

N° 445552 – Elections municipales d’Avesnes-sur-Helpe

9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies

Séance du 7 juillet 2021

Lecture du 20 juillet 2021

CONCLUSIONS

Mme Céline Guibé, rapporteure publique

L’affaire qui vient d’être appelée vous permettra d’apporter, dans un litige qui ne concerne pas ses terres d’élection traditionnelles en Corse, quelques précisions quant à la notion de conseillers municipaux « forains », c’est-à-dire ceux qui ne résident pas dans la commune au moment de l’élection, et dont l’article L. 228 du code électoral fixe l’effectif maximum admis à siéger au sein du conseil municipal¹.

Cette règle, qui remonte à l’article 15 de la loi du 21 mars 1831 sur l’organisation municipale, et qui a ensuite été reprise à l’article 31 de la loi du 5 avril 1884, vise à préserver les liens entre les communes et leurs représentants, et repose sur l’idée que seuls des élus qui la connaissent garantissent la bonne administration de la collectivité. Michel V... y voyait la marque d’une crainte ancestrale des étrangers dans un monde traditionnellement rural ainsi qu’une protection contre le droit napoléonien, après la loi du 28 pluviôse an VIII qui avait permis aux autorités exécutives de nommer les conseillers municipaux².

Ces appréhensions historiques vous paraîtront sans doute bien éloignées des enjeux du litige. Celui-ci concerne la commune d’Avesnes-sur-Helpe (Nord), qui compte 4663 habitants, et qui a vu, au premier tour des élections municipales organisées le 15 mars 2020, la victoire de la liste « Ensemble, vivons Avesnes ! » menée par M. S... Celle-ci ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, ceci a permis de procéder à l’élection des membres du conseil municipal.

Mme M..., candidate sur une liste concurrente, a alors saisi le tribunal administratif de Lille d’une protestation, en faisant valoir que le nombre des conseillers forains élus dépassait la limite fixée par l’article L. 228 du code électoral. Celui-ci prévoit, s’agissant des communes de plus de 500 habitants, que ce nombre ne peut excéder le quart des membres du conseil municipal, soit, s’agissant d’Avesnes-sur-Helpe, qui en compte 27, six conseillers municipaux.

¹ Le nombre des conseillers qui ne résident pas dans la commune au moment de l’élection ne peut excéder le quart des membres du conseil dans les communes de plus de 500 habitants. Dans les communes de 500 habitants au plus, ce nombre ne peut excéder quatre pour les conseils municipaux comportant neuf membres et cinq pour les conseils municipaux comportant onze membres.

² M. V..., Conseillers forains et pouvoirs du juge électoral, AJDA 2009, p. 1050.

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.

Le tribunal a partiellement donné satisfaction à Mme M.... Il a considéré que huit conseillers proclamés élus ne pouvaient être regardés comme des résidents de la commune. Par voie de conséquence, il a annulé, compte tenu des règles de préférence fondées sur l'âge (II de l'article L. 2121-1 du CGCT), l'élection de MM. S... et B... en qualité de conseillers municipaux et de M. S... en qualité de conseiller communautaire de la communauté de communes du Cœur de l'Avesnois.

MM. B... et S..., et Mme O..., élue sur la même liste mais dont la qualité de résidente n'a pas été remise en cause par le tribunal, vous ont saisis d'un appel contre ce jugement. L'affaire a initialement été inscrite à une séance de votre 9^e chambre jugeant seule, à l'issue de laquelle il a été décidé de rouvrir l'instruction et d'appeler dans la cause les conseillers dont l'élection était susceptible d'être remise en cause dans le cadre de l'examen du grief portant sur la limite du nombre de conseillers forains.

