

Cour administrative d'appel de Nancy

N° 22NC00591

M. Pelissier et l'ensemble de ses colistiers

Audience du 7 juillet 2022

Lecture du 21 juillet 2022

CONCLUSIONS

Sandrine Antoniazzi, rapporteure publique

A l'issue des opérations électorales qui se sont déroulées par vote électronique du 27 octobre au 9 novembre 2021, pour la désignation des membres des chambres de commerce et d'industrie de la région Grand Est (CCIR) et territoriale de Grand Nancy-Métropole Meurthe-et-Moselle (CCIT), les candidats de la liste « mon entreprise, ma CCI » conduite par M. François Péliissier, président sortant de la chambre de commerce et d'industrie territoriale, ont remporté la totalité des sièges à pourvoir dans les trois collèges, commerce, industrie et services.

Mme Bertrand, qui conduisait la liste « tous CCI 54 », ainsi que l'un de ses colistiers, M. Mendes, ont demandé au tribunal administratif de Nancy d'annuler l'élection des membres de la chambre de commerce Grand Nancy-Métropole, tandis que Mme De Metz-Noblat, qui figurait sur la même liste, a seulement demandé l'annulation de l'élection d'une des candidates de la liste « mon entreprise, ma CCI ».

M. Péliissier et ses colistiers relèvent appel du jugement du 11 février 2022 par lequel le tribunal administratif de Nancy a annulé les opérations électorales qui ont eu lieu du 27 octobre au 9 novembre 2021 en vue de l'élection des membres de la chambre de commerce et d'industrie Grand Nancy Métropole-Meurthe-et-Moselle, ainsi que l'élection de M. Mengin, Mme Genot, M. Moretti, M. Pelissier, M. Barbier, M. Schlichting, Mme Davanzo, M. Faivre, Mme Maurice, M. Nitting en qualité de membres de la chambre de commerce et d'industrie Grand Est, et a, en outre, constaté qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur les conclusions de la protestation de Mme De Metz-Noblat.

1) Vous écarterez tout d'abord les fins de non-recevoir opposées par les défendeurs.

L'article R. 811-1 du code de justice administrative prévoit que toute partie présente dans une instance devant le tribunal administratif, alors même qu'elle n'aurait produit aucune défense, peut interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue dans cette instance.

En l'espèce, M. Péliissier et ses colistiers étaient parties à l'instance devant le tribunal administratif et ont en conséquence qualité pour interjeter appel de son jugement.

Si les défendeurs soutiennent que M. Péliissier n'a pas la qualité d'électeur de la CCI de Meurthe-et-Moselle, les dispositions de l'article R. 713-28 du code de commerce dont ils se prévalent ne s'appliquent qu'aux protestations présentées devant le tribunal administratif contre des élections aux CCI et nullement à la requête d'appel d'un jugement statuant sur de telles protestations.

En outre, la circonstance que la requête d'appel ne mentionne pas l'identité et l'adresse exacte des colistiers de M. Péliissier n'est pas de nature à l'entacher d'irrecevabilité (CE n° 383928, 383939, 384658 du 30 mai 2016 « Me Deltour, Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social c/ M. B. et autres, Société Overhead Door Corporation »).

Toutefois, en tant qu'il constate qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la protestation de Mme De Metz-Noblat, ce jugement n'affecte pas la situation des requérants. Ils n'ont donc pas intérêt à en demander l'annulation dans cette mesure, mais seulement en tant qu'il prononce l'annulation des opérations électorales et de leur élection.

2) Venons-en à l'examen des griefs retenus par le tribunal pour annuler les opérations électorales litigieuses.

Le TA a retenu deux irrégularités :

- la liste électorale rendue publique le 16 juillet 2021, après validation par la commission d'établissement des listes électorales, ne comportait pas toutes les mentions exigées par les

dispositions précitées de l'article A. 713-1 du code de commerce, ce dont il est résulté que 2140 plis non distribués contenant les instruments de vote ont été retournés à la préfecture entre le 27 octobre et le 24 décembre 2021, dont 1501 au 9 novembre 2021,

- les électeurs ayant eu recours à la procédure d'envoi du matériel de vote par substitution organisée par la préfecture n'ont, pour certains, rien reçu et, pour 230 d'entre eux, reçu ce matériel que très tardivement, entre le 4 et le 9 novembre 2021, dernier jour de scrutin, soit bien après le délai de délai de 13 jours prévu par les dispositions précitées de l'article R. 713-14 du code de commerce.

