

N° 393773
Elections des membres de
l'Assemblée des français de l'étranger
Circonscription de l'Afrique du Nord
Mme C...

3^{ème} et 8^{ème} sous-sections réunies
Séance du 18 janvier 2016
Lecture du 12 février 2016

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Vous savez que la loi du 22 juillet 2013¹, entre autres réformes de la représentation des Français de l'étranger, a mis en place des conseils consulaires, instances consultatives placées auprès de chaque ambassade et poste consulaire, et modifié le mode de désignation des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), instance consultative placée auprès du ministre des affaires étrangères. Les Français établis hors de France élisent, au sein de chaque circonscription consulaire, les conseillers consulaires. Ce sont ces derniers qui élisent ensuite parmi eux, au sein de quatorze circonscriptions plus vastes, les membres de l'AFE.

La première élection des membres de l'AFE par les conseillers consulaires a eu lieu les 21 et 22 juin 2014, la date variant selon les circonscriptions. Dans la circonscription d'Afrique du Nord, les opérations électorales se sont tenues le 22 juin 2014. Vous les avez annulées par une décision du 17 juin 2015 (n° 387500, inédite au Recueil). Une élection partielle a donc été organisée dans cette circonscription le 20 septembre 2015. A l'issue de ce scrutin, sur les sept sièges de la circonscription, la liste arrivée en tête en a obtenu trois, la deuxième deux, les deux dernières chacune un.

L'une de ces deux dernières listes, conduite par M. D..., qui est donc le seul élu de sa liste, présentait l'originalité de comprendre parmi ses membres trois conseillers consulaires qui avaient obtenu leur mandat dans des circonscriptions consulaires autres que celles regroupées, pour l'élection des membres de l'AFE, au sein de la circonscription d'Afrique du Nord. Figuraient ainsi sur cette liste, en 4^e position, une conseillère consulaire élue dans la circonscription consulaire du Gabon, en 6^e position une conseillère consulaire élue dans la circonscription consulaire de Londres et en 7^e et dernière position un conseiller consulaire élu dans la circonscription consulaire de San Francisco. Ces candidats n'apparaissent pas, pour ce motif, inéligibles : en ce qui concerne l'élection des membres de l'AFE, l'article 16 de la loi du 22 juillet 2013 exige que les candidats aient été élus en qualité de conseillers consulaires ; mais la loi n'exige nullement qu'ils aient été élus dans une circonscription

¹ Loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

consulaire relevant du ressort de la circonscription dans laquelle ils se présentent pour être élus à l'AFE.

Mme C... conduisait la liste arrivée en avant-dernière position, qui a également obtenu un siège. Elle a été élue mais elle conteste les résultats de l'élection et vous en demande l'annulation. Selon Mme C..., la liste conduite par M. D... était irrégulièrement composée et sa participation a entaché tout le scrutin d'irrégularité.

M. D..., en défense, conclut au rejet de la protestation, à l'encontre de laquelle il soulève une fin de non-recevoir, et à ce que vous infligiez à Mme C... une amende pour recours abusif.

1. La protestation de Mme C... contient un unique grief, qui va vous donner l'occasion de préciser la portée de la règle d'interdiction des candidatures multiples.

Nous vous l'avons dit : la circonstance que trois des candidats figurant sur la liste de M. D... aient été élus conseillers consulaires dans des circonscriptions extérieures à la circonscription d'Afrique du Nord dans laquelle ils se présentaient en vue de l'élection des membres de l'AFE n'apparaît pas comme une cause d'irrégularité, rien dans la loi ne l'interdisant. Mme C... ne le conteste pas, en tout état de cause.

