

N° 448537

Elections des adjoints au maire de Saint-Cloud (Hauts-de-Seine)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 19 mai 2021

Décision du 11 juin 2021

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

L'élection des adjoints au maire et celle des adjoints de quartiers constituent-elles, lorsqu'elles ont lieu le même jour, une opération électorale unique ? Telle est, en substance, la question que vous invite à trancher l'appel du préfet des Hauts-de-Seine, dont le déféré tendant à l'annulation de l'élection de l'ensemble des adjoints au maire de Saint-Cloud pour méconnaissance de la règle de parité énoncée à l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales a été rejeté.

Les faits sont les suivants. A l'issue du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020 à Saint-Cloud, commune des Hauts-de-Seine de 30 193 habitants, les 35 sièges de son conseil municipal ont été pourvus. Le 23 mai 2020, les conseillers municipaux se sont réunis afin de procéder à l'installation du conseil municipal. Après l'élection du maire, la séance s'est poursuivie par la fixation du nombre d'adjoints au maire – dix – suivie de leur élection. Puis, le conseil municipal a délibéré pour créer trois postes d'adjoints de quartier, avant de procéder à l'élection de ces derniers¹.

Deux scrutins distincts ont donc eu lieu le même jour pour l'élection des adjoints au maire. Chacun d'entre eux, pris séparément, a respecté les prescriptions de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire un scrutin de liste paritaire avec une alternance femme-homme à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. Le premier adjoint de la liste étant une femme, Mme de Larminat, le 10^{ème} adjoint est, conformément à la règle d'alternance paritaire, un homme, M. Porteix. S'agissant des trois adjoints de quartier, le premier nom sur la liste élue est celui d'un homme, M. Gaillard, suivi

¹ La fixation du nombre d'adjoint précède immédiatement l'élection. C'est ce que vous avez indirectement entériné par votre décision du 16 décembre 1983, *Election des adjoints au maire de la Baume-de-Transit (Drôme)*, n° 51417, T. pp. 641-737. Le président Renaud Denoix de Saint-Marc, alors commissaire du gouvernement, relevait dans ses conclusions : « Les articles L. 122-1 et L. 122-2 du code des communes relatifs au nombre des adjoints – qui sont « deux ou plusieurs », le conseil municipal ayant la faculté de décider par une délibération prise sur la proposition du maire, la création d'un ou plusieurs postes supplémentaires – impliquent qu'avant l'élection des adjoints, le conseil municipal fixe par une délibération de portée générale et impersonnelle le nombre d'adjoint. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982, cette délibération est exécutoire de plein droit ; il s'ensuit que l'élection des adjoints peut la suivre immédiatement. »

d'une femme puis d'un homme. Cette circonstance a conduit à ce que, dans la feuille de proclamation des résultats annexée au procès-verbal de l'élection qui consolide les résultats des deux scrutins, un homme (le 10^{ème} adjoint) succède à un homme (le 11^{ème} adjoint, premier adjoint de quartier).

C'est d'ailleurs à la lecture de ce procès-verbal² que le préfet des Hauts-de-Seine a, en application de l'article L. 248 du code électoral, déféré les opérations électorales des adjoints au maire de Saint-Cloud au tribunal administratif. S'il avait été procédé à un unique scrutin pour l'ensemble des adjoints, comme le soutient le préfet, l'application de la règle d'alternance paritaire énoncée à l'article L. 2122-7-2 aurait dû conduire à désigner une femme en 11^{ème} position.

Un mot pour commencer sur la recevabilité du mémoire en défense a été produit dans le cadre de cet appel, présenté conjointement par la commune de Saint-Cloud, M. de Larminat, première adjointe et M. Gaillard, onzième adjoint selon la feuille de programmation des résultats consolidée et premier adjoint de quartier. Ce mémoire n'est pas recevable en tant qu'il émane de la commune³. Vous jugez en effet qu'une commune n'a qualité ni pour contester l'élection d'un conseiller municipal (CE, 11 juillet 1990, *Elections municipales d'Entremont*, T. p. 806), ni pour faire appel d'un jugement annulant l'élection d'un maire ou d'un adjoint (CE, 4 avril 1990, *Elections d'un adjoint à la ville de Digne-les-Bains c/ P...*, n°110934, T. p. 798)⁴. Mme de Larminat et M. Gaillard ont en revanche la qualité de partie intéressée au sens de l'article L. 250 du code électoral, puisque le préfet demande l'annulation des deux scrutins distincts ont été organisés pour l'élection des adjoints au maire.

