

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

Cette affaire électorale trouve son origine directe dans la mise en place de la métropole du Grand Paris (MGP).

En vertu de l'article L. 5219-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'organe délibérant de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI), dénommé « conseil de la métropole », est composé de conseillers métropolitains élus dans les conditions prévues au titre V du livre Ier du code électoral, c'est-à-dire selon le droit commun applicable à l'élection des « conseillers communautaires », appelés à siéger au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre¹. Il découle de ce renvoi que les conseillers métropolitains sont élus, conformément aux dispositions de l'article L. 273-6 du code électoral, au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux, parmi les candidats au conseil municipal. Le même article L. 5219-9 prévoit que la répartition des sièges du conseil de la métropole entre ses communes membres s'effectue dans les conditions prévues à l'article L. 5211-6-1 du CGCT, c'est-à-dire là aussi selon le droit commun.

L'architecture institutionnelle retenue par le législateur pour la MGP a conduit à créer, entre les communes et la métropole, un échelon intermédiaire, celui des « établissements publics territoriaux » (EPT) – ils constituent une sorte de rémanence des EPCI à fiscalité propre qui préexistaient à la métropole. Aux termes de l'article L. 5219-2 du CGCT, ces établissements publics, qui sont soumis aux dispositions du code applicables aux syndicats de communes, regroupent l'ensemble des communes membres de la métropole, à la seule exception de Paris. Il résulte du même article que chaque EPT est doté d'un « conseil de territoire » composé des délégués des communes incluses dans le périmètre de l'établissement. La composition des conseils de territoire est précisée par l'article L. 5219-9-1 du CGCT : le nombre de sièges au sein de chaque conseil est fixé par application des dispositions des III et IV de l'article L. 5211-6-1 du CGCT – il s'agit là encore d'un renvoi au droit commun des EPCI ; enfin, dans chaque commune, le ou les conseillers métropolitains sont désignés de droit membres du conseil de territoire, les sièges restant étant pourvus « conformément au b du 1° de l'article L. 5211-6-2 » – c'est-à-dire selon le mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers communautaires dans les communes de plus de 1 000 habitants en cas notamment de création d'un EPCI à fiscalité propre, dans l'hypothèse où il n'a pas été procédé à l'élection de ces conseillers lors du dernier renouvellement général du conseil municipal. Le renvoi à ces dispositions se comprend bien si l'on garde à l'esprit que les EPT

¹ C'est-à-dire les communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

ne sont pas des EPCI à fiscalité propre, de sorte que les conseillers appelés à y siéger ne sont pas désignés au suffrage universel direct lors du renouvellement général des conseils municipaux. Il découle du renvoi opéré au b du 1° de l'article L. 5211-6-2 que les conseillers de territoire autres que les conseillers métropolitains sont élus par le conseil municipal parmi ses membres au scrutin de liste à un tour, sur des listes bloquées devant comprendre alternativement un candidat de chaque sexe.

Le système que nous venons de décrire dans ses grandes lignes est celui applicable en « régime de croisière ».

Mais en ce qui concerne la mise en place de la MGP, le législateur a prévu des dispositions transitoires, non codifiées, qui figurent au IV de l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014 dite « MAPTAM »². Selon ces dispositions, applicables jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, les conseils municipaux des communes membres de la métropole désignent les conseillers métropolitains ainsi que les conseillers de territoire dans les conditions prévues, pour les conseillers communautaires, à l'article L. 5211-6-2 du CGCT. Il s'agit, notez-le, d'un renvoi général à cet article et non pas à telle ou telle de ses dispositions précisément désignée, comme le fait l'article L. 5219-9-1 du CGCT en ce qui concerne le « régime de croisière ».

