

N° 445470

REPUBLIQUE FRANÇAISE

\_\_\_\_\_  
ELECTIONS MUNICIPALES  
DE VILLERVILLE (Calvados)

\_\_\_\_\_  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

\_\_\_\_\_  
M. Edouard Solier  
Rapporteur

\_\_\_\_\_  
Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 4<sup>ème</sup> et 1<sup>ère</sup> chambres réunies)

\_\_\_\_\_  
M. Frédéric Dieu  
Rapporteur public

\_\_\_\_\_  
Sur le rapport de la 4<sup>ème</sup> chambre  
de la section du contentieux

\_\_\_\_\_  
Séance du 10 mai 2021  
Décision du 25 mai 2021

Vu la procédure suivante :

Mme Catherine Dumouchel a demandé au tribunal administratif de Caen d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux dans la commune de Villerville. Par un jugement n° 2000631 du 17 septembre 2020, le tribunal administratif a rejeté sa protestation.

Par une requête, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 19 octobre et 20 novembre 2020 et les 8 et 22 février 2021, au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme Dumouchel demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler ce jugement ;

2°) d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux de Villerville ;

3°) à titre subsidiaire, d'annuler l'élection de M. Olivier Papazian, de Mme Catherine Filipov, de M. Michel Dabout et de M. Michel Marescot en qualité de conseillers municipaux de Villerville ;

4°) de mettre à la charge des candidats de la liste « Villerville naturellement » la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Mme Dumouchel soutient que :

- M. Papazian est, en application de l'article L. 231 du code électoral, inéligible en raison de sa qualité d'entrepreneur de services municipaux ;

- Mme Filipov et MM. Dabout et Marescot sont inéligibles en raison des fonctions qu'ils exercent dans des associations qui assurent, pour le compte de la commune de Villerville, des missions de service public et qui doivent être regardées, en dépit de leur forme juridique, comme des services de la commune au sens des dispositions de l'article L. 231 du code électoral ;

- Le tribunal administratif a commis une erreur de droit en appréciant de façon séparée les irrégularités invoquées alors que la conjonction de ces irrégularités a été de nature à altérer la sincérité du scrutin ;

- Le maire-sortant a posé avec son écharpe tricolore sur des photographies qui figurent sur des tracts électoraux ;

- Les candidats de la liste « Villerville naturellement » ont bénéficié de la mise à disposition gratuite d'une salle municipale, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral alors que pour en bénéficier, elle a dû souscrire une assurance et verser une contribution financière ;

- Les candidats de la liste « Villerville naturellement » ont bénéficié de la mise à disposition gratuite du matériel de projection et de sonorisation de la mairie pour animer leurs réunions publiques, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral, alors que les membres de la liste « Vie'llerville » qu'elle conduisait, ont dû utiliser leur matériel ;

- Des factures, d'un montant égal à 93% du total des dépenses de campagne de la liste « Villerville naturellement » ont été prises en charge par deux personnes morales de droit privé, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral ;

- Les professions de foi et les bulletins de vote de la liste « Vie'llerville, une nouvelle vie pour le village » n'ont pas été adressés aux électeurs alors que ceux de la liste « Villerville naturellement » l'ont été grâce à l'aide logistique de la mairie ;

- Un nombre anormalement élevé de procurations a bénéficié à la liste « Villerville naturellement » ;

- Une quinzaine d'électeurs ayant voté par procuration sont inscrits irrégulièrement sur les listes électorales de Villerville ;

- Le déroulement des opérations électorales a été entaché d'irrégularités tirées de la différence d'une enveloppe entre le résultat du dépouillement et le nombre des votants ainsi qu'une différence de signature entre les deux livrets d'émargement, d'une omission de plusieurs votes concernant des têtes de listes, du remplacement de certains assesseurs pendant le scrutin sans que les noms de leurs remplaçants aient été inscrits sur la liste prévue à cet effet et affichée dans le bureau de vote.

Par un mémoire en défense et un nouveau mémoire enregistrés les 18 janvier et 16 février 2021, M. Marescot, M. Dabout, Mme Filipov et M. Papazian concluent au rejet de la requête et à ce que la somme de 4 000 euros soit mise à la charge des membres de la liste « Vie'llerville, une nouvelle vie pour le village » au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Ils soutiennent que :

- le grief tiré de ce que des factures, d'un montant égal à 93% du total des dépenses de campagne de la liste « Villerville naturellement » ont été prises en charge par deux personnes morales de droit privé, en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral, est irrecevable car formulé après l'expiration du délai d'appel ;

- les griefs soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code électoral ;  
- le code général des collectivités territoriales ;  
- la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 ;  
- la loi du n° 2020- 760 du 22 juin 2020 ;  
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 ;  
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Edouard Solier, maître des requêtes,

- les conclusions de M. Frédéric Dieu, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Spinosi, avocat de Mme Dumouchel, de M. Mulac, de Mme Avezard, de Mme Guerro Lagarde, de M. Pigne, de Mme de Baibailleul de Crocroissanville, de Mme Alliaume, de M. Clerc, de M. Jarry et de M. Leclerc ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 12 mai 2021, présentée par M. Marescot, M. Dabout, Mme Filipov et M. Papazian ;

Considérant ce qui suit :

1. À l'issue des opérations électorales qui se sont déroulées le 15 mars 2020 dans la commune de Villerville (Calvados), les quinze candidats inscrits sur la liste « Villerville naturellement » conduite par M. Marescot, maire-sortant, ont obtenu la majorité absolue des 448 suffrages exprimés et ont été proclamés élus. Ils ont devancé les quinze candidats de la liste « Vie'llerville, une nouvelle vie pour le village » menée par Mme Dumouchel qui relève appel du jugement du 17 septembre 2020 par lequel le tribunal administratif de Caen a rejeté sa protestation tendant à l'annulation de ces opérations électorales.

Sur l'inéligibilité de certains candidats :

2. Aux termes de l'article L. 231 du code électoral : « (...) *Ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : (...) / 6° Les comptables des deniers communaux agissant en qualité de fonctionnaire et les entrepreneurs de services municipaux ; (...) / 8° Les personnes exerçant, au sein du conseil régional, du conseil départemental, de la collectivité de Corse, de la collectivité de Guyane ou de Martinique, d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ou de leurs établissements publics, les fonctions de directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature du président, du président de l'assemblée ou du président du conseil exécutif (...) / Les agents salariés communaux ne peuvent être élus au conseil municipal de la commune qui les emploie. Ne sont pas compris dans cette catégorie ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession, ainsi que, dans les communes comptant moins de 1 000 habitants, ceux qui ne sont agents salariés de la commune qu'au titre d'une activité saisonnière ou occasionnelle. / Les délais mentionnés aux deuxième à onzième alinéas du présent article ne sont pas opposables aux candidats qui, au jour de l'élection, auront été admis à faire valoir leurs droits à la retraite ».*

3. En premier lieu, il résulte de l'instruction que la commune de Villerville a acheté des fournitures à la société Signalétique Diffusion, gérée par M. Papazian, pour un montant de 354 euros le 5 février 2019, de 276 euros le 18 juin 2019, de 670,32 euros le 2 juillet 2019, de 69 euros le 6 août 2019, de 148,80 euros le 16 octobre 2019 et de 460,80 euros le 20 novembre 2019. Il résulte également de l'instruction que le 3 mars 2020, le conseil municipal de Villerville a autorisé le maire à signer pour le compte de la commune, un nouveau contrat avec la société Signalétique Diffusion d'un montant de 766,80 euros portant sur l'achat de panneaux, de bandeaux et de bâches. La circonstance que cette entreprise ait ainsi, dans le cadre de ces contrats ponctuels, vendu à plusieurs reprises des fournitures à la commune de Villerville ne saurait la faire regarder comme une entreprise de service municipal au sens des dispositions précitées du 6° de l'article L. 231 du code électoral. Mme Dumouchel n'est, par suite, pas fondée à soutenir que M. Papazian est inéligible.

4. En second lieu, Mme Dumouchel fait valoir que Mme Filipov, M. Dabout et M. Marescot sont inéligibles en raison des fonctions de direction qu'ils exercent dans deux associations qui doivent, selon elle, être regardées comme ayant la nature de services de la commune, en l'espèce, l'association « Villerville à la Hune », dont l'objet consiste à « étudier et de réaliser des animations tendant à proposer et à accroître l'offre culturelle et touristique de Villerville » et l'association « Sauvons la falaise de Villerville et préservons notre patrimoine », dont l'objet consiste à « engager et soutenir toute action visant à préserver et à défendre la bande littorale de la commune de Villerville et notamment sa falaise ainsi que le patrimoine de Villerville ». Il résulte de l'instruction qu'alors même que leurs statuts fixent leur siège social à l'adresse de la mairie, ces deux associations, dans lesquelles le conseil municipal n'est pas représenté de plein droit, ne peuvent, eu égard à leurs conditions de fonctionnement et à leurs modalités de financement, être regardées comme ayant, en fait, la nature de services de la commune. Mme Dumouchel n'est dès lors pas fondée à soutenir que Mme Filipov, M. Dabout et M. Marescot sont inéligibles au titre des dispositions citées au point 2 de l'article L. 231 du code électoral.