Disons-le d'emblée, la seule lecture du code général des collectivités territoriales ne permet pas de résoudre aisément la question posée par l'appel du Préfet des Hauts-de-Seine, sur laquelle le ministre de l'intérieur, invité à produire des observations, a gardé le silence.

L'article L. 2122-1 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'il y a, dans chaque commune, un maire et un ou plusieurs adjoints élus parmi les membres du conseil municipal.

Trois catégories d'adjoints peuvent être distingués à partir de la lecture de ce code.

La première correspond aux adjoints que l'on pourrait qualifier « d'ordinaires ». Leur existence est ancienne (article 53 du code de l'administration communale, repris en 1977 à l'article L. 122-2 du code des communes). Ces adjoints ne sont investis d'aucune charge municipale spécifique. Leur qualité d'adjoint leur confère simplement une priorité par rapport aux simples conseillers municipaux pour l'attribution des délégations (art. L. 2122-18). Et

² Aussitôt envoyé à la préfecture après signature en application de l'article R. 118 du code électoral.

³ La circonstance qu'un des signataires n'est pas recevable ne rend pas irrecevable les conclusions en défense, puisque l'un des signataires, M. Gaillard, est recevable : voir par analogie CE, 10 juillet 1957, *Elections de Lusignan-Grand*, n° 29722, T. p. 915.

⁴ L'article L. 248 du code électoral ouvre le droit de recours contre les élections aux seules personnes physiques « électeurs ou éligibles » et l'article L. 250 au préfet et « aux parties intéressées ».

comme le maire, ces adjoints sont officiers de police judiciaire (art. L. 2122-31) et officiers d'état civil (art. L. 2122-21), et peuvent exercer les fonctions correspondantes sans délégation du maire à cet effet (CE Sect., 11 octobre 1991, *R... et B...*, n°s 92742 et 92743, p. 331).

La deuxième est la catégorie des adjoints dits « de quartier » créés par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. En vertu de l'article L. 2122-18-1, un adjoint de quartier « *connaît de toute question intéressant à titre principal le ou les quartiers dont il a la charge. Il veille à l'information des habitants et favorise leur participation à la vie du quartier* ». Cette nouvelle catégorie d'adjoints accompagne la généralisation des conseils de quartier dans les communes de plus de 80 000 habitants, laquelle est seulement facultative pour les communes dont la population est comprise entre 20 000 à 79 999 habitants. Destinés, dans la rédaction initiale du projet de loi, à être exclusivement chargés des quartiers et à présider de droit les conseils de quartier, les adjoints de quartier ont vu, au cours de la discussion parlementaire, la spécificité de leurs attributions atténuée, afin d'éviter l'émancipation des conseils de quartier et de leurs présidents par rapport au conseil municipal. Cette nouvelle catégorie d'adjoints est donc chargée principalement, et non exclusivement, des questions intéressant un ou plusieurs quartiers et ne préside pas de droit les conseils de quartiers. Un adjoint de quartier peut donc, comme n'importe quel adjoint, recevoir une délégation du maire, non nécessairement limitée au quartier dont il a la charge⁵. La création d'adjoints de quartier ne s'impute toutefois pas sur le plafond de 30% de l'effectif légal du conseil municipal fixé par l'article L. 2122-1. L'article L. 2122-2-1 autorise en effet un dépassement, dans la limite de 10% de l'effectif légal du conseil municipal.