Il a ensuite déduit que ces irrégularités ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Examinons tout d'abord l'irrégularité relative à la liste électorale. Nous vous rappelons que le juge administratif n'est pas compétent pour statuer sur la régularité des inscriptions sur la liste électorale, dont l'établissement relève, en ce qui concerne les chambres de commerce et d'industrie, de la compétence de la commission d'établissement des listes électorales mentionnée à l'article L. 713-14 du code de commerce. Il appartient cependant au juge administratif d'apprécier dans quelle mesure des irrégularités commises lors de l'établissement de la liste ont constitué des manœuvres susceptibles d'avoir vicié les résultats du scrutin (CE n° 08434 du 7 décembre 1977 « Elections municipales de Montluçon (Allier) » B).

L'article A. 713-1 du code de commerce indique que les listes électorales comportent pour chaque électeur les informations suivantes : 1° La catégorie et, le cas échéant, la sous-catégorie de l'électeur ; 2° Un numéro d'ordre sur la liste ; 3° Le numéro SIRET de l'établissement ; 4° La dénomination sociale de l'entreprise ; 5° Les nom, prénoms et date de naissance de l'électeur ; 6° L'adresse de correspondance de l'électeur, son adresse électronique personnelle ou nominative professionnelle ainsi que son numéro de téléphone portable personnel ou nominatif professionnel pour l'expédition des instruments nécessaires au vote prévus au I, 2°, ci-dessus ; 7° L'adresse professionnelle de l'électeur pour répondre aux objectifs prévus au I, 1° et 3°, ci-dessus.

En l'espèce, il est constant que la liste électorale rendue publique le 16 juillet 2021 ne comportait pas, pour tous les électeurs, l'ensemble des informations requises par les dispositions de l'article A. 713-1. Cela eu pour conséquence que 2 140 plis contenant les

instruments de vote adressés aux 23 778 électeurs inscrits ont été retournés à la préfecture entre le 27 octobre et le 24 décembre 2021, dont 1 501 au 9 novembre 2021.

Si cette circonstance a pu affecter la régularité de la liste électorale, il ne résulte cependant pas de l'instruction que le caractère incomplet de la liste a été la conséquence d'une quelconque manœuvre. Au regard de l'office du juge administratif limité en la matière au contrôle de l'existence d'une manœuvre, le tribunal n'a pas pu valablement déduire des seules omissions relevées une altération de la sincérité du scrutin et annuler pour ce motif les opérations électorales.

Venons-en à l'examen de l'irrégularité relative à la méconnaissance du délai prévu par l'article R. 713-14 du code de commerce.

Cet article prévoit que la commission d'organisation des élections est chargée de mettre à disposition des électeurs, au plus tard treize jours avant le dernier jour du scrutin, les instruments nécessaires au vote. Les envois qui ne sont pas parvenus à leur destinataire sont retournés par les entreprises chargées de l'acheminement du courrier à la préfecture, qui les conserve jusqu'à l'expiration des délais du recours contre les élections ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention d'un jugement définitif sur les contestations.

Il résulte de ces dispositions, combinées avec celles du 2° de l'article A 713-1 du code de commerce, que seul un envoi aux électeurs des instruments nécessaires au vote est prévu, lequel est donc seul soumis au respect du délai de 13 jours avant le dernier jour du scrutin que nous avons mentionné. Dans ces conditions, la circonstance que, dans le cadre de la procédure d'envoi du matériel de vote par substitution organisée par la préfecture, sans que cela ne soit prévue par les dispositions du code de commerce, afin de permettre à ceux qui n'avaient pas reçu le premier envoi, parti avant le 25 octobre 2021, d'obtenir le second, des électeurs n'ont finalement pas reçu ce matériel, ou ne l'ont réceptionné que tardivement, est sans incidence sur la régularité des opérations électorales, dès lors que le respect du délai de 13 jours ne s'appliquait pas à ce second envoi.

M. Péliissier est ainsi fondé à soutenir que le tribunal a eu tort de retenir ces deux griefs pour prononcer les annulations contestées.

3) Saisis de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, vous devez maintenant examiner les autres griefs soulevés par Mme Bertrand et M. Mendes tant devant le tribunal que devant la cour en appel.

a) S'agissant des griefs relatifs à la campagne électorale.

