

N° 450358

Elections municipales d'Ivry-sur-Seine (QPC)

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 2 juillet 2021

Décision du 13 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Raphaël Chambon, rapporteur public

Lors du premier tour des élections municipales tenu le 15 mars 2020 à Ivry-sur-Seine, la liste du maire communiste sortant, M. B..., est arrivée largement en tête avec près de 49 % des voix. S'est placée en seconde position, avec 22 % des suffrages, une liste rassemblant les écologistes et les insoumis, qui faisaient jusqu'alors partie de la majorité municipale, ainsi que les socialistes, qui siégeaient dans l'opposition depuis 2014. Cette liste « Ivry demain » était conduite par Mme S..., responsable d'EELV.

Entre les deux tours de scrutin, les partis composant cette liste se sont divisés. Les écologistes ont souhaité la fusion avec la liste du maire sortant, tandis que socialistes et insoumis refusaient cette perspective et plaidaient pour le maintien de la liste « Ivry demain » au second tour.

Afin de faire échec à cette fusion, 28 des 51 candidats de la liste ont déposé en préfecture, le 2 juin, une « déclaration de retrait » de leur liste, dans une démarche vaine, nous y reviendrons, dès lors que par construction la liste « Ivry demain » n'avait pas été déposée en vue du second tour.

Mme S... ayant décidé, comme le code électoral lui en donne la prérogative, de procéder à la fusion contestée, elle-même et quatre autres candidats issus de la liste qu'elle conduisait au premier tour, tous écologistes, ont figuré sur la liste fusionnée conduite par M. B..., qui a largement emporté le second tour face à une liste de droite et une liste de la majorité présidentielle, permettant l'élection de quatre de ces cinq candidats écologistes.

M. L..., qui était candidat sur la liste « Ivry demain », et MM. V... et SP..., électeurs à Ivry, ont saisi le tribunal administratif de Melun aux fins d'annulation des opérations électorales, en contestant notamment la régularité de la fusion des listes opérée entre les deux tours. Le tribunal a rejeté leur requête par un jugement du 4 février dernier dont ils ont relevé appel.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

A l'appui de leur requête d'appel, les requérants ont soulevé, par un mémoire distinct, une question prioritaire de constitutionnalité contestant la conformité aux articles 3 et 4 de la Constitution, des dispositions des articles L. 264 et L. 265 du code électoral, tels qu'interprétés par le tribunal dans son jugement, en tant qu'elles permettent à la personne désignée tête de liste de décider seule, entre les deux tours, du maintien ou de la fusion de cette liste, puis, le cas échéant, de la liste avec laquelle la fusion est opérée et, enfin, des membres de la liste dont la candidature sur la liste fusionnée est retenue et de ceux qui en sont au contraire exclus.

Disons quelques mots des deux articles contestés, applicables dans les communes de plus de 1 000 habitants.

Selon l'article L. 264, une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles aient obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. Cet article précise que les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste et, c'est le nœud du litige, que le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour.

L'article L. 265 dispose pour sa part que la déclaration de candidature est faite collectivement pour chaque liste par la personne ayant la qualité de responsable de liste. A cet effet, chaque candidat établit un mandat signé de lui, confiant au responsable de liste le soin de faire ou de faire faire, par une personne déléguée par lui, toutes déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste, pour le premier et le second tours. Cet article ajoute que le dépôt de la liste doit être assorti, pour le premier tour, de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent et que pour chaque tour de scrutin, cette déclaration comporte la signature de chaque candidat, accompagnée de la mention manuscrite explicitant le consentement de l'intéressé à se porter candidat à l'élection municipale sur la liste menée par untel. Toutefois, les signatures et les mentions manuscrites de chaque candidat ne sont pas exigées pour la déclaration de candidature des listes qui ne procèdent à aucune modification de leur composition au second tour.

Ces dispositions sont issues de la loi du 19 novembre 1982¹ qui a instauré le mode de scrutin proportionnel avec prime majoritaire en vigueur encore aujourd'hui pour les élections municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants. Notons que des dispositions tout à fait similaires existent pour les élections régionales, qui ont été appliquées lors du récent

¹ Loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

scrutin dans plusieurs régions, au prix d'une polémique en Bretagne similaire à celle en cause ici².

Devant le TA, les requérants soutenaient que ces dispositions ne permettaient pas à la tête de liste de procéder à une fusion rejetée par la majorité de ses colistiers du premier tour.

Le TA leur a donné tort, suivant en cela tant la lettre des dispositions en cause que votre jurisprudence. Vous jugez en effet qu'aucune disposition des articles litigieux n'impose au candidat ayant reçu mandat des candidats de sa liste pour « faire toutes déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de sa liste » et ayant ainsi la qualité de responsable de sa liste, de détenir un nouveau mandat de ses colistiers pour notifier à la préfecture la liste sur laquelle certains de ceux-ci et lui-même avaient choisi de figurer au second tour (3/5 SSR, 30 mars 1984, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, n° 52672, 52673, aux Tables), l'article L. 264 ne prévoyant pas qu'une telle notification soit précédée par un accord unanime des candidats de la liste concernée (10/3 SSR, 18 janvier 1984, *Elections municipales d'Eguilles*, n° 52669, 52671, aux Tables).

C'est bien cette possibilité donnée au responsable de liste de choisir seul, le cas échéant contre l'avis de la majorité de ses colistiers, de fusionner avec une autre liste qui est dénoncée par les requérants. Notons qu'en revanche, contrairement à ce qui est soutenu, c'est juridiquement le responsable de la liste absorbante qui décide de l'identité des candidats issus de la liste absorbée qu'il accueille sur sa liste et non le responsable de la liste absorbée, même si politiquement ce dernier a sans doute son mot à dire. Et l'accord desdits candidats est requis dès lors que leur signature est dans un tel cas nécessaire, contrairement au cas où une liste est déposée en vue du second tour dans une composition inchangée par rapport au premier.

Notons également que la configuration inverse n'est pas parfaitement symétrique : si le responsable de liste a mandat pour déposer sa liste inchangée pour le second tour sans qu'il lui soit besoin de recueillir de nouveau les signatures de chacun de ses colistiers, une majorité desdits colistiers dispose, en vertu de l'article L. 267 du code électoral, du pouvoir de s'y opposer en retirant, avant l'expiration du délai de dépôt des listes pour le second tour, la liste déposée contre leur gré par le responsable de liste. C'est cet article L. 267 que les colistiers de Mme S... ont tenté en vain d'actionner alors qu'il n'était pas applicable au cas d'espèce, la liste « Ivry demain » n'ayant pas été déposée, et pour cause, en vue du second tour. C'est en vertu de dispositions identiques applicables à l'élection des conseillers régionaux³ qu'une majorité des candidats de la liste de gauche en PACA auraient pu imposer le retrait de leur liste si M. F... avait persisté dans sa volonté de maintenir sa liste au second tour et l'avait effectivement déposée en préfecture.

² Articles L. 346 et L. 347 du code électoral. Un grand nombre de colistiers de la liste conduite au premier tour par l'écologiste indépendant Daniel Cueff ont protesté contre le choix solitaire de ce dernier, contraire à ses engagements de campagne, de fusionner avec la liste du président sortant de la région.

³ Article L. 352 du code électoral.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi du 19 novembre 1982 montrent que l'interprétation des dispositions législatives que vous avez retenue dans vos décisions de 1984 et dont a fait application le TA dans la présente affaire était parfaitement assumée par la majorité parlementaire de l'époque. Les députés ont alors expressément choisi de donner au responsable de liste (qu'ils ont choisi de nommer ainsi à cet effet en écartant le terme mandataire, à résonance plus administrative que politique) le rôle politique de choisir, pour l'ensemble des candidats de la liste et sans que leur accord soit nécessaire, la liste avec laquelle une fusion sera opérée. Deux jeunes députés de l'opposition appelés à un brillant avenir, Philippe Séguin et Jacques Toubon, avaient plaidé en vain pour que le choix de la fusion soit subordonné à l'accord majoritaire des colistiers de la liste absorbée, mettant en garde contre des situations du type de celle rencontrée à Ivry-sur-Seine l'an dernier. Le rapporteur, Alain Richard, avait mis en avant pour s'y opposer des contraintes matérielles, tenant à la difficulté de recueillir un tel accord dans un délai très réduit, le dépôt de la liste du second tour intervenant, au plus tard, moins de 48h après la fin des opérations électorales du premier tour, mais également une forme de réalisme politique, mettant en garde quant à la possibilité donnée à des candidats insatisfaits de ne pas être retenus sur la liste fusionnée de pouvoir faire échec à la fusion. Le ministre de l'intérieur avait de son côté appelé à faire confiance aux électeurs en leur laissant le soin de sanctionner les manœuvres éventuelles au second tour.

Il est grand temps d'en venir à la QPC soulevée.