La troisième catégorie d'adjoints est celles des adjoints dits « spéciaux » – catégorie elle-aussi fort ancienne⁶ qui peuvent, en vertu de l'article L. 2122-3, être créés par délibération motivée du conseil municipal « *lorsqu'un obstacle quelconque, ou l'éloignement, rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de commune* » ou « *en cas de fusion de communes* ». Leurs attributions, définies à l'article L. 2122-33 du code⁷, sont extrêmement réduites et ne peuvent être comparées avec celles des deux autres types d'adjoints. Elles se limitent à l'état civil et à l'exécution des lois et règlements de police dans la partie de la commune dont il a la charge (CE, 9 mars 1990, *Epoux BR...*, n° 87486, aux tables).

Aucune des règles du code général des collectivités territoriales relative aux modalités d'élection des adjoints n'opère toutefois de distinction expresse entre ces différentes catégories d'adjoints.

⁵ Voir la réponse du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n° 03979 du sénateur Jean-Louis Masson, JO Sénat, 21 août 2008, p. 1682.

⁶ Anciennement régie par l'art. L. 122-3 du code des communes. La catégorie des adjoints spéciaux remonterait à la loi du 18 floréal an X, d'après les conclusions de S. Hubac sur la décision du 1^{er} octobre 1986, *Commune de Cagnes-sur-mer*, n° 68553, p. 223.

⁷ « L'adjoint spécial mentionné à l'article L. 2122-3 remplit les fonctions d'officier d'état civil et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la partie de la commune pour laquelle il a été désigné. Il n'a pas d'autres attributions. »

A défaut de disposition contraire, vous avez donc jugé que les adjoints de quartier et les adjoints spéciaux sont élus selon les mêmes règles et pour la même durée que le maire et les adjoints au maire : CE, 4 juin 2012, *Election des adjoints de quartier de la Garenne-Colombes*, n° 355192, T. pp. 606-776 ; CE, 30 mars 2021, *Elections des adjoints de quartier de la commune du Tampon (La Réunion)*, n° 446461, inédite.

La qualité d'adjoint de quartier est en outre indifférente pour l'application du régime indemnitaire, dont le bénéfice est seulement subordonné à l'exercice d'une délégation de fonction consentie par le maire⁸.

Enfin, le contentieux de leur élection relève lui-aussi du juge électoral, par application combinée des articles L. 2122-13 du CGCT et L. 248 du code électoral (pour les adjoints spéciaux : CE, 22 décembre 1954, *Election municipales d'Avignon (annexe de Montfavet)*, p. 684 ; CE, 21 décembre 1983, *D B...*, n° 51690, p. 521, CE, 1^{er} octobre 1986, *Commune de Cagnes-sur-mer*, n° 68553, p. 223 ; pour les adjoints de quartier : implicitement mais nécessairement, CE, 23 décembre 2011, *Election des adjoints au maire de la commune de Dunkerque*, n°s 347415, 347741, p. 666 ; CE, 4 juin 2012, *Election des adjoints de quartier de la Garenne-Colombes*, n° 355192, T. pp. 606-776).

C'est donc fort logiquement que l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit dans les communes de 1 000 habitants et plus un scrutin de liste à la majorité absolue et une règle d'alternance paritaire dans la composition des listes, s'applique à l'élection des adjoints mais aussi, lorsqu'il en est créé, à celle des adjoints de quartier comme à celle des adjoints spéciaux.

Reste à savoir si vous devez interpréter l'article L. 2121-7, dont il résulte que la première réunion du conseil municipal après le renouvellement général des conseillers municipaux est consacrée à l'élection « *du maire et des adjoints* », sans autre précision, comme imposant dans l'hypothèse où le nombre d'adjoints de quartier aurait été fixé en même temps que le nombre d'adjoints lors de la séance d'installation du conseil municipal, qu'il soit procédé à l'élection de l'ensemble des adjoints, quelle que soit leur catégorie, sur la base d'une liste unique.

Le ministère de l'intérieur a pris position en ce sens le 21 août 2008, dans une réponse à une question écrite posée par Jean-Louis Masson (réponse à la question n° 03979, publiée au JO Sénat du 21 août 2018, p. 1682), en indiquant que si des conseils de quartier existent déjà, soit que la commune compte plus de 80 000 habitants et qu'ils sont obligatoires, soit qu'en étant en dessous de ce seuil, le choix d'en créer avait été fait lors de la précédente mandature sans être remis en cause, les postes d'adjoints de quartier sont intégrés à la liste soumise au scrutin au rang convenu par les candidats.