*

La commune de Drancy était membre, jusqu'au 1^{er} janvier dernier, de la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget. Depuis lors, elle est membre tout à la fois de la métropole du Grand Paris et de l'établissement public territorial dont le siège est à Aulnay-sous-Bois³, dénommé « Paris Terres d'Envol ». La commune dispose d'un représentant au sein du conseil de la métropole. Elle dispose de 14 représentants au sein du conseil de territoire, y inclus son conseiller métropolitain. En application des dispositions que nous venons d'évoquer, son conseil municipal a procédé en son sein à l'élection, d'une part, de son conseiller métropolitain, d'autre part, de ses 13 autres conseillers de territoire.

Il est bon de savoir que les dernières élections municipales ont été remportées à Drancy par une liste d'union de la droite conduite par l'Union des démocrates et indépendants (UDI) en la personne de M. Jean-Christophe C.... Figurait en deuxième position une liste Front de gauche conduite par Mme V..., qui a devancé d'une très courte tête une liste du Parti socialiste conduite par M. B.... La majorité municipale rassemble 45 conseillers municipaux sur 49, l'opposition municipale étant composée de quatre conseillers, deux affiliés au Front de gauche et deux affiliés au Parti socialiste. Vous comprenez que, partant des prémisses d'un scrutin régulièrement tenu et d'une entente au sein de l'opposition municipale, celle-ci aurait normalement pu obtenir un siège de conseiller territorial parmi les 13 à pourvoir en dehors de celui réservé au conseiller métropolitain.

Ce n'est pas ce qui s'est produit. Les résultats des élections qui se sont tenues le 17 décembre 2015 ont été les suivants : M. C..., maire de Drancy, a été élu, sans grande surprise, conseiller métropolitain ; et la liste présentée par la majorité municipale a raflé la totalité des 13 autres sièges de conseillers territoriaux, par 45 voix sur 47 votants, seules deux

² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Etablissement créé par le décret n° 2015-1660 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial dont le siège est à Aulnay-sous-Bois.

voix s'étant portées sur la liste Front de gauche. Ce dont on déduit que deux conseillers municipaux se sont abstenus – nous vous laissons deviner lesquels.

M. B... a formé une protestation électorale à l'encontre des résultats de ces deux élections devant le tribunal administratif de Montreuil. Celui-ci a rejeté cette protestation par jugement du 21 mars 2016, dont M. B... fait appel.

1. L'un des moyens de sa requête, tiré de ce que le tribunal a statué alors qu'il était dessaisi de l'affaire, nous paraît fondé.

L'appelant se prévaut des dispositions des articles R. 120 et R. 121 du code électoral, dont il résulte que le tribunal administratif, saisi d'une protestation électorale, doit en principe statuer dans un délai de deux mois, à peine de dessaisissement. Le délai qui lui est donné pour statuer n'est étendu à trois mois qu'en cas de « renouvellement général ».

1.1. La première question posée par ce moyen est celle de l'applicabilité au litige des dispositions des articles R. 120 et R. 121 du code électoral.

Nous vous l'avons dit, la disposition législative fixant le régime électoral applicable aux élections contestées par M. B... est le IV de l'article 12 de la loi du 27 janvier 2014, qui renvoie globalement à l'article L. 5211-6-2 du CGCT. Cet article envisage différentes hypothèses dans lesquelles il peut être nécessaire de pourvoir, entre deux renouvellements généraux des conseils municipaux, des sièges de conseillers communautaires. Au sein de ce dernier article, il ne fait pas de doute que ce sont les dispositions du 1° qui s'appliquent – elles traitent notamment des hypothèses de création d'un EPCI, d'extension de son périmètre ou de fusion entre EPCI. Les alinéas 3 et suivants de ce 1° règlent le sort des communes « dont le conseil municipal est élu selon les modalités prévues au chapitre III du titre IV [du] livre Ier [du code électoral] », c'est-à-dire en l'état des textes les communes de plus de 1 000 habitants, dont Drancy fait partie. Mais on cherche en vain, dans l'ensemble de ces alinéas, tout autre renvoi au code électoral ou à une disposition du CGCT qui elle-même renverrait au code électoral. Ce texte se présente comme auto-suffisant.

