

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2001552

Elections municipales de Bonrepos-sur-Aussonnelle
(Haute-Garonne)

M. Raymond-Pierre FENET-GARDE

M. Pascal Peyrot
Rapporteur

Mme Camille Chalbos
Rapporteur public

Audience du 8 septembre 2020
Lecture du 22 septembre 2020

28-04

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(5^{ème} Chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une protestation et un mémoire complémentaire, enregistrés le 20 mars 2020 et le 10 juillet 2020, M. Raymond-Pierre Fenet-Garde demande au tribunal d'annuler les opérations électorales qui se sont tenues le 15 mars 2020 à Bonrepos-sur-Aussonnelle (Haute-Garonne) pour le renouvellement des conseillers municipaux.

M. Fenet-Garde soutient que :

- la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » a lancé sa campagne avant le début de la période électorale, en créant, dès novembre 2019, un site internet dont le nom « Bonrepos-2020.fr », par les termes employés, lui donnait un haut niveau de référencement sur les moteurs de recherche, et permettait ainsi d'attirer les électeurs internautes par une manœuvre qui s'apparente à du référencement commercial ;

- ce site internet ne respecte pas les dispositions de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique relatives aux mentions obligatoires et aux règles en matière de droit d'auteur du code de la propriété intellectuelle, est dépourvu de mentions légales, et ses intitulé et contenu entretiennent la confusion avec le site internet de la commune ;

- les publications sur le site internet et les réunions publiques qui ont été tenues par cette liste contreviennent aux dispositions des articles L.48-1 et L.52-1 du code électoral dès lors qu'elles méconnaissent le principe de neutralité qui s'impose aux candidats aux élections municipales ;

- la publication du magazine municipal a été interrompue à compter du dernier trimestre 2019, alors que l'élu en charge de la communication était colistier sur la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » ;
- la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » a publié sur son compte Facebook un message de propagande le 14 mars 2020 ;
- la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » a profité de la situation épidémique liée au coronavirus en incitant les électeurs, et notamment les personnes vulnérables, à faire une procuration, et en se relayant sans discontinuité devant le bureau de vote le jour du scrutin, en méconnaissance des consignes gouvernementales ;
- plusieurs colistiers, qui n'étaient ni assesseurs ni délégués de la liste, sont restés dans le bureau de vote le jour du scrutin et ont pu prendre connaissance de la liste d'émargement des votants ;
- les consignes gouvernementales liées à l'épidémie de coronavirus ont dissuadé une partie de l'électorat, plus âgé, de la liste du maire sortant « Bonrepos Gagnant » de venir voter ;
- certains candidats de la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » ont proféré des calomnies à l'encontre du maire sortant et cherché à le rendre inéligible.

Par un mémoire en défense, enregistré le 17 avril 2020, M. Thierry Chebelin, Mme Cendrine Babot, M. Daniel Raliere, Mme Karine Bordes, M. Jean-Claude Dempere, Mme Marion Sauvestre, M. Gérard Bouillard, Mme Caroline Fezas, M. Vincent Honiat, Mme Nathalie Ghiandai, M. Jonathan Mattioli et Mme Nathalie Audry-Leray, représentés par Me Briand, concluent au rejet de la protestation et à ce que soit mise à la charge de M. Fenet-Garde la somme de 2 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ils font valoir que :

- la circonstance qu'un site internet de campagne soit ouvert avant la période électorale ne méconnaît aucune disposition du code électoral ;
- le site internet « bonrepos-2020.fr » n'entretient aucune confusion avec le site institutionnel de la commune ;
- il ne peut être sérieusement soutenu qu'un principe de neutralité interdirait à la liste dissidente de communiquer et de faire des réunions publiques ;
- le message publié sur le compte Facebook le 14 mars 2020 à 18h23 ne présentait qu'un caractère informatif ;
- la publication du magazine municipal relève de la responsabilité du maire ;
- aucun grief allégué par le requérant relatif à la régularité du scrutin n'est fondé et, en outre, aucune mention n'a été portée sur le procès-verbal des opérations électorales à cet égard ;
- la participation au scrutin du 15 mars 2020 a été de 63,99 % à Bonrepos-sur-Ausselle, à un niveau comparable aux élections municipales de 2014, et l'écart de voix entre la liste « Bonrepos Autrement » conduite par M. Chebelin et la liste « Bonrepos Gagnant » conduite par le maire sortant est significatif.