Au regard de la critique développée par les requérants, celle-ci nous paraît porter sur la seule dernière phrase de l'article L. 264 combinée avec le deuxième alinéa de l'article L. 265, lesquelles dispositions sont à l'évidence applicables au litige.

Si les articles L. 264 et L. 265 du code électoral ont été déclarés conformes à la Constitution dans le dispositif de sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 sur la loi du 19 novembre 1982, les motifs de cette décision sont muets sur ces dispositions, si bien qu'elles ne peuvent être regardées comme ayant déjà été déclarées conformes à la Constitution au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.⁴

Examinons donc le caractère sérieux de la question, qui n'est pas nouvelle⁵.

⁴ En tout état de cause, l'article 4 de la Constitution a été modifié depuis, ce qui permet de considérer qu'un changement de circonstances de droit est intervenu, ainsi que l'a déjà jugé le Conseil constitutionnel : « par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le constituant a complété l'article 4 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* » ; que cette disposition constitutionnelle nouvelle, applicable aux dispositions législatives relatives à l'élection présidentielle, constitue un changement des circonstances de droit justifiant, en l'espèce, le réexamen de la disposition contestée issue de la loi du 18 juin 1976 susvisée » (décision n° 2012-233 QPC, 21 février 2012, cons. 4).

⁵ Le Conseil constitutionnel a déjà fait application des articles 3 et 4 de la Constitution à de nombreuses reprises, y compris depuis la modification de l'article 4 par la constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Les requérants font grief aux dispositions qu'ils critiquent, d'une part, de priver les candidats de la liste fusionnée de la liberté de se présenter au second tour ou de décider d'un retrait pur et simple de leur liste sans fusion avec une autre liste et, d'autre part, d'affecter la représentation de certaines sensibilités politiques. Ils semblent donc invoquer, même si leurs écritures très succinctes ne sont pas très explicites à cet égard, une atteinte à la liberté des partis politiques et au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions.

Il nous semble que l'article 3 de la Constitution, relatif à l'exercice de la souveraineté nationale, laquelle appartient au peuple, au caractère universel, égal et secret du suffrage et à la composition du corps électoral, est tout à fait hors de cause ici. Nous ne voyons pas en quoi les dispositions législatives litigieuses y porteraient atteinte et la critique développée par les requérants nous semble plutôt invoquer l'article 4 du texte fondateur de la Vème République.

Cet article dispose que les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage, se forment et exercent leur activité librement. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 l'a complété par un alinéa prévoyant que « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

Le constituant a alors en quelque sorte codifié une notion issue de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : celui-ci, qui avait d'abord donné une valeur constitutionnelle à l'objectif de pluralisme dans le secteur public de la communication audiovisuelle⁶, avait conféré une portée particulière au pluralisme des courants d'idées et d'opinions lors de l'examen de textes relatifs à l'organisation ou à la régulation de la vie politique en le qualifiant soit d'exigence constitutionnelle⁷, soit de principe à valeur constitutionnelle⁸, dont il a parfois indiqué qu'il découlait de l'article 11 de la Déclaration de 1789⁹.

Postérieurement à la révision constitutionnelle de 2008 le Conseil constitutionnel a confirmé dans une décision du 12 janvier 2012 que le « principe » constitutionnel du pluralisme des courants d'idées et d'opinions est expressément rattaché, en matière de vie politique, au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution et qu'il figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit qui peuvent être invoqués à l'appui d'une QPC¹⁰. Comme l'indique le commentaire aux Cahiers sur cette décision, le verbe « garantir » utilisé

⁶ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, cons. 13 à 16.

⁷ Décisions n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons. 12 ; n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, cons. 21 ; n° 2000-25 REF du 6 septembre 2000, cons. 3 à 6 ; n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, cons. 61.

⁸ Décisions n° 2000-23 REF du 23 août 2000, cons. 5 et 6 ; n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 84 ; n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, cons. 12 et 13.

⁹ Décisions n° 2000-23 REF du 23 août 2000, cons. 5 et 6.

¹⁰ Décision n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012. Voir également : décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019, paragr.7.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

au troisième alinéa de l'article 4 n'est pas interprété par le Conseil constitutionnel comme conférant à lui seul une portée normative plus forte.

Dans ses décisions du 3 avril 2003 et 12 février 2004, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur doit, lorsqu'il fixe, comme il lui est loisible de le faire des règles électorales de nature à inciter le regroupement des listes en présence, dans l'objectif de favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, respecter « le pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un des fondements de la démocratie », ce qui lui interdit de fixer toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée¹¹.

A cet égard, le Conseil constitutionnel a validé à plusieurs reprises des règles électorales similaires à celles prévalant pour les élections municipales dans les communes de plus de 1 000 habitants : scrutin proportionnelle de liste à deux tours, seuil de 10 % pour se maintenir au second tour, 5% pour fusionner avec une liste en situation de se maintenir¹². Il ne s'est en revanche jamais prononcé sur le point qui est aujourd'hui contesté par les requérants.

Nous n'avons pour notre part aucun doute : le grief ne nous paraît pas sérieux.

En premier lieu, les dispositions contestées n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte à la liberté des partis politiques. A l'évidence, elles ne concernent ni la formation ni l'organisation interne des partis. Elles ne peuvent davantage être regardées comme de nature à restreindre leur activité dès lors qu'elles n'interdisent pas aux partis de constituer des listes de candidats et de participer librement à la campagne électorale.

En second lieu, les règles en cause ne portent pas davantage une atteinte inconstitutionnelle au pluralisme des courants d'idées et d'opinions et à la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

D'abord, comme le relevait non sans bon sens Gaston Defferre en 1982, chaque parti est libre de concourir au premier tour sur la liste qu'il choisit de constituer ou à laquelle il choisit de participer, en se rangeant derrière une tête de liste d'un autre parti. Ce choix librement consenti implique de confier à ce responsable de liste une prérogative légale, pour des raisons à nos yeux compréhensibles. Avant de lui confier une telle prérogative, il est loisible à chacun des partis et candidats de discuter de l'éventuelle conduite à tenir lors de l'entre-deux-tours mais le législateur ne peut régir le cas où cette discussion n'aurait pas eu lieu ou celui où le responsable de liste trahirait un engagement pris à l'égard de ses colistiers. Cela relève à nos yeux de la responsabilité des candidats et des partis qui décident de concourir ensemble sous la direction d'un responsable de liste auquel ils accordent leur confiance. Si un parti veut être sûr de pouvoir maintenir sa liste au second tour, libre à lui de

¹¹ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 12 ; décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, cons. 84.

¹² Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 12 ; Décision n° 2007-559 DC, 6 décembre 2007, cons. 13.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

constituer seul une liste de candidats au premier tour sans se ranger derrière un chef de file d'une autre formation politique.

Raisons compréhensibles disions-nous : alors que les fusions de listes doivent usuellement se négocier en quelques heures, les négociations aboutissant parfois quelques minutes avant l'heure limite de dépôt des listes pour le second tour, même si l'entre-deux-tours de 2020 a fait exception à la règle en raison du report du second tour au mois de juin, on comprend la difficulté pratique à réunir l'accord formellement exprimé d'une majorité des colistiers du premier tour. On perçoit aussi le risque, souligné lors des débats parlementaires en 1982, que des candidats évincés de la liste fusionnée fassent obstacle à la fusion pour des raisons personnelles. L'objectif poursuivi par le législateur de favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente dans les conseils municipaux justifie à cet égard une disposition facilitant les fusions de listes.

Certes, lorsqu'une liste regroupe plusieurs sensibilités politiques comme c'était le cas à Ivry, les dispositions litigieuses n'interdisent pas que seuls des candidats issus de l'une de ces sensibilités figure, en cas de fusion, sur la liste absorbante au second tour. Mais, d'une part, cela ne découle pas directement des dispositions contestées, qui se bornent à donner au responsable de la liste le pouvoir de décider du principe de la fusion et de la liste avec laquelle cette fusion s'opère, le choix des candidats sur la liste fusionnée dépendant juridiquement du responsable de ladite liste fusionnée. D'autre part et surtout, il nous semble impossible de considérer que l'article 4 de la Constitution instaurerait un droit pour tous les partis représentés sur une liste présente au premier tour et ayant obtenu plus de 5% des suffrages d'être représentés sur la liste absorbante en cas de fusion. Ne serait-ce que pour des raisons politiques, quand par exemple le nombre de places offertes sur cette liste est inférieur au nombre de partis composant la coalition représentée sur la liste absorbée... Relevons à cet égard, par analogie, que le Conseil constitutionnel juge qu'il ne résulte ni du principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui découle de l'article 4 de la Constitution ni d'aucun principe constitutionnel que tous les groupes politiques représentés au sein d'un conseil municipal devraient disposer de délégués à l'issue de la désignation des électeurs sénatoriaux¹³.

PCMNC à ce que vous refusiez de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC soulevée par MM. V..., SP... et L....

¹³ Décision n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, cons. 5.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.