Vous avez en effet précisé, par une décision du 13 février 2009 *EM de Zicavo* (n° 317820, aux tables, concl. J. Burguburu) que, saisi d'un grief portant sur la limite du nombre de conseillers forains au regard des dispositions de l'article L. 228 du code électoral, le juge de l'élection exerce son contrôle sur l'ensemble des conseillers à propos desquels le débat contradictoire a apporté des éléments et non seulement sur ceux dont l'élection est contestée devant lui. Cette extension de votre office repose sur l'objet de la règle énoncée par l'article L. 228, qui fixe une limite dont le respect ne peut s'apprécier qu'au regard de la situation de l'ensemble des membres du conseil municipal. En d'autres termes, ce n'est pas l'élection de tel ou tel conseiller qui est contestée dans cette hypothèse, mais celle de tous les conseillers municipaux, qui présente un caractère indivisible au regard du nombre maximum de conseillers forains. Ceci explique que, dans le cadre de votre office de juge d'appel, vous ayez pris en compte, dans l'affaire *EM de Zicavo*, non seulement la situation des conseillers nommément visés par le protestataire au soutien de son grief, mais également celle d'un autre conseiller, dont l'élection n'était pas directement contestée, mais dont la qualité de conseiller forain ressortait des pièces produites par les défendeurs.

La réouverture de l'instruction a donné lieu à la présentation par les appelants d'une question prioritaire de constitutionnalité, que votre 9^e chambre n'a, en raison de son absence de caractère sérieux, pas transmise au Conseil constitutionnel. Reste à vous prononcer sur le fond du litige.

Votre jurisprudence en matière de conseillers forains fait preuve de souplesse et témoigne de la préoccupation de ne pas entraver la constitution des conseils municipaux dans les petites communes où ne sont domiciliés qu'un faible nombre d'électeurs. S'il ne suffit pas de posséder une propriété dans la commune qui ne serait occupée que pour de brefs séjours (13 février 1987 n° 78983, *EM de Gabarret* aux tables), vous jugez, selon la formule retenue dans votre décision du 9 mai 1990, *EM de Carpineto* (n° 109485, aux tables), que n'ont pas la qualité de forains les conseillers qui, même s'ils ne disposent pas dans la commune de leur résidence principale, y effectuent des séjours fréquents et réguliers. Vous vous contentez, à cet égard, de ce qu'ils y passent les fins de semaine et les congés (12 mai 1978, *EM de Tarrano*, aux tables ; 6 mars 2002, *EM de Campagna-de-Sault*, n° 235632).

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.

Ne se posait pas, dans ces précédents concernant des communes rurales où sont situées de nombreuses résidences secondaires, la question de savoir si les séjours à prendre en compte peuvent être exclusivement effectués dans le courant de la journée ou s'il faut, au contraire, comprendre la condition de résidence posée par l'article L. 228 du code électoral comme imposant, *a minima*, que la personne dispose d'un local d'habitation dans la commune.

Nous n'avons trouvé, à ce sujet, que deux décisions relativement récentes.

La première est une décision du 13 février 1987, *EM de Gabarret* (n° 78983, aux tables), dans laquelle vous avez considéré qu'un conseiller résidant dans une commune voisine mais dont les responsabilités de président d'un syndicat intercommunal le conduisaient à se rendre fréquemment dans la commune dont il venait d'être élu avait la qualité de conseiller forain. Mais la situation de cet élu était quelque peu originale puisqu'il était jusqu'alors maire de sa commune de résidence...

La seconde, et la plus topique, est une décision inédite du 9 décembre 1996, *EM de Villefranche-sur-Saône* (n° 177173). Vous y avez jugé que des conseillers conduits à séjourner dans la commune de manière fréquente et régulière pour l'exercice de leur activité professionnelle ne peuvent être réputés forains. Il s'agissait notamment d'une personne travaillant au bureau de Poste de la commune depuis plus de vingt ans ainsi que de dirigeants d'entreprises situées sur le territoire de la commune. Dans ses conclusions, le président Chantepy justifiait la solution retenue par l'acceptation large de la notion de résidence, au sens de l'article L. 228 du code électoral, par rapport à celle du domicile, utilisée par exemple par les dispositions de l'article L. 194 pour l'élection des conseillers départementaux. Cette solution se réclamait également d'un précédent plus ancien du 30 avril 1951 (*EM d'Auterive*, n° 9504, aux tables), une personne résidant dans la commune dans le courant de la journée pour l'exécution d'un travail régulier n'ayant pas été regardée comme foraine alors même qu'elle avait sa demeure dans une autre commune.

