N°s 461901 462800

Commune de Paea, M. G... et Mme D...

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 25 novembre 2022

Décision du 9 décembre 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

Le contentieux électoral comporte de nombreuses règles spécifiques de procédure qui le distingue du contentieux général. L'examen des appels formés par la commune de Paea, de M. G... et de Mme D... contre le jugement du tribunal administratif de la Polynésie française du 25 janvier 2022, concernant la démission de Mme D... de ses fonctions de conseillère municipale de la commune de Paea et son remplacement par M. WP..., va vous donner l'occasion d'en pratiquer et le cas échéant d'en compléter quelques-unes.

I. Mais avant toute chose, il convient de vérifier que le contentieux en question est bien électoral.

Commençons par rappeler précisément les faits : le 1er octobre 2020, par des lettres séparées, Mme T... et Mme D..., conseillères municipales, adressent leur démission au maire de la commune de Paea, M. G.... La maire accepte la première démission, mais pas la seconde et il autorise Mme D... à se rétracter. Mme D... siège alors aux réunions du conseil municipal fin 2020 et début 2021. D'autres conseillers municipaux apprennent – on ne sait pas quand – l'existence de cette lettre de démission restée sans suite. Le 1er juin, ils saisissent tout à la fois le maire et l'administrateur des Iles du Vent et des Iles sous le Vent. Au maire, ils demandent notamment de proclamer élu le suivant de liste, M. WP.... L'administrateur, quant à lui, demande des explications au maire, qui lui répond par courrier du 15 juin 2021 que, pour lui, la démission n'était pas valable.

Vous avez déjà jugé que relève du contentieux électoral : la désignation d'un nouveau conseiller municipal appelé à remplacer un de ses co-listiers en cours de mandat par application de l'article L. 270 du code électoral (28 janvier 1994, B..., élection au conseil municipal de Saint-Tropez, n° 148595, p. 37, chron. C. Maugué et L. Touvet, AJDA 1994, p. 187 et s., concl. G. Le Chatelier, RDP 1994, p. 830) ; l'établissement d'un tableau du conseil municipal comportant de nouveaux conseillers municipaux en remplacement d'élus démissionnaires (30 avril 1997, Préfet de la Réunion, n°181559, B) ; le refus du maire de convoquer au conseil municipal un suivant de liste en remplacement d'un conseiller municipal dont le siège serait devenu vacant pour cause de démission (16 janvier 1998, C..., n° 188892, A ; 12 février 2003, Commune de la Seyne-sur-Mer, n° 249422, Tables, p. 793,

BJCL 2003, p. 255, concl. S. Austray) ; la lettre par laquelle le président d'un conseil général indique au préfet le remplacement d'un conseiller général démissionnaire par sa suppléante (3 juillet 2009, Elections cantonales de Bastia VI et Mme C-D..., n°325792, 326862, Rec. T. p. 761 ; 4 avril 2012, M. S..., M. C..., n° 353834, Rec. p. 140) ; également, la désignation d'un membre du Parlement européen appelé à retrouver le siège pour lequel il avait été remplacé (Section, 30 novembre 2011, M. Z..., n°348161, Rec. p. 595) ; ou encore la lettre par laquelle un préfet indique à un conseiller municipal qu'il a cessé de plein droit d'exercer son mandat en raison du régime des incompatibilités (9 juillet 2003, M. CH..., n° 245763, B).

Cette jurisprudence s'explique par la mise en jeu d'un siège d'élu, susceptible d'être perdu par celui qui l'occupe ou susceptible d'être occupé par celui qui le convoite. Elle trouve son origine dans des décisions plus anciennes : v. Assemblée du 6 novembre 1931, Sieur Busnel et autres, p. 955, qui juge que le litige portant sur le refus du préfet de constater la démission d'office d'un conseiller municipal en raison d'une incompatibilité de fonctions se rattache au contentieux électoral ; 20 juillet 1934, Sieurs Daubert et autres, p. 840, qui juge également que le recours contre la décision du préfet refusant de déclarer un conseiller municipal démissionnaire de ses fonctions est électoral.

Une décision de sous-sections réunies, qui n'est pas fichée, s'écarte de cette jurisprudence dominante : elle retient – les conclusions du président Vigouroux sont en ce sens et la décision ne vise pas le code électoral – l'excès de pouvoir pour un recours par lequel un conseiller municipal demandait l'annulation de la décision d'un maire prenant acte de sa démission du conseil municipal : mais cette solution s'explique certainement par les circonstances particulières de l'espèce, où la lettre du conseiller municipal ne constituait à l'évidence pas une démission, mais seulement l'annonce de son passage dans l'opposition municipale, et où la décision du maire avait le parfum du détournement de pouvoir (1^{er} décembre 1993, SE..., n° 129868).

A noter également, une décision de sous-section jugeant seule (14 janvier 2002, R..., n° 240071) et un arrêt de cour (CAA Nancy, 3 mars 2005, Ville de Metz et M. WW..., n°s 03NC01111, 03NC01132, 03NC01112, AJDA 2005 p. 1560, note J.-M. Adrien) qui, dans une configuration similaire à celle aujourd'hui en litige, à savoir le refus d'un maire de donner acte d'une démission, ont retenu, explicitement, l'excès de pouvoir. Mais ces décisions nous semblent s'éloigner des précédents, nombreux et fichés¹, que nous avons cités et dans le sillage desquels nous vous proposons de vous inscrire en retenant le caractère électoral du contentieux relatif au conseil municipal de la commune de Paea.

II. Il en résulte que, premièrement, vous êtes juges d'appel. Il s'en suit que si vous pouvez être saisis d'une requête annonçant la production d'un mémoire complémentaire², celui-ci doit vous parvenir, à peine de désistement d'office, dans un délai d'un mois (article R. 611-23

¹ Il existe parfois des contentieux spécifiques (v. par ex. 30 novembre 1992, Maire de Rouvres la Chétive, B ; 7 août 2007, Conroy, n°299361, B).

² Lequel est cependant sans incidence sur la recevabilité des griefs, v. 21 octobre 2009, Elections municipales de Cannes (Alpes-Maritimes), n°322287, A - Rec. p. 398.

du CJA), au lieu du délai de droit commun de trois mois (R. 611-22 ; lequel est applicable au contentieux électoral relevant de la cassation : Section, 13 décembre 2006, Mme DU..., n° 283134, Rec. p. 559). Or, en l'espèce, le premier appel, enregistré le 25 février 2022, dans le délai d'appel, annonçait la production d'un mémoire complémentaire, qui n'a pas été produit dans le délai d'un mois. A la place, les appelants ont produit, passé ce délai d'un mois, une requête d'appel rectificative en plaçant que l'annonce du complémentaire était une erreur. Mais, sauf à paralyser le mécanisme des articles R. 611-22 et R. 611-23, vous ne pourrez vous engager dans cette voie. Un requérant peut renoncer au mémoire complémentaire, mais il doit le faire avant l'expiration du délai imparti pour sa production (Section, 26 juillet 1996, Société entrepositaire parisienne, n°160269, p. 312). Il doit en aller de même, car c'est la même chose du point de vue du juge, si le requérant entend corriger ce qu'il présente comme une erreur. Il vous faudra donc prendre acte du désistement de ce premier appel (par ex. 30 octobre 1996, Elections municipales de Boulogne-sur-Mer, n°s 176881, 177021, 177040, 177354, 177369, A).

Les mêmes appelants vous ont saisi, le 31 mars, d'une autre requête d'appel, sans annonce de mémoire complémentaire. Commençons par relever que cet appel, en tant qu'il émane de la commune, est irrecevable, car elle n'est pas une partie à l'instance électorale (12 février 2003, Commune de la Seyne-sur-Mer, préc.).

M. G..., le maire, et Mme D..., dont la démission est en jeu, ont en revanche bien intérêt à faire appel. Toutefois, s'agissant du premier, dont le statut devant le tribunal n'était certes pas très clairement établi, mais nous le considérons comme l'auteur de l'acte à l'origine du litige, il a reçu notification du jugement le 25 janvier 2022 par la voie de télérecours. Le délai d'appel, d'un mois augmenté d'un délai de distance d'un mois (v. 6 janvier 1999, n° 196391, H..., Tables, p. 807, 904, 982), a commencé à courir deux jours après en application de l'article R. 751-4-1 du CJA. Il expirait ainsi le 28 mars. L'appel de M. G... en date du 31 mars est donc tardif.

Reste Mme D..., qui n'était pas inscrite dans télérecours. Le jugement lui a été notifié en LRAR. Mais il a été notifié à la mauvaise adresse, car il a été expédié à la mairie, alors que Mme D... avait, dans son mémoire en défense, indiqué son adresse personnelle. Le délai d'appel ne peut donc lui être opposé et la seconde requête d'appel est ainsi recevable, en tant qu'elle émane de Mme D....

III. Il résulte aussi du caractère électoral du présent contentieux, que, deuxièmement, le tribunal administratif disposait d'un délai de deux mois pour se prononcer (R. 120 du code électoral), sauf à être dessaisi de l'affaire (R. 121). Or, le TA a statué plus de six mois après l'enregistrement de la protestation. Son jugement est entaché d'irrégularité et doit être annulé (par ex. 16 janvier 1998, C..., préc.). Et il vous appartient donc de régler le litige.

IV. Il faut commencer par se demander si la protestation de Mme Y... est recevable. L'intérêt à agir de l'intéressée, qui est 4^{ème} adjointe, ne pose pas de difficultés. En revanche, la détermination des règles de délai de présentation de sa protestation n'est pas évidente.

S'agissant d'un contentieux électoral, ce délai est celui prévu à l'article R. 119 du code électoral (en ce sens 12 février 2003, Commune de la Seyne-sur-Mer, préc.) : il expire le cinquième jour (à dix-huit heures) qui suit l'élection ou, dans la configuration de notre espèce, qui suit le refus de remplacer Mme D..., démissionnaire. Mais il faut fixer le point de départ de computation de ce délai, ie il faut dater la proclamation ou le refus de remplacement. Compte-tenu des articles L. 2121-4 du CGCT et L. 270 du code électoral, c'est une décision du maire qui permet d'identifier cette date : soit que le maire appelle le suivant de liste à siéger au conseil municipal en remplacement du conseiller démissionnaire, soit qu'en refusant la démission, il refuse en même temps le remplacement du démissionnaire par le suivant de liste.

Dans les précédents que nous avons déjà cités, la décision de refus du maire était formalisée soit par un courrier négatif adressé au suivant de liste (16 janvier 1998, C..., préc.), ou par l'annonce publique du maire, en séance du conseil municipal, de son refus d'accepter une démission (12 février 2003, Commune de la Seyne-sur-Mer, préc.) ; réciproquement, la décision positive du maire peut consister en l'établissement d'un tableau du conseil municipal comportant de nouveaux conseillers municipaux en remplacement d'élus démissionnaires (30 avril 1997, Préfet de la Réunion, préc.) ou encore l'installation de nouveaux conseillers municipaux lors du conseil municipal (comp. 4 avril 2012, M. S..., M. C..., pour un conseil général ; Section, 30 novembre 2011, M. Z..., pour le Parlement européen).

La petite difficulté en l'espèce provient de ce que le maire de la commune de Paea n'a pas fait connaître publiquement son refus d'accepter la démission de Mme D..., ni n'a répondu au courrier du 1^{er} juin de Mme Y... et de deux autres conseillers municipaux.

Le maire n'a répondu qu'à l'administrateur des Iles du Vent et des Iles sous le Vent. Cette réponse pourrait constituer le point de départ du délai du déféré du représentant de l'Etat mais on ne peut en revanche l'opposer aux membres du conseil municipal et aux électeurs, qui n'en sont pas destinataires (dans le même sens, conclusions du président Stahl sur 16 janvier 1998, C..., préc.). Et il ne résulte par ailleurs pas de l'instruction que ce courrier aurait été rendu public.

Pour borner la fenêtre de tir contentieux dans le temps, Mme D... suggère que vous fassiez jouer un nouveau cas de connaissance acquise. Nous ne la suivons que très partiellement dans la piste qu'elle vous propose d'emprunter.