⁸ Voir la réponse du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n° 03979 du sénateur Jean-Louis Masson, JO Sénat, 21 août 2008, p. 1682, précitée.

En l'absence de disposition prévoyant expressément une liste unique lorsqu'il est procédé lors de la même séance à l'élection des adjoints et à celles des adjoints de quartiers, nous pensons pourtant que la position du ministre de l'intérieur, sans doute opportune, n'est pas impérative, et ce pour trois séries de raison.

> La première surplombe en quelque sorte la question qui vous est posée. Elle a trait à la façon d'aborder votre pouvoir d'interprétation de la loi lorsqu'est en cause une règle de parité appliquée à un scrutin dont la finalité est de choisir l'exécutif d'une collectivité territoriale.

Deux exigences constitutionnelles sont mises en œuvre par l'article L. 2122-7-2 du CGCT : le principe de parité, d'une part, et le principe de libre administration des collectivités territoriales, d'autre part.

Le premier est énoncé comme un objectif au second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958⁹, aux termes duquel « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ». Il autorise le législateur à adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant pour rendre effectif l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales¹⁰. Cet objectif doit en outre être concilié avec les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger, tel que par exemple le pluralisme politique.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales, garanti par l'article 72 de la Constitution, est bien plus qu'un simple objectif. Le législateur est seul compétent pour déterminer « *les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* » (art. 34 de la Constitution). Il est au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit¹¹ et le législateur ne peut y porter atteinte que pour un motif d'intérêt général suffisant¹².

Compte tenu de la portée respective de ces deux principes, seules des dispositions législatives expresses et dépourvues d'ambiguïté peuvent contraindre la façon selon laquelle se déroule l'élection des adjoints au maire.

L'historique des modifications de l'article L. 2122-7-2 nous conforte dans cette approche : les avancées en matière de parité ont toujours résulté de dispositions législatives expresses. C'est ainsi que la loi du 27 décembre 2019 a substitué à la règle consistant à interdire un écart

⁹ Qui a fait son apparition dans la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, en étant initialement circonscrit aux mandats électoraux et fonctions électives, pour revenir sur la jurisprudence constitutionnelle qui s'opposait à l'instauration de quota de femmes pour les élections municipales : décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982. Le principe de parité n'est pas au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et n'est donc pas invocable en QPC : décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015.

¹⁰ Sur l'énoncé de la portée du principe de parité, voir la décision n° 2015-465 QPC précitée.

¹¹ CC, décision n° 2010-12 QPC du 2 juillet 2010.

¹² CC, déc. no 2012-660 DC du 17 janvier 2013 ; v. aussi déc. no 2006-543 DC du 30 novembre 2006

supérieur à un entre le nombre des candidats de chaque sexe sur les listes une règle de l'alternance paritaire, dans le but de rendre impossible la relégation des femmes dans le bas du tableau des adjoints. Dans le même sens, a été ajoutée une précision pour traiter, au regard de l'exigence de parité, l'hypothèse de la vacance d'un ou plusieurs adjoints en cours de mandat. Vous aviez en effet jugé, vous en tenant aux seules termes de la loi, dans une décision *T...* du 7 novembre 2013 (n° 353342, T. pp. 463-612-613), qu'en cas d'élection partielle d'adjoints au maire en cours de mandat, l'article L. 2122-7-2 n'imposait pas, pour la composition de la liste, de tenir compte du nombre des adjoints de chaque sexe qu'il était nécessaire de remplacer au sein de l'exécutif de la commune. Le législateur a rendu caduque votre jurisprudence en 2019 en prévoyant que les successeurs doivent désormais être choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder, afin d'éviter par exemple que trois femmes soient remplacées, en application de la règle d'alternance paritaire, par deux hommes et une femme¹³.