Sur le déroulement de la campagne électorale :

5. En premier lieu, si Mme Dumouchel fait valoir que M. Marescot, maire-sortant, a posé avec son écharpe tricolore sur une photographie destinée à un tract de campagne, il ne résulte pas de l'instruction que cette photographie, qui figurait en petit format sur un tract invitant les électeurs de Villerville à une réunion de présentation du programme et des membres de la liste « Villerville naturellement », révèle l'existence de manœuvres destinées à semer le doute ou la confusion dans l'esprit des électeurs, de nature à fausser les résultats du scrutin.

6. En second lieu, le grief tiré de ce que les professions de foi et les bulletins de vote de la liste « Vie'llerville, une nouvelle vie pour le village » n'ont pas été adressés aux électeurs ne peut être qu'écarté dès lors que, d'une part, dans les communes de moins de deux mille cinq cent habitants, il incombe aux candidats de faire parvenir leurs documents de propagande par leurs propres moyens et que, d'autre part, il ne résulte pas de l'instruction que les membres de la liste « Villerville, naturellement » auraient bénéficié d'un quelconque soutien de la mairie pour accomplir cette formalité.

Sur le financement de la campagne :

7. Aux termes du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral, dans sa rédaction issue de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique : « *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 Etat 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 lui apporter leur garantie pour l'obtention de prêts (...)* ».

8. En premier lieu, Mme Dumouchel soutient que les membres de la liste « Villerville naturellement » ont pu disposer gratuitement de la salle municipale dite des « mariages » en méconnaissance des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, alors que sa propre liste a dû souscrire une assurance et verser une contribution financière pour bénéficier du prêt d'une salle municipale. Il résulte toutefois de l'instruction et notamment de deux contrats de mise à disposition du 3 février 2020 que les membres de la liste « Vie'llerville » ont bénéficié les 13 février et 8 mars 2020 du prêt de la salle municipale « Saint Roch » à titre gracieux. Il résulte également de l'instruction, en particulier d'une attestation d'une agente administrative à la mairie de Villerville, produite devant le Conseil d'Etat, que Mme Dumouchel n'a finalement pas eu à justifier de la souscription d'assurance et que la caution de cinquante euros dont elle s'était acquittée, conformément aux dispositions du contrat de mise à disposition des salles municipales, lui a été remboursée. Ce grief doit, par suite, être écarté.

9. En deuxième lieu, le grief tiré de ce que les membres de la liste « Villerville naturellement » auraient bénéficié gratuitement du matériel de sonorisation et de projection de la mairie pour animer leurs réunions publiques n'est pas étayé des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé. Il doit, par suite, être écarté.

10. En troisième lieu, les griefs qui ne sont pas d'ordre public, sont irrecevables en appel s'ils n'ont pas été soulevés en première instance ou, s'ils l'ont été, lorsqu'ils ne sont repris devant le Conseil d'Etat qu'après l'expiration du délai d'appel à compter de la notification du jugement comportant l'indication de ce délai en application des dispositions de l'article R. 123 du code électoral. En revanche, les dispositions de cet article ne font pas obstacle à ce que les griefs invoqués dans ce délai soient développés après son expiration.

11. Il résulte de l'instruction que dans sa requête d'appel enregistrée dans le délai d'un mois prévu par les dispositions de l'article R. 123 du code électoral, Mme Dumouchel a repris les griefs, invoqués en première instance, tirés de ce que les membres de la liste « Villerville naturellement » auraient bénéficié, d'une part, du prêt à titre gracieux de la salle municipale dite des « mariages » et, d'autre part, de la mise à disposition gratuite du matériel de projection et de sonorisation de la mairie pour animer leurs réunions publiques, en méconnaissance des dispositions du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral, lesquels ont été examinés ci-dessus. Après l'expiration du délai d'appel, elle a en outre soutenu que la liste « Villerville naturellement » aurait bénéficié d'un prêt au sens des mêmes dispositions de la part de deux personnes morales de droit privé. Ces deux critiques participent du même grief relatif au financement de la campagne électorale, en méconnaissance du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral dans sa rédaction issue de la loi du 15 septembre 2017, qui prohibe le financement de la campagne par des personnes morales autres que des partis ou des groupements politiques, par des dons, avantages, ou prêts, alors même que ces critiques sont relatives, pour les premières, à des avantages allégués de personnes morales publiques, qui sont l'objet de la première phrase du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 52-8 et pour les secondes, à des prêts allégués de personnes morales privées, qui sont visés à la seconde phrase des mêmes dispositions. Il s'ensuit que contrairement à ce que soutiennent M. Marescot, M. Dabout, Mme Filipov et M. Papazian, le grief tiré de ce que la liste « Villerville naturellement » aurait illégalement bénéficié d'un prêt par des personnes morales de droit privé, en méconnaissance des dispositions de la seconde phrase du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral, n'est pas tardif.

