

**N° 449223**

**Elections du maire de Fresnes-sur-Apance (Haute-Marne)**

**2<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> chambres réunies**

**Séance du 21 mai 2021**

**Décision du 9 juillet 2021**

## **CONCLUSIONS**

### **Mme Sophie Roussel, rapporteure publique**

Faut-il, pour élire régulièrement le maire d'une commune, que les membres du conseil municipal aient été invité par le président de la séance à signaler leur candidature ? C'est pour préciser ce point que l'affaire qui vient d'être appelée a été inscrite au rôle de votre formation de jugement.

La question vous est posée par M. Thiebaut, dont l'élection en qualité de maire de Fresnes-sur-Apance, commune de Haute-Marne comptant 126 électeurs inscrits, a été annulée par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, à la demande du préfet.

Les faits sont les suivants.

Le 31 octobre 2020, le conseil municipal s'est réuni pour procéder à l'élection du maire et des adjoints. L'article L. 2122-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que le maire est élu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si toutefois, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

Les dix conseillers en exercice ont pris part au premier tour de scrutin, à l'issue duquel Mme Blanc a obtenu trois voix, les sept autres bulletins ont été déclarés nuls. Il a ensuite été procédé à un deuxième tour de scrutin, au cours duquel Mme Blanc a obtenu trois voix, M. Renon, une voix. Au troisième tour de scrutin, Mme Blanc a obtenu trois voix, M. Thiebaut en a obtenu cinq, deux bulletins ayant été écartés comme nul. M. Thiébaut a été proclamé élu.

Le préfet a saisi le tribunal administratif de cette élection, faisant valoir que la majorité requise par l'article L. 2122-7 du CGCT pour être élu maire se calcule non pas par rapport à l'effectif légal du conseil municipal mais par rapport aux suffrages exprimés. Sans surprise, le tribunal administratif lui a donné raison ; la jurisprudence en ce sens est constante : CE, 20 décembre 1929, *Election du Port* ; CE, 7 mars 1980, *Election du maire et des adjoints de Brignoles*, n° 235027, p. 135 ; CE, 10 décembre 2001, *Elections du maire et des adjoints de*

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

*Santeau, M. R...*, n° 235027, aux tables). L'élection a été en conséquence annulée et Mme Blanc a été proclamée élue au premier tour de scrutin.

M. Thiebaut, qui fait les frais de cette annulation, reprend en appel l'argument qu'il avait soutenu en première instance pour contester la régularité des deux premiers tours de scrutin : il reproche au président de la séance de n'avoir pas appelé les membres du conseil municipal entendant se porter candidat à se manifester avant le vote.

M. Thiebaut a contre lui la loi et la jurisprudence.

La loi d'abord.

Ni l'article L. 2122-7, ni aucune autre disposition du code général des collectivités territoriales n'impose aux candidats de formaliser leur candidature aux fonctions de maire, pas davantage aux fonctions de président du conseil départemental (art. L. 3122-2 du CGCT) ni de président de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale (art. L. 5211-2 CGCT). Si les règles applicables à la désignation du président du conseil régional sont différentes, c'est en vertu d'une disposition expresse : le dernier alinéa de L. 4133-1, créé par la loi n° 98-135 du 7 mars 1998, oblige ainsi les candidats, préalablement à chaque tour de scrutin, à remettre aux membres du conseil régional, par l'intermédiaire du doyen d'âge, une déclaration écrite présentant les grandes orientations politiques, économiques et sociales proposées pour la durée du mandat. Très débattue dans son principe, cette déclaration de candidature formalisée a été proposée afin de clarifier les enjeux lors de la construction des majorités au sein des conseils régionaux, en contrepartie de la dose de proportionnelle dans le mode de scrutin<sup>1</sup>. Il était parfaitement clair au moment où cette disposition a été votée – et c'était d'ailleurs l'un des motifs d'opposition des sénateurs – que, par contraste, aucune condition spécifique pour la présentation des candidatures aux fonctions de maire ou de président du conseil général n'étaient imposée, « *permettant de conserver à nos assemblées une indispensable souplesse de fonctionnement, qui fait la richesse de la vie locale* ».

La loi donc, mais aussi la jurisprudence.

Par votre décision *Bierge* du 28 septembre 1983 (n° 44178, p. 387), vous avez confirmé la lettre des dispositions aujourd'hui codifiées à l'article L. 3122-2 du CGCT s'agissant du département, à savoir que l'article 38 de la loi du 2 mars 1982 n'a ni pour objet ni pour effet d'imposer aux membres d'un conseil général d'avoir fait acte de candidature pour être élus à la présidence du conseil général, ni davantage d'avoir recueilli des suffrages au premier et au deuxième pour être élu au troisième tour du scrutin à la majorité relative et, en cas d'égalité des voix, au bénéfice de l'âge. Concrètement, vous avez jugé régulière l'élection au troisième tour de scrutin d'un conseiller qui n'avait pas déclaré être candidat à la présidence du conseil

---

<sup>1</sup> un mode de scrutin de liste, à deux tours, avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel, se combinant avec une prime majoritaire.

général et sur le nom duquel aucune voix ne s'était portée ni au premier, ni au second tour de scrutin.

