

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUETE EN ANNULATION

POUR :

1. Monsieur Alain PERELLE, Maire de Saint-Mihiel (55300), y demeurant 2 Allée des Hêtres, agissant en qualité d'électeur et de candidat aux élections municipales du 9 mars 2008

Ayant pour Avocat :

Maître Philippe BLANCHETIER
ELV PARIS

Avocats au Barreau de Paris
60, Rue Pierre Charron - 75008 PARIS
Tél : 01.42.22.69.22- Télécopie : 01.42.22.70.22
Toque : B 1121

CONTRE :

Monsieur Georges ZANY, domicilié 23 Rue de Sénarmont à Saint-Mihiel (55300),

sur la requête n° 0800600/1

tendant à l'annulation du scrutin du 9 mars 2008
pour l'élection des conseillers municipaux de la commune de Saint-Mihiel

Philippe BLANCHETIER

Avocat à la Cour

60, rue Pierre Charron - 75008 PARIS
Tél. : 01 42 22 69 22 - Fax : 01 42 22 70 22

Toque : B 1121

PLAISE AU CONSEIL

RAPPEL DES FAITS ET PROCEDURE

Le dimanche 9 mars 2008 a eu lieu le 1^{er} tour des élections municipales dans la commune de Saint-Mihiel (55300).

A l'issue du scrutin, Monsieur Alain Perelle, maire sortant, qui conduisait la liste « *Saint-Mihiel en marche* », recueillait **834 voix** contre 829 voix pour son adversaire, Madame Martine Renaudin.

Estimant que cette consultation était entachée d'irrégularités, mais plus vraisemblablement en considération du seul écart de voix, Monsieur Georges Zany a été conduit à soumettre l'élection du candidat élu, à la censure du Tribunal Administratif de Nancy.

A l'appui de son recours, le requérant stigmatisait, spécialement, la distribution de la lettre d'information municipale et divers autres griefs.

Ces derniers n'ont pas été examinés par le Tribunal Administratif de Nancy lequel, par jugement en date du 6 juin 2008, a prononcé l'annulation des opérations électorales en considérant que la distribution susvisée avait été effectuée en violation des dispositions de l'article L.52-1 du Code électoral

C'est la décision attaquée¹.

DISCUSSION

I. SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE L.52-1 DU CODE ELECTORAL

I.1. Sur la lettre d'informations municipale

Monsieur ZANY, dans sa requête introductive d'instance, a donc fait grief à Monsieur PERELLE, maire sortant, d'avoir fait diffuser, comme chaque année, une lettre d'information municipale, ceci justifiant, selon lui, l'annulation du scrutin.

¹ Pièce n°1 : Jugement du Tribunal Administratif de Lille du 29 mai 2008

Ainsi qu'il va être démontré, ce moyen est vain avant d'être inopérant.

En préambule, il importe de souligner que la commune de Saint-Mihiel est une commune de petite taille (2.787 électeurs inscrits), dont la communication institutionnelle est assez peu comparable aux pratiques des villes de plus grande importance, pour ne pas parler des villes moyennes ou des grandes villes.

De fait, l'information municipale s'effectue par le biais d'une lettre à parution sporadique et restreinte.

Ainsi, au cours de la mandature écoulée, 13 bulletins ont été diffusés dont deux numéros en 2001, trois numéros en 2002 et 2003, deux numéros en 2004, un numéro en 2006, et enfin deux numéros en 2007².

Et, contrairement à ce qui a pu être affirmé, le numéro incriminé dans la requête introductive d'instance a été **diffusé au mois de décembre 2007, et non au mois de janvier 2008**, ainsi qu'il ressort du reste de l'attestation établie par le prestataire ayant réalisé la diffusion³.