* Les protestataires faisaient valoir que les opérations électorales ont été menées en méconnaissance du principe d'égalité, dès lors que la liste électorale communiquée à la liste « tous CCI 54 » ne comportait pas l'ensemble des mentions prévues par l'article A 713-1 du code de commerce et que la liste « Mon entreprise ma CCI » a bénéficié d'un fichier actualisé, empêchant ainsi la liste « tous CCI 54 » de faire campagne auprès des mêmes électeurs que la liste adverse.

Cependant, la circonstance que la liste électorale rendue publique le 16 juillet 2021 ne comportait pas, pour tous les électeurs y figurant, l'ensemble des informations prévues par l'article A. 713-1 du code de commerce, ne peut pas caractériser une rupture d'égalité entre les candidats, dès lors qu'elle était accessible à chacun d'entre eux, avec les mêmes insuffisances. De plus, il ne résulte pas de l'instruction qu'une liste distincte et plus complète aurait été établie, à laquelle seule la liste « mon entreprise, ma CCI » aurait eu accès, ni de manière plus générale que des informations plus complètes auraient été fournies uniquement à cette dernière.

Enfin, ils ne sont pas fondés à se prévaloir des différences entre la liste électorale et le fichier consulaire que la liste « tous CCI 54 » a commandé à la chambre de commerce et d'industrie en octobre 2021, et qu'elle a utilisé pour diffuser sa propagande électorale, dès lors que ce fichier est distinct de la liste électorale.

Vous pourrez en conséquence écarter ce premier grief.

** Ils soutiennent ensuite que la campagne de la liste « Mon entreprise ma CCI » a été menée en méconnaissance des dispositions de l'article 7.02 du règlement intérieur de la chambre de commerce et d'industrie de Grand Nancy-Métropole Meurthe-et-Moselle, qui prévoit que lors d'un renouvellement général de la CCI, les membres élus sortants s'abstiennent dans les six mois qui précèdent l'ouverture officielle de la campagne électorale d'organiser pour leur compte personnel la promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion collective de la CCI sur sa circonscription ou de faire valoir leur bilan. Ils s'interdisent également d'utiliser les

moyens de la CCI dans le cadre de leur campagne électorale. Ils se prévalent également de l'article 5.2.3 du guide des élections des CCI, qui préconisent d'observer les mêmes réserves.

Toutefois, le grief relatif à l'article 7.02 du règlement intérieur est inopérant dès lors que l'article en cause, qui figure dans un chapitre 7 intitulé « la charte d'éthique et de déontologie – la prévention du risque de prise illégale d'intérêts – la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte », est relatif au « devoir de réserve des membres élus », et non à la régularité des opérations électorales.

Au demeurant, rappelons que les opérations pour l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région sont entièrement régies par les dispositions des articles L. 713-1 et suivants, R. 713-1 et suivants et A. 713-1 et suivants du code de commerce, ainsi que par celles des articles L. 49, L. 50, L. 58 à L. 67 du code électoral, auxquels renvoie l'article L. 713-17 du code de commerce.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'autorisant les chambres de commerce et d'industrie, territoriales ou de région, à édicter des règles complémentaires à celles prévues par ces dispositions pour ces opérations, des règles de cette nature, édictées par une chambre de commerce et d'industrie, seraient en tout état de cause illégales, et le juge de l'élection ne pourrait, pour ce motif, qu'en écarter l'application.

Vous pourrez en conséquence écarter le grief tiré de la méconnaissance des dispositions de l'article 7.0.2 du règlement intérieur.

Par ailleurs, l'article 5.2.3 du guide des élections des CCI, qui rappelle et commente les dispositions légales applicables à la communication des candidats en période électorale, est dépourvu de portée normative et ne peut en conséquence pas être utilement invoqué.

*** L'article 50 du code électoral, applicable aux élections en cause, interdit à tout agent de l'autorité publique ou municipale de distribuer des bulletins de vote, professions de foi et circulaires des candidats.

En l'espèce, contrairement à ce que soutient Mme Bertrand, il résulte de l'instruction, en particulier du récépissé délivré par la préfecture, que les candidatures de la liste « Mon entreprise, ma CCI » y ont été déposées par M. Pélissier en personne, et non par le directeur

général adjoint de la chambre de commerce et d'industrie. Par ailleurs, il n'est pas établi que la liste « Mon entreprise, ma CCI » a utilisé le fichier « Déclic » de la chambre de commerce et d'industrie, ni qu'elle aurait utilisé les moyens humains de la chambre de commerce et d'industrie pour diffuser un courrier à 25 000 entreprises de la circonscription.

