

N° 411472  
M. A...

3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> chambres réunies  
Séance du 22 janvier 2018  
Lecture du 1<sup>er</sup> février 2018

## CONCLUSIONS

### M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La loi du 22 juillet 2013<sup>1</sup>, 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. Les Français établis hors de France élisent, au sein de circonscriptions électorales qui peuvent regrouper plusieurs circonscriptions consulaires, les conseillers consulaires. Ces derniers élisent parmi eux, au sein de quatorze circonscriptions encore plus vastes, les membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), instance consultative placée auprès du ministre des affaires étrangères. Les conseillers consulaires participent par ailleurs à l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

L'article 16 de la loi du 22 juillet 2013 dispose en son 1<sup>er</sup> alinéa que : « Sont éligibles au conseil consulaire les électeurs inscrits sur l'une des listes électorales consulaires de la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent (...) ». Ces dispositions établissent un lien entre l'éligibilité, la qualité d'électeur et l'inscription sur l'une des listes électorales consulaires de la circonscription électorale – voyez, pour un exemple d'application au contentieux, CE 17 février 2015, Elections des conseillers consulaires pour la circonscription du Paraguay, n° 381414, aux tables du Recueil. L'article 15 de la même loi du 22 juillet 2013, quant à lui, réaffirme le lien entre qualité d'électeur et inscription sur les listes électorales consulaires : il rend en effet applicables à l'élection des conseillers consulaires les dispositions de l'article L. 330-2 du code électoral, relatives à l'élection des députés par les Français établis hors de France, et selon lesquelles ont la qualité d'électeur les personnes inscrites sur les listes électorales consulaires dressées en application de la loi organique du 31 janvier 1976<sup>2</sup>. L'article 3 de cette loi indique, il est bon de le préciser, que nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales consulaires.

Comment ces listes sont-elles tenues ? Il faut se reporter, sur ce point, aux dispositions de la loi organique du 31 janvier 1976, ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises pour son application, qui figurent dans un décret du 22 décembre 2005<sup>3</sup>. Disons, en schématisant, que la loi organique ouvre deux voies de mise à jour des listes électorales consulaires.

---

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

<sup>2</sup> Loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

<sup>3</sup> Décret n° 2005-1613 du 22 décembre 2005 portant application de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

La première est de nature administrative. Les travaux d'élaboration de chaque liste, qui est soumise à révision annuelle, sont assurés par une commission administrative siégeant à l'ambassade ou au poste consulaire. Les listes ainsi préparées sont arrêtées par une commission électorale de trois membres siégeant au ministère des affaires étrangères. Aux termes du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 9 de la loi organique, tout électeur qui, au terme de ces opérations administratives, fait l'objet d'une radiation ou d'un refus d'inscription peut contester cette décision devant le tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris.

La seconde voie permettant la mise à jour de la liste consulaire est purement juridictionnelle. Elle est mentionnée au 6<sup>e</sup> alinéa de l'article 9 de la loi organique, qui dispose : « Tout citoyen peut réclamer devant le même tribunal [c'est-à-dire le tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris] l'inscription ou la radiation d'électeurs omis ou indûment inscrits ».

Enfin, le 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 17 de la loi du 22 juillet 2013 confère au ministre des affaires étrangères des pouvoirs qui, dans les contentieux électoraux dont vous avez l'habitude, sont ordinairement dévolus au préfet. Il prescrit au ministre de déclarer démissionnaire d'office tout conseiller consulaire qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par la loi, sauf recours devant votre juridiction.

M. A... a été élu conseiller consulaire en 2014 dans la 2<sup>e</sup> circonscription électorale de Chine, qui inclut, notamment, la circonscription consulaire de Pékin. Par jugement intervenu le 21 avril 2017, le tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris, saisi par le ministre des affaires étrangères et deux résidents de la circonscription consulaire de Pékin, l'a radié de la liste électorale consulaire au motif qu'il ne résidait plus en Chine mais en France. Le ministre des affaires étrangères et du développement international a pris un premier arrêté le 11 mai 2017 déclarant M. A... démissionnaire d'office de son mandat de conseiller consulaire. Il n'a toutefois pas été publié, en raison de la démission du gouvernement à la suite de l'élection présidentielle du printemps dernier. Aussi un second arrêté ayant le même objet a été pris le 23 mai 2017 par le nouveau ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Le jugement du tribunal d'instance a toutefois été cassé, sur un moyen de procédure, par un arrêt de la 2<sup>e</sup> chambre civile de la Cour de cassation du 2 juin 2017 (n° 17-60.196, non publié), qui a renvoyé la cause et les parties devant ce tribunal. C'est au vu de cet arrêt du juge de cassation que M. A... vous a demandé l'annulation des deux arrêtés prononçant sa démission d'office. Vous pourrez regarder ses conclusions comme dirigées contre le seul second arrêté, du 23 mai 2017, dont il faut considérer qu'il s'est substitué au premier. M. A... a par ailleurs saisi le juge des référés du Conseil d'Etat d'une demande tendant, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, à enjoindre au ministre des affaires étrangères de le rétablir dans son mandat de conseiller consulaire et de le réinscrire sur la liste des grands électeurs admis à participer aux élections sénatoriales du 24 septembre 2017. Cette demande a été rejetée par ordonnance du 2 septembre dernier (n° 414403, inédite au Recueil).