Par une ordonnance du 15 juillet 2020, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 août 2020.

Par une lettre du 2 septembre 2020, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le jugement était susceptible d'être fondé sur le moyen soulevé d'office tiré de l'irrecevabilité des griefs relatifs aux propos diffamatoires tenus à l'encontre du maire sortant et des manœuvres visant à le rendre inéligible car présentés pour la première fois à l'expiration du délai de recours.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion ;
- la loi du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques ;
- la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ;
- le code électoral ;
- l'ordonnance n° 2020-305 du 25 mars 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif ;
- 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 :

- le rapport de M. Peyrot,
- les conclusions de Mme Chalbos, rapporteur public,
- et les observations de M. Gérard Bouillard.

Considérant ce qui suit :

1. A l'issue du premier tour de scrutin des élections municipales de la commune de Bonrepos-sur-Aussonnelle (Haute-Garonne), le 15 mars 2020, la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 », conduite par M. Chebelin, est arrivée en tête avec 338 voix représentant 59,71 % des suffrages exprimés, la liste « Bonrepos Gagnant », conduite par M. Gasc, ayant recueilli 228 voix, soit 40,28 % des suffrages exprimés. M. Fenet-Garde, électeur de la commune, demande l'annulation des opérations électorales.

Sur les conclusions tendant à l'annulation des opérations électorales :

En ce qui concerne le grief relatif à l'irrégularité du site internet de campagne de la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » :

2. Aux termes de l'article L. 240 du code électoral : « *L'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de circulaires, tracts, affiches et bulletins de vote pour la propagande électorale en dehors des conditions fixées par les dispositions en vigueur sont interdites* ». Aux termes de l'article L. 48-1 du même code électoral : « *Les interdictions et restrictions prévues par le présent code en matière de propagande électorale sont applicables à tout message ayant le caractère de propagande électorale diffusé par tout moyen de communication au public par voie électronique* ». Aux termes de l'article R. 26 du même code : « *La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède la date du scrutin et prend fin la veille du scrutin à minuit (...)* ». Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du même code : « *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 (...)* ».

3. En premier lieu, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit la création d'un site internet ou la tenue de réunions publiques à caractère électoral avant l'ouverture de la campagne électorale et les dispositions de l'article R. 26 du code électoral n'ont pas pour objet et ne sauraient légalement avoir pour effet d'interdire toute diffusion de documents de propagande avant l'ouverture de la campagne électorale.

4. Il résulte de l'instruction que les membres de la liste «Bonrepos Autrement pour 2020 » ont créé un site internet « bonrepos-2020.fr » et y ont diffusé des documents, qui présentaient les candidats inscrits sur la liste et leur programme. La diffusion de tels documents, qui n'est pas, comme il vient d'être exposé, contraire aux dispositions précitées, ne peut être regardée, et à la date à laquelle leur diffusion est intervenue, comme constitutive ni d'un abus de propagande ni d'une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin. Elle n'a pas plus revêtu un caractère de « publicité commerciale » au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral dès lors que le contenu de ces pages, dont le candidat assumait l'entière responsabilité à des fins électorales, n'était accessible qu'aux électeurs s'y connectant volontairement, sans y être incités par des procédés commerciaux. Enfin, la circonstance que les termes choisis pour l'appellation de ce site aurait permis de favoriser son référencement sur les moteurs de recherche, à la supposer établie, n'est pas en soi de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.

5. En deuxième lieu, M. Fenet-Garde soutient que ni les mentions prévues par la loi n° 2004-575 du 10 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique ni aucune mention légale relative au droit de l'informatique et des libertés ne figurent sur le site internet. Toutefois, de telles irrégularités ne sont pas de nature à influencer les électeurs et sont restées sans influence sur la régularité du scrutin.

