

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE NICE**

N°2001395, 2001967

ELECTIONS MUNICIPALES DE GRASSE

M. Ringeval
Rapporteur

M. Soli
Rapporteur public

Audience du 16 décembre 2020
Décision du 18 décembre 2020

28-04
C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Nice

(3ème chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une protestation, enregistrée le 20 mars 2020 sous le n° 2001395, [REDACTED] doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler l'élection de l'ensemble des candidats qui ont été proclamés élus à l'issue du scrutin qui s'est déroulé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux de la commune de Grasse et, subsidiairement, à ce que le nombre de suffrages recueillis par la liste Univers Grasse dont il est la tête de liste soit modifié afin qu'elle puisse atteindre le seuil de 5 %.

Il soutient que :

-la teneur des allégations diffusées à l'initiative de la liste « Grasse à Tous-Ensemble et Autrement » conduite par [REDACTED] est constitutive d'une irrégularité ou d'une manœuvre ayant altéré la sincérité du scrutin ;

-de telles allégations caractérisent des infractions relevant de l'article L 97 du code électoral ;

-l'adoption de la loi prononçant l'état d'urgence sanitaire a eu nécessairement pour effet d'invalider les élections municipales du 15 mars 2020.

Par une intervention, enregistrée le 1^{er} avril 2020, [REDACTED] demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de [REDACTED] et prononce une peine d'inéligibilité à l'encontre de [REDACTED]

Il invoque le même grief que [REDACTED] tiré du caractère irrégulier des allégations diffusées à l'initiative de la liste « Grasse à Tous-Ensemble et Autrement » ayant altéré la sincérité du scrutin.

Par une intervention, enregistrée le 5 avril 2020, [REDACTED] demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de [REDACTED]

Il soulève le même grief que [REDACTED] tiré de ce que l'adoption de la loi prononçant l'état d'urgence sanitaire a eu pour effet d'invalidier les élections municipales du 15 mars 2020 et fait valoir que le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019 fixant la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires est illégal en ce qu'il n'a pas prévu de mesures spécifiques en cas de crise sanitaire.

Par une intervention, enregistrée le 3 avril 2020, [REDACTED] conclut au rejet de la requête.

Il soutient que le moyen de la protestation tiré du caractère irrégulier des allégations diffusées à l'initiative de la liste « Grasse à Tous-Ensemble et Autrement » dont il est la tête de liste est constitutif d'une altération de la sincérité du scrutin, n'est pas fondé.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 3 et 22 avril 2020, [REDACTED]

[REDACTED] membres élus de la liste « Grasse Dynamique », représentés par Me Soares, demandent que le tribunal rejette la protestation de [REDACTED] et de mettre à la charge de ce dernier la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les griefs de [REDACTED] ne sont pas fondés.

II. Par une protestation et des mémoires, enregistrés le 18 mai 2020 et les 25 mai, 1^{er} juin, 6 juillet et 13 décembre 2020 sous le n°2001967, [REDACTED] doit être regardé comme demandant dans ses dernières écritures au tribunal :

1°) d'annuler l'élection de l'ensemble des candidats qui ont été proclamés élus à l'issue du scrutin qui s'est déroulé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux de la commune de Grasse et, subsidiairement, à ce que le nombre de suffrages recueillis par la liste Grasse ensemble dont il est la tête de liste soit modifié afin qu'elle puisse atteindre le seuil de 5 % ;

2°) de transmettre au Conseil d'État, pour saisine du Conseil constitutionnel, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de la dernière phrase du 1 de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

-la très faible participation des électeurs entache la sincérité des résultats ;

-il n'a pas bénéficié des conditions qui lui auraient permis de franchir le seuil de 5 % pour obtenir le remboursement des frais de propagande officielle et de campagne et produit des attestations et des cartes d'identité d'électeurs empêchés de voter en raison de l'épidémie ;

-le maintien de l'élection acquise au premier tour le 15 mars 2020 méconnaît le principe de l'égalité du suffrage ;

-les dispositions de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 portent atteinte à l'article 3 de la Constitution consacrant l'égalité du scrutin et l'unicité de celui-ci ainsi qu'aux principes constitutionnels consacrant la sincérité du processus électoral et démocratique, le droit des citoyens à choisir leur maire dans le cadre d'un scrutin à deux tours prédéfini ;

-la liste conduite par [REDACTED] candidat et maire sortant, a tiré profit de sa position de maire pour réaliser des ouvrages et programmes « de dernières minutes » lui permettant d'accroître sa notoriété et d'en tirer un bénéfice électoral ;

-le maintien des élections municipales du 15 mars 2020 est critiquable compte tenu de l'état d'urgence sanitaire.

Par un mémoire en défense enregistré le 5 juin 2020, [REDACTED]

[REDACTED] membres élus de la liste « Grasse Dynamique », représentés par Me Soares, demandent que le tribunal rejette la protestation de [REDACTED] et de mettre à la charge de ce dernier la somme de 3 000 euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les griefs de [REDACTED] ne sont pas fondés.

Par deux interventions, enregistrées les 5 et 16 juin 2020, la commune de Grasse conclut au rejet des conclusions de la protestation de [REDACTED]

Elle soutient que les griefs de [REDACTED] ne sont pas fondés.

Par une intervention, enregistrée le 9 juin 2020, [REDACTED] demande que le tribunal fasse droit aux conclusions de la requête de [REDACTED]

Il soulève les mêmes griefs que [REDACTED]

Vu les autres pièces du dossier :

- l'ordonnance du 28 mai 2020 par laquelle le tribunal de céans a transmis au Conseil d'Etat la question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution de la dernière phrase du 1 de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 relative à l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;

- la décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020 du conseil constitutionnel déclarant les premiers et derniers alinéas du paragraphe I de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, conformes à la Constitution ;

- la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) du 28 septembre 2020.

Vu le code électoral ;

Vu le code général collectivités territoriales ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 16 décembre 2020 :

- le rapport de M. Ringeval, rapporteur ;

- les conclusions de M. Soli, rapporteur public ;

- les observations de Me Petit, pour [REDACTED] ;

- les observations de [REDACTED] ;

- et les observations de Me Gadd substituant Me Suares pour [REDACTED] et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue du premier tour des opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 pour la désignation des quarante-cinq conseillers municipaux de la commune de Grasse, comptant 50 677 habitants, la liste « Grasse Dynamique » conduite par [REDACTED] a obtenu 52,40 % des votes tandis que la liste « Grasse à Tous – Ensemble et Autrement » menée par [REDACTED] a reçu l'adhésion de 15,39 % des votants. Les autres listes qui ont obtenu un ou plusieurs sièges au conseil municipal sont celles de [REDACTED] (« La voix du bon sens »), [REDACTED] (« Protéger et servir Grasse ») et [REDACTED] (« S'unir pour l'avenir »). Parmi les autres listes n'ayant pas obtenu de sièges, figurent celles conduites par [REDACTED] (« Univers Grasse », 4,58 %) et [REDACTED] (« Grasse ensemble », 3,82 %). [REDACTED] demandent l'annulation de ces opérations électorales.

2. Les deux protestations visées ci-dessus présentant à juger des situations liées et ayant fait l'objet d'une instruction commune, il y a lieu de les joindre pour statuer par un même jugement.

Sur les interventions :

3. D'une part, [REDACTED] ont participé aux élections en litige en qualité de candidats. Ils justifient ainsi d'un intérêt à intervenir dans la présente instance au soutien des deux protestations susvisées tendant à l'annulation de l'élection. Leurs interventions en requête ou en défense sont, dès lors, recevables en tant qu'elles tendent à l'annulation ou au maintien des opérations électorales.

4. D'autre part, aux termes de l'article L. 248 du code électoral : « *Tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif* ».

5. Faute de justifier d'un intérêt propre, la commune de Grasse ne peut avoir, quand bien même elle aurait été mise en cause dans l'instance, ni la qualité de partie, ni celle d'intervenant. Par suite, il y a lieu de refuser l'admission des deux interventions, enregistrées les 5 et 16 juin 2020, de la commune de Grasse concluant au rejet des conclusions de la protestation de M. Sallah.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des élections électorales :Sur les griefs relatifs au taux d'abstention :

6. 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.

7. 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.

8. 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 (...) ».*

9. 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.

10. En l'espèce, la liste « Grasse Dynamique » conduite par [REDACTED] a obtenu 52,40 % des votes. Aucune disposition légale ou réglementaire n'interdisait à certaines catégories d'électeurs de se déplacer le jour du scrutin du 15 mars 2020 afin d'exprimer leur suffrage. Si le contexte de crise pandémique a nécessairement été pris en compte par certains électeurs dans leur choix d'aller voter ou de s'abstenir le dimanche 15 mars 2020, il n'est pas démontré que cette crise sanitaire n'aurait pas affecté l'ensemble des candidats de la même façon. Ni le taux de participation à ce scrutin de 36,27 % relevé sur la commune de Grasse, même rapporté aux taux précédemment constatés lors de précédentes élections municipales et au taux de 37,36 % constaté dans le département des Alpes-Maritimes en 2020 ni le faible écart de voix qui aurait permis aux listes conduites par [REDACTED] d'atteindre le seuil de 5 % qui leur aurait permis d'obtenir le remboursement des frais de propagande officielle et de campagne, ne caractérisent de circonstances qui constitueraient une atteinte au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité entre les candidats. De même, est sans incidence la circonstance alléguée par [REDACTED] selon laquelle des personnes inscrites sur les listes électorales de Grasse ont déclaré n'avoir pas souhaité se rendre aux élections à raison de la situation sanitaire. Dans ces conditions, le niveau de l'abstention constatée ne peut être regardé comme ayant altéré la sincérité du scrutin même s'il a été important.

