorales du premier tour ayant donné lieu à l'attribution de sièges et ne font ainsi pas obstacle à ce que ces opérations soient contestées devant le juge de l'élection.

10. Aux termes de l'article L. 262 du code électoral, applicable aux communes de mille habitants et plus : « *Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après. / Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour (...)* ». Aux termes de l'article L. 273-8 du code électoral : « *Les sièges de conseiller communautaire sont répartis entre les listes par application aux suffrages exprimés lors de cette élection des règles prévues à l'article L. 262. (...)* ».

11. Ni par ces dispositions, ni par celles de la loi du 23 mars 2020 le législateur n'a subordonné à un taux de participation minimal la répartition des sièges au conseil municipal à l'issue du premier tour de scrutin dans les communes de mille habitants et plus, lorsqu'une liste a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés. Le niveau de l'abstention n'est ainsi, par lui-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'a pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité. Ces circonstances de l'espèce s'apprécient au regard du déroulement de la campagne électorale ou du scrutin dans la commune considérée et s'entendent en particulier de celles qui ont porté atteinte au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité des candidats en favorisant l'abstention dans une proportion telle que l'écart de voix entre candidats, relevé à l'issue du scrutin, est de nature à révéler une altération de la sincérité du scrutin.

12. Par ailleurs, aux termes de l'article R. 72 du code électoral : « *Sur le territoire national, les procurations sont établies au moyen de l'un des formulaires administratifs prévus à cet effet, présenté par le mandant au juge du tribunal judiciaire de sa résidence ou de son lieu de travail, ou au juge qui en exerce les fonctions ou au directeur de greffe de ce tribunal, ou à tout officier ou agent de police judiciaire, autre que les maires et leurs adjoints, tout réserviste au titre de la réserve civile de la police nationale ou au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, ayant la qualité d'agent de police judiciaire, que ce juge aura désigné. A la demande de ce magistrat, le premier président de la cour d'appel peut désigner, en outre, d'autres magistrats ou d'autres directeurs des services de greffe judiciaires, en activité ou à la retraite. / Les officiers et agents de police judiciaire compétents pour établir les procurations, ou les délégués des officiers de police judiciaire, se déplacent à la demande des personnes qui, en*

raison de maladies ou d'infirmités graves, ne peuvent manifestement comparaître devant eux. (...) ».

13. Il est constant que la Balme-de-Sillingy a été l'un des premiers foyers épidémiques en France, dès fin février 2020. Dès lors à la date du vote, le 15 mars, de nombreux électeurs étaient soit hospitalisés, soit isolés à domicile en application des recommandations officielles, qu'ils soient effectivement contaminés par le virus ou qu'ils aient été en contact avec une personne contaminée. Or, il ne résulte pas de l'instruction, dans ce contexte local très particulier de cluster précoce, que les procurations à domicile telles que définies par les dispositions précitées du code électoral aient pu être effectivement mises en œuvre, alors que les services de la gendarmerie de la Balme-de-Sillingy étaient fermés durant cette période. Si M. H... n'apporte pas la preuve matérielle de refus d'établissement des procurations à domicile, par définition difficile à établir pour des faits survenus sur une très courte période, dans un contexte de crise sanitaire majeure, Mme K... n'en conteste pas sérieusement la réalité en se bornant, pour l'essentiel, à affirmer de manière péremptoire qu'« *une telle affirmation constitue (...) une atteinte à (...) la probité [des gendarmes]* ». Si elle fait en outre valoir qu'une électrice de la commune hospitalisée a pu voter par procuration, elle n'en apporte pas la preuve. Enfin et contrairement à ce qui a été soutenu à l'audience, il ne résulte pas de l'instruction que les 57 votes par procuration indiqués sur le procès-verbal des élections n'aient pas été planifiés de longue date, avant la crise sanitaire, ou que les procurations afférentes à ces votes n'aient pas été établies par des personnes bien portantes directement auprès des services compétents, selon le droit commun. M. H... est dès lors fondé à soutenir que la procédure d'établissement des procurations n'a pas respecté les dispositions précitées de l'article R. 72 du code électoral en raison de la situation sanitaire particulièrement dégradée à la Balme-de-Sillingy, dès la fin février 2020. Cette circonstance est de nature, en l'espèce, à avoir favorisé l'abstention. Il convient dès lors de rechercher, en application du principe énoncé au point 11, si le niveau d'abstention constaté à la Balme-de-Sillingy, favorisé par le contexte local épidémique tel qu'il vient d'être décrit, a été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

14. Il résulte de l'instruction que le taux d'abstention enregistré pour l'élection en litige (60,37%) a augmenté d'environ 22% par rapport aux précédentes élections municipales de 2014 (taux d'abstention à la Balme-de-Sillingy, alors, de 37,59%) et est de 5% supérieur à la moyenne nationale enregistrée pour ce scrutin. Ainsi, compte tenu de l'écart de voix de 4% séparant les listes en présence et le contexte sanitaire exceptionnel tel que décrit ci-dessus, l'irrégularité relative à la procédure d'établissement des procurations à domicile décrite au point 13 a été de nature à altérer la sincérité du scrutin. Ce motif, à lui seul, est de nature à justifier l'annulation des élections des conseillers municipaux auxquelles il a été procédé à la Balme-de-Sillingy le 15 mars 2020.

15. Il résulte des dispositions des articles L. 273-3, L. 273-6 et L. 273-8 du code électoral que si la composition du conseil communautaire et celle du conseil municipal sont issues de deux élections, celles-ci se déroulent à l'occasion d'un seul scrutin. Il appartient au juge électoral, saisi d'une contestation de l'élection des conseillers municipaux, de tirer, même d'office, les conséquences sur l'élection des conseillers communautaires d'une éventuelle rectification des résultats du scrutin à laquelle il aurait été amené à procéder. En l'espèce, l'annulation des résultats du scrutin municipal implique nécessairement que soient annulés ceux de l'élection des conseillers communautaires.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

16. Il n'entre pas dans l'office du juge de l'élection, après avoir annulé les opérations électorales, d'enjoindre à l'organisation de nouvelles élections. Les conclusions tendant à cette fin doivent dès lors être rejetées.

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de mettre à la charge de Mme K... la somme demandée par M. H... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les conclusions présentées par Mme K..., partie perdante, doivent être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les opérations électorales auxquelles il a été procédé le 15 mars 2020 en vue de la désignation des conseillers municipaux et communautaires de la commune de la Balme-de-Sillingy sont annulées.

Article 2 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. H..., à Mme K..., à M. X..., à Mme G..., à M. M..., à Mme S..., à M. AA..., à Mme I..., à M. E..., à Mme D..., à M. U..., à Mme W..., à M. C..., à Mme R..., à M. Q..., à Mme Z..., à M. L..., à Mme X..., à M. O..., à Mme J..., à M. A..., à Mme P..., à M. N... et au préfet de la Haute-Savoie.

Délibéré après l'audience du 1^{er} septembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Vial-Pailler, président,
Mme T..., premier conseiller,
Mme Fourcade, premier conseiller.

Lu en audience publique le 15 septembre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

I. T...

C. VIAL-PAILLER

Le greffier,

J. BONINO

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Savoie en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.