6. En troisième lieu, si M. Fenet-Garde fait grief au site internet de la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » de porter à confusion avec le site internet officiel de la commune de Bonrepos-sur-Aussonnelle, ni l'adresse de ce site, ni son contenu, dont la page d'accueil portait l'intitulé « Bonrepos Autrement pour 2020 : liste portée par Thierry CHEBELIN », ne laissait de doute sur le caractère électoraliste du site. Il en est de même pour la page Facebook de la liste, dont la circonstance qu'elle mentionnerait « Municipales 2020 » sur une photographie de la mairie de Bonrepos-sur-Aussonnelle n'est pas de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs. Ces publications ne sauraient, dès lors, être regardées comme constitutives d'une manœuvre susceptible de fausser les résultats du scrutin.

En ce qui concerne les autres griefs relatifs au déroulement de la campagne électorale :

7. En premier lieu, aux termes 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.* » Aux termes de l'article L. 49 du même code : « *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.* ». Il résulte de ces dispositions que la campagne électorale du 1^{er} tour des élections municipales s'achevait le samedi 14 mars 2020 à zéro heure.

8. La liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » a publié sur son compte Facebook le samedi 14 mars 2020 à 18 h 12 le message suivant : « *Demain entre 8h et 18h, nous nous présentons à vos suffrages. Sachez que toutes les précautions sont prises au bureau de vote et que les électeurs peuvent venir en nombre s'exprimer* ». Si un tel message est intervenu en méconnaissance de l'article L. 49 précité, son contenu, qui est dépourvu de tout caractère polémique, et qui ne comprend pas non plus d'élément susceptible d'influencer le comportement des électeurs, n'est pas de nature à avoir altéré la sincérité du résultat et le grief avancé par M. Fenet-Garde sur ce point devra être écarté.

9. En deuxième lieu, les réunions électorales sont tenues librement, en vertu des lois du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion et du 28 mars 1907 relative aux réunions publiques, auxquelles se réfèrent les dispositions de l'article L. 47 du code électoral, et dans le respect des dispositions de l'article L. 48-2 du même code, interdisant qu'une réunion organisée en fin de campagne soit l'occasion pour un candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale. M. Fenet-Garde fait grief à la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » d'avoir organisé une « soirée galette » le 24 janvier 2020, quatre réunions de quartier en novembre et décembre 2019, et une réunion avec les jeunes Bonreposiens le 25 janvier 2020, soutenant que de telles réunions, organisées avant le commencement de la période électorale, seraient venues interférer dans le calendrier des réunions officielles que le maire devait lui-même tenir. Toutefois, comme évoqué au point 3, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit la tenue de réunions publiques à caractère électoral.

10. En troisième lieu, le protestataire n'établit pas en quoi l'arrêt de la publication du magazine communal en fin 2019, publication qui relève de la responsabilité de la commune et non de l' élu chargé de la communication, aurait été de nature à altérer la sincérité du scrutin. Il en est de même du maintien sur le site officiel de la commune, pendant la période électorale, d'une page dédiée à l'opposition. De tels griefs ne peuvent dès lors qu'être écartés.

11. En quatrième lieu, M. Fenet-Garde ne peut utilement soutenir, à l'appui de sa protestation, que la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » aurait diffusé à chaque électeur une profession de foi et un bulletin de vote, dès lors qu'il résulte des dispositions combinées des articles L.241 et R.29 du code électoral que, dans les communes de moins de 2 500 habitants, les candidats adressent leur propagande aux électeurs par leurs propres moyens. Par suite, un tel grief est, en tout état de cause, sans influence sur la régularité du scrutin.

12. En cinquième lieu, M. Fenet-Garde soutient que le deuxième adjoint au maire, figurant sur la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 », a incité les personnes âgées à faire des procurations plutôt que de venir physiquement voter. Toutefois, le protestataire ne démontre pas qu'une telle circonstance, à la supposer établie, aurait été constitutive d'une forme de pression de nature à altérer la sincérité du scrutin.

