
Election de la 1^{ère} adjointe de
Villeneuve Saint-Georges

Rapporteur : Timothée Gallaud

CONCLUSIONS

Rapporteur public : Cyril Dayon

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

1. La commune de Villeneuve-Saint-Georges connaît depuis plusieurs mois des tensions qui ont notamment été marquées par la décision de démettre la première adjointe de ses fonctions, au cours de la séance du 22 juin 2023. Le 27 février 2024, le conseil municipal de la commune de Villeneuve Saint-Georges a procédé à l'élection d'une nouvelle première adjointe. A l'issue du scrutin, 36 votes ont été exprimés, dont seize bulletins nuls et un bulletin blanc. Les 19 votes restants se sont répartis entre deux élus, quatorze au bénéfice de Mme B... F..., alors troisième adjointe au maire, et les cinq derniers pour Mme A... D.... Mme F... a donc été proclamée élue première adjointe au maire de la commune. Cette délibération a été transmise pour contrôle de légalité à la préfète du Val-de-Marne le 27 mars 2024, qui vous a saisi d'un déféré préfectoral. Votre tribunal se fait aujourd'hui la chambre d'écho des soubresauts de la vie politique locale.

Le déféré a été introduit dans le délai de quinzaine prévu par la lecture combinée des dispositions L. 248 et R. 119 du code électoral le 10 avril 2024. Nous vous rappellerons également que l'élection des adjoints « *peut être arguée de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil municipal* » en application des dispositions de l'article L. 2122-13 du code général des collectivités territoriales.

2. La préfète du Val-de-Marne soulève un moyen unique : ce serait à tort que le maire a considéré que seize bulletins devaient être déclarés nuls parmi les 36 votes exprimés. Parmi ces seize bulletins, dix ne seraient en réalité pas nuls. Il s'agit des bulletins exprimés en faveur de M. H... G..., qui ne s'était pas porté candidat à l'élection du premier adjoint.

La question, en apparence accessoire, est en réalité fondamentale pour l'espèce. En effet, les bulletins nuls ne sont pas pris en compte pour calculer la majorité absolue. Selon la position que vous adopterez pour les dix bulletins litigieux, la majorité absolue peut passer de 10 à 15 voix. Or Mme F... a obtenu 14 voix au premier tour. Si la majorité doit être fixée à 15 voix, un second tour devait être organisé et c'est à tort que la candidate a été proclamée élue.

2.1. Le régime d'élection des adjoints dans les communes de plus de 1 000 habitants est le suivant : les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue parmi les élus au conseil municipal, sans panachage ni vote préférentiel (article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales). Lorsque l'élection ne concerne qu'un seul adjoint, elle est effectuée selon les règles prévues à l'article L. 2122-7 du même code pour l'élection du maire. Dans ce cas, l'adjoint est « élu au scrutin secret et à la majorité absolue », l'élection à la majorité relative étant permise après deux tours infructueux à la majorité absolue. La jurisprudence rappelle de manière constante que la majorité absolue se calcule au regard des suffrages exprimés et non de l'effectif légal du conseil municipal (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 Santeau, M. Rouillon, n° 235027, aux tables). Par extension, tel est également le cas pour l'élection d'un adjoint (CE 11 janvier 2002, *Elections municipales de Crotoy*, n° 234690, inédite).

L'élection des adjoints est soumise, au même titre que les élections municipales, au principe de parité. Lorsque le scrutin concerne la désignation de plusieurs adjoints, et donc l'élection d'une liste d'adjoints, cette liste doit être composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. Cette obligation de parité stricte a été imposée pour les élections municipales des communes de plus de 3 500 habitants par la loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. Auparavant, la parité était de mise mais s'appréciait par tranche de six candidats. Cette parité s'est étendue avec la loi du 13 mai 2013 qui a réduit le seuil de 3 500 à 1 000 habitants, augmentant considérablement l'application de cette mesure. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales dispose qu'en cas de vacances d'un ou de plusieurs adjoints, de nouveaux adjoints peuvent être désignés mais doivent être du même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Cet ajout permet ainsi d'empêcher les manœuvres consistant à désigner paritairement des adjoints dans un premier temps, puis à remodeler la liste des adjoints après des démissions planifiées au mépris du principe de parité.