Mais, quand bien même elle serait restreinte, cette diffusion n'en est pas moins ancienne et régulière : en moyenne, environ, deux numéros par an, étant de surcroît observé que le numéro diffusé en juin 2006, intitulé *"2001-2006, cinq années d'action pour Saint-Mihiel"* évoquait déjà en ses pages 10 et 11 *"une gestion efficace"* de la commune, preuve que le bulletin incriminé du mois de décembre 007 n'avait à ce titre rien d'exceptionnel.

Or, ainsi qu'il ressort en effet de la plus récente jurisprudence du juge de l'élection, soit des décisions rendues par les Sages du Palais Royal dans le cadre du contentieux des élections législatives, c'est le caractère inhabituel d'un événement qui est de nature à lui conférer un caractère électoral.

A contrario, l'identification d'une tradition, d'une ancienneté, d'une régularité, a tendu à ôter à l'événement tout caractère électoral et partant toute incidence sur la régularité du scrutin.

Il en est ainsi des fêtes et événements calendaires tels que l'organisation par le candidat élu, maire d'Aix-les-Bains, d'une réception municipale de nouvel an analogue à celle des années précédentes⁴; de l'organisation d'une fête médiévale traditionnelle organisée chaque année à pareille époque dans

² Pièce n°2 : Bulletins

³ Pièce n°3 : Convention de distribution

⁴ Cons.Const, n° 2007-3447, 25 octobre 2007, Savoie, 1^{ère} circ., cons. 3

la commune⁵ et de l'invitation adressée aux habitants d'une commune de participer à diverses manifestations culturelles ou sportives ou à des conférences qui revêtaient un caractère habituel⁶.

Ce faisant, le juge de l'élection adopte une approche pragmatique, similaire à celle retenue pour les publications qui, dès lors qu'elles ne connaissent aucune modification de forme, de contenu, d'ampleur de distribution et qu'elles ne comportent pas de propos à teneur électorale, mais se contentent d'informer la population locale, ne peuvent être assimilées à de la propagande électorale⁷.

Ainsi le Conseil Constitutionnel a-t-il pu considérer que « ...des insertions de trois pages, qui font apparaître dans un quotidien local les photos et les noms du candidat élu et de son suppléant, ainsi qu'un entretien dans lequel sont présentées les réalisations passées et projetées des communes dont ils sont maires, ne peuvent être regardées comme une campagne de promotion publicitaire au sens du premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, dès lors que cette pratique revêt un caractère habituel et non électoral »⁸.

De même a-t-il jugé que « Les articles d'un bulletin municipal, diffusé en janvier 2007 selon sa périodicité habituelle, qui se bornaient à donner aux administrés des informations sur la vie locale et l'état d'avancement d'équipements publics, ne peuvent être regardés, par leur contenu, comme constituant, au sens du second alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, une « campagne de promotion publicitaire » des réalisations ou de la gestion de cette commune dont le candidat élu député était maire »⁹.

Et encore qu' « Une publication se limitant au bilan des actions entreprises par une commune et à la présentation des projets envisagés ou en cours de réalisation, dans laquelle le maire n'a pas rédigé d'éditorial ni fait paraître sa photographie et dont le nom n'a pas même été cité pendant les six mois précédant l'élection, ne saurait être assimilée à une campagne de promotion publicitaire »¹⁰.

Enfin, « La publication de photographies et d'éditoriaux du candidat élu dans le journal mensuel d'information municipale de la commune dont il est le maire, journal qui ne traitait que de thèmes d'intérêt municipal sans relation avec la campagne pour les élections législatives, ne saurait être analysée comme une opération de propagande électorale prohibée par l'article L. 52-1 du code électoral »¹¹.

⁵ Cons.Const, n° 2007-3966, 29 novembre 2007, A.N. Val-d'Oise, 5^{ème} circ., cons. 2

⁶ Cons.Const, n° 2007-3817, 22 novembre 2007, La Réunion, 1^{ère} circ., cons. 2

⁷ Voir notamment Cons.Const, 10 oct.2002, Pas-de-Calais, 14^{ème} circ ; 14 nov.2002, Aisne, 4^{ème} circ ; 28 nov.2002, Seine-Maritime, 9^{ème} circ ; 20 janvier 2003, Hauts-de-Seine, 5^{ème} circ.

