N°s 450970 et 451000
Mme D-C... et Mme R-CH... (Elections municipales et communautaires d'Allauch)

3ème et 8ème chambres réunies

Séance du 13 octobre 2021
Décision du 8 novembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Les dernières élections municipales qui se sont tenues dans la commune d'Allauch (Bouches-du-Rhône, 20 860 habitants) ont connu un déroulement tragique et inhabituel. M. Roland P..., maire de la commune sans interruption depuis 1975, ancien sénateur, est décédé subitement le 11 mai 2020 entre les deux tours. La liste divers gauche « Allauch d'abord », qui était conduite par M. P... et était arrivée en deuxième position au premier tour, a fusionné avec la liste divers droite « Ensemble pour Allauch » conduite par Mme R-CH..., dans des conditions controversées sur lesquelles nous reviendrons. L'élection a été remportée au second tour par la liste divers droite « Générations Allauch » conduite par M. Lionel M CA..., avec 59,67 % des voix, loin devant les listes de Mme R-CH... et M. J... (RN), qui ont obtenu respectivement 24,41 % et 15,92 %. Deux protestations ont été formées, l'une par Mme Lucie D-C..., tête de la liste EELV « Allauch le renouveau » qui avait manqué de justesse la barre des 10 % lui permettant de se maintenir au second tour, et l'autre par Mme R-CH... tendant uniquement à déclarer inéligible M. M CA..., devenu maire de la commune. Les deux protestations ont été rejetées par deux jugements du tribunal administratif de Marseille du 23 février 2021, dont les requérantes relèvent appel.

1. Vous joindrez les deux requêtes qui sont relatives aux mêmes élections.

2. Vous pourrez sans grande difficulté confirmer le jugement sur la plupart des griefs soulevés par Mme D-C....

2.1. Le premier concerne la dépose illégale par les services de la commune d'affiches de la liste de Mme D-C... sur les panneaux d'affichage d'expression libre. L'article L. 51 du code électoral prévoit que des emplacements spéciaux sont réservés pour l'apposition des affiches électorales durant la période électorale, et que dans les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection, tout affichage relatif à l'élection est interdit en dehors de ces emplacements spéciaux « *ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre*

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.

lorsqu'il en existe ». Cet affichage d'expression libre est celui prévu par l'article L. 581-13 du code de l'environnement, qui le réserve à « *l'affichage d'opinion* » ainsi qu'aux associations sans but lucratif.

En l'espèce, des courriers ont été adressés par l'adjoint au maire sortant à Mme D-C... et à M. J... pour leur demander de cesser l'affichage sur ces panneaux d'expression libre et que les services techniques ont proposé à la dépose de ces affiches entre le 23 janvier et le 23 février 2020, date à laquelle M. J... a « twitté » pour dénoncer cette situation. Toutefois, il n'est pas contesté que par la suite, tous les candidats ont pu bénéficier dans les mêmes conditions des emplacements spéciaux ; bien que seulement 18 voix aient manqué à la liste EELV pour atteindre les 10 %, cet incident ne paraît pas avoir altéré la sincérité du scrutin. Il est aussi soutenu que l'usage des agents de la commune pour enlever les affiches de candidats concurrents a constitué un don d'une personne morale prohibé par l'article L. 52-8 (cf. par exemple, pour la qualification de dons en nature pour l'emploi d'agents publics, CE, 10 juin 1996, *Elections cantonales de Metz III*, n° 162476, Rec.). Cependant, il n'est pas établi que M. P... ait délibérément enfreint la législation, les termes du courrier adressé par son adjoint traduisant plutôt une erreur sur la portée de l'article L. 51, ni qu'il ait visé plus spécifiquement certains candidats, puisqu'il n'est pas soutenu que des affiches d'autres candidats et notamment celles de sa propre liste aient été épargnées (cf. sur la non-prise en compte dans les dépenses de campagne de tels coûts d'enlèvement qui n'ont pas favorisé la liste du maire sortant, CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales d'Amiens*, n° 239992, Inéd.).

2.2. En deuxième lieu, si vous jugez opérant le grief tiré d'une rupture d'égalité entre les candidats pour tenir des réunions publiques dans les salles communales (CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Bompas*, n° 236430, Inéd.), en l'espèce, il n'est pas établi que Mme D-C... a été traitée plus défavorablement que les autres, M. M CA... soutenant sans être contredit qu'aucune des listes n'a pu utiliser les salles communales en raison de la situation sanitaire.