Les décisions relatives à l'élection du maire et des adjoints sont dans le même sens : un conseiller municipal peut régulièrement être élu maire alors qu'il ne se serait pas porté candidat (CE, 23 janvier 1984, *Election du maire et des adjoints de Chapdeuil*, n° 52050, inédite). Il peut même l'être alors qu'il aurait expressément fait savoir qu'il ne serait pas candidat : CE, 25 mars 1936, *Election municipale d'Orville*, p. 375. Appeler les candidatures tout en refusant que s'instaure en débat de caractère général n'est pas une cause d'irrégularité de l'élection : CE, 16 janvier 1987, *Election du président du conseil régional de Picardie*, n° 77055, au recueil (décision antérieure à la loi du 7 mars 1998). Et vous admettez indifféremment l'utilisation de bulletins dactylographiés, c'est-à-dire nécessairement imprimés au vu d'une candidature connue en amont de la séance, pourvu qu'ils ne portent aucun signe de reconnaissance (CE, 2 juin 1934, *Election du maire de Bonneville*, p. 634), ou de bulletins manuscrits.

Plus encore, vous avez jugé, à propos de la désignation des délégués d'une commune pour siéger au sein de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, pour lesquelles ce sont les règles générales de fonctionnement des conseils municipaux qui s'appliquent (art. L. 5211-2 du CGCT ; CE, 13 juillet 2007, *V... et B...*, n° 295360, T. pp. 714-868, à propos des délais de contestation des élections) qu'« *en l'absence de toute formalité prévue par le législateur pour faire acte de candidature à l'élection des délégués d'une commune à l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale, il appartient au président de séance, lors de la réunion du conseil municipal au cours de laquelle il est procédé à la désignation de ces délégués, de mettre les membres du conseil municipal à même de faire connaître leur candidature avant qu'il soit procédé aux opérations de vote* ». Votre annulation de l'élection n'est toutefois pas fondée sur la circonstance que les candidats n'auraient pas été appelés à se manifester mais censure le fait que les huissiers avaient commencé à collecter les bulletins de vote alors qu'un conseiller était encore en train d'interroger le président de séance sur les modalités de sa candidature (CE, 23 décembre 2011, *Election des délégués de la commune de Dunkerque à la communauté urbaine de Dunkerque*, n°s 347417 et 347750, T. p. 810). Notez que par une décision de sous-sections réunies lue le même jour (CE, 23 décembre 2011, *M. BU...*, n° 347491, inédite), vous avez jugé que la procédure de désignation des conseillers municipaux au conseil communautaire n'avait pas, à peine d'irrégularité, à être précédée de déclarations de candidatures.

Nous tirons de cet état des lieux deux conclusions.

La première, c'est qu'aucun formalisme n'est requis pour l'élection du maire. Une élection ne peut donc être annulée au motif le conseiller municipal élu maire n'avait pas manifesté son intention d'être candidat.

La seconde – c'est l'idée que traduit l'affirmation générale issue de votre décision *Election des délégués de la commune de Dunkerque* selon laquelle le président de la séance doit mettre

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.*

les membres du conseil municipal à même de faire connaître leur candidature – est que doit être respecté le libre exercice du vote, ce qui se traduit, s’agissant de l’élection du maire, que vous devez, comme juge de l’élection, vérifier l’absence de manœuvre ayant empêché un conseiller municipal de faire savoir qu’il se portait candidat ou même, sans parler de manœuvre, que les conditions du scrutin ont permis le libre exercice des votes (CE, 20 février 2013, *Elections du maire de la commune de Bagnols-les-Bains* (Lozère), n° 364053, inédite).

Votre décision pourra rappeler ces principes, en veillant à bien faire apparaître ces deux dimensions.

Reste l’appréciation d’espèce. Nous n’avons pas encore eu l’occasion de le dire mais le suspense sur l’issue du scrutin sur l’élection du maire est rarement au rendez-vous, surtout dans les communes de plus de 1000 habitants dans lesquelles est pratiqué un scrutin de liste. C’est moins vrai dans les petites communes, au nombre desquelles Fresnes-sur-Apance.

M. Thiébaud fait valoir que M. Cerf, doyen des conseillers municipaux et en cette qualité président de séance, a immédiatement recueilli les votes des conseillers municipaux, sans avoir invité, même oralement, les éventuels candidats aux fonctions de maire à se signaler. A elle-seule, du fait de l’absence de formalisme sur les candidatures, cette circonstance ne peut être regardée comme permettant de qualifier une manœuvre ou des conditions ayant empêché la libre expression des candidatures. Il faut d’autres éléments pour que ce seuil soit franchi : le cas de l’élection des conseillers communautaires de Dunkerque, où le vote s’est déroulé alors qu’un conseiller municipal se renseignait sur les modalités de sa candidature, fournit une illustration.

PCMNC : rejet de l’appel.

*Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l’accord du rapporteur public qui en est l’auteur.*