Le grief soulevé est autre. Il est tiré de ce que ces trois personnes s'étaient déjà portées candidates dans une autre circonscription lors des élections qui se sont tenues les 21 et 22 juin 2014 en vue du renouvellement général de l'AFE. La protestataire y voit une méconnaissance de l'interdiction des candidatures multiples, règle électorale ancienne qui a été reprise dans la loi du 22 juillet 2013 en ce qui concerne l'élection des conseillers consulaires et des membres de l'AFE. Elle figure à l'article 16 sous la formulation « Nul ne peut être candidat dans plusieurs circonscriptions », complétée par les dispositions du III de l'article 19 selon lesquelles « Nul ne peut être candidat sur plusieurs listes ».

L'origine de cette règle est bien connue. Elle a été instaurée pour prévenir les abus auxquels peuvent donner lieu les candidatures multiples, lorsqu'un candidat se présente simultanément dans de nombreuses circonscriptions pour tenter de faire du scrutin une manière de plébiscite – manœuvre à laquelle avaient notamment recouru, dans les premières années de la III^e République, les partisans du général Boulanger. Cette règle s'applique aujourd'hui, avec des intitulés sensiblement similaires, à la plupart des scrutins (art. L. 156 du code électoral en ce qui concerne l'élection des députés ; art. L. 210-1 pour les conseillers départementaux ; art. L. 255-2 et L. 263 pour les conseillers municipaux ; art. L. 302 pour les sénateurs ; art. L. 348 pour les conseillers régionaux).

Vous avez bien sûr déjà appliqué, sous l'un ou l'autre de ses intitulés, cette interdiction des candidatures multiples. Toutefois, c'est la première fois, semble-t-il, que l'on invoque devant vous cette règle à l'appui d'une protestation dirigée contre une élection partielle, en soutenant qu'elle prohiberait la candidature, à l'occasion d'une telle élection, de personnes qui ont déjà présenté leur candidature dans d'autres circonscriptions, en vue de leur élection au sein de la même assemblée, lors du scrutin organisé en vue du renouvellement général de cette assemblée. Relevons que la question soulevée par la protestation de Mme C...

se pose dans un contexte factuel simple : aucun des candidats à l'élection partielle contestée n'a en effet été élu lors du dernier renouvellement général de l'AFE.

Les références jurisprudentielles que cite la requérante à l'appui de sa protestation ne sont pas pertinentes car aucune ne porte sur une hypothèse d'élection partielle. A vrai dire, l'argumentation qu'elle vous soumet se résume très simplement : Mme C... soutient que l'élection partielle qu'elle conteste fait partie d'un scrutin unique qui est celui organisé en vue du renouvellement général de l'AFE ; en raison de l'annulation que vous avez prononcée, les opérations électorales se sont tenues à deux dates différentes, celles organisées dans la circonscription d'Afrique du Nord se trouvant différées par l'effet de votre décision ; mais il s'agirait d'une seule et même élection, à l'occasion de laquelle les candidats devaient choisir de figurer sur une liste et une seule, dans une circonscription et une seule.

Nous ne souscrivons pas à cette argumentation, essentiellement pour quatre raisons.

En premier lieu, l'idée que l'élection partielle organisée dans une circonscription à la suite de l'annulation des opérations électorales qui s'y sont tenues lors des dernières élections générales ne se distinguerait pas de ces élections générales nous paraît très artificielle. Ainsi que le fait valoir le ministre des affaires étrangères en défense, il y a bien deux décrets portant convocation des électeurs, deux campagnes, deux séries d'opérations électorales. Nous relevons aussi, dans le même sens, un indice qui figure dans votre jurisprudence : pour appliquer la règle figurant à l'article L. 228 du code électoral selon laquelle « sont éligibles au conseil municipal tous les électeurs de la commune et les citoyens inscrits au rôle des contributions directes ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au 1^{er} janvier de l'année de l'élection », vous jugez qu'il y a lieu de se placer « au 1^{er} janvier de l'année de l'élection contestée, même si celle-ci est une élection partielle consécutive à l'annulation par le juge administratif d'opérations électorales antérieures » (CE 13 février 1974, Elections municipales partielles de Saint-Eloy-de-Gy, n° 90515, au Recueil). Vous avez donc, à cette occasion, fait une application réaliste de la règle d'inéligibilité, en considérant que l'élection partielle était une élection différente de celle qui l'avait précédée et avait été annulée par le juge.

En deuxième lieu, nous croyons que l'interprétation défendue par l'auteur de la protestation excède le but poursuivi par la règle d'interdiction des candidatures multiples. Nous vous l'avons dit : celle-ci vise essentiellement à prévenir un détournement de l'objet du scrutin, en empêchant qu'il prenne des allures de plébiscite ; on peut aussi faire valoir l'idée qu'elle vise également à éviter à un candidat de se placer dans une situation où il pourrait se voir reprocher de n'avoir pas la réelle volonté de représenter effectivement tous les électeurs dont il sollicite les suffrages. Mais dans le cas qui nous occupe, celui d'une élection partielle, on ne voit pas, au regard de ces considérations, pourquoi interdire à une personne de se porter candidate au motif qu'elle se serait présentée dans une autre circonscription au moment des élections générales.

En troisième lieu, la règle d'inéligibilité dont Mme C... se prévaut doit, comme toute règle restrictive de liberté, être interprétée étroitement. La règle d'interdiction des candidatures multiples porte atteinte à la fois au droit d'éligibilité du candidat et à la liberté de choix des électeurs. Vous ne sauriez lui donner une portée excédant ce que requiert son objet

(voyez pour un rappel récent de cette nécessaire interprétation stricte des règles d'inéligibilité, la décision du Conseil constitutionnel n° 2013-326 QPC du 5 juillet 2013, cons. 3).

En quatrième et dernier lieu, nous voyons dans la lettre même de la loi du 22 juillet 2013 un indice qui dessert la thèse de Mme C... – indice que pointe d'ailleurs M. D... dans sa défense. On trouve en effet, au dernier alinéa de son article 17, la règle suivante : « Un conseiller consulaire élu dans un autre conseil consulaire à l'occasion d'une élection partielle cesse, de ce fait, d'appartenir au conseil consulaire dont il faisait partie avant cette élection ». Le législateur, s'il est cohérent avec lui-même, lit donc la règle posée à l'article 16, selon laquelle « Nul ne peut être candidat dans plusieurs circonscriptions », comme n'interdisant pas qu'une candidature au mandat de conseiller consulaire dans une circonscription donnée soit suivie d'une candidature au même mandat dans une autre circonscription, dès lors qu'elle est présentée à l'occasion d'une élection partielle. Certes, la loi du 22 juillet 2013 ne comporte pas de dispositions similaires s'agissant des élections à l'AFE. Toutefois, la règle d'interdiction des candidatures multiples de l'article 16 s'applique à la fois à l'élection des conseillers consulaires et à celle des membres de l'AFE. Et nous ne voyons aucune bonne raison d'en retenir une interprétation différente selon qu'il s'agit de l'appliquer à l'élection des conseillers consulaires ou à celles des membres de l'AFE.

Nous vous proposons donc de juger que les dispositions du 3^e alinéa de l'article 16 et celles du 4^e alinéa du III de l'article 19 de la loi du 22 juillet 2013 n'ont pas pour objet d'interdire, à l'occasion d'une élection partielle tenue dans une autre circonscription que celle dans laquelle un candidat s'est présenté, que ce dernier puisse briguer un mandat de même nature. Compte tenu de la rédaction similaire retenue par le code électoral pour de nombreuses autres élections, cette solution sera certainement appelée à leur être transposée.

Si vous nous suivez vous rejetterez la protestation de Mme C..., sans qu'il soit besoin de vous prononcer sur la fin de non-recevoir soulevée en défense par M. D....

2. La défense de celui-ci pose une petite question de procédure, qui tient à ce qu'il présente, nous l'avons dit, des conclusions tendant à ce que vous infligiez une amende pour recours abusif à l'auteur de la requête.

Votre jurisprudence regarde de telles conclusions comme irrecevables (CE 27 février 1987, M. B..., n° 38482, aux tables du Recueil). Vous devriez donc, si vous choisissez de vous en tenir à cette solution, les rejeter comme telles. La difficulté, c'est que ni Mme C..., ni le ministre des affaires étrangères, n'ont soulevé cette irrecevabilité. Vous pourriez bien sûr le faire d'office, s'agissant d'une question d'ordre public – mais il faudrait au préalable en prévenir les parties en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative², ce qui n'a pas été fait.

Nous saisissons donc cette occasion pour vous proposer de revenir sur la terminologie de « conclusions irrecevables » adoptée par votre décision de 1987, qui nous semble inopportune et discutable. Inopportune tout d'abord car, nous l'avons dit, elle oblige le juge, lorsque l'irrecevabilité n'est pas soulevée, à communiquer au préalable ce motif de rejet aux parties pour qu'elles soient mises à même de présenter leurs observations ; or nous croyons

² Voir par exemple CE 25 septembre 1995, Association des licenciés sans procédure de la régie départementale des passages d'eau de la Gironde, n° 153191, aux tables du Recueil.

que cette contrainte procédurale ne se justifie nullement dans une telle hypothèse, où il n'y a rien à débattre. Discutable ensuite, s'agissant de conclusions tendant à ce que le juge fasse usage d'un pouvoir propre, c'est-à-dire d'un pouvoir exercé de son propre mouvement, sans qu'il doive être saisi de conclusions à cette fin ; à vrai dire, un peu comme le moyen nouveau en cassation³, on peut juger de telles conclusions irrecevables autant qu'inopérantes : irrecevables car privées d'objet dès leur présentation, inopérantes car radicalement non pertinentes, inutiles, superfétatoires.

Or la ligne dominante de votre jurisprudence paraît plutôt orientée en ce second sens. C'est ainsi que nous interprétons vos décisions selon lesquelles le juge n'est pas tenu de répondre expressément à des conclusions tendant à ce qu'il fasse usage d'un de ses pouvoirs propres. Par exemple, le juge administratif, maître de l'instruction, n'est pas tenu de répondre à des conclusions tendant à ce qu'il sursoie à statuer jusqu'à ce qu'une autre juridiction ait rendu un jugement (CE 16 février 1966, Sieur E..., n° 64729, au Recueil p. 112). Un tribunal administratif peut ne pas répondre expressément à une demande d'enquête, dès lors qu'il ressort des motifs de son jugement qu'il a entendu l'écarter comme frustratoire (CE 7 juillet 1978, Sieur C..., n° 94152, aux tables du Recueil). Et, relevons-le, vous jugiez la même chose, en tout cas avant votre décision de 1987, s'agissant des conclusions tendant à l'infliction d'une amende pour recours abusif, en admettant que le juge pût les écarter par préterition (CE 20 avril 1977, M. L... P..., n° 98914, aux tables du Recueil).

Nous vous proposons de revenir à cet état de la jurisprudence, en vous abstenant de qualifier les conclusions de M. D... d'« irrecevables » et en relevant seulement, plus sobrement, qu'elles « ne peuvent être que rejetées ». Nous relevons que deux de vos décisions, rendues en formation de sous-section jugeant seule, ont déjà utilisé cette opportune motivation (CE 5^e sous-section jugeant seule, 13 février 2015, Elections municipales de Domremy-la-Canne (Meuse), n° 382060 ; CE 1^{re} sous-section jugeant seule, 21 octobre 2015, SCI Grand Garage, n° 385964 ; toutes deux inédites au Recueil).

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Rejet de la protestation de Mme C... ;
2. Rejet des conclusions de M. D... tendant à ce qu'une amende pour recours abusif soit mise à la charge de Mme C....

³ Voir sur ce point l'évolution terminologique consacrée par CE 24 novembre 2010, Commune de Lyon, n° 325195, aux tables du Recueil.