Il se trouve que, depuis l'introduction de la requête de M. A... dirigée contre le second arrêté le déclarant démissionnaire d'office, le tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris, saisi sur renvoi de la Cour de cassation, a statué de nouveau. Le jugement qu'il a rendu le 31 août 2017, dont il ne résulte pas de l'instruction qu'il aurait été frappé de pourvoi, prononce de nouveau la radiation de M. A... de la liste électorale consulaire de Pékin.

La requête de M. A... ne peut, à nos yeux, qu'être rejetée. Mais elle présente tout de même deux aspects dignes d'intérêt.

Le premier est de vous donner l'occasion de confirmer, tout à fait expressément, que lorsqu'un conseiller consulaire est radié de la liste électorale consulaire qui lui conférait la qualité d'électeur de la circonscription dans laquelle il a été élu, il se trouve dans un des cas d'inéligibilité mentionnés par le 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 17 de la loi du 22 juillet 2013, justifiant qu'il soit déclaré démissionnaire d'office. La démission d'office dans un tel cas d'inéligibilité peut sembler sévère, alors que le législateur ne la prévoit, d'ordinaire, que pour sanctionner les causes d'inéligibilité les plus graves – voyez par exemple les dispositions de l'article L. 236 du code électoral, applicables aux conseillers municipaux. Pour autant, le texte qu'il vous revient d'appliquer est clair. Le 7<sup>e</sup> alinéa de l'article 17 de la loi du 22 juillet 2013 mentionne sans les distinguer tous les cas d'inéligibilité prévus par cette loi et pas seulement ceux résultant des six alinéas qui le précèdent. Or l'inéligibilité d'un conseiller consulaire radié de la liste consulaire découle du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 16 de cette même loi, cette radiation entraînant concomitamment la perte de sa qualité d'électeur de la circonscription dans laquelle cette liste a été établie – que cette radiation résulte, d'ailleurs, de la mise en œuvre de la procédure administrative de révision de la liste ou directement, comme en l'espèce, d'un jugement du tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris.

Le second point d'intérêt de la requête de M. A... réside dans les rebondissements contentieux de la procédure juridictionnelle de radiation dont il a fait l'objet. A la date à laquelle il est intervenu, le second arrêté le déclarant démissionnaire d'office tirait les conséquences d'un jugement ensuite annulé par le juge de cassation – et c'est d'ailleurs cette seule circonstance qui motive la requête dont vous êtes saisi. Mais à la date à laquelle vous êtes appelé à statuer, un nouveau jugement, postérieur à l'arrêté contesté, le justifie légalement. Cette circonstance doit assurément avoir une incidence sur la solution du litige puisque le juge électoral, juge de plein contentieux, se place à la date à laquelle il statue pour apprécier la légalité d'un arrêté déclarant un élu démissionnaire d'office de ses fonctions. Vous jugez ainsi, dans une hypothèse dans laquelle un élu se trouve placé dans une situation d'inéligibilité postérieurement à son élection, que sa démission d'office ne peut être prononcée qu'autant que l'intéressé demeure frappé de cette inéligibilité (CE 8 janvier 1992, M. P..., n° 120282, au Recueil). En l'occurrence, vous constaterez que la situation d'inéligibilité de M. A..., un temps éclipsee, est réapparue avec le jugement du tribunal d'instance du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris du 31 août 2017. Il n'est donc pas fondé à soutenir que l'arrêté du ministre des affaires étrangères le déclarant démissionnaire d'office serait illégal faute de jugement prononçant sa radiation de la liste consulaire.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.