⁸ Cons.Const, n° 2007-3618/3749/3874, 22 novembre 2007, Moselle, 1^{ère} circ., cons. 4 et 5

⁹ Cons.Const, n° 2007-3968, 4 octobre 2007, Finistère, 6^{ème} circ., cons. 1

¹⁰ Cons.Const, n° 2007-3887, 13 décembre 2007, Val-de-Marne, 3^{ème} circ., cons. 7 et 9

¹¹ Cons.Const, n° 3742/3947, 20 décembre 2007, Hauts-de-Seine, 10^{ème} circ., cons. 2

Ce faisant, le Conseil Constitutionnel va rigoureusement dans le même sens que le Conseil d'Etat¹², qui admet dans un journal municipal un reportage sur l'inauguration des nouveaux locaux de la gendarmerie¹³, voire un article sur la municipalisation du casino¹⁴.

Et le juge de l'élection admet encore qu'un bulletin ne diffuse pas exclusivement des informations administratives et puisse même comporter des considérations de politique générale dès lors qu'elles sont dépourvues de caractère électoral¹⁵ et qu'il n'est pas directement fait allusion à l'élection¹⁶, **quant bien même le bulletin comporterait des articles signés par le candidat élu et/ou relatant sa participation à des manifestations, festives, culturelles et autres dans la commune.**

L'absence de référence à l'élection a encore conduit la Haute Assemblée à ne pas **retenir le caractère électoral** d'une revue dans laquelle étaient abordés divers sujets de politique nationale, sujets ayant pourtant constitué le programme électoral du candidat¹⁷.

D'une façon générale, le grief doit être écarté lorsque la publication institutionnelle n'est pas détournée de sa finalité car le juge, qui a une approche pragmatique des violations de l'article L.52-1, considère que l'annulation de l'élection n'a lieu d'être prononcée que **si l'illégalité peut être considérée comme ayant été de nature à altérer la sincérité du scrutin.**

C'est la raison pour laquelle l'existence d'un écart de voix significatif conduit le juge à ne pas annuler l'élection, quant bien même la violation des dispositions de l'article L.52-1 est établie¹⁸.

Du reste, l'écart de voix conduit même le juge à ne pas examiner le grief, considérant qu'en tout état de cause, à le supposer constitué, il ne serait pas de nature à avoir altéré le résultat du scrutin¹⁹.

¹² C.E., 20 mai 2005, El.cant. de Saint-Gervais, n°273749

¹³ C.E., 21 déc.2001, El.mun.de Chasse-sur-Rhône ; AJDA 2002, p.1013 ; C.E., El.mun. de Bastia, Rec, p.293, BJCL 2002, p.519)

¹⁴ C.E., 10 août 2005, El.cant. de Rombas, n°274129

¹⁵ C.E., 15 avril 2005, El.Cant.de Cilaos, n°270423

¹⁶ C.E., 15 juin 2005, El.cant.de Roissy-en-Brie, n°273758.

¹⁷ C.E., 20 mai 2005, El.Cant.Dijon V, n°274440

¹⁸ C.E., 28 décembre 1992, Perna, n°135973 ; C.E., 17 octobre 2003, M.Ciccada, n°258487 ; C.C., 93-1255, 6 octobre 1993, A.N., Lot (1^{ère} circ.), p.357 et C.E., 23 juillet 1993, Ateni, n°139774 et C.E., 6 décembre 2002, El.mun d'Argelès-sur-Mer, n°239674

¹⁹ C.E., 29 juillet 2002, El.cant.de Vezzani, n°236207

En l'espèce, votre Conseil relèvera que la publication incriminée ne comporte aucun article laudatif pour le maire et son équipe.