> En deuxième lieu, nous ne trouvons pas quelle pourrait être la justification d'une différence de traitement en matière de parité dont le seul élément déclencheur serait un élément de calendrier entièrement à la main du conseil municipal puisque dépendant de son choix de délibérer pour créer des adjoints de quartier dès le jour de son installation ou en cours de mandature.

Cette situation – la création de nouveaux adjoints en cours de mandature – est pourtant susceptible de se produire dans au moins deux hypothèses : soit lorsque les plafonds fixés par les articles L. 2122-2 et L. 2122-2-1 n'ont pas été d'emblée saturés ; soit parce que le conseil municipal fait le choix (cette faculté de choix existe dans les communes dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants), en cours de mandature, de créer des quartiers dotés de conseils de quartier, ce qui déclenche la possibilité de compléter l'effectif municipal en désignant des adjoints supplémentaires chargés de ces quartiers.

Or si l'article L. 2122-7-2 du CGCT impose, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2019, de tenir compte du sexe de l'adjoint à remplacer en cas d'élection partielle (sans imposer la réélection de l'ensemble des adjoints¹⁴), aucune contrainte n'est fixée, par rapport au sexe des adjoints déjà en fonction, lorsqu'il s'agit de créer de nouveaux postes d'adjoints.

> Ces deux premiers arguments nous ont convaincue que l'interprétation extensive des textes proposée par le préfet dans son appel n'a rien d'évident. Notre troisième préoccupation est plus concrète : elle tient aux gains modestes, en termes de parité, d'une telle solution.

¹³ A l'occasion du vote de cette loi, a d'ailleurs été âprement discuté, devant le Sénat comme devant l'Assemblée nationale, le principe d'un scrutin unique, et donc d'une liste unique, pour l'élection du maire et de ses adjoints, afin d'éviter que le premier adjoint ne soit pas un homme lorsque le maire est un homme. Cette évolution a été écartée, au nom de la nécessité de conserver un scrutin distinct pour l'élection du maire, en raison de ses attributions particulières au sein du conseil municipal.

¹⁴ L'article L. 2122-10 prévoit ainsi qu'après une élection partielle, le conseil municipal peut opter entre un renouvellement complet des adjoints ou se limiter au remplacement des seuls postes d'adjoints vacants : CE, 27 juillet 2005, *Elections de trois adjoints au maire de Roëzé-sur-Sarthe*, n° 274600, p. 374.

D'une part, il est évident qu'une interprétation forcée des textes pour imposer, au nom de l'effectivité de la règle de parité, un scrutin unique pour l'élection de l'intégralité des adjoints le jour de l'installation du conseil municipal, et donc une liste unique respectant le principe d'alternance paritaire, pourrait être aisément contournée. En l'absence de disposition imposant une date à laquelle les quartiers, qui permettent la création de conseils de quartier et d'adjoints de quartier, doivent être créés, rien ne fait obstacle à ce que la fixation du nombre d'adjoints de quartier n'ait pas lieu lors de la séance d'installation et soit renvoyée à une séance postérieure, faisant *de facto* obstacle à la tenue d'un scrutin unique.

D'autre part, nous observons que l'inconvénient de la solution entérinée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise en termes de parité des adjoints du conseil municipal¹⁵ est minime, puisqu'elle ne conduit pas à créer un écart supérieur à un entre tous les adjoints, qui sont en nombre impairs. La seule différence tient au fait qu'un scrutin sur une liste unique aurait conduit à l'élection de 7 femmes et 6 hommes, au lieu de 6 femmes et 7 hommes.

Par ces motifs nous concluons :

- rejet de l'appel du préfet ;
- pas lieu de faire droit, s'agissant d'un litige électoral, aux conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

¹⁵ Le sexe du maire élu dans le cadre d'un vote différent de celui des adjoints n'est pas pris en compte pour l'application de la règle de parité de l'article L. 2122-7-2 du CGCT, ainsi que vous l'avez rappelé dans votre décision du 8 février 2021, *Elections des adjoints au maire de Plourhan*, n° 442495, aux tables.