11. Aux termes de l'article L. 242 du code électoral : *« L'Etat prend à sa charge les dépenses provenant des opérations effectuées par les commissions instituées par l'article L. 241, ainsi que celles qui résultent de leur fonctionnement. / Dans les communes visées aux chapitres III et IV du présent titre, il est remboursé aux candidats le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches et circulaires, ainsi que les frais d'affichage. ».* Aux termes de l'article L. 243 du même code : *« Les dépenses visées à l'article L. 242 ne sont remboursées qu'aux listes et aux candidats isolés remplissant les conditions exigées pour bénéficier des moyens de propagande et qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. ».*

12. Compte tenu de ce qui a été exposé au point 10, [REDACTED] n'est pas fondé à soutenir qu'il n'a pas bénéficié des conditions qui lui auraient permis de franchir le seuil de 5 % pour obtenir le remboursement des frais de propagande officielle et de campagne.

Sur les griefs relatifs à la campagne électorale :

13. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 48-2 du code électoral : « *Il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale* ». En outre, aux termes de l'article L. 49 du code électoral : « *A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est également interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale* ».

14. L'abus de propagande électorale est caractérisé lorsque l'objet de la polémique porte sur des éléments nouveaux, incluant la tenue de propos mensongers, diffamatoires ou injurieux, et elle doit être présentée au public à un moment suffisamment tardif pour priver le candidat adverse d'une possibilité de réplique.

15. [REDACTED] fait valoir qu'il a été diffamé et menacé publiquement par un membre de la liste de [REDACTED] à l'encontre duquel il a déposé plusieurs plaintes. Toutefois, [REDACTED] fait valoir, sans être contredit, que le site officiel de campagne de la liste qu'il a conduite n'a pas cité une seule fois le nom de [REDACTED] ou de sa liste et que ce dernier n'a pas porté plainte contre lui. En outre, [REDACTED] admet dans ses écritures que les agissements litigieux ont été constatés dès le 9 janvier 2020 de sorte qu'il n'a pas été privé de la possibilité de répliquer. Par suite, le grief tiré de la méconnaissance des articles L. 48-2 et L. 49 du code électoral doit être écarté.

16. En deuxième lieu, aux termes de l'article 97 du code électoral : « *Ceux qui, à l'aide de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses, auront surpris ou détourné des suffrages, déterminé un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter, seront punis d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 15 000 euros.* ».

17. Si [REDACTED] fait valoir que les agissements exposés au point 15 caractérisent des infractions relevant de l'article L 97 du code électoral, les dispositions de cet article ne peuvent être utilement invoquées à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'opérations électorales.

18. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 52-1 du code électoral : « *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 ».

19. [REDACTED] soutient d'une part, que la liste conduite par [REDACTED] candidat et maire sortant, a tiré profit de sa position de maire pour réaliser des ouvrages et programmes « de dernières minutes » lui permettant d'accroître sa notoriété et d'en tirer un bénéfice électoral, d'autre part, que [REDACTED] a pu bénéficier d'un soutien massif de la part d'autres maires appartenant au même parti lui accordant ainsi une nouvelle fois un avantage par rapport aux autres candidats en lice. Toutefois, le protestataire se borne à mettre en cause l'existence de réalisations mais il ne démontre pas l'existence d'une campagne promotionnelle massive financée par la commune autour de ces réalisations. En outre, la circonstance que le maire sortant bénéficie d'un soutien appuyé de son parti ne saurait être regardé comme un élément de nature à nuire à la sincérité du scrutin. Par suite, le grief ne peut qu'être écarté.

Sur les conclusions à fin de déclaration d'inéligibilité :

20. L'article L. 118-4 du code électoral dispose que : « *Saisi d'une contestation formée contre l'élection, le juge de l'élection peut déclarer inéligible, pour une durée maximale de trois ans, le candidat qui a accompli des manœuvres frauduleuses ayant eu pour objet ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin.* ».

21. Il résulte de ce qui vient d'être dit au point 15 que le grief de [REDACTED] tiré de l'existence de propos diffamatoires et de menaces publiques par un membre de la liste de [REDACTED] n'a pas été de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin. Par suite, les conclusions tendant à ce que [REDACTED] candidats de la liste « Grasse à Tous - Ensemble et Autrement », soient déclarés inéligibles, doivent être rejetées.

22. Il résulte de ce qui précède que les protestations de [REDACTED] tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020, en vue de la désignation des conseillers municipaux de la commune de Grasse, doivent être rejetées ainsi que celles tendant à ce que le nombre de suffrages recueillis par leurs listes respectives soit modifié afin qu'elles puissent atteindre le seuil de 5 %.

Sur les frais d'instance :

23. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mis à la charge de [REDACTED] et de ses colistiers, qui ne sont pas la partie perdante dans la présente instance, la somme demandée par [REDACTED] au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de [REDACTED] les sommes que demandent [REDACTED] et de ses colistiers en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les interventions de [REDACTED] sont admises.