Celle-ci n'a pas utilisée à d'autres fins que sa finalité initiale à savoir : une lettre d'information.

En d'autres termes, le Maire et son équipe sont restés dans le « faire savoir », parfaitement admis, sans basculer dans le « faire valoir », qui est lui répréhensible.

On peut en effet difficilement faire grief au Maire d'avoir reproduit la lettre adressée à Madame le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, au sujet du maintien du Tribunal d'Instance de Saint-Mihiel, lettre dont le simple caractère informatif est assez peu discutable.

De même, c'est à tort que les premiers juges ont considéré que la présentation des finances communales aurait dépassé la présentation habituelle pour revêtir le caractère d'une véritable promotion.

L'examen attentif du document permet bien au contraire de mesurer l'absence totale de caractère électoraliste.

Ce souci de neutralité et d'objectivité est à ce point manifeste que dans l'espace réservé à l'expression des groupes politiques, Monsieur PERELLE a pu souligner, en conclusion de l'encart réservé au groupe majoritaire, que *« Tout ceci est le fruit des actions engagées par notre majorité, mais le plus souvent entérinées par l'ensemble du Conseil municipal, au-delà des légitimes sensibilités »*.

Ainsi, dans une espace réservé à l'expression des groupes politiques, Monsieur PERELLE associe-t-il à son action l'opposition municipale, et donc Madame LAMY et Monsieur COCHET, conseillers municipaux sortants et requérants.

IL résulte de ce qui précède que la lettre d'information diffusée au mois de décembre 2007 ne peut être considérée comme ayant été diffusé en violation de l'article L.52-1 du Code électoral.

En effet, la lettre ne comportait que des données purement informatives, sans mise en valeur particulière de l'action du maire et/ou de la municipalité et sans référence spécifique au scrutin à venir.

En conséquence, elle rentrait parfaitement dans les prévisions des textes et des solutions jurisprudentielles, étant rappelé, pour illustrer ces propos, que le juge de l'élection a pu estimer que ne constituait pas une opération de promotion prohibée :

- un bulletin municipal présentant de manière positive l'action municipale mais comportant une large part d'information factuelle sur la vie de la commune²⁰, ce qui est également le cas en l'espèce.
- un bulletin résumant favorablement les actions de la commune mais ne comportant aucune référence à l'élection²¹, ce qui est encore le cas de la lettre ;
- un bulletin municipal faisant chaque année à la même époque le bilan de l'année passée ainsi qu'une présentation des projets pour l'année à venir²² ;
- le bulletin d'une communauté urbaine présentant des informations sur des travaux décidés antérieurement²³ ;
- un magazine périodique d'un syndicat d'agglomération nouvelle faisant état comme chaque année à la même époque des réalisations et des projets de ce syndicat²⁴ ;
- un encart concernant le budget, dans une revue municipale, se rattachant à une campagne d'information sur un plan de redressement des finances communales²⁵ ;
- deux éditions d'un bulletin municipal présentant les réalisations et les projets de la commune et son maire sous un jour favorable, dans la mesure où cette publication avait un caractère régulier et qu'elle se bornait à donner aux administrés des informations sur la vie de leur commune²⁶ ;
- les numéros du bulletin municipal comportant l'éditorial signé du maire, et comme chaque année à la même époque, le bilan de l'action menée par la municipalité et la liste des divers projets en cours²⁷ ;
- le bulletin municipal dressant le bilan des réalisations culturelles et sportives de la commune pour l'année 2003 comportant de nombreuses photographies du

²⁰ C.E., 24 mai 1996, El. mun. de Noidans les Vesoul, n°173672

²¹ C.E., 21 octobre 1996, El. mun. de Port St Louis du Rhône, n°173838

²² C.E., 4 octobre 1996, El. mun. de Crozon, n°173637

²³ C.E., 9 octobre 1996, El. mun. de Cherbourg, n°176683

²⁴ C.E., 30 avril 1997, El. cant. de Montigny-le-Bretonneux, n°181228

²⁵ C.C., 97-2160/2179/2197/2312, 9 décembre 1997, A.N., Vaucluse (1^{ère} circ.).