Mme Bertrand critique également la publication, dans le n° 82 de la « Newsletter de la CCI Grand Nancy Métropole », d'un « bilan de mandature 2016-2021 de la CCI » et d'un article intitulé « Elections consulaires 2021 : affaiblies, les CCI revoient leur modèle économique », dans lequel figurent deux passages d'entretien avec M. Pélissier.

Si cette publication a été diffusée par courrier électronique du 21 octobre 2021 depuis l'adresse CCI54-news de la chambre de commerce et d'industrie, le « bilan de mandature 2016-2021 de la CCI » se limite cependant à une énumération, en termes mesurés, des principales actions entreprises par la chambre de commerce et d'industrie sous la précédente mandature et il est dépourvu de tout élément de polémique électorale.

L'article porte sur des difficultés communes à l'ensemble des chambres de commerce et d'industrie, liées à la mise en œuvre de la loi PACTE en 2019 et à la baisse des dotations de l'Etat, et M. Pélissier n'est que l'un des présidents de chambre de commerce et d'industrie dont les propos y sont rapportés. Bien que les deux passages où ils sont relatés font l'objet d'une présentation distincte au sein de l'article, les propos de M. Pélissier se limitent à rappeler les mesures mises en place ou envisagées par la chambre de commerce et d'industrie de Grand Nancy-Métropole Meurthe-et-Moselle pour remédier à ces difficultés, et ils sont dépourvus de tout élément de polémique électorale.

Dans ces conditions, vous ne pourrez pas regarder ces publications comme des éléments de propagande électorale au sens des dispositions de l'article L. 50 du code électoral.

En revanche, il résulte de l'instruction que, le 13 octobre 2021, la chambre de commerce et d'industrie a publié un communiqué de presse intitulé « élections consulaires 2021 – communiqué de Gilles Schaff – premier vice-président de la CCI 54 sur le mandat 2011-2016 ». L'auteur, qui était également 1er vice-président lors de la mandature 2016-2021, y critique les déclarations publiques de la tête de la liste « tous CCI 54 » et de ses colistiers, auxquels il prête de « basses ambitions électoralistes », des « allégations malsaines » et des « rumeurs

malveillantes », et exprime le souhait « qu'une majorité d'électeurs se mobilisent pour doter leur CCI d'une équipe enthousiaste, désintéressée, résolument positive et rassembleuse... loin des malveillances et des divisions ».

Ce communiqué, eu égard à sa teneur, constitue un élément de propagande électorale au sens des dispositions de l'article L. 50 du code électoral. En outre, il a été diffusé par les services de la chambre de commerce et d'industrie et du reste, et mentionne, en pied de page, un « contact presse » renvoyant au directeur général adjoint de l'établissement, responsable de sa communication. Par conséquent, contrairement à ce que soutient M. Péliissier, il constitue un manquement aux dispositions de l'article L. 50.

**** Les protestataires soutiennent également que lors de sa campagne, la liste « Mon entreprise ma CCI » a méconnu les dispositions de l'article L. 49 du code électoral, lequel, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, interdit de : / 1° Distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents ; / 2° Diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ; / 3° Procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat.

Il est constant que le 8 novembre 2021, à 11 heures 39, veille du scrutin, M. Léger, dont les requérants ne contestent pas qu'il est un soutien de la liste « Mon entreprise, ma CCI », a émis un courrier électronique appelant ses destinataires à voter en faveur de cette liste. Vous pourrez en conséquence également retenir le manquement allégué à l'interdiction prévue par les dispositions de l'article L. 49.

***** Enfin, contrairement à ce que soutient Mme Bertrand, ni le contenu du communiqué de presse de M. Schaff du 13 octobre 2021, ni celui de sa publication du 24 octobre 2021 sur la page « Facebook » de la liste « Mon entreprise, ma CCI », ni celui du commentaire illustré publié sur cette même page le 28 octobre 2021 ne présentent un caractère diffamatoire ou injurieux, et ils n'excèdent pas les limites de la polémique électorale.

b) Venons-en à l'examen des griefs relatifs au scrutin.

*Tout d'abord, les éléments dont se prévalent Mme Bertrand et M. Mendès ne suffisent pas à démontrer que la liste « Mon entreprise, ma CCI » aurait tenté de récupérer des matériels de vote afin d'effectuer des votes par voie électronique en lieu et place des électeurs concernés.

