

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

CONSEIL D'ETAT  
8ème - 3ème chambres réunies

Mme Emmanuelle Petitdemange, rapporteur  
Mme Nathalie Escaut, rapporteur public  
lecture du lundi 27 juin 2016

Vu la procédure suivante :

1. Sous le n° 395413, par une protestation, enregistrée le 18 décembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme T... N...demande au Conseil d'Etat d'annuler les opérations électorales qui se sont déroulées les 6 et 13 décembre 2015 pour l'élection des membres du conseil régional de Normandie.

2. Sous le n° 395547, par une protestation et un mémoire en réplique, enregistrés le 23 décembre 2015 et le 3 mai 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. U...S...demande au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'inverser les résultats proclamés le 14 décembre 2015 au bénéfice de la liste " Au service de tous les Normands " et de rejeter les comptes de campagne de la liste " Normandie Conquérante " pour les opérations électorales qui se sont déroulées les 6 et 13 décembre 2015 en vue de l'élection des membres du conseil régional de Normandie ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler ces opérations ;

3°) à titre subsidiaire, d'organiser une enquête sur le fondement de l'article R. 623-1 du code de justice administrative ;

4°) à titre également subsidiaire, d'enjoindre à M. C...E...à communiquer copie des factures des documents comportant la mention " Liste soutenue par votre Maire " et " Dites stop au PS, votez HervéE... " présents dans son compte de campagne.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code électoral ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Emmanuelle Petitdemange, auditeur,

- les conclusions de Mme Nathalie Escaut, rapporteur public ;

1. Considérant que les protestations présentées par Mme N... et M. S... tendent à l'annulation des mêmes opérations électorales ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'à l'issue du premier tour des opérations électorales qui se sont déroulées les 6 et 13 décembre 2015 pour l'élection des membres du conseil régional de Normandie, trois des neuf listes ont obtenu plus de 10 % des suffrages exprimés et se sont qualifiées pour le second tour ; que la dernière des listes qualifiées, conduite par M. Q...AA..., a obtenu 269 127 voix, soit 23,52 % des suffrages exprimés, c'est-à-dire 188 537 voix de plus que la première liste non qualifiée ; qu'à l'issue du second tour, la liste " Normandie conquérante ", conduite par M.E..., a obtenu 495 556 voix, soit 36,42 % des suffrages exprimés, la liste " Au service de tous les Normands ", conduite par M.AA..., 490 847 voix, soit 36,08 % des suffrages exprimés, et la liste " Normandie Bleu Marine ", conduite par M. A..., 374 142 voix, soit 27,50 % des suffrages ; qu'un écart de 4 709 voix sépare les deux premières listes ; que sous le n° 395413, Mme N...demande l'annulation des opérations électorales ; que, sous le n° 395547, M. S...demande, à titre principal, d'inverser les résultats proclamés le 14 décembre 2015 au bénéfice de la liste " Au service de tous les Normands " et de rejeter les comptes de campagne de la liste " Normandie Conquérante " et, à titre subsidiaire, d'annuler ces opérations électorales ;

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

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 49 du code électoral :

3. Considérant qu'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 " ;

4. Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. E...a diffusé le vendredi 11 décembre 2015 sur son compte ouvert pour la campagne des élections régionales sur le réseau social Twitter un message appelant à voter pour la liste " Normandie Conquérante " ; que ce compte avait 1 099 abonnés ; que ce message a été rediffusé ce même jour au moins par six autres personnes, candidates de cette liste ou sympathisants, ayant au total 16 545 abonnés ; que, dans la matinée du samedi 12 décembre 2015, un utilisateur du réseau social Twitter, sous le pseudonyme de " Greg LaPomme ", a diffusé en réponse au message original de M. E...une reproduction d'un tract du candidat tête de la liste " Au service de tous les Normands ", dont il a souligné certaines énonciations et qu'il a accompagnée de la légende " Cherchez l'erreur sur le flyer. Ne soyons pas aveugles dans la contradiction du discours " ; que si cette réponse était accessible depuis la page Twitter de M. E...et celle des personnes qui avaient rediffusé son message initial, elle n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin, eu égard à son contenu qui n'apportait aucun élément nouveau au débat électoral ;

5. Considérant qu'il résulte de l'instruction que Mme H..., candidate tête de la liste " Normandie Conquérante " en Seine-Maritime, M. Lepinteur, conseiller départemental de l'Eure, neuf élus de communes ou d'établissements publics de coopération intercommunale de la région Normandie, deux membres de l'équipe de campagne de la liste " Normandie Conquérante ", deux personnalités politiques, M. B... et M. L..., et trente-six autres personnes ont également émis, le samedi 12 décembre 2015, des messages de propagande électorale sur les réseaux sociaux Facebook et Twitter ; que si M. S... invoque à leur égard les dispositions précitées de l'article L. 49 du code électoral, ces messages étaient constitués, pour près de trente d'entre eux, des appels " Le 13 décembre Votez Normandie Conquérante avec Hervé E... " et " 2nd tour Je vote Hervé E..." et, pour le reste, du spot de campagne de l'entre-deux-tours de M. E..., de photographies diverses de la campagne et d'infographies déjà diffusées au cours de celle-ci ; qu'en outre, les élus à l'origine des messages de soutien avaient déjà fait part de leur appui à la liste " Normandie Conquérante " au cours de la campagne ; que, dès lors, ces messages n'apportaient aucun élément nouveau au débat électoral ; que si M. S... estime la diffusion de tels messages à plus de 28 000 personnes, un tel chiffre, qui résulte de la somme des abonnés de chaque émetteur, ne permet pas d'apprécier l'impact véritable des éléments litigieux ; qu'enfin, M. E... établit, même s'il n'indique pas le nombre d'abonnés des émetteurs, que des appels équivalents ont été diffusés en faveur de la liste " Au service de tous les Normands ", notamment par trois de ses candidats, Mme V..., M. J... et Mme G..., le samedi 12 décembre 2015 ; que, dès lors, l'irrégularité qu'a constitué la diffusion des messages invoqués par M. S... n'a pas été de nature, malgré le faible écart de voix, à altérer la sincérité du scrutin ;

En ce qui concerne la méconnaissance des articles L. 52-1 et L. 52-8 du code électoral :

6. Considérant qu'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 " ; qu'aux termes de l'article L. 52-8 du code électoral : " Les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros. / 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. / Tout don de plus de 150 euros consenti à un candidat en vue de sa campagne doit être versé par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire (...) " ;

7. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de l'instruction que M.P..., maire d'Evreux et candidat de la liste " Normandie Conquérante ", a adressé à ses concitoyens une lettre avant chaque tour de l'élection portant les emblèmes de la ville et appelant à voter pour la liste dont il était candidat ; que si la première lettre faisait un bilan rapide en matière de sécurité et si la seconde rappelait ce bilan et mentionnait des actions municipales en faveur de l'aménagement public, il résulte de l'instruction que l'envoi de telles lettres, sur lesquelles était apposé le logo de chacun des partis politiques soutenant la liste " Normandie Conquérante " et qui étaient signées " Guy P...Maire d'Evreux Candidat de la Normandie Conquérante ", ne peut être regardée comme constitutive d'une intervention de l'autorité municipale dans la campagne électorale tendant à induire en erreur des électeurs et n'a pas méconnu l'article L. 52-1 du code électoral ; que ces courriers ne constituent pas davantage des manoeuvres de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin ;

8. Considérant, en deuxième lieu, que si M. S...soutient que le maire d'Evreux a avancé au 24 novembre 2015 la date d'inauguration de la place du Grand Carrefour, alors que les travaux de rénovation ne devaient être achevés que le 6 décembre, il résulte de l'instruction que la date choisie coïncidait avec la réouverture de cette place aux piétons et aux cyclistes ; qu'ainsi, cette inauguration ne constitue pas un élément d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral ;

9. Considérant, en troisième lieu, que M. S...soutient que méconnaissent l'article L. 51-2 du code électoral ainsi que le principe d'égalité entre les candidats et sont constitutifs d'une manoeuvre la remise de la coupe, par HervéE..., à l'issue de la rencontre de basket entre Rouen et Le Havre le 13 septembre 2015 au palais des sports de Caen, alors qu'il n'était ni élu de Caen, ni élu de Rouen, ni du Havre, ni du Calvados, ni de Seine-Maritime, le lancement par Hervé E...de la rencontre de basket entre Vichy et Evreux le 4 décembre 2015 à Evreux, alors qu'il n'était pas élu de la ville d'Evreux et que cette ville n'est pas située dans sa circonscription législative, sa participation à la " fête de la pomme " dans la commune d'Eprouville-en-Lieuvin, l'inauguration par ses soins de la foire Saint-Michel à Louviers et de la " foire à tout " aux Andelys, alors qu'il n'en était pas élu et que ces communes ne se situent pas dans sa circonscription législative, et l'organisation des " fêtes normandes " par la ville d'Evreux qui a pris la forme d'un événement de campagne destiné à le mettre en valeur ; que, d'une part, il ne résulte pas de l'instruction que les événements ainsi invoqués par le protestataire, pour lesquels seule la présence et non la participation de Hervé E...est attestée, auraient un caractère inhabituel, à l'exception des " fêtes normandes ", ou que ces dernières festivités auraient eu pour effet de promouvoir les réalisations de la ville d'Evreux ; que, dès lors, de tels événements ne sauraient être regardés comme des éléments d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens des dispositions de l'article L. 52-1 du code électoral ; qu'ils ne sont pas davantage constitutifs d'une manoeuvre ; que, d'autre part, le requérant n'est pas recevable à soulever un grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les candidats, qui n'est pas d'ordre public, après l'expiration du délai de dix jours imparti par l'article L. 361 du code électoral en l'absence de grief soulevé sur ce fondement dans sa protestation enregistrée le 23 décembre 2015 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat ;

10. Considérant, en quatrième lieu, qu'il résulte de l'instruction que l'adjointe du maire de

Hérouville-Saint-Clair, qui était candidate de la liste " Normandie Conquérante ", a adressé aux usagers de la garderie périscolaire un courrier du 4 décembre 2015 les informant du projet de délibération soumis au conseil municipal le 21 décembre 2015 instituant un système d'utilisation à la carte de la garderie, alors que le forfait était la règle, ainsi que de la baisse des tarifs ; qu'eu égard à l'objet de la lettre, qui informait les familles des nouvelles modalités de tarification de garderie et les invitait à faire un choix entre les deux options, ainsi qu'aux impératifs de bonne gestion qui ont justifié son envoi avant l'examen de la délibération, afin de permettre d'appliquer la nouvelle facturation dès le mois de janvier 2016, ce courrier ne constitue pas un élément d'une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 du code électoral ;

11. Considérant, en cinquième lieu, que si M. S...soutient que le maire de Cabourg a également méconnu ces dispositions en publiant dans l'édition d'automne du magazine municipal " Regard sur Cabourg " un éditorial appelant à voter pour la liste " Normandie Conquérante ", un tel éditorial n'a pu porter atteinte à la sincérité du scrutin, dès lors que, même s'il contient une photo du maire en compagnie de M. E...et une incitation à voter pour la liste " Normandie Conquérante ", il se borne pour l'essentiel à l'exposé de considérations de politique générale connues de tous ; que M.E..., postérieurement à la publication de cet éditorial, s'est acquitté auprès de la commune de Cabourg du coût d'impression et de diffusion de la page concernée et a intégré la dépense ainsi engagée dans son compte de campagne ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que l'article L. 52-8 du code électoral aurait été méconnu ne peut être qu'écarté ;

12. Considérant, en sixième lieu, qu'il résulte de l'instruction que M. E...s'est acquitté des droits d'utilisation de la photographie prise alors qu'il était ministre de la défense et qu'il a utilisée pour sa campagne électorale ; que la facture correspondante a été versée aux comptes de campagne ; qu'ainsi, le grief tiré de la méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral manque en fait ; que, dans ces circonstances, l'utilisation d'une telle photographie n'est pas constitutive d'une rupture d'égalité avec les autres candidats ; qu'elle ne constitue pas davantage une manoeuvre de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin dès lors que la photographie utilisée ne peut être regardée comme manifestant le soutien d'une autorité officielle quelconque ;

13. Considérant, en dernier lieu, que si Mme N...soutient que la passation de pouvoir entre l'ancien maire de la commune de Vernon et le nouveau maire, par ailleurs candidat de la liste " Normandie Conquérante ", intervenue deux jours avant le premier tour de l'élection, est contraire à l'article L. 52-1 du code électoral, un tel événement ne peut pas être regardé en lui-même comme constituant un élément d'une campagne de promotion publicitaire au sens de ces dispositions ; qu'il n'est pas allégué que la couverture médiatique ainsi obtenue par le nouveau maire de Vernon relèverait, par son contenu, d'une campagne de promotion publicitaire ;

En ce qui concerne la méconnaissance de l'article L. 51 du code électoral :

14. Considérant qu'aux termes de l'article L. 51 du code électoral : " Pendant la durée de la période électorale, dans chaque commune, des emplacements spéciaux sont réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales. / Dans chacun de ces

emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats. / Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats " ;

15. Considérant que M. S...soutient que des bandeaux portant la mention " Liste soutenue par votre maire " ont été apposés sur les affiches de la liste " Normandie Conquérante " les mardi 8 et mercredi 9 décembre 2015 dans la commune de Menneval et dans la commune de Fresnoy-Folny, alors que les maires respectifs de ces communes ne soutenaient pas cette liste ; qu'il résulte de l'instruction que le maire de la commune de Menneval a fait procéder à l'enlèvement de ces bandeaux et à la pose d'un bandeau indiquant que " Le maire ne soutient aucune liste. Chaque citoyen est responsable de son vote " sur les panneaux électoraux de la commune le vendredi 11 décembre 2015 et que le maire de Fresnoy-Folny a également fait retirer l'unique bandeau litigieux ; qu'ainsi, à supposer qu'ils aient pu faire croire à un soutien dont la liste ne disposait pas, l'apposition des bandeaux " Liste soutenue par votre maire " n'a pu, compte tenu de ces éléments, être de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs ; que si M. S...soutient que la présence de telles affiches a été constatée dans d'autres communes de la région Normandie, en particulier celles de Mesnières-en-Bray et Neufchâtel-en-Bray pour lesquelles il produit des attestations, il n'établit pas que ces bandeaux auraient été apposés irrégulièrement ;

16. Considérant que M. S...soutient que des bandeaux " Dites stop au PS, votez Hervé E..." ont été apposés entre les deux tours sur les affiches de la liste " Au service de tous les Normands " dans les communes de Criquetot L'Esneval, Mesnières-en-Bray, Saint-Romain de Colbosc, Sandouville, Saint-Laurent-de-Brèvedent et Angerville l'Orcher ; que, d'une part, au regard à son caractère limité dans la commune de Criquetot L'Esneval, dont le requérant ne justifie qu'une occurrence et compte tenu de l'écart des voix dans cette commune, une telle irrégularité ne peut être regardée comme ayant été susceptible d'altérer la sincérité du scrutin ; que, d'autre part, les pièces produites par le requérant sont insuffisantes pour établir la présence de tels bandeaux dans les communes de Mesnières-en-Bray, Saint-Romain de Colbosc, Sandouville, Saint-Laurent-de-Brèvedent et Angerville l'Orcher ;

17. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, d'ordonner une enquête sur le fondement de l'article R. 623-1 du code de justice administrative aux fins de déterminer le nombre de bandeaux imprimés portant, d'une part, la mention " Liste soutenue par votre maire " et, d'autre part, la mention " Dites stop au PS, votez HervéE... " ni d'enjoindre à M. E...de communiquer copie des factures des documents comportant la mention " Liste soutenue par votre Maire " et " Dites stop au PS, votez HervéE... " ;

En ce qui concerne les autres irrégularités :

18. Considérant que si M. S...soutient que d'autres irrégularités portant sur l'écart entre le nombre d'enveloppes sorties des urnes et la liste d'émargement, les difficultés rencontrées par certains électeurs munis de procurations régulières pour voter et une panne électrique au Havre ayant empêché des électeurs d'exercer leur droit de vote sur les machines à voter ont entaché le déroulement des opérations électorales, ces griefs ne sont pas assortis de précisions

suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ;

Sur les conclusions tendant au rejet des comptes de campagne de la liste " Normandie conquérante " ;

19. Considérant qu'il résulte de ce qui a été dit aux points 11 et 12 que les conclusions de M. S...tendant au rejet du compte de campagne de la liste " Normandie Conquérante " doivent être rejetées ;

20. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les protestations de Mme N...et de M. S...doivent être rejetées ;

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

21. Considérant qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de Mme N...et M. S...la somme de 2 500 euros que réclame M. E... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

## **D E C I D E :**

Article 1er : Les protestations de Mme N...et de M. S...sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions de M. E...présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme T...N..., à M. U... S..., à M. C... E..., à M. Q... AA..., à M. Q... A..., à M. Q...M..., à M. Y... D..., à M. K...X..., à M. Z...I..., à M. F... R...et à Mme W...O....

Une copie en sera adressée pour information au ministre de l'intérieur.