Relevons que les dispositions de l'article L. 5211-2 du CGCT ne vous seront d'aucun secours. Il vous est arrivé de vous appuyer sur cet article, qui est au nombre des règles générales applicables aux EPCI, lorsqu'il disposait que « Les dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives aux maires et aux adjoints sont applicables au président et aux membres de l'organe délibérant des EPCI, en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions du présent titre [relatif aux EPCI] » (nous soulignons). Ces dispositions pouvaient alors sans peine être regardées comme applicables à l'élection des membres des organes délibérants des EPCI. Et grâce au renvoi qu'elles opéraient, notamment, à l'article L. 2122-13 du CGCT, qui elles-mêmes renvoyaient aux conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections au conseil municipal, vous aviez pu en déduire qu'une élection partielle destinée à désigner les représentants d'une commune au sein d'un EPCI était soumise aux mêmes règles de contestation que celles applicables aux élections municipales (CE 10 juillet 2015, Elections communautaires de Pont-Hébert, n° 386068 et 386403, point 3, aux tables du Recueil sur un autre point ; dans le même sens, CE 13 juillet 2007, M. V... et M. B..., n° 295360, aux tables du Recueil ; CE 16 juin 2003, Commune de Longuyon, n° 247294, aux tables du Recueil). La difficulté, c'est que les

dispositions de l'article L. 5211-2 du CGCT ont été modifiées⁴ et qu'elles ne visent plus, désormais, que le président et les « membres du bureau » des EPCI – elles ne mentionnent plus les membres de leurs organes délibérants.

Vous pourrez toutefois appeler en renfort, pour affirmer l'applicabilité au litige des articles R. 120 et R. 121 du code électoral, votre jurisprudence ancienne et constante selon laquelle le contentieux des élections destinées à constituer les organes délibérants des EPCI est soumis, sauf texte contraire ou raison particulière, aux mêmes règles que le contentieux des élections municipales : voyez CE 1^{er} juillet 1927, Sieur de Ribains, n° 90650, au Recueil p. 735 ; CE 8 juillet 1936, Election d'un délégué au comité du syndicat intercommunal d'électrification de la région de Chassaignes, n° 52666, au Recueil p. 753 ; CE 30 mai 1973, Sieur C..., n° 85277, au Recueil p. 383 ; vous pouvez voir aussi, pour un exemple plus récent, faisant application, précisément, des articles R. 120 et R. 121, ainsi que du délai de protestation de cinq jours fixé par l'article R. 119, à une contestation dirigée contre l'élection par le conseil municipal d'un délégué de la commune au sein de l'organe délibérant d'une communauté de communes, votre décision CE 29 décembre 2004, M. M..., n° 265240, aux tables du Recueil sur un autre point.

1.2. Une fois l'applicabilité des articles R. 120 et R. 121 du code électoral admise, reste encore à déterminer si vous vous trouvez dans une hypothèse de renouvellement général.

M. B... a en effet saisi le tribunal administratif de sa protestation le 22 décembre 2015 et celui-ci a statué par jugement du 21 mars 2016, soit plus de deux mois mais moins de trois mois à compter de sa saisine. Lorsque vous appliquez les articles R. 120 et R. 121 du code électoral à des litiges soulevés à l'occasion d'élections municipales, vous jugez que la notion de « renouvellement général » a trait au renouvellement concomitant de l'ensemble des conseils municipaux (voyez par exemple CE 29 décembre 1989, Elections municipales de Carluet, n° 109433, aux tables du Recueil ; CE 13 décembre 1989, Election du maire de Bareilles, n° 108863, aux tables du Recueil). La seule circonstance que l'ensemble du conseil municipal d'une commune serait renouvelé ne suffit évidemment pas pour considérer qu'il s'agirait d'un « renouvellement général » au sens de ces dispositions (voyez par exemple CE 26 juin 2015, Elections municipales de Camopi, n° 388409, aux tables du Recueil sur un autre point).

La transposition de cette même logique au contentieux de l'élection aux organes délibérants des EPCI devrait vous conduire à considérer que le « renouvellement général » de ces organes est celui qui, soit intervient en même temps que le renouvellement général des conseils municipaux – s'agissant des EPCI à fiscalité propre, pour lesquels le législateur a fait le choix d'une élection au suffrage direct –, soit fait immédiatement suite à ce renouvellement général – s'agissant des autres EPCI, pour lesquels il appartient toujours aux conseils municipaux des communes membres de désigner en leur sein les représentants appelés à y siéger. En l'espèce, tel n'était pas le cas : il fallait constituer les organes délibérants de la métropole du Grand Paris et de l'ensemble de ses établissements publics territoriaux, dans le cadre de la mise en place de ces nouveaux EPCI ; même si les opérations électorales nécessaires revêtaient une certaine ampleur, il ne s'agissait pas d'un renouvellement général des organes délibérants des EPCI sur l'ensemble du territoire.

⁴ Par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (article 81).

Comme le soutient M. B..., le tribunal administratif a donc statué hors délai. Et comme il le fait valoir, la conséquence d'une telle tardiveté du jugement est son annulation (CE 16 décembre 1994, M. G..., n° 121071, aux tables du Recueil ; CE 28 septembre 2001, M. D... et autres, n° 231256, au Recueil). Vous prononcerez cette annulation, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête d'appel.

2. Vous serez alors directement saisi de la protestation formulée par M. B....

Si l'on s'en tient, comme il se doit, aux griefs soulevés dans le délai de protestation de cinq jours fixé par l'article R. 119 du code électoral, nous y dénombrons quatre griefs distincts – mais les deux premiers doivent être examinés ensemble.

Avant de s'y pencher, il faut dire un mot des circonstances dans lesquelles se sont déroulées les opérations électorales contestées, telles qu'elles ressortent, notamment, du procès-verbal de la séance du conseil municipal du 17 décembre 2015 au cours de laquelle elles se sont tenues. M. B... avait envoyé un mail le 15 décembre à destination du maire et de son cabinet mentionnant l'élection des « 13 conseillers territoriaux », faisant état de sa candidature et exprimant le souhait que fussent mis à disposition du conseil municipal des isolements et des bulletins imprimés à l'avance. Lors de la séance du conseil municipal, une certaine confusion a régné sur le point de savoir si M. B... était candidat, finalement, à l'élection au siège de conseiller métropolitain ou à l'un des sièges de conseillers territoriaux. Quoiqu'il en soit, l'affaire a tourné court puisque, après un échange très vif avec le maire à propos de l'absence d'isolements, M. B... a annoncé son intention de contester les résultats de l'élection, avant de quitter la salle avec Mme L..., l'autre élue socialiste au conseil municipal. Ces deux élus n'ont donc pas participé aux deux scrutins qui ont suivi.

2.1. Les deux premiers griefs soulevés par M. B... sont tirés de ce que ces scrutins se sont déroulés sans isolements et alors que seule la liste de la majorité municipale a bénéficié de bulletins pré-imprimés.

Pris isolément, ces griefs ne vaudraient rien. Vous jugez en effet, d'une part, qu'« aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'impose la présence d'un isolement, d'une urne, ni la mise sous enveloppe des bulletins pour les désignations opérées au sein du conseil municipal » (CE 10 juillet 2015, Elections communautaires de Pont-Hébert, n° 386068 et 386403, point 12, aux tables du Recueil sur un autre point ; plus anciennement CE 23 décembre 1927, Elections de Mostaganem, n° 90766, au Recueil p. 1254). De même vous jugez, d'autre part, « qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe n'interdisent aux conseillers municipaux de rédiger eux-mêmes leurs bulletins de vote » (CE 2 mars 1990, Elections municipales du Pré-Saint-Gervais, n° 109195, inédite au Recueil).

Toutefois, le secret du vote s'appliquait bien sûr aux opérations électorales litigieuses. Relevons que, là encore, on tâtonne un peu avant de trouver le fondement permettant de l'affirmer. Pour les raisons que nous avons dites, vous ne pouvez plus combiner les dispositions des articles L. 5211-2 et L. 2122-7 du CGCT, comme vous aviez cru pouvoir le faire dans le précédent *Elections communautaires de Pont-Hébert*, précité (point 11). Toutefois, sans même qu'il soit besoin de recourir directement à l'article 3 de la Constitution, vous pourrez estimer que s'appliquaient les dispositions générales de l'article L. 2121-21 du CGCT, selon lesquelles, au sein du conseil municipal, il est voté à scrutin secret lorsqu'il y a lieu de procéder à une nomination.

Or en l'absence d'isoloir, la mise à disposition de bulletins pré-imprimés en faveur d'un seul des deux candidats ou d'une seule des deux listes en lice est de nature à porter atteinte au secret du vote – puisque dans un tel cas la simple observation des électeurs révèle, selon qu'ils prennent la plume ou non, le sens de leur vote. Vous l'avez déjà jugé tout à fait expressément (voir encore une fois le précédent *Elections communautaires de Pont-Hébert*, point 12 ; ou précédemment CE 23 décembre 2011, Élection des délégués de la commune de Dunkerque à la communauté urbaine de Dunkerque, n° 347417 et 347750, aux tables du Recueil).

La combinaison des deux premiers griefs formulés par M. B... pourrait donc, s'ils étaient fondés, conduire à l'annulation des opérations électorales. Indiquons que M. B... reste imprécis, dans ses écritures, sur la portée de ces griefs, dont on ne sait pas s'ils sont dirigés contre l'élection du conseiller métropolitain, contre celle des conseillers territoriaux, ou contre ces deux élections. Quoiqu'il en soit, s'il est constant que l'ensemble des opérations électorales se sont déroulées en l'absence d'isoloir, le grief tiré de ce que seule la majorité municipale aurait bénéficié de bulletins pré-imprimés n'apparaît pas fondé. Dans le cas de l'élection du conseiller métropolitain, il résulte de l'instruction que des bulletins vierges et des enveloppes ont été mis à la disposition des conseillers municipaux. Dans le cas de l'élection des conseillers territoriaux, contrairement à ce que laisse entendre M. B..., une seule liste d'opposition était en lice après son départ de la séance du conseil municipal dans les circonstances qu'on a rappelées – il s'agissait de la liste Front de gauche de Mme V.... Or si les mentions du procès-verbal de la séance sont moins nettes quant aux conditions dans lesquelles s'est déroulée cette élection, il ne résulte nullement de l'instruction que la liste de Mme V... n'aurait pas, comme la liste de la majorité municipale, bénéficié de bulletins pré-imprimés.

2.2. Nous passerons rapidement sur un autre des griefs soulevés par M. B..., tiré d'une prétendue imprécision du bulletin de vote en faveur de la liste de la majorité municipale, utilisé en vue de l'élection des conseillers territoriaux. Contrairement à ce qu'il soutient, ce bulletin n'est pas ambigu en ce qu'il mentionne le nom de M. C... en tête de ceux des 13 candidats – il se borne à rappeler sa qualité de membre de droit du conseil de territoire, en tant que conseiller métropolitain.

2.3. Le dernier grief soulevé par M. B... est plus intéressant et pose une question inédite, encore que sa réponse n'apparaisse guère douteuse. Il est tiré de ce que la liste de la majorité municipale était composée irrégulièrement, en méconnaissance de la règle imposant la présence, successivement, d'un candidat de chaque sexe.

Il n'est pas contesté que trois candidats se succédant sur cette liste, qui ont été élus, sont des hommes. Toutefois, la règle de parité dont se prévaut M. B... ne s'appliquait pas à l'élection des conseillers territoriaux de la commune de Drancy. Pour s'en convaincre, il faut rentrer un peu plus dans le détail des dispositions des alinéas 3 et suivants du 1° de l'article L. 5211-6-2 du CGCT.

Celles-ci distinguent selon que le nombre de sièges à pourvoir est inférieur, égal ou supérieur au nombre de conseillers communautaires élus à l'occasion du précédent renouvellement général du conseil municipal – l'objectif qu'elles poursuivent étant clairement de reconduire ces derniers dans leur mandat, lorsque cela est possible. Si le nombre de sièges à pourvoir est supérieur, ce sont les dispositions du b du 1° qui s'appliquent – et celles-ci

indiquent tout à fait expressément que chaque liste doit être « composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ». En revanche, si le nombre de sièges à pourvoir est inférieur, ce sont les dispositions du c du 1° qui s'appliquent – et celles-ci prévoient que les membres du nouvel organe délibérant sont élus au scrutin de liste parmi les conseillers communautaires sortants, mais sans comporter la même précision.

Nous nous expliquons mal cette différence de rédaction – relevons qu'on ne tire rien d'utile, à notre sens, des travaux préparatoires de l'article 37 de la loi du 17 mai 2013⁵ dont sont issues l'ensemble des dispositions des alinéas 2 et suivants du 1° de l'article L. 5211-6-2.

Mais quoiqu'il en soit, il est constant que les opérations électorales litigieuses relevaient des dispositions du c du 1° de cet article, puisque la commune de Drancy comptait 21 conseillers communautaires au sein de l'organe délibérant de la communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget, dont elle faisait partie jusqu'au 31 décembre 2015, qui avaient été désignés au suffrage direct lors du renouvellement général des conseils municipaux de mars 2014. La règle de parité n'est pas un principe immanent du droit électoral, elle doit être prévue par les textes. Ici, en l'absence de toute disposition textuelle expresse, vous devrez juger que la composition des listes n'était pas soumise à la règle selon laquelle elles doivent comprendre successivement un candidat de chaque sexe.

2.4. Au fil de ses écritures, M. B... formule, de manière assez imprécise, plusieurs autres critiques, dirigées notamment contre les mentions des délibérations du conseil municipal relatant les opérations électorales. Mais ces critiques, à supposer qu'elles puissent être regardées comme des griefs, ont été présentées au-delà du délai de protestation de l'article R. 119 du code électoral et, outre qu'elles ne sont à notre avis pas fondées, elles sont inopérantes à l'encontre des opérations électorales elles-mêmes.

Au final vous rejetterez la protestation de M. B....

Des conclusions au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont présentées par M. B..... à l'encontre de la commune de Drancy et par les élus mis en cause à l'encontre de M. B..... mais au bénéfice de la commune. Or celle-ci, selon une jurisprudence constante, n'est pas partie dans le contentieux de l'élection de ses délégués au sein d'un EPCI (voyez par exemple CE 5 octobre 2005, Commune de Saint-Martin de Nigelles, n° 279422, aux tables du Recueil). A supposer même que vous fassiez les efforts de requalification nécessaires pour regarder ces conclusions comme correctement formulées, nous vous proposerions en tout état de cause de les rejeter en bloc, comme c'est votre usage dans le contentieux électoral.

Par ces motifs nous concluons dans le sens qui suit :

1. Annulation du jugement attaqué ;
2. Rejet de la protestation de M. B... ;
3. Rejet de l'ensemble des conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

⁵ 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. Les dispositions de son article 37 trouvent leur origine dans un article 20 quater ajouté au projet de loi par un amendement voté en première lecture à l'Assemblée nationale.