Sur le plan procédural, vous noterez que l'élection aux fonctions d'adjoint ne nécessite pas le dépôt d'une candidature (CE 23 janv. 1984, *Élection du maire et des adjoints de Chapdeuil*; Dr. adm. 1984, n° 47). Peut ainsi être élu tout membre du conseil municipal y compris s'il a déclaré qu'il n'était pas candidat et refuse d'accepter les fonctions d'adjoint (CE, 15 mars 1936, Elections d'Orville, p. 375). Le Conseil d'Etat a eu récemment l'occasion de réaffirmer cette jurisprudence en indiquant que saisi d'une protestation contre l'élection du maire, le juge n'a pas à vérifier si le conseiller municipal élu avait fait acte de candidature mais seulement à s'assurer que l'élection s'est déroulée sans manœuvre de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin, dans des conditions permettant la libre expression des votes (CE 9 juillet 2021, *Elections du maire de Fresnes-sur-Apance (Haute Marne)*, n° 449223).

En l'espèce, comme nous l'avons dit l'élection en cause ne concernait la désignation que d'un seul adjoint, pour remplacer la première adjointe qui avait été démise de ses fonctions. L'élection devait donc se faire au scrutin secret et à la majorité absolue sans liste, en respectant le principe de parité. La circonstance que M. G... n'était pas candidat au poste d'adjoint lors de l'élection du 27 février 2024 est sans incidence sur la nullité des bulletins exprimés.

2.2. Puisque la nullité des bulletins présente une importance capitale dans ce déféré, examinons différents cas de figure. La question n'est pas évidente tant les modes de scrutin sont variés en France. Le tableau que nous vous dresserons aujourd'hui sera dimensionné au contentieux de l'élection des adjoints dans les communes de 1 000 habitants et plus, ce qui n'est pas la majorité de l'espèce puisqu'en 2014 près de la moitié des communes en France avait une population inférieure à 500 habitants¹.

2.2.1. Nous vous rappellerons pour commencer que le vote nul se distingue du vote blanc. Le vote blanc consiste à déposer dans l'urne une enveloppe vide ou contenant un bulletin vierge. Le vote nul désigne des bulletins qui ne peuvent pas être pris en compte lors du dépouillement.

2.2.2. Une première catégorie de vote non valablement exprimés concerne l'irrégularité formelle des bulletins. S'agissant des élections municipales, dont les vices peuvent être invoqués à l'encontre des élections du maire et des adjoints par le truchement de l'article L. 2122-13 du CGCT, l'article L66 du code électoral énumère un certain nombre de motifs pour lesquels un bulletin peut être déclaré nul pour l'élection des députés, conseillers départementaux, métropolitains, municipaux et communautaires : « *Les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les*

¹ <https://www.amf.asso.fr/page-statistiques/36010> ;

bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement. ». Le juge électoral, fidèle à son office de plein contentieux et à son pragmatisme, a pu apporter un peu de souplesse dans l'application de ces dispositions, en vérifiant par exemple l'existence d'une intentionnalité lors de manquements à la désignation suffisante des candidats (voir récemment CE 7 avril 2021, *Elections municipales et communautaires de Niederhausbergen (Bas-Rhin)*, n° 445436). Nous pouvons également vous renvoyer à l'article L52-3 du code électoral qui dispose que les bulletins de vote ne sauraient comporter de noms autres que ceux des candidats. Par cette prescription, dont la méconnaissance entache le vote de nullité en application de l'article R66-2, le code électoral traite de la forme du bulletin et ne vient pas prescrire l'indication du nom de candidats éligibles sur les bulletins.

2.2.3. Outre cette catégorie de bulletin formellement nuls, vous pourrez identifier une seconde catégorie que nous qualifierons de substantiellement nuls. Cette fois-ci, le bulletin est nul non pas en raison de la forme qu'il prend mais en raison du candidat ou de la liste au soutien desquels il est exprimé. Ainsi, un électeur ne peut, sous peine de nullité de son bulletin de vote, voter pour une personne qui n'est pas candidat éligible. Afin de vérifier cette hypothèse, il convient donc d'examiner tour à tour les différentes conditions d'éligibilité, et de vérifier si les textes ou la jurisprudence ont retenu la nullité des bulletins. Nous vous proposons de passer en revue quatre conditions déterminantes pour l'éligibilité : l'existence d'une déclaration de candidature valide, la domiciliation, la nationalité et enfin le sexe. Nous aurions également pu traiter du cas de la perte des droits civiques, privant d'éligibilité.

2.2.3.1. L'existence d'une déclaration de candidature valide est une condition assez évidente. En effet, les élections en France impliquent en principe le dépôt préalable d'une candidature, en sorte que les électeurs ne peuvent apporter leur voix qu'à une personne ou une liste parmi un groupe préalablement identifié. Doivent être considérés comme éligibles les candidats putatifs dont la candidature a été validée, et qui ont été admis à concourir. Vous traitez d'ailleurs, à intervalle régulier, du contentieux du refus de délivrance par la préfecture du récépissé de dépôt de candidature.

L'article L269 du code électoral sanctionne de nullité, pour les communes de plus de 1 000 habitants, les bulletins établis « *au nom d'une liste dont la déclaration de candidature n'a pas été régulièrement enregistrée* ». Tel est par exemple le cas de la déclaration de candidature qui n'a pas été signée par le candidat (CE, Assemblée, 21 décembre 1990, *Elections municipales de Mundolsheim*, n° 112221, p. 379), sauf empêchement du candidat en raison

d'une situation de handicap permanent (CE 14 mai 2021, *Elections municipales et communautaires de Mareuil-les-Meaux (Seine-et-Marne)*, n° 445497-445540).

Cette condition de déclaration de candidature ne s'impose pas dans toutes les élections municipales. Ce n'est pas le cas pour l'élection des adjoints, comme nous l'avons déjà dit. Vous noterez également que les élections municipales pour les communes de moins de 1 000 habitants présentaient une exception à cette règle jusqu'en 2014 (c'est désormais prévu à l'article L. 255-4 du code électoral). Le code ouvrait donc la possibilité de voter pour une personne ne s'étant pas déclarée candidate (CE, 16 juin 1978, *Elections municipales de Mirebeau (Vienne)*, A, 08146).

2.2.3.2. Dans cette configuration, il est possible de voter pour un citoyen qui n'a pas présenté de candidature. La procédure préalable devant permettre de vérifier l'inscription fait défaut. Il appartenait donc aux personnes chargées du dépouillement d'identifier les bulletins au bénéfice de candidats non éligibles et de les déclarer nuls. Dans un tel cas de figure, la condition qui importait véritablement était donc que la personne fasse soit domiciliée dans la commune, c'est-à-dire qu'elle soit inscrite sur les listes électorales de la commune ou au registre des contributions directes au 1^{er} janvier de l'année de l'élection (l'article L228 du code électoral). Dans les communes de moins de 1 000 habitants, cela impliquait donc avant 2014 un contrôle certainement un contrôle de l'évidence, qui permettait d'écarter pour nullité des bulletins exprimés en faveur de personnes dont il était communément admis lors du dépouillement qu'ils ne sont pas domiciliés dans la commune. Un doute pouvait subsister pour certains. Il appartenait alors au juge électoral, saisi de protestations, de vérifier si ce bulletin avait exercé une influence sur le résultat du scrutin.

Pour le cas particulier de l'élection des adjoints, ce n'est pas tant la domiciliation qui compte que le fait d'être conseiller municipal. Le périmètre qui importe n'est donc pas la liste électorale ou des contributeurs fiscaux mais la liste des conseillers municipaux. Nous imaginons sans difficulté qu'un bulletin exprimé pour une personne ne faisant pas partie du conseil municipal serait considéré comme nