

Contentieux électoraux 2020 : un cru d'exception ?

Les dernières élections se sont déroulées dans le contexte sanitaire que chacun connaît. Ces circonstances exceptionnelles ont impacté la participation des électeurs et bousculé le calendrier électoral. Au-delà de la prorogation des délais de recours, d'aucuns se sont interrogés sur d'éventuels impacts sur l'office du juge.



Par M^e Sarah Tissot,
avocate au Barreau
de Grenoble.

Sans qu'il ne soit encore possible d'opérer un quelconque bilan (le Conseil d'État amorçant son contrôle en appel), il semble que les juges électoraux aient entendu préserver une certaine stabilité des règles du contentieux électoral, en préférant considérer la singularité du contexte dans son appréciation « *des circonstances de l'espèce* » plutôt que sur le plan des principes. Le traitement de l'abstention et des conditions de campagne de l'entre-deux tours en offrent, nous semble-t-il, deux illustrations.

ABSTENTION ET ANNULATION DU SCRUTIN

Le moyen tiré d'une abstention exceptionnelle n'a pas constitué, en lui-même, un grief susceptible d'emporter l'annulation du scrutin.

Le juge électoral a été massivement saisi à l'effet de déterminer si l'abstention exceptionnelle, dénotée lors des municipales de 2020, avait été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Si, jusqu'alors, le niveau de participation n'était pas, sur un plan contentieux, de nature à impacter les résultats du scrutin, au lendemain des décisions du Conseil constitutionnel du 17 juin 2020, il n'était pas exclu qu'il en aille différemment pour le « cru » 2020.

Au Conseil constitutionnel, saisi de la conformité à la Constitution de l'article 19 de la loi d'urgence du 23 mars 2020 et de l'article L. 262 du Code électoral de préciser qu'« *il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin* ».

Dans son sillage, le Conseil d'État a jugé qu'à défaut de seuil de participation minimal, « *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* ».

Ce faisant, si la haute juridiction a ouvert la possibilité, « *dans les circonstances de l'espèce* », qu'une baisse substantielle de participation devienne un élément de l'analyse globale de la sincérité du scrutin, il a très nettement entendu en réserver l'hypothèse à des situations exceptionnelles et à la condition que d'autres vices soient établis.

Ces hypothèses se sont, d'ailleurs, clairement avérées résiduelles. Il est toutefois un exemple haut-savoyard à mentionner : l'annulation des opérations électorales de la commune de La Balme-de-Sillingy, « *quasi-cas d'école* », compte tenu de la singularité des faits de l'espèce.

En effet, la Balme-de-Sillingy a été l'un des premiers foyers épidémiques en France. À la date du vote, 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.

Le maire lui-même a été contraint d'annoncer publiquement sa maladie, le 1er mars 2020, en indiquant mettre en suspens sa campagne électorale. Il sera hospitalisé jusqu'au 7 mars 2020, puis confiné jusqu'au 14 mars, veille de l'élection municipale.

Dans ce contexte très particulier et au visa du principe dégagé par le Conseil d'État, le tribunal administratif de Grenoble a annulé l'élection en relevant « *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* » et en retenant concomitamment « *une irrégularité relative à la procédure d'établissement des procurations à domicile* » ayant participé à l'abstention dénotée.

Il semble que les juges électoraux aient entendu préserver une certaine stabilité des règles du contentieux électoral, en préférant considérer la singularité du contexte dans son appréciation « des circonstances de l'espèce » plutôt que sur le plan des principes.

LA CAMPAGNE ENTRE LES DEUX TOURS

Le contexte exceptionnel de l'entre-deux tours n'a pas justifié d'entorse au principe interdisant au maire-candidat d'utiliser les moyens de communication de la commune à des fins de propagande électorale.

Les dispositions de l'article L. 52-1 alinéa 2 du Code électoral prohibent la réalisation de campagnes de promotion publicitaire des réalisations de la commune durant les six mois précédents le scrutin. Il s'agit d'éviter que le maire sortant, candidat à sa réélection, ne profite de sa position favorable pour faire campagne en vantant les mérites de son action.

Pour procéder à la distinction entre les campagnes de promotion publicitaire interdites et les campagnes d'information institutionnelles toujours possibles, les juges administratifs mobilisent classiquement quatre principes : le principe d'antériorité (l'événement existait-il avant ?), le principe de régularité (l'événement est-il organisé plus souvent ?), le principe d'identité (l'événement a-t-il la même ampleur ?), le principe de neutralité (l'événement est-il politisé ?). Une entorse à l'un seulement de ces principes permet d'identifier une promotion publicitaire interdite en violation du Code électoral.

Dans le cadre des contentieux des municipales de 2020, il a pu être soutenu en défense que les circonstances exceptionnelles de l'entre-deux tours avaient justifié une politique de communication de la commune tout aussi exceptionnelle.

Cette justification conjoncturelle (ou d'opportunité ?) n'a pas prospéré devant les premiers juges, ce, nous semble-t-il, à raison. En effet, la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 avait, tout d'abord, confirmé le maintien des interdictions de campagne d'ici l'organisation du

second tour, dont l'interdiction de toute campagne de promotion publicitaire des réalisations de la commune.

Par ailleurs, aucune disposition législative, réglementaire, ni aucun principe jurisprudentiel commandé par les circonstances sanitaires ne permettaient de voir l'office de juge électoral modifié dans l'application des dispositions de l'article L. 52-1 alinéa 2 du Code électoral. La grille d'analyse du juge apparaissait ainsi ne pas devoir être perturbée par les implications de la crise sanitaire.

Tel a été, à tout le moins, la position du tribunal administratif de Grenoble pour avoir considéré, dans une affaire soumise à son analyse, que l'organisation par une commune, à l'issue de la période de confinement et pour la première fois, de plusieurs séances de ciné-drive et de cinéma en plein air, la diffusion massive de vidéos du maire sur le site de la commune, la hausse significative d'un budget participatif pour soutenir les initiatives locales ou encore l'organisation d'une tombola offrant des chèques cadeaux valables auprès de commerçants locaux, avaient « constitu[é], à raison de leur accumulation, de leur caractère inhabituel, répétitif pour certaines, ainsi que de la publicité qui leur a été donnée, une campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion de la ville prohibée [...] » ; le juge ajoutant qu'« il n'appart[enai]t pas au juge de l'élection d'[en] apprécier l'opportunité dans le contexte exceptionnel lié à l'épidémie de la Covid-19 ».

En ces périodes troublées où les législations d'exception tendent à se banaliser, l'office du juge commandait plus encore de trouver la juste mesure entre l'impératif de stabilité des principes démocratiques et la garantie d'une expression sincère du suffrage. Tout un programme ! ●