

**N° 382813**

**Elections municipales de Corscia (Haute-Corse)**

**10<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> sous-sections réunies**

**Séance du 11 février 2015**

**Lecture du 27 février 2015**

## **CONCLUSIONS**

**Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public**

La décision que vous rendrez sur cette affaire pourrait bien revêtir un caractère historique. Aussi loin que remonte la mémoire contentieuse, il semble en effet qu'à propos des élections municipales de la commune de Corscia, plusieurs fois contestées, le Conseil d'Etat a, en appel, toujours infirmé la position du tribunal administratif<sup>1</sup>. Or si vous nous suivez, vous mettrez fin à cette remarquable constance et confirmerez son jugement.

La question de principe que pose ce litige est celle de savoir si la règle de départage au bénéfice de l'âge, prévue pour les élections municipales par l'article L. 253 du code électoral, a vocation à s'appliquer aux égalités constatées au premier tour, ou doit être réservée aux cas d'égalité à l'issue du second tour. Rappelons que l'article L. 253 dispose que : « Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : / 1° la majorité absolue des suffrages exprimés ; /2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. / Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé. »

Une telle question ne trouve à se poser, s'agissant d'élections municipales, que dans les communes de moins de 1 000 habitants, où la possibilité de panachage apparente le scrutin de liste à une collection de scrutins uninominaux majoritaires dans lesquels chaque candidat se bat contre tous. La conséquence contre-intuitive en est qu'il peut se trouver plus de candidats que de sièges à réunir les conditions requises pour être élu au premier tour, à savoir cumuler la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages supérieur au quart de celui des électeurs inscrits. C'est précisément ce qui s'est passé, le 23 mars 2014, au premier tour des élections destinées à pourvoir les 8 sièges municipaux de la commune de Corscia (Haute Corse), puisque les 229 suffrages exprimés ont fait franchir la barre des 115 voix, score supérieur au quart des inscrits et garantissant la majorité absolue, à 13 candidats, dont cinq ex-æquo en queue de peloton. Pour les départager, un second tour a été organisé le dimanche suivant, avec l'ensemble des candidats non proclamés élus au premier tour, scellant l'élection aux trois sièges restés vacants de Mme Christiane A..., M. Marco A... et M. Don Jean M....

---

<sup>1</sup> V. CE, 29 juillet 2002, n° 236106 ; CE, 18 décembre 1996, n° 173887 et a., T. p. ; CE, 11 janvier 1978, n° 8878.

Le préfet de la Haute-Corse, Mme Françoise A... et M. Jean-Félix M... ont estimé que ce n'était pas la bonne façon de faire, et qu'il aurait convenu de départager les ex-æquo au bénéfice de l'âge, avec pour effet de conserver son siège à Mme Christiane A..., mais de proclamer élus, en lieu et place de MM. Marco A... et Don Jean M..., MM Ange-Etienne S... et François-Marie S.... Par un jugement du 19 juin 214 dont il est fait appel, le tribunal administratif leur a donné raison.

Le tribunal a, ce faisant, appliqué une jurisprudence aussi ancienne que constante : le premier précédent fiché que nous ayons trouvé remonte à 1861 (CE, 20 juin 1861, *Elections de Clecy*, p.) et est déjà présenté comme reprenant un précédent. Nous en avons trouvé depuis une dizaine d'occurrences dont la plus récente remonte à 2009 dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, soit que celui-ci valide pour ce motif l'élection du second tour prononcée par le tribunal administratif (CE, 12 avril 1889, *Elections municipales de Cazaux-Fréchet* ; CE, 19 juin 1996, *Elections municipales de Robehomme*, n° 173441 ; CE, 25 février 2002, *Elections municipales de Sauret-Besserve*, n°s 236080;236081 ; CE, 29 octobre 2008, *Elections municipales de Pleine-Selve*, n° 317868 ; CE, 18 décembre 2008, *M. B...*, n° 317873 ; CE, 19 janvier 2009, *Elections municipales de Longeau-Percy*, n° 317194), soit qu'il inverse la solution en l'appliquant lui-même (CE, 23 janv. 1957, *Elections municipales de Vezzani*, p. 52 ; CE, 14 juin 1996, *Elections municipales de Labastide-de-Virac (Ardèche)*, n° 173515 ; CE, 20 février 2002, *M. W... et autres*, n° 235473, T. p. sur un autre point)<sup>2</sup>. La même solution a été retenue pour le seul mode de scrutin comparable que nous ayons trouvé par une décision CE, 24 novembre 1982, *G... et autres*, n° 42994 et a., à propos de l'élection sous l'empire de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 et du décret n° 73-854 du 5 septembre 1973 des représentants des collectivités locales au conseil régional par les conseils généraux, le départage au bénéfice de l'âge des candidats ayant obtenu la majorité absolue au premier tour étant présenté par les conclusions du président Genevois comme un « principe traditionnel de notre droit électoral ». C'est enfin la jurisprudence de la Cour de cassation pour les élections professionnelles.

Nous avons bien failli vous proposer d'abandonner cette jurisprudence. Trois séries de considérations nous y ont incitée.

Notre trouble est d'abord venu du sentiment diffus que quelque chose, dans le texte séculaire de l'article L. 253 du code électoral, avait changé. A bien y regarder, la présentation qu'en donne le site de l'accès au droit Légifrance, et depuis peu la version papier du code Dalloz, fait apparaître dans le paragraphe unique qui le constituait jusqu'alors un saut de ligne inédit, ayant pour effet que la phrase relative au bénéfice de l'âge se retrouve rattachée à un paragraphe exclusivement consacré au deuxième tour de l'élection. Vérification faite, il semble toutefois que cette soudaine sécession provienne d'une erreur de présentation et non de la volonté du législateur : l'article L. 253 trouve son inspiration dans l'article 44 de la loi du 5 mai 1855, et son ascendance directe dans l'article 30 de la loi du 5 avril 1884, qui n'a depuis fait l'objet que de codifications à droit constant, à l'article L. 294 du code électoral par le décret n° 56-981 du 1er octobre 1956, pris sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 55-328 du 30 mars 1955 prévoyant la codification des règles électorales « à l'exclusion de toute modification de fond », puis à son emplacement actuel par le décret n° 64-1086 du 27 octobre 1964 portant révision du code électoral, sans modification de fond, de forme ni de

---

<sup>2</sup> V. aussi AJDA 2009 p. 1302, « Le contentieux des élections municipales de mars 2008 » – SJ Liéber – D. Botteghi.

structure. Aucun de ces textes modificatifs ne porte la trace du saut de ligne en question. Il n'y a donc pas lieu, en fin de compte, de lui attacher des effets.

Le deuxième facteur de trouble tient à ce qu'en 2011, par une décision *Elections cantonales de Levens (Alpes-Martimes)* (7 juin 2012, n° 353309, p.) vous avez donné du texte de l'article L. 193 du code électoral, relatif aux élections cantonales, une interprétation diamétralement opposée à celle retenue pour l'article L. 253, alors que les deux articles sont rédigés de façon rigoureusement identique. Vous avez ainsi très expressément jugé, et fiché, alors même que ce point n'était pas nécessaire à la résolution du litige, qu' : « Il n'existe pas, dans le code électoral, de règle de départage en cas d'égalité au premier tour de scrutin pour les élections cantonales, les dispositions de l'article L. 193 de ce code, en vertu desquelles l'élection est acquise au plus âgé si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de voix, s'appliquant uniquement au second tour de scrutin. » La solution retenue pour les cantonales semble en outre l'avoir été sans aucune considération de la jurisprudence relative aux municipales : les conclusions du rapporteur public n'en portent pas mention et aucune note de rapprochement ne permet, dans le fichage, de situer l'une par rapport à l'autre ces deux interprétations. Bref, nous avons cru, un instant de déraison, à une dissonance jurisprudentielle.

Bien entendu il n'en est rien. En réalité, le mode de scrutin alors applicable aux élections cantonales était tel que le bénéfice de l'âge ne pouvait pas servir à départager des candidats remplissant les conditions pour être élus au premier tour, puisque deux personnes ne peuvent pas, lorsqu'il n'y a qu'un siège à pourvoir, obtenir en même temps la majorité absolue (v., sur l'interdiction de départage en faveur du plus âgé au premier tour en l'absence de majorité absolue, CE, 5 février 1867, *P...*). La question posée dans l'affaire *Elections cantonales de Levens* était seulement de savoir si, dans l'hypothèse où un seul candidat a obtenu un nombre de suffrages égal au moins à 12,5 % du nombre des électeurs inscrits (condition en principe pour se maintenir au second tour) et que les deux candidats suivants ont recueilli le même nombre de suffrages, ces deux candidats peuvent se maintenir au second tour ou seulement le plus âgé d'entre eux. Dans ces conditions, faire jouer la règle de l'âge énoncée à l'article L. 193 serait revenu à l'appliquer à la clause selon laquelle « Dans le cas où un seul candidat [obtient 12,5%], le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second. » Or cette seconde règle figure pour sa part à l'article L. 210-1, qui n'envisage pas de règle de départage. Bref, faire jouer le départage au premier tour aurait été autrement plus constructif pour les cantonales que pour les municipales.

Restait un dernier facteur de trouble un peu plus inavouable, tenant à ce que même à droit constant, la pertinence de la solution retenue au dix-neuvième siècle et constamment appliquée depuis ne nous apparaissait pas avec la force de l'évidence. Nous confessons avoir trouvé curieux, pour ne pas dire choquant, qu'une règle supplétive de départage, surtout aussi imparfaite que celle qui assimile la valeur au nombre des années, puisse l'emporter sur le suffrage universel et mettre un terme à l'élection alors que l'organisation d'un second tour est encore possible. Dans notre esprit, de tels arrangements pragmatiques étaient à réserver aux cas désespérés, dans lesquels même le second tour débouchait sur une égalité alors qu'un troisième tour n'était pas légalement envisageable. Le cas d'espèce nous confortait dans notre indignation, puisque les trois noms sortis du second tour ne sont pas, pour deux d'entre eux, ceux des candidats les plus âgés arbitrairement désignés à l'issue du premier tour.

Nous sommes désormais convaincue que cette façon de penser procède d'une vision légèrement déformée du mécanisme électoral.

Force est d'abord d'avouer que le second tour que nous pensions nécessaire est une solution imparfaite. On peut s'accommoder du fait que, loin de s'inscrire dans la continuité du premier tour, en permettant de départager les seuls ex-æquo, il l'efface complètement, puisque le périmètre des candidats en lice excède celui de ceux qui avaient obtenu la majorité absolue (dans le cas d'espèce, ni M. Marco A..., ni M. Don Jean M..., élus au second tour, n'avaient obtenu la majorité absolue au premier). Ce qui est plus gênant, c'est que ce second tour n'a d'intérêt que pour peu que les électeurs qui y participent ne soient pas les mêmes que ceux qui ont voté au premier tour : faute de quoi, à moins d'une versatilité suspecte, ou d'une campagne de second tour exceptionnellement décisive, il y a tout lieu de penser que les résultats seront exactement les mêmes et ne résoudront pas l'égalité. En l'espèce, les 230 suffrages exprimés au second tour n'émanent pas tous des mêmes 229 électeurs ayant voté au premier tour. A cet égard, il est un peu réducteur d'affirmer que l'organisation d'un second tour permet de faire primer le suffrage universel sur une règle de départage. Si l'on veut être plus précis, il faut relever qu'il fait primer une expression du suffrage universel sur une autre, à savoir le suffrage des électeurs qui ont voté au second tour sur celui des électeurs qui ont voté au premier.

Car il nous semble en outre qu'il n'est pas exact d'affirmer que le suffrage universel ne s'est, du fait des égalités qui en sont résulté, pas complètement exprimé au premier tour. A sonder l'âme des décisions par lesquelles vous avez jugé la règle du départage applicable dès le premier tour, notamment par la fréquentation du répertoire Béquet et la consultation des conclusions de M. de Belbeuf sur l'affaire P... du 5 février 1867 précitée, nous avons compris qu'elles se fondaient sur la « règle générale qui domine toute la matière électorale » que constitue la majorité absolue au premier tour de scrutin, sous la seule réserve d'une participation suffisante. Il apparaît ainsi que de l'affirmation du législateur selon laquelle nul n'est élu au premier tour s'il n'a réuni la majorité absolue des suffrages exprimés représentant au moins un quart des inscrits, vous avez tiré qu'un candidat ayant obtenu une telle majorité absolue est titulaire d'un droit à être élu. Dès lors, s'il a conféré cet avantage à un nombre de candidats au moins égal au nombre de sièges, le suffrage universel a totalement épuisé son office. Il n'y a donc pas lieu de le convoquer à nouveau, mais d'appliquer, s'il a conduit à élire trop de candidats, une règle de départage au stade de la proclamation.

Il nous est alors apparu que nous interprétions, au commencement de notre réflexion, les textes applicables à l'envers. Accoutumée sans doute à la fréquence des seconds tours, nous considérions ceux-ci comme la norme, et la tenue d'un tour unique comme l'exception, au cas particulier où une singulière concentration des suffrages permet à la majorité absolue d'emporter tous les sièges au premier tour. En réalité, il nous semble que c'est l'inverse qu'avaient imaginé les rédacteurs de la loi aujourd'hui codifiée au code électoral. L'article L. 252 dispose que les membres des conseils municipaux des communes de moins de 1000 habitants sont élus au scrutin majoritaire. Mais l'article L. 253 précise ce principe en instaurant une majorité qualifiée requise au premier tour : cette majorité qualifiée est la majorité absolue représentant au moins un quart des inscrits. Cette articulation explique selon nous la tournure négative des dispositions selon lesquelles « nul n'est élu au premier tour » s'il ne remplit ces conditions. Comme la majorité qualifiée n'est, par construction, pas systématiquement atteinte, un second tour est possible, à la majorité relative. Mais il s'agit

déjà là d'une règle supplétive, un peu comme les dispenses de quorum pour les commissions consultatives dont une première réunion n'a permis d'aboutir à une décision. Il n'y a jamais lieu d'y recourir lorsque le premier tour a été décisif, c'est-à-dire dès lors qu'il a vu se dégager une majorité qualifiée.

Au terme de cette exégèse, nous goûtons toujours très peu la règle du bénéfice de l'âge, à laquelle nous préférerions une règle de départage moins sociologiquement marquée, telle que le tirage au sort : mais il ne vous aura pas échappé que nous ne sommes pas législateur<sup>3</sup>. En revanche, nous avons acquis la conviction qu'il est normal de ne pas organiser de second tour dès lors que les conditions requises pour être élu au premier sont remplies par un nombre suffisant de candidats, quitte à recourir à une règle de départage lorsque ce nombre est trop important. Nous vous proposons donc finalement de rester en accord avec vous-même, et de confirmer pour une fois, s'agissant des élections municipales de Corscia, la solution retenue par le tribunal administratif de Bastia.

PCMNC – Rejet.

---

<sup>3</sup> Celui-ci a d'ailleurs refusé, à l'occasion de la récente réforme des scrutins territoriaux, de lui substituer une règle de départage au bénéfice du plus jeune des candidats...