** Ensuite, aucune disposition légale ou réglementaire ne subordonne à un taux de participation minimal l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie territoriales et de région. La circonstance que seulement 2 574 électeurs sur les 23 778 inscrits ont pris part au vote, soit un taux de participation de 11,55 %, n'est ainsi, par elle-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que cette abstention serait la conséquence de manœuvres ou d'irrégularités. Dès lors, elle ne saurait, en dépit de son ampleur, constituer un motif d'annulation.

c) Terminons par examiner l'incidence des irrégularités que nous vous proposons de retenir sur la sincérité du scrutin.

Il résulte de ce qui précède que les seules irrégularités établies par Mme Bertrand et M. Mendes sont le communiqué de presse du 13 octobre 2021 et le courrier électronique du 8 novembre 2021.

D'une part, s'il n'est pas contesté que le communiqué de presse du 13 octobre 2021 a été largement diffusé aux entreprises de la circonscription, le courrier électronique du 8 novembre 2021 ne l'a été qu'à « quelques entreprises du toulousain », selon les déclarations de son auteur, reprises par Mme Bertrand et M. Mendes.

D'autre part, il ressort du procès-verbal du recensement général des opérations électorales dressé le 10 novembre 2021 par la commission d'organisation des élections que, dans la catégorie commerce, où 632 suffrages ont été exprimés, les trois élus ont obtenu entre 322 et 331 voix, contre 254 ou moins pour les candidats non élus, soit un écart de 68 voix entre le dernier élu et le premier non élu. Dans la catégorie industrie, où 347 suffrages ont été exprimés, les trois élus ont obtenu entre 173 et 179 voix, contre 155 ou moins pour les candidats non élus, soit un écart de 18 voix entre le dernier élu et le premier non élu. Enfin, dans la catégorie services, les quatre élus ont obtenu entre 728 et 789 voix, contre 686 ou moins pour les candidats non élus, soit un écart de 42 voix entre le dernier élu et le premier non élu.

Compte tenu de ces écarts, du nombre de suffrages exprimés et du caractère plurinominal à un tour du vote, et eu égard à la nature et l'importance des irrégularités relevées, il ne nous semble pas que ces dernières ont eu pour effet, en l'espèce, d'altérer la sincérité du scrutin.

Vous pourrez en conséquence annuler le jugement attaqué en tant qu'il a annulé les opérations électorales qui ont eu lieu du 27 octobre au 9 novembre 2021 en vue de l'élection des membres de la chambre de commerce et d'industrie Grand Nancy Métropole-Meurthe-et-Moselle, ainsi que l'élection de M. Mengin, Mme Genot, M. Moretti, M. Pélissier, M. Barbier, M. Schlichting, Mme Davanzo, M. Faivre, Mme Maurice, M. Nitting en qualité de membres de la chambre de commerce et d'industrie Grand Est et rejeter les protestations de Mme Bertrand et M. Mendes. Par voie de conséquence, vous pourrez également rejeter les conclusions de ces derniers tendant à ce que M. Pélissier et ses colistiers soient déclarées inéligibles.

Par ces motifs, nous concluons :

- 1) à l'annulation du jugement nos 2103290, 2103291 et 2103296 du tribunal administratif de Nancy du 27 janvier 2022 en tant qu'il a annulé les opérations électorales qui ont eu lieu du 27 octobre au 9 novembre 2021 en vue de l'élection des membres de la chambre de commerce et d'industrie Grand Nancy Métropole-Meurthe-et-Moselle, ainsi que l'élection de M. Mengin, Mme Genot, M. Moretti, M. Pelissier, M. Barbier, M. Schlichting, Mme Davanzo, M. Faivre, Mme Maurice, M. Nitting en qualité de membres de la chambre de commerce et d'industrie Grand Est.
- 2) au rejet des protestations présentées par Mme Bertrand et M. Mendes devant le tribunal ;
- 3) à ce que soit mis à la charge de Mme Bertrand et de M. Mendes chacun le versement à M. Pélissier de la somme de 1 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.
- 4) au rejet du surplus des conclusions des parties.

Les rapporteurs publics sont les titulaires exclusifs de tous les droits de propriété intellectuelle portant sur leurs conclusions et ce dans le monde entier. Ils consentent à l'utilisateur le droit de reproduire tout ou partie du contenu de leurs conclusions pour stockage aux fins de représentation sur écran monoposte et de reproduction, en un exemplaire, pour copie de sauvegarde. Ce droit est consenti dans le cadre d'un usage strictement personnel, privé et non collectif, toute mise en réseau, toute rediffusion ou commercialisation totale ou partielle de ce contenu, auprès des tiers, sous quelque forme que ce soit, étant strictement interdite sans l'autorisation expresse et écrite de l'auteur.