Vous pourriez, comme il est soutenu, considérer que Mme Y... a eu connaissance du courrier de démission de Mme D... du 1^{er} octobre 2020 au plus tard à la date à laquelle elle en fait mention auprès du maire, soit dans son courrier du 1^{er} juin 2021. Mais en revanche, on ne peut considérer que c'est à compter de cette date que court le délai du recours électoral, et moins encore un délai raisonnable de type Czabaj que la défense estime devoir être fixé à un mois. Il n'y en effet qu'une connaissance, à ce stade, d'une lettre de démission, mais pas d'une position prise par le maire qui, seule, peut déclencher le délai de recours.

Nous excluons qu'une décision implicite puisse constituer le point de départ du délai, car cette logique d'excès de pouvoir, à laquelle il faudrait greffer les règles relatives aux accusés de réception des demandes et à la mention des voies et délais de recours, s'accommode assez mal de la nature électorale du litige, qui trouve sa cause dans une proclamation d'un résultat ou, en l'espèce, le refus de proclamer élu un nouveau conseiller municipal.

Il convient d'exiger, à notre sens, une décision explicite du maire, à partir du 1^{er} juin 2021, que ce soit une réponse au courrier dont il avait été saisi, ou une annonce publique de sa position, notamment lors d'un conseil municipal où on lui demanderait certainement pourquoi Mme D... a été invitée à y siéger, ou encore la publication d'un tableau des membres du conseil municipal comportant toujours Mme D.... Rien de tel n'apparaît dans les pièces du dossier, si bien que la tardiveté ne peut être retenue.

V. Il ne reste alors qu'à se prononcer sur la démission de Mme D....

La lettre de l'article L. 2121-4 du CGCT est parfaitement claire : « Les démissions des membres du conseil municipal sont adressées au maire. / La démission est définitive dès sa réception par le maire, qui en informe immédiatement le représentant de l'Etat dans le département ». A la différence du système antérieur à la décentralisation, où la démission était adressée au sous-préfet qui devait l'accepter et où la démission pouvait être retirée tant qu'elle n'avait pas été acceptée (par ex. 23 avril 1958, Elections municipales des Abymes, p. 226), la démission est aujourd'hui définitive dès réception par le maire et le démissionnaire ne peut se rétracter (12 février 2003, Commune de la Seyne-sur-Mer, préc.).

Il convient cependant, ainsi que vous l'avez jugé dans la décision C... de 1998 (dans le même sens Commune de la Seyne-sur-Mer, préc.) de vérifier que la démission est rédigée dans des termes non équivoques et de réserver le cas où elle aurait été rédigée sous la contrainte ou la menace (pour un ex., concernant un membre du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, v. 19 juin 2006, M... et autres, n°288975, T. pp. 962-966).

En l'espèce, la lettre de Mme D... est parfaitement claire : elle y annonce sans ambiguïté démissionner de ses fonctions de conseillères municipale.

L'intéressée fait valoir qu'elle a subi des pressions pour démissionner. Mais ce n'est pas ce qui résulte de l'instruction. Mme D... explique que des administrés, soutenus par la 6^{ème} adjointe, l'ont harcelé à propos de contrats d'accès à l'embauche dont elle avait hérité de la gestion. Elle indique plus précisément qu'elle s'est « sentie très mal et brutalisée verbalement ce qui [l]'a rendu vulnérable » et que c'est dans ce contexte qu'elle a décidé de présenter sa démission au maire sans même l'informer de la situation. Mais, les administrés dont il s'agit n'ont pas exigé, par le contrainte, sa démission, et d'autres voies légales existaient pour que Mme D... ne soit plus la victime des faits qu'elle expose.

Dans ces conditions, sa démission ne peut être regardée comme ayant été contrainte. Elle a au contraire été régulièrement adressée au maire. Elle doit produire ses effets : Mme D... est démissionnaire et doit être remplacée par le suivant de liste.

PCMNC :

Au désistement d'office du premier appel ;

A l'irrecevabilité partielle du deuxième appel ;

A l'annulation du jugement du tribunal ;

Au prononcé de la démission de Mme D... de ses fonctions de conseillère municipale ;

A son remplacement par le suivant de liste, M. WP... ;

Et au rejet des conclusions présentées par les parties au titre des frais d'instance.