2.3. En troisième lieu, il n'est pas sérieusement contredit que plusieurs habitants ont été contactés par téléphone ou par courrier par l'équipe de campagne de M. P..., sur la base d'un fichier constitué par la mairie et recensant les personnes ayant porté plainte ou déposé des mains courantes auprès de la police nationale. Cette utilisation de fichiers municipaux dans le cadre de la campagne électorale est illicite et porte atteinte à l'égalité entre candidats (CE, 22 juin 1990, *Elections municipales de Jarville-la-Malgrange*, n° 108608, Inéd.). Toutefois, si la requérante soutient que 55 électeurs ont été ainsi démarchés, elle ne l'établit que pour quelques uns d'entre eux et rien ne montre que ces efforts aient influencé les personnes concernées, qui ont au contraire fait part de leur indignation sur les réseaux sociaux.

2.4. En quatrième lieu, le grief tiré de ce que les photographies de chèvres sauvages et du bâtiment de la mairie dans le bulletin municipal constitueraient un don prohibé par l'article L. 52-8 est irrecevable car nouveau en appel.

3. Le grief tiré de l'irrégularité de la constitution par fusion de la liste « Ensemble pour Allauch d'abord » au second tour est bien plus délicat. M. P... est décédé avant la période ouverte pour les déclarations de candidature au second tour, qui intervenait entre le 29 mai et

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 2 juin 2020[1]. Il est constant que la liste « Ensemble pour Allauch d'abord » conduite par Mme R-CH... a été constituée par fusion entre la liste de celle-ci du premier tour et celle que conduisait M. P.... Mme D-C... soutient que cette liste a été constituée irrégulièrement car le second de liste ne disposait pas d'un mandat de ses colistiers pour la fusion, la majorité des colistiers étant favorables à une fusion avec la liste EELV, ce que semblent d'ailleurs corroborer certains articles de presse figurant au dossier.

Ce grief soulève une question certes peu susceptible de se représenter, d'autant plus que les deux tours ne sont en temps normal séparés que d'une semaine, mais l'affaire montre l'utilité de lui donner une réponse claire.

3.1. Pour les élections municipales et communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants, l'article L. 264 du code électoral prévoit qu'une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin. Elle est faite collectivement pour chaque liste « *par la personne ayant la qualité de responsable de liste* », le dépôt de la liste devant être assorti pour le premier tour de l'ensemble des mandats signés des candidats qui y figurent (article L. 265). Au second tour, une modification de la composition d'une liste qualifiée ne peut intervenir que dans le cadre d'une fusion avec une autre liste (article L. 264). Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste. En termes de formalités, il est prévu au dernier alinéa de l'article L. 264 que « *le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture ou à la sous-préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour* ». La déclaration de candidature au second tour doit comporter la signature de chaque candidat (article L. 265), qu'il s'agisse d'une liste identique à celle du premier tour ou d'une liste fusionnée, mais il n'est pas exigé du responsable de la liste qu'il produise à nouveau le mandat signé de chaque candidat (CE, 30 mars 1984, *Elections municipales d'Aix-en-Provence*, n° 52672, Tab.), ce qui est logique puisqu'il est supposé être le même qu'au premier tour. L'accord unanime de ses colistiers n'est pas non plus nécessaire (CE, 18 janvier 1984, *Elections municipales d'Eguilles*, n° 52669, Tab.).

Par une récente décision (CE, 20 juillet 2021, *Elections municipales et communautaires de Cholet*, n° 449688, Rec.), vous avez jugé que la notification du choix de fusion par le responsable d'une des listes fusionnées était une formalité nécessaire à la validité de la nouvelle liste et que sa méconnaissance entraînait par nature l'annulation des opérations électorales. Mais vous n'avez encore jamais été confronté au cas dans lequel prévaut une indétermination du responsable de la liste en raison du décès du responsable antérieur[2].

3.2. Deux thèses s'affrontent : selon Mme D-C..., le nouveau responsable de la liste devrait disposer d'un mandat exprès de ses colistiers ; selon M. M CA..., le second de la liste

[1] En application de l'article 19-I de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et de l'article 2 du décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 fixant la date du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs.

[2] Il a seulement été jugé que le décès d'un candidat alors que le délai de déclaration de candidature est déjà expiré n'impose pas de modifier la composition de la liste pour le retirer (CE, 22 novembre 2002, *Elections municipales d'Aubervilliers*, n° 239932, Inéd.).

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.

deviendrait automatiquement responsable de la liste en cas de décès de la tête de cette dernière, ce qui est également la thèse du ministre de l'intérieur, interrogé par la préfecture dans l'entre-deux-tours, thèse qui a convaincu le tribunal administratif.

Faute de réponse univoque du texte législatif et de ses travaux préparatoires[3], qui n'avaient bien sûr pas envisagé cette hypothèse, plusieurs considérations nous semblent devoir guider votre décision.

La première est celle de la continuité de la vie démocratique et du bon déroulement des élections. Celle-ci ne saurait être entravée par un tel événement. Il faut donc que quelqu'un exerce les prérogatives du responsable de la liste afin que les listes du second tour puissent être constituées régulièrement et sans contestation. Ceci nous conduit aussi à écarter une option possible, qui serait de figer la composition de la liste du premier tour, qui pourrait se maintenir mais pas fusionner. Il est inhérent à la construction de ce scrutin à deux tours que l'issue du premier tour ouvre une période de choix entre le maintien et la fusion, et il ne serait pas justifié de fermer l'une des branches de l'alternative. C'est *a fortiori* le cas lorsque la liste concernée a obtenu entre 5 % et 10 %, la fusion étant alors la seule possibilité pour ses candidats d'être élus au conseil municipal.

En faveur de la thèse de Mme D-C..., il faut bien admettre que le responsable de la liste jouit de pouvoirs importants : s'il ne peut imposer à ses colistiers de le suivre dans la fusion, il peut interdire par sa seule volonté tout autre choix (maintien de la liste, non-fusion pour une liste non qualifiée ou fusion avec une autre liste). Ce pouvoir se fonde sur la légitimité procurée par le mandat unanime de ses colistiers, qui vaut selon les termes de l'article L. 265 pour le premier et le deuxième tour. Le mandat lui est confié *intuitu personae* et il n'est donc pas évident que cette légitimité se transfère automatiquement, de manière dynastique si vous nous passez l'expression, au suivant de liste.

Toutefois il est en pratique difficile de recueillir le mandat de l'ensemble des colistiers en temps utile, l'article L. 267 imposant – en dehors des règles particulières applicables lors des dernières élections – que la déclaration de candidatures pour le second tour soit déposée au plus tard le mardi qui suit le premier tour, à dix-huit heures. Si l'un des candidats parvient à recueillir l'ensemble de ces mandats, alors il nous semble qu'il devrait être considéré comme le responsable de la liste quel que soit son rang. A défaut, il faut bien que quelqu'un joue ce rôle et nous ne voyons pas de meilleur critère que celui de l'ordre de présentation des candidatures. Cet ordre traduit une hiérarchisation de l'importance des candidats acceptée par tous les colistiers, les plus haut placés étant ceux qui seront prioritairement élus.

Ceci conduit à écarter le grief de Mme D-C..., dès lors qu'il n'est pas contesté que le second de liste (qui était en l'espèce une seconde, Mme Janine X...) a approuvé la fusion avec la liste de Mme R-CH...[4].

---

[3] Ces dispositions sont issues de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux.

[4] Premier de liste et responsable de liste étant en l'espèce, comme c'est le cas de manière très générale, confondus. Une réponse ministérielle indique cependant qu'il n'y a pas nécessairement d'identité entre le premier de liste et le responsable de liste (QE de M. Masson, n° 10402, réponse publiée dans le JO Sénat du 15

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.

4. Nous en venons au grief tiré de l'inéligibilité de M. M CA..., soulevé par les deux protestations.

4.1. Les dispositions invoquées sont celles du 8° de l'article L. 231, en vertu desquelles ne peuvent être élus conseillers municipaux, dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois, les personnes exerçant au sein du conseil régional[5] les fonctions de « *directeur général des services, directeur général adjoint des services, directeur des services, directeur adjoint des services ou chef de service, ainsi que les fonctions de directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet ou chef de cabinet en ayant reçu délégation de signature (...)* ».

Selon votre décision *Elections municipales de Hadol* (CE, 3 décembre 2014, n° 381418, Rec.), ces dispositions ont pour objet « *tant d'éviter qu'un candidat soit en position d'exercer une influence excessive sur les électeurs que de préserver l'indépendance du conseiller municipal dans l'exercice de son mandat* ». Votre jurisprudence ne s'arrête pas à l'intitulé des fonctions (CE, 17 octobre 2012, *Elections municipales d'Ailly-sur-Noye*, n° 358762, Tab.) mais retient une approche par faisceau d'indices pour identifier les fonctions équivalentes à celles qui sont mentionnées par la loi, prenant en compte le grade de l'agent, la qualification du poste, la nature des missions effectivement exercées, l'encadrement d'une équipe ou l'autonomie dans la prise de décision[6].

Les dispositions actuelles sont issues d'une loi du 17 mai 2013[7] qui a supprimé de la liste les fonctions de chef de bureau. Par une décision *Elections municipales de Laissac* (CE, 12 décembre 2014, n° 382528, Tab.), vous avez tiré les conséquences de cette modification en écartant l'inéligibilité pour un directeur adjoint de conseil général n'ayant pas de pouvoir propre de décision, alors que son emploi aurait été qualifié d'emploi équivalent à un chef de bureau dans l'ancienne législation. La démarche de faisceau d'indices et de requalification demeure cependant valable, comme l'illustrent plusieurs décisions (CE, 1er octobre 2014, *Elections municipales de Cilaos*, n° 383557, Tab., pour un chargé de mission placé sous l'autorité directe du DGS et CE, 13 février 2015, *Elections municipales de Boviolles*, n° 382421, Inéd., pour un chef de projet développement économique ayant « *un pouvoir d'initiative et d'orientation important dans l'animation de la vie économique de l'ensemble du département* »).

4.2. En l'espèce, M. M CA... exerçait les fonctions de directeur de projet à la « direction de la communication et de la marque » du conseil régional de PACA, sur un emploi contractuel rémunéré au grade d'administrateur territorial, et n'en a démissionné que le 4 juillet 2020. Certes, cet emploi était hiérarchiquement rattaché à la directrice de la communication et de la marque, mais la hiérarchie fonctionnelle des emplois du conseil régional, fixée par une

---

mai 2014, p. 1145).

[5] Ou du conseil départemental, d'un EPCI ou d'établissements publics rattachés à ces collectivités.

[6] Cf. pour une présentation détaillée de cette jurisprudence les conclusions d'Edouard Geffray sur CE, 18 mai 2010, *Elections municipales d'Hénin-Beaumont*, n° 335786, Tab.

[7] Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier 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.

délibération du 10 avril 2020, classe les emplois de directeur de projet au niveau des directeurs et au-dessus des chefs de service. En outre, la fiche de poste indiquait que le titulaire du poste animait et coordonnait les relations avec la presse nationale et jouait le rôle d'interface avec les institutions nationales et, de manière singulière, qu'il « apportait un relais à la DCM auprès des élus, du cabinet du président et des services de la région ». Cette description est à rapprocher du parcours de M. M CA..., qui a été attaché parlementaire du président du conseil régional pendant trois ans et directeur de la communication du parti Les Républicains au niveau national, expériences qui lui conféraient une influence et une visibilité particulières. Au surplus, il s'est présenté comme étant directeur au sein des services de la région dans des tracts de campagne. M. M CA... ne disposait pas d'une délégation de signature et n'encadrait pas de collaborateurs mais vous n'avez jamais fait de ces indices des conditions *sine qua non* (cf. les précédents *Cilaos* et *Boviolles* que nous avons mentionnés).

5. Vous retiendrez donc l'inégibilité de M. M CA.... Il reste à déterminer si, comme le soutient Mme D-C..., ceci doit entraîner l'annulation de l'ensemble des opérations électorales. L'article L. 270 prévoit le remplacement du conseiller municipal dont le siège devant vacant par le premier candidat non élu de sa liste. Vous annulez cependant la totalité des opérations en présence d'une manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin (CE, 18 avril 1984, *Elections municipales de Chauffailles*, n° 51242, Tab. ; 20 mars 1996, *Elections municipales de Bessèges*, n° 173941, Tab.). La faiblesse de l'écart de voix intervient dans la plupart de vos décisions pour justifier l'annulation (cf. CE, 30 mars 1984, *Elections municipales de Dammarie-les-Lys*, n° 52142, Tab. ; 11 mars 2009, *Elections municipales de Huez*, n° 318249, Tab. ; *a contrario*, CE, 19 mai 2009, *Elections municipales d'Halluin*, n° 322155, Tab.), mais il vous est aussi arrivé d'annuler les élections en dépit d'un écart de voix significatif (CE, 29 juillet 2002, *Elections municipales de Levallois-Perret*, n° 240108, Rec.).

Dans la présente affaire, la manœuvre ne nous paraît pas caractérisée, l'inéligibilité n'étant pas flagrante[8] même si M. M CA... aurait dû savoir qu'il prenait un risque. Surtout l'écart de voix de 35 % nous paraît bien trop important ; il est trois fois plus élevé que dans le précédent *Levallois-Perret* et la notoriété de M. M CA... n'est pas du même ordre que celle du maire reconnu inéligible dans cette affaire. Vous vous limiterez donc à annuler son élection et à proclamer celle des premiers candidats non élus de ses listes.

PCMNC :
- A l'annulation de l'élection de M. M CA... ;
- A la proclamation de l'élection de M. Sabatier comme conseiller communautaire et de Mme C-D... comme conseillère municipale ;
- A la réformation des jugements du tribunal administratif de Marseille en ce qu'ils ont de contraire à la présente décision ;
- Au rejet du surplus des conclusions de la requête de Mme D-C... ;
- Au rejet des conclusions présentées par M. M CA... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

[8] Cf. sur la prise en compte du fait que le candidat ne pouvait ignorer son inéligibilité pour caractériser la manœuvre, la décision *Elections municipales d'Huez*.

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.