²⁶ C.E., 9 juin 1999, El. cant. d'Epinaç, n°198163 ;

²⁷ C.E., 8 avril 2005, El. cant. de Montendre, n°269373

maire, dès lors que celui-ci est présenté dans l'exercice de ses fonctions, sans mise en valeur de son action personnelle ou de son programme de candidat aux élections cantonales²⁸ ;

- un document intitulé « La ville avance ! » mis à la disposition des habitants dans les lieux publics et dressant un bilan de trente mois d'activité de la municipalité²⁹ ;

- un numéro du bulletin municipal qui dresse le bilan des réalisations de la commune et expose les perspectives à venir³⁰.

L'annulation du jugement s'impose.

II. SUR LES AUTRES GRIEFS

Il appartiendra alors au Conseil d'Etat, saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner et d'écarter les autres moyens soulevés en première instance.

II.1. En premier lieu, le Conseil d'Etat rejettera le grief tiré de la diffusion, également au mois de décembre 2007, de la plaquette du Conservatoire de Musique.

Cette diffusion est en effet intervenue à la seule initiative du directeur du Conservatoire et avait pour finalité, à l'occasion des 20 ans, de retracer l'historique dudit Conservatoire, et de rendre compte des événements festifs (concert, ...) qui s'étaient à cette occasion déroulés deux mois plus tôt, au mois de septembre 2007.

Le conseil cherchera en vain, dans cette plaquette, une mise en valeur particulière du Maire sortant et/ou une quelconque référence à l'élection à venir.

II.2. Le Conseil d'Etat écartera de la même façon le grief tiré de l'inauguration du foyer résidence réalisé par la société d'HLM VTB.

La construction de cet ensemble, uniquement réalisée par l'office d'HLM susvisé, a été achevée au début du mois de février 2008, à l'exception de quelques finitions.

²⁸ C.E., 14 avril 2005, El.cant. de Cilaos, n°270423

²⁹ C.E., 8 juin 2005, El.cant.de Villeneuve-sur-Lot Nord, n°273360

³⁰ C.E., 7 décembre 2005, El.cant.de Saint-Louis, n°275732

L'office HLM, sans consultation préalable de la mairie, a alors décidé d'organiser une journée *portes ouvertes* le 19 février 2008, en y associant naturellement la commune.

Cette journée avait pour objectif de susciter des réservations des appartements de la deuxième tranche de travaux qui se terminait.

L'inauguration qui a suivi n'a donné lieu à aucune intervention de Monsieur PERELLE.

Bien au contraire.

Dans ce contexte, il est inopérant qu'un simple discours ait été prononcé par un adjoint au maire, celui-là même qui avait été initiateur du projet 17 ans auparavant.

On observera que, s'agissant des inaugurations, le Juge de l'élection a une approche pragmatique, similaire à celle qu'il adopte pour les publications.

Ainsi, dès lors que les inaugurations, ne sont pas détournées de leur finalité et utilisées à des fins de réunion électorales, le juge de l'élection considère qu'elles sont sans influence sur la régularité du scrutin.

Ainsi considère-t-il que « *Ni la pose, le 4 juin 2007, de la première pierre d'un centre médico-psychiatrique dépendant du centre hospitalier dont le candidat élu préside le conseil d'administration, ni l'inauguration d'un réseau internet sans fil, quelques jours avant le premier tour de scrutin, dans la commune dont il est le maire* » ne peuvent être regardées comme une campagne de promotion à caractère publicitaire³¹.