Nous vous proposons de confirmer expressément la solution retenue dans la décision *EM de Villefranche-sur-Saône*, en précisant que la condition de résidence, au sens de l'article L. 228, s'apprécie en tenant compte des séjours effectués dans la commune, notamment, pour l'exercice de l'activité professionnelle des intéressés – cette règle nous semblant, au demeurant, valable s'agissant de l'exercice d'activités associatives.

Cette solution nous paraît à la fois la plus adaptée à la réalité des collectivités au XXI^e siècle et la plus conforme à l'objet de la vénérable règle du XIX^e limitant les effectifs des conseillers forains. En effet, les personnes qui se rendent quotidiennement dans une commune pour les besoins de leur profession ou dans le cadre de leurs activités associatives peuvent être regardées comme entretenant des liens étroits avec cette commune, au même titre, sinon parfois davantage, que les personnes qui y disposent d'une résidence. Leur participation au conseil municipal ne nuit pas, au contraire, à la bonne administration de la commune et est d'ailleurs susceptible de permettre une meilleure prise en compte des enjeux liés à l'exercice des activités économiques sur son territoire.

Nous relevons également que le deuxième alinéa de l'article L. 228 du code électoral pose un autre verrou destiné à s'assurer du lien entre les élus et la commune, puisqu'il subordonne

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.

l'éligibilité au conseil municipal à la condition alternative de la qualité d'électeur de la commune ou de l'inscription au rôle des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année de l'élection. Combiné au critère du séjour fréquent à raison de l'activité professionnelle, il permet de garantir une implantation suffisante de l'élu sur le territoire de la commune.

Si vous nous suivez, l'application de cette grille d'analyse, à la lumière des éléments nouveaux versés au dossier en appel, vous conduira à remettre en cause la solution retenue par le tribunal.

Les parties s'accordent pour admettre la qualité de conseillers forains de deux élus, le débat se concentrant sur la situation de huit autres conseillers. Le nombre maximum de conseillers forains étant, pour la commune d'Avesnes-sur-Helpe, de six, il suffit donc, pour confirmer l'élection du conseil municipal, que quatre d'entre eux remplissent la condition de résidence prévue par l'article L. 228.

C'est le cas de Mme A..., qui dispose dans la commune d'un bien immobilier dans lequel elle a établi sa résidence principale. C'est aussi le cas de MM. X..., C... et W..., qui résident dans des communes voisines mais qui sont conduits à se rendre si ce n'est quotidiennement, du moins très fréquemment, dans la commune d'Avesnes-sur-Helpe pour l'exercice de leur activité professionnelle, s'agissant, respectivement, du dirigeant d'une station de lavage de voitures, d'un médecin exerçant son activité au centre hospitalier d'Avesnes-sur-Helpe et d'un avocat ayant établi son cabinet sur le territoire de la commune.

Ceci suffit pour conclure que le nombre de conseillers forains n'excède pas le nombre légalement autorisé. Nous vous proposons donc d'annuler le jugement du tribunal administratif de Lille et de rejeter la protestation, à l'appui de laquelle n'était invoqué que le seul grief tiré de la méconnaissance de l'article L. 228 du code électoral. Vous rejetterez également l'appel incident formé par Mme M..., qui n'a pas été présenté dans le délai d'appel et n'est donc pas recevable, s'agissant d'un litige électoral (Ass. 14 octobre 1967, EM de Bastia n° 67061, au rec.).

PCMNC au rejet de l'appel incident, à l'annulation du jugement attaqué et au rejet de la protestation de Mme M...

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.