13. En sixième lieu, si le protestataire fait grief à certains colistiers de la liste « Bonrepos Autrement pour 2020 » d'avoir été en mesure, lors du déroulement du scrutin, de consulter les listes d'émargement afin de solliciter leurs sympathisants qui n'étaient pas encore venus voter, une telle consultation n'est toutefois pas établie. Par suite, le grief tiré d'une atteinte à l'égalité des moyens entre les candidats ne peut qu'être écarté.

14. En septième et dernier lieu, le grief tiré des propos diffamatoires tenus par certains colistiers de « Bonrepos Autrement pour 2020 », ainsi que celui relatif aux manœuvres visant à rendre inéligible le maire sortant, ont été présentés pour la première fois dans un mémoire enregistré après expiration du délai de recours contentieux fixé par les dispositions de l'article

R.119 du code électoral, telles que précisées par 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, et ne constituaient pas le développement des griefs invoqués dans ce délai. Ils doivent dès lors être écartés comme irrecevables.

En ce qui concerne le grief tiré du taux de participation :

15. 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.

16. 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. (...)* ».

17. 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.

18. Il résulte de l'instruction que, sur 908 électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune de Bonrepos-sur-Aussonnelle, 581 se sont exprimés et 327 abstenus, portant le taux d'abstention à 36,01 %. La liste « Bonrepos Autrement », conduite par M. Chebelin, est arrivée

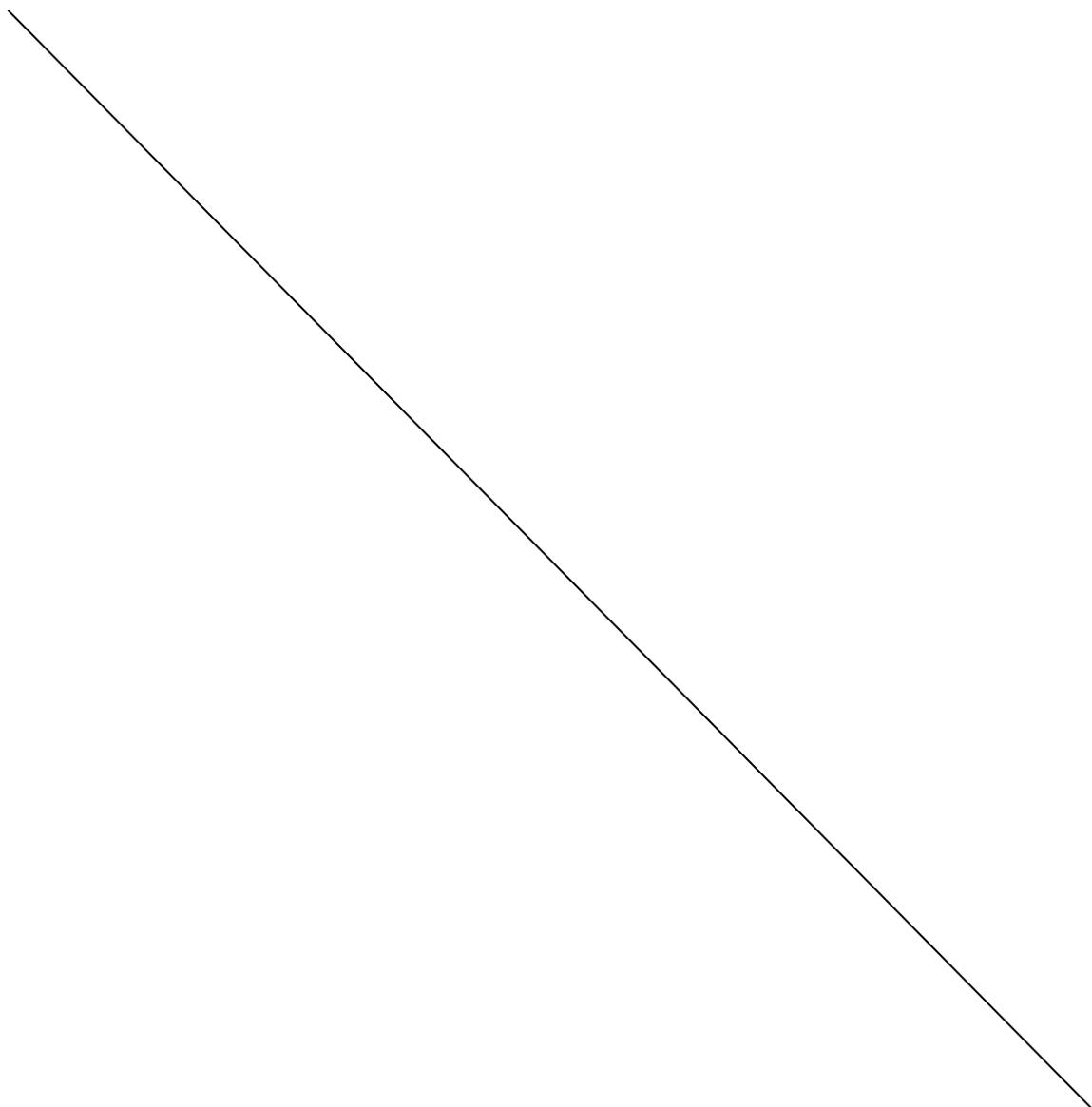
en tête avec 338 voix représentant 59,71 % des suffrages exprimés, la liste « Bonrepos Gagnant », conduite par M. Gasc, ayant recueilli 228 voix, soit 40,28 % des suffrages exprimés.