De même, la Haute Assemblée a-t-elle pu considérer que des inaugurations répétées (sept en sept semaines) ne conféraient pas nécessairement à celles-ci le caractère de réunions électorales³².

Transposées au cas d'espèce, ces solutions conduiront le Conseil d'Etat à écarter le moyen.

³¹ Cons.Const, n° 2007-3889, 25 octobre 2007, Saône-et-Loire, 2^{ème} circ., cons. 4

³² C.E., 30 décembre 2002, El.mun.de Canet-en-Roussillon, n°240539

II.3. Le grief tiré de la pression sur les personnes âgées ne repose sur aucun élément concret et devra, par conséquence, être rejeté, le juge de l'élection

Or, le juge de l'élection rappelle constamment que les griefs formulés sont irrecevables lorsqu'ils sont, comme en l'espèce, formulés en termes généraux et ne sont pas assorti, dans le délai de recours, du moindre élément concret ou du moindre justificatif permettant d'en apprécier le bien fondé³³.

Les dernières élections législatives ont du reste permis au Conseil Constitutionnel de confirmer sa position sur ce point et c'est ainsi qu'ont été rejetés des griefs insuffisamment précisés³⁴ ou assortis d'aucun commencement de preuve³⁵.

Le juge de l'élection a même cité, dans un unique considérant, douze griefs présentés par un requérant et les a rejeté globalement au motif que ce dernier n'avancait à l'appui de l'ensemble de ces allégations aucune précision de nature à permettre d'en apprécier le bien-fondé³⁶.

II.4. Enfin, le juge de l'élection est constant à affirmer qu'il ne lui appartient pas d'apprécier, en l'absence de manœuvres, si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement l'une des conditions exigées par l'article L.11 du Code électoral³⁷.

Les quelques irrégularités constatées sur la liste électorales, à les supposer constituées, ne résultent pas d'une manœuvre de sorte que le moyen allégué ne pourra prospérer.

En conclusion, aucun des moyens avancés ne résiste à l'examen.

³³ Cons.Const, 21 juin 1978, A.N, Hérault, 1^{re} circ, Rec.p.166 ; Cons.Const, 28 juin 1978, A.N, Réunion, 3^{ème} circ, Rec.p.174 ; Cons.Const, 30 janv.2003, Pyrénées-Orientales, 3^{ème} circ ; 20 janv.2003, Moselle, 1^{ère} circ.

³⁴ Cons. Const, n° 2007-4001, 22 novembre 2007, Bouches-du-Rhône, 16^{ème} circ ; n° 2007-3897/3898, 29 novembre 2007, Pas-de-Calais, 5^{ème} circ

³⁵ Cons.Const, n° 2007-3901, 22 novembre 2007, Wallis et Futuna ;

³⁶ Cons.Const, n° 2007-3975, 29 novembre 2007, Essonne, 4^{ème} circ., cons. 8

³⁷ C.E, 29 juill.2002, El.mun.de Saint-Ouen, req.n°239984

PAR CES MOTIFS
et tous autres à déduire ou à suppléer au besoin d'office

L'exposant conclut qu'il plaise au Conseil d'Etat

INFIRMER, en toutes ses dispositions, le jugement du Tribunal Administratif de Nancy du 6 juin 2008

Statuant à nouveau

REJETER la protestation de Monsieur Georges ZANY

CONFIRMER les résultats du scrutin du 9 mars 2008 pour la désignation des conseillers municipaux dans la commune de Saint-Mihiel.

Fait à Paris le 30 juin 2008

Philippe BLANCHETIER

Avocat à la Cour

60, rue Pierre Charron - 75008 PARIS

Tél. : 01 42 22 69 22 - Fax : 01 42 22 70 22

Toque : B 1121

PIECES COMMUNIQUEES

Pièce n°1 : Jugement du Tribunal Administratif de Nancy du 6 juin 2008

Pièce n°2 : Bulletins

Pièce n°3 : Convention de distribution du bulletin