12. Il résulte de l'instruction et il n'est par ailleurs pas contesté que l'association « Handi Equi'Compét » a réglé au mois de février 2020, pour le compte de la liste « Villerville naturellement », deux factures pour un montant de 158,71 euros et que la société Estrier Villégiature a pris en charge, au mois de mars 2020, pour le compte de cette même liste, six factures pour un montant total de 1 420,54 euros. Il résulte également de l'instruction que ces factures, dont le montant total s'est élevé à 1 579,25 euros, ont représenté 93% du montant des dépenses de campagne de la liste « Villerville naturellement », soit la somme de 1 696,69 euros et que les sommes en cause ont été remboursées respectivement le 31 août et le 7 septembre 2020 à l'association « Handi Equi'Compét » et à la société Estrier Villégiature par M. Estrier, candidat sur la liste « Villerville naturellement », sans qu'elles aient donné lieu à l'établissement préalable d'un contrat, ni au versement d'intérêt. Si ces prêts doivent être regardés comme ayant bénéficié à cette liste, en méconnaissance des dispositions de la seconde phrase du 2<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral, cette irrégularité, dont, au demeurant, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle révèle l'existence d'une manœuvre, n'a pas été de nature, eu égard notamment à la faiblesse de montants en cause et à l'écart de 103 voix qui sépare le dernier candidat élu de la première candidate non élue, sur 448 suffrages exprimés, à altérer la sincérité du scrutin. Ce grief doit, dès lors, être écarté.

Sur les griefs relatifs au déroulement du vote :

13. En premier lieu, si Mme Dumouchel fait valoir qu'un nombre de procurations anormalement élevé a bénéficié à la liste « Villerville naturellement », cette circonstance, à la supposer établie, n'est pas, à elle seule, de nature à faire présumer l'existence de manœuvres destinées à altérer la sincérité du scrutin.

14. En deuxième lieu, si Mme Dumouchel soutient qu'une quinzaine d'électeurs ayant voté par procuration étaient irrégulièrement inscrits sur les listes électorales de Villerville, il n'appartient pas au juge de l'élection, en l'absence de manœuvre de nature à fausser les résultats du scrutin, d'apprécier si un électeur inscrit sur les listes électorales remplit effectivement la condition de domicile exigée par l'article L. 11 du code électoral. Ce grief doit, par suite, être écarté.

15. En troisième et dernier lieu, les griefs tirés de ce que le déroulement des opérations électorales a été entaché d'irrégularités ne sont pas assortis des précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé et doivent, par suite, être écartés.

16. Il résulte de ce qui précède que Mme Dumouchel n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Caen a rejeté sa protestation.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de M. Marescot, de M. Dabout, de Mme Filipov et de M. Papazian qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes.

18. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par M. Marescot, M. Dabout, Mme Filipov et M. Papazian, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de Mme Dumouchel est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par M. Marescot, M. Dabout, Mme Filipov, M. Papazian et Mme Dumouchel au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme Catherine Dumouchel, à M. Michel Marescot, à M. Michel Dabout, à Mme Catherine Filipov, à M. Olivier Papazian et au ministre de l'intérieur.

Délibéré à l'issue de la séance du 10 mai 2021 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Maud Vialettes, Mme Gaëlle Dumortier, présidentes de chambre ; Mme Carine Soulay, Mme Fabienne Lambolez, M. Jean-Luc Nevache, Mme Carine Chevrier, M. Damien Botteghi, conseillers d'Etat et M. Laurent Cabrera, conseiller d'Etat-rapporteur.

Rendu le 25 mai 2021.

Le président :  
Signé : M. Rémy Schwartz

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur 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.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :