

[Jurisprudence] Conséquence de l'irrégularité du bulletin sur la sincérité du scrutin : quand le bulletin nul n'est pas de nul effet

Réf. : CE 2° et 7° ch.-r., 4 février 2021, n° 443446, mentionné aux tables du recueil Lebon ([N° Lexbase : A81734EG](#))

N6612BYK



par Delphine Krust, Avocate associée, cabinet Krust - Penaud , le 03-03-2021

Mots clés : bulletins de vote • irrégularité • impact sur le scrutin

La Haute juridiction administrative était appelée à se prononcer sur la validité du scrutin du résultat d'une élection municipale, comprenant des bulletins de vote irréguliers. Elle juge dans un premier temps que les bulletins de vote qui ne mentionnent pas le nom des candidats au conseil communautaire sont nuls et doivent être écartés. Elle en tire les conséquences sur le sort du scrutin en jugeant que, nonobstant cette irrégularité, les électeurs ont clairement exprimé leur préférence, de telle sorte qu'en privant la liste de ces votes, compte tenu de l'écart de voix, l'exclusion de ces bulletins aboutit à une inversion du scrutin qui le conduit à prononcer l'annulation des élections.

Lors des élections municipales de la commune de Thénac le 19 mars 2020, la liste du maire sortant a imprimé des bulletins de vote sur lesquels étaient omis le nom des candidats au conseil communautaire. Elle avait rectifié cette erreur en déposant des bulletins conformes dans les bureaux de vote. Toutefois, treize électeurs avaient utilisé lors du scrutin le bulletin erroné, qui furent écartés lors du dépouillement. Le vote fut acquis à la liste adverse, par dix voix d'écart.

Le maire sortant a alors contesté l'élection, considérant que ces bulletins, exprimés en sa faveur, avaient été déclarés à tort comme nuls.

Le tribunal administratif de Poitiers a rejeté sa protestation au motif que les bulletins entachés d'irrégularité avaient été décomptés à bon droit et a retenu le résultat de l'élection comme acquis.

Sur appel du candidat malheureux, le Conseil d'État rend une décision inédite et subtile.

S'il confirme la nullité des bulletins ne mentionnant pas le nom des candidats au conseil communautaire, il recherche toutefois l'intention de vote des électeurs et juge qu'en choisissant ces bulletins, les électeurs ont entendu s'exprimer pour la liste pour en tirer la conséquence que, même décompté à bon droit, le sens du vote des électeurs aboutissait à l'inversion du scrutin et en conclut qu'il était insincère pour annuler l'élection.

Cette décision présente donc un double intérêt :

- elle tranche pour la première fois la question de la validité ou non d'un bulletin de vote ne comportant pas la liste des candidats au conseil communautaire ;

- elle en tire les conséquences en s'attachant à l'intention des électeurs, s'attachant aux effets de l'annulation des bulletins sur le

résultat de l'élection.

I. Le contrôle de la validité des suffrages

Pour juger que les bulletins de la liste sur laquelle le nom des candidats au conseil communautaire ne figurait pas sont nuls, le Conseil d'État se fonde sur les dispositions combinées des articles L. 273-9 ([N° Lexbase : L7939IYP](#)) et R. 117-4 ([N° Lexbase : L8740IYD](#)) du Code électoral dont il résulte que, dans les communes de 1 000 habitants et plus, doit figurer sur le bulletin de vote soumis aux élections municipales de manière distincte la liste des candidats au siège de conseiller communautaire de manière distincte de la liste des candidats au conseil municipal dont elle est issue, sur une partie gauche et sur une partie droite.

Le texte prévoit également l'indication de la nationalité des candidats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France.

En l'absence de désignation suffisante (C. elec., art. R. 66 [N° Lexbase : L7318C9W](#)) ou lorsque les bulletins ne répondent pas aux prescriptions réglementaires, les bulletins sont nuls (C. elec., art. R. 66-2 [N° Lexbase : L7256LYE](#)).

Classiquement, le juge électoral distingue les irrégularités formelles des irrégularités substantielles commises lors de l'impression des bulletins de vote, s'attachant notamment à rechercher si les irrégularités commises constituent une manœuvre [\[1\]](#) ou sont de nature à introduire une confusion dans l'esprit de l'électeur [\[2\]](#). Le Conseil d'État apprécie la gravité du défaut d'information de l'électeur pour prononcer l'invalidation des bulletins.

Ainsi, il a considéré que la mention d'un autre nom que celui des candidats, pourtant proscrite par les dispositions de l'article 30 du Code électoral récemment encore en vigueur (abrogées par le décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020 [N° Lexbase : L6933LYG](#)), n'avait pas induit en erreur l'électeur, n'emportant alors pas nullité des bulletins [\[3\]](#).

À l'inverse, il juge nuls les bulletins d'une liste sur lesquels ne figurent pas la nationalité d'un des colistiers ressortissant d'un pays de l'Union européenne, l'indication de la nationalité étant une obligation réglementaire qui doit permettre à l'électeur de savoir que ce candidat ne peut devenir ni maire, ni adjoint en application de l'article L.O. 2122-4-1 du Code général des collectivités territoriales ([N° Lexbase : L5408H7G](#)) [\[4\]](#).

L'irrégularité commise revêt alors un caractère substantiel pour le juge administratif, de telle sorte que les bulletins qui ne mentionnent pas cette indication doivent être écartés [\[5\]](#).

Dans l'arrêt commenté, le Conseil d'État raisonne de la même façon, comme il avait d'ailleurs rappelé dans un arrêt du 14 novembre 2014, considérant que la distinction entre la liste des candidats au conseil municipal et la liste des candidats au conseil communautaire permet « d'éviter toute confusion, dans l'esprit de l'électeur, entre les candidats » à ces deux mandats [\[6\]](#).

Dans l'affaire de la commune de Thénac, ces deux élections sont bel et bien imbriquées, si « l'élection des conseillers communautaires est voulue comme une élection propre », elle n'est en revanche « pas conçue comme une élection autonome » [\[7\]](#).

L'absence de mention des candidats au conseil communautaire est donc jugée substantielle, à l'instar de l'absence d'indication de la nationalité des ressortissants communautaires, emportant nullité des bulletins.

Le juge de l'élection se montre toujours aussi pragmatique pour apprécier la nullité éventuelle d'un bulletin de vote, faisant application des mêmes principes aux bulletins ne mentionnant pas les candidats au conseil communautaire, pour en tirer les mêmes conséquences, y compris au bénéfice du fautif.

II. L'« absolutio » du candidat fautif

Dans une jurisprudence désormais traditionnelle, le Conseil d'État examine la portée de l'annulation des bulletins sur les résultats de l'élection, de manière concrète et précise.

Il apprécie si l'expression du suffrage des électeurs, en l'absence de toute manœuvre, a été ou non « privée de portée utile » et si, « du fait de l'irrégularité retenue, la sincérité du scrutin a été altérée » [\[8\]](#).

Ainsi, le juge sonde les cœurs et les âmes des électeurs.

Il retient que l'intention des électeurs ne faisait pas de doute et qu'en introduisant un bulletin nul ils entendaient exprimer leur suffrage.

Ce raisonnement souffre à notre sens d'une double faiblesse.

Il aboutit à permettre à l'auteur d'une faute de bénéficier de son erreur. Le candidat qui a diffusé des bulletins nuls obtient tout de même, devant le juge électoral, l'attribution de ses suffrages.

Le principe « *nemo auditur turpitudinem...allegans* » aurait pu conduire le juge administratif à refuser de donner satisfaction à l'auteur des irrégularités en lui attribuant le bénéfice des intentions de vote exprimées irrégulièrement pour annuler les élections, comme l'a d'ailleurs jugé le tribunal administratif en première instance.

Il eut pu se contenter de paralyser l'expression de ces votes, exprimés au moyen de bulletins nuls, pour ne retenir que le résultat des votes légalement exprimés.

Mais le Conseil d'État a donné une valeur aux bulletins qu'il a déclarés nuls en les prenant toutefois en compte pour finalement considérer qu'avec cette prise en compte les résultats auraient dû être inversés.

Il dépasse ainsi les effets de la nullité des bulletins pour leur accorder une valeur expressive. En d'autres termes, le juge électoral a recherché la sincérité du scrutin au regard de l'intention des électeurs, au-delà de la régularité formelle de son expression telle qu'elle est prévue par le code.

Quoique nul, le bulletin produit donc des effets, exprimant les préférences de l'électeur, auxquels le juge électoral accorde de l'intérêt.

Si le raisonnement ayant abouti à la décision commentée peut surprendre dans son articulation entre respect des règles formelles impératives du code et prise en compte de l'intention des électeurs, son application à d'autres situations laisse plus perplexe encore.

Quelle serait en effet son application à la nullité des bulletins ne mentionnant pas la nationalité des candidats européens, sachant que cette règle est motivée par de hauts intérêts d'ordre public (adjoints, maire).

Le Conseil d'État n'a toutefois pas poussé son audace jusqu'à réformer les résultats du scrutin, alors même qu'il n'existait aucun doute sur le nombre de voix exprimées en faveur de la liste du maire sortant.

Ce faisant, il maintient sa jurisprudence de crête selon laquelle la sanction des irrégularités qui affectent la sincérité du scrutin consiste en l'annulation des élections.

A retenir :

- Les bulletins de vote qui ne mentionnent pas le nom des candidats au conseil communautaire sont nuls et doivent être décomptés du résultat de vote.

- En l'absence de manœuvre et de doute sur l'intention des électeurs, le vote, après retrait de ces bulletins nuls, est considéré comme ayant été privé de portée utile.

L'annulation de l'élection est encourue dès lors que l'attribution des sièges est susceptible d'être affectée par l'irrégularité constatée.

[1] CE, 5 juin 2015, n° 382297 ([N° Lexbase : A5842NHT](#)).

[2] CE, 22 mai 2015, n° 380828 ([N° Lexbase : A7519NIC](#)) ; CE, 4 mars 2009, n° 318621 ([N° Lexbase : A5803EDB](#)).

[3] CE, 11 mai 2016, n° 395546 ([N° Lexbase : A6860RNE](#)).

[4] Cons. const., décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998 ([N° Lexbase : A8744ACT](#)).

[5] CE, 12 juillet 2002, n° 239083 ([N° Lexbase : A9557AZY](#)) ; CE, 29 juillet 2002, n° 239707 ([N° Lexbase : A2814AZA](#)) ; CE 15 septembre 2004, n° 260716 ([N° Lexbase : A6243NM8](#)) ; B. Maligner, *Quand l'absence de la mention de la nationalité des candidats entraîne l'annulation d'une élection*, AJDA, 2004, p. 2401 ; CE, 20 février 2015, n° 385408 ([N° Lexbase : A0316NCP](#)), concl. Xavier Domino).

[6] CE, 14 novembre 2014, n° 382316 ([N° Lexbase : A2914M3C](#)), qui écarte le grief tiré du mauvais emplacement des deux listes sur le bulletin, lequel ne crée pas de confusion.

[7] Conclusions de Mireille Le Corre sous l'arrêt rapporté, Ariane Web.

[8] CE 15 septembre 2004, n° 260716, préc. ; TA Bordeaux, 30 septembre 2014, n° 141051 ([N° Lexbase : A4695MX8](#)), confirmé par CE 20 février 2015, n° 385408, préc.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable