

N° 394795
Elections départementales
dans le canton de Reims-4 (Marne)

1^{ère} et 6^{ème} chambres réunies
Séance du 2 mai 2016
Lecture du 13 mai 2016

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

Cette affaire soulève d'intéressantes questions sur le contentieux de ce mode de scrutin inédit dans l'histoire politique française : le scrutin binominal paritaire majoritaire à deux tours retenu pour l'élection des conseillers départementaux.

A l'issue du second tour des élections départementales qui se sont déroulées les 22 et 29 mars 2015 dans le canton de Reims-4 (Marne), le binôme constitué de M. H... F..., maire de Tinquieux et de Mme A... C..., adjointe au maire de Reims, l'a emporté largement.

M. F... était cependant inéligible à cette date. En effet, il avait été déclaré inéligible par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne en novembre 2014, sur le fondement de l'art. L. 118-3 du code électoral, en raison d'une irrégularité dans le financement de sa campagne pour les municipales de mars 2014. Un appel, suspensif, a été formé, mais il y a eu désistement en février 2015, dont il a été donné acte par une ordonnance du 2 mars 2015, notifiée le 7. Cette ordonnance a mis fin à l'instance d'appel et rendu définitif le jugement d'inéligibilité. M. F... ne pouvait donc valablement solliciter le suffrage des électeurs deux semaines plus tard.

Cette inéligibilité n'a échappé ni à M. D... B..., électeur de Tinquieux, ni au préfet de la Marne, qui ont saisi le tribunal de Châlons d'une protestation et d'un déféré contre le résultat des élections départementales. Le préfet demandait l'annulation de l'élection du binôme F...-C..., tandis que M. B... demandait l'annulation du seul M. F..., et la proclamation de son remplaçant. Le tribunal a partiellement fait droit à ces deux recours, en annulant l'élection de M. F..., mais il a refusé de proclamer élu le remplaçant et d'annuler l'élection de Mme C....

Vous êtes saisis d'un appel de M. B..., qui entend toujours obtenir la proclamation du remplaçant de M. F.... Ni M. F..., ni l'Etat, n'ont en revanche interjeté appel.

Vous ne pourrez que confirmer le jugement en tant qu'il a refusé de faire droit aux conclusions de M. B.... L'article L. 221 du code électoral, relatif au remplacement des conseillers départementaux, est limpide sur ce point. Selon le I, en cas d'annulation prononcée par le juge, pour quelque cause que ce soit, il y a lieu d'organiser une élection partielle. Ce n'est que lorsque le siège devient vacant « pour toute autre cause » qu'il y a matière à remplacement par le remplaçant.

Bien plus délicate est la question, que ne soulève pas M. B..., de savoir si l'inéligibilité de l'un des deux membres du binôme devait conduire à n'annuler l'élection que de ce seul candidat, ou si elle aurait dû conduire à l'annulation de l'élection du binôme entier.

La solution retenue par le tribunal repose sur un important argument de texte, tenant à la lettre du I de l'article L. 221, selon lequel « En cas de démission d'office déclarée en application de l'article L. 118-3 ou en cas d'annulation de l'élection d'un candidat ou d'un binôme de candidats, il est procédé à une élection partielle (...) ». Le législateur a donc lui-même envisagé les deux cas de figure, et ouvert la porte à l'annulation ciblée d'un seul des deux membres du binôme. Il est tentant de considérer que cette hypothèse doit jouer en présence d'une inéligibilité attachée à la personne de l'un des deux membres du binôme.

Mais cet argument de texte ne nous paraît pas décisif, dès lors que la faculté de prononcer l'annulation d'un seul conseiller départemental n'a pas été conçue pour cette hypothèse. Cela ressort nettement de la chronologie des versions de l'art. L. 221 et de leurs travaux préparatoires. Dans sa rédaction initiale, issue de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, l'article L. 221 n'envisageait pas d'annulation ciblée : il prévoyait seulement l'organisation d'une élection partielle en cas de démission d'office prononcée sur le fondement de l'article L. 118-3 (c'est-à-dire d'inéligibilité pour cause d'irrégularité dans le financement de la campagne) ou en cas d'annulation de l'élection d'un binôme de candidats ». La suite de cet article portait sur les vacances de siège intervenant au sein du conseil départemental postérieurement à l'élection, en prévoyant que le conseiller (démissionnaire, décédé, etc.) était remplacé par son remplaçant et que, en cas d'impossibilité de procéder au remplacement, le siège demeurait vacant jusqu'au prochain renouvellement général¹. Or, le Conseil constitutionnel a censuré cette dernière disposition, estimant que l'accumulation de sièges vacants au sein du conseil départemental pouvait compromettre son fonctionnement (décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013).

Et c'est pour éviter de telles situations de conseil départemental « croupion », et uniquement dans ce but, que le législateur est réintervenu, par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, pour donner à l'article L. 221 sa rédaction actuelle. En particulier, son II prévoit toujours que les vacances de siège pour des raisons autres que l'annulation par le juge ou une démission d'office au titre de l'article L. 118-3 donnent lieu à remplacement. Mais son III, qui vise à répondre à l'objection du Conseil constitutionnel, prévoit désormais que si le remplacement n'est plus possible « il est procédé à une élection partielle au scrutin uninominal majoritaire » selon des modalités adaptées – en particulier, l'article L. 191, qui exige un ticket, et l'article 210-1, qui exige que le remplaçant soit du même sexe que le titulaire, ne s'appliquent pas.

Il peut donc désormais y avoir une élection uninominale d'un conseiller départemental. Et à nos yeux, **ce n'est que par coordination avec cette innovation qu'une incise a été ajoutée au I du même article L. 210-1, qui prévoit désormais l'hypothèse de l'annulation de l'élection d'un seul candidat.** En effet, l'élection uninominal peut elle-même donner lieu à contentieux et donc à annulation. C'est pour ce cas de figure, et pour ce

¹ Sauf dans le cas de la vacance simultanée des deux sièges d'un même canton.

cas de figure seulement, que le I de l'article L. 210-1 a été modifié². C'est d'ailleurs tout à fait manifeste dans les travaux préparatoires.

Autrement dit : refuser de dissocier le sort contentieux du binôme, comme nous vous le proposons, ne revient pas à priver d'effet utile le I de l'article L. 210-1, en ce qu'il évoque le cas d'une annulation individuelle, mais à le cantonner au cas pour lequel il a été rédigé³.

Un deuxième argument pourrait plaider pour la solution du tribunal administratif, et donc en faveur de l'absence d'automatisme entre l'inéligibilité de l'un et l'annulation des deux. C'est ainsi en effet que votre jurisprudence raisonne pour les scrutins de liste. L'inéligibilité d'un candidat de la liste n'entraîne pas automatiquement l'annulation de l'ensemble des opérations, mais, par elle-même, l'annulation de la seule élection du conseiller concerné. Une question distincte est celle de savoir si la présence sur la liste de cette personne inéligible a altéré la sincérité du scrutin⁴. Comme le rappelait Catherine Bergeal dans ses conclusions sur une affaire *Elections municipales d'Aytré* (CE, 29 juil. 2002, n° 235916, inédite), vous utilisez un faisceau d'indices tirés de l'écart de voix, de la proportion de candidat inéligibles, de la position de ces candidats sur la liste, et « surtout », de leur notoriété⁵.

Mais nous sommes résolument d'avis que la transposition au scrutin binominal de cette jurisprudence sur les scrutins de liste est malaisée, voire impraticable. Autant que pour les scrutins de liste c'est par exception que l'inéligibilité d'une partie vicie le tout, autant pour un ticket, pour des raisons numériques évidentes, c'est bien plus souvent que l'inéligibilité de la moitié corrompra la totalité, y compris en dehors de manœuvre au sens strict, sauf à ignorer les réalités politiques locales élémentaires et les considérations d'équilibre interne au canton qui ont pu présider, au-delà des considérations de genre, à la composition de chaque ticket. C'est donc plutôt par exception que vous devriez valider une élection acquise au prix de la présence d'un candidat inéligible sur deux. Et cela pourrait vous conduire, inutile de le souligner, à un examen quelque peu désagréable sur la notoriété respective des deux membres du ticket. **Nous sommes donc d'avis que la sincérité du scrutin s'en trouve structurellement viciée.**

² Le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi en 1^{ère} lecture, qui indique : « « La seule différence par rapport à la loi du 17 mai 2013 réside dans l'ajout des mots : « d'un candidat », conséquence rédactionnelle de la réintroduction de la possibilité d'une élection partielle au scrutin nominal ».

³ Nous détectons d'ailleurs dans l'architecture de l'article L. 210-1 une petite malfaçon qui nous paraît conforter la lecture que nous faisons de l'intention du législateur. Deux types de scrutins partiels sont prévus, l'un au III, qui est un scrutin uninominal, l'autre au VI, qui est un scrutin binominal. Or le I renvoie, en cas d'annulation prononcée par le juge... au scrutin du VI. Pris au pied de la lettre, il faudrait, en cas d'annulation d'un conseiller départemental élu isolément, organiser dans la foulée une élection partielle binominal. Cela n'a évidemment aucun sens. Mais nous voyons dans ce petit « raté » légistique un témoignage supplémentaire de ce que le législateur n'a pas eu à l'esprit le cas de l'annulation, par le juge, d'un seul des deux candidats du binôme.

⁴ Dans cette optique, si le tribunal aurait peut-être dû s'interroger sur l'incidence *in concreto* de l'inéligibilité de M. F..., il n'y avait en tout état de cause pas matière à annulation de plein droit de l'élection du binôme. Et nous ne sommes pas certains qu'il appartient au juge, en l'absence de grief spécifique en ce sens, de s'interroger sur l'incidence concrète, question très factuelle qui appelle de la part des parties un minimum d'argumentation circonstanciée, dont le juge, sauf à imaginer des mesures d'instructions en ce sens, peut difficilement se passer.

⁵ voyez CE, 30 mars 1984, *Elections municipales de Dammarie-les-Lys*, n° 52142, aux Tables ; CE, 29 juil. 2002, *Elections municipales de Levallois-Perret*, n° 240108, au Recueil ; CE, 18 avr. 1984, *Elections municipales de Chauffailles*, n° 51242, aux Tables

En troisième lieu, nous pensons que la loi a prévu une stricte solidarité contentieuse entre les membres d'un ticket, qu'une annulation ciblée viendrait contrecarrer⁶.

Dans notre cas, **la solidarité est affirmée à l'article L. 191, qui pose le principe de l'élection simultanée d'un binôme.** Elle se matérialise par une déclaration conjointe de candidature, qui est enregistrée – ou rejetée – en bloc, comme le précise l'article L. 210-1. La solidarité va loin : y compris dans la sanction d'inéligibilité prévue à l'article L. 118-3, qui frappe le binôme entier⁷.

L'objectif poursuivi par le projet de loi, affiché à plusieurs reprises lors des débats parlementaires, était de créer une solidarité absolue jusqu'à l'élection, avant que chaque conseiller départemental reprenne son indépendance, évidemment dans l'exercice de son mandat politique mais aussi, juridiquement, pour la cessation de son mandat.

Et c'est aussi pour cela que l'article L. 205 du code électoral permet au préfet de déclarer démissionnaire d'office un conseiller départemental frappé d'une incapacité ou de certaines causes d'inéligibilité postérieures à l'élection. Il est vrai que la loi de 2013 a introduit au 2^{ème} alinéa de l'article L. 205 la possibilité inédite, pour le préfet, de démissionner d'office un conseiller départemental pour une cause « antérieure à l'élection mais portée à la connaissance du [préfet] postérieurement à l'enregistrement de la candidature ». Cette nouvelle disposition visait à revenir sur votre jurisprudence – fidèle à la lettre antérieure de la loi - cantonnant – le rôle du préfet au constat des inéligibilités postérieures. Il peut désormais y avoir, dans une certaine mesure⁸, une forme de compétence concurrente entre juge électoral et préfet pour tirer les conséquences d'une inéligibilité antérieure mais apparue postérieurement. Et vous pourriez être gênés de juger que le juge ne tire pas les mêmes conséquences que le préfet. Mais que le second puisse faire de la dentelle là où nous vous invitons à juger que le premier doit raisonner en bloc n'est paradoxal qu'en apparence, chacun ayant son office : le préfet n'est pas juge de l'élection.

Nous ajouterons un quatrième élément important. Cette solidarité entre membres d'un même binôme poursuit un objectif bien précis : la parité hommes-femmes, mettant ainsi en œuvre l'article 1^{er} de la Constitution. **Or il y aurait un certain paradoxe à retenir la solution qui conduit à rompre, non seulement la solidarité entre candidats d'un même binôme, mais aussi la parité au sein de l'assemblée départementale.** Choisir l'annulation ciblée revient à déclencher un scrutin partiel

⁶ Vous avez déjà rencontré de telles hypothèses de solidarité entre candidats. Par analogie, vous jugez, comme le Conseil constitutionnel, que l'inéligibilité du suppléant, ou du remplaçant d'un candidat, doit conduire à l'annulation de l'élection du titulaire, alors même qu'il ne serait pas frappé d'une cause d'inéligibilité sur son chef personnel (CE, 24 avr. 2012, *Elections cantonales du Vésinet*, n° 353844, aux Tables). Il ne s'agit certes pas que de solidarité, mais aussi de garantir que le remplaçant est apte à remplacer le titulaire le cas échéant. Mais l'idée de solidarité est bel et bien présente, également, dans cette jurisprudence (v. les concl. de N. Escaut sur l'affaire préc.)

⁷ C'est explicite au 1^{er} alinéa de cet article L. 118-3. Cela nous semble se déduire grammaticalement du 2nd alinéa aussi : il s'agit de prononcer l'inéligibilité du candidat ou du binôme de candidats qui n'a pas déposé « son » compte. Il pourrait en aller de même, pour les mêmes raisons, de la sanction du 3^{ème}, bien que cela soit un peu moins évident dans ce cas compte tenu de l'objet du manquement.

⁸ Car l'article L. 205 ne concerne qu'une liste limitative de catégories d'inéligibilités, celles figurant aux articles L. 195, L. 196, L. 199 et L. 200 du code électoral.

uninominal lors duquel tout un chacun, et toute une chacune, pourra se porter candidat. La parité n'est donc plus garantie.

Pour toutes ces raisons, nous vous proposerons de juger que l'inéligibilité, à la date de l'élection, d'un des deux membres du binôme, doit conduire à une annulation globale.

Une autre question se pose à vous : le juge doit-il le faire d'office, y compris lorsque, comme M. B... ici, seule l'annulation de l'un des deux est demandée ?

Il est de coutume de rappeler à ce pupitre que le juge électoral est soumis à l'interdiction de statuer *ultra petita*, c'est-à-dire au-delà de ce qui lui est demandé. Mais ce rappel est tout aussi habituellement suivi d'une nuance de taille, qui est que vous vous en affranchissez afin de tirer les conséquences nécessaires des vices que vous relevez. Comme l'énonçait Laferrière, il ne s'agit pas tant pour le juge de statuer *ultra petita* que de répondre à la question indivisible qui lui est soumise en réalité, quelle que soit la formulation des conclusions : quel est au juste le résultat du scrutin ?

Vous annulez s'il y a lieu d'office les élections du second tour alors même que les conclusions ne sont dirigées que contre le premier tour (CE, 27 oct. 1971, *Elections municipales d'Hiers-Brouage*, n° 82974, au Recueil). Saisi de conclusions cantonnées à la rectification ou l'annulation des suffrages portés sur certaines personnes, le juge peut élargir d'office le champ de l'annulation à toute la liste, voire à l'ensemble des opérations (CE, 20 févr. 2015, *Elections municipales de Saint-André-de-Cubzac*, n° 385408, aux Tables ; CE, 22 juin 2015, *Elections municipales de Wasquehal*, n° 385755, aux Tables), et ce alors même que vous êtes saisis pas les protestataires eux-mêmes. **Nous avons donc peu de doute pour considérer que le juge saisi de conclusions qui ne seraient dirigées que contre l'un des deux candidats devraient d'office en tirer les conséquences, pour les raisons que nous vous avons indiquées, sur l'élection des deux.**

En l'espèce, la question est plus précisément de savoir si vous pouvez d'office le faire en appel⁹ ? Votre jurisprudence a admis, dans des configurations semblables, que le juge électoral aménage la double barrière de l'interdiction de l'*ultra petita* et de l'effet dévolutif. Vous jugez que l'annulation des opérations du premier tour de scrutin doit, par voie de conséquence, entraîner d'office, en appel, l'annulation de l'ensemble des opérations électorales du second tour de scrutin, alors même que les protestataires n'ont pas présenté de conclusions expresses en ce sens et que les premiers juges ont omis d'y procéder (CE, 30 déc. 1996, *Elections municipales de Bages*, n° 177965, au Recueil). De même, dans un cas où les premiers juges ont borné leur annulation à certains élus alors que l'irrégularité justifiait l'annulation de l'ensemble des opérations, il appartient d'office au juge d'appel, pourtant saisi par les annulés de première instance d'un appel tenant à la validation de leur propre élection et non à la remise en cause de l'élection des autres, de tout annuler (CE, 10 juin 2015, *Elections municipales de Michelbach-le-Bas*, n° 383585, aux Tables).

Dans la lignée de cette jurisprudence, vous ne pourrez que prononcer d'office, en appel, l'annulation de l'élection de Mme C..., colistière de M. F...

⁹ Le tribunal était bien saisi de conclusions dirigées contre l'élection du binôme, mais elles émanaient du préfet, sans que le ministre de l'intérieur ne forme appel. L'appelant, qui ne le demandait pas en première instance, ne vous le demande pas davantage en appel.

Nous ferons une dernière remarque : dans cette même décision du 10 juin 2015, vous avez jugé que le juge d'appel n'était pas tenu, avant de procéder à une telle annulation, d'en informer les parties sur le fondement de l'article R. 611-7 du code de justice administrative. Mais en l'espèce, votre 1^{ère} sous-section a opportunément informé les parties de cette possibilité, en particulier Mme C..., la principale intéressée du dispositif que nous vous proposons d'adopter¹⁰.

Par ces motifs nous concluons au rejet des conclusions de M. B... et à l'annulation de l'élection de Mme C... en qualité de conseillère départementale de la Marne.

¹⁰ A défaut de répondre à une obligation au regard des exigences du contradictoire, cette initiative nous paraît particulièrement opportune, compte tenu de la portée d'une éventuelle annulation.