19. Si M. Fenet-Garde soutient que les consignes gouvernementales relatives aux mesures de prophylaxie et de mise en garde au regard de l'épidémie de coronavirus ont conduit de nombreux électeurs bonreposiens, notamment les plus âgés, à ne pas voter, il n'établit pas que cette abstention, dont le niveau a été sensiblement identique à celui atteint lors des élections municipales de 2014, aurait plus particulièrement affecté la liste « Bonrepos Gagnant » portée par le maire sortant. En outre, comme il a été dit au point 12, l'intéressé n'établit pas que la circonstance que les personnes âgées auraient été incitées à voter par procuration aurait eu une influence sur la sincérité du scrutin. Dès lors, dans les circonstances de l'espèce, le grief tiré de ce que le taux d'abstention a altéré la sincérité du scrutin manque en fait et doit être écarté.

20. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions aux fins d'annulation des opérations électorales présentées par M. Fenet-Garde doivent être rejetées.

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

21. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit à la demande présentée par les défendeurs sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de rejeter leurs conclusions.



D E C I D E :

Article 1^{er} : La protestation électorale de M. Fenet-Garde est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par M. Chebelin, Mme Babot, M. Raliere, Mme Bordes, M. Dempere, Mme Sauvestre, M. Bouillard, Mme Fezas, M. Honiat, Mme Ghiandai, M. Mattioli et Mme Audry-Leray tendant à l'application de l'article L.761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Raymond-Pierre Fenet-Garde, à M. Thierry Chebelin, à Mme Cendrine Babot, à M. Daniel Raliere, à Mme Karine Bordes, à M. Jean-Claude Dempere, à Mme Marion Sauvestre, à M. Gérard Bouillard, à Mme Caroline Fezas, à M. Vincent Honiat, à Mme Nathalie Ghiandai, à M. Jonathan Mattioli, à Mme Nathalie Audry-Leray, à M. Daniel Gasc, à Mme Brigitte Lagarde et à M. Franck Nezry.

Copie en sera adressée au préfet de la Haute-Garonne.

Délibéré après l'audience du 8 septembre 2020, à laquelle siégeaient :

M. Truilhé, président,
M. Peyrot, premier conseiller,
Mme Beltrami, premier conseiller,

Lu en audience publique le 22 septembre 2020.

Le rapporteur,

Le président,

P. PEYROT

J-C TRUILHE

La greffière,

M. BENALET

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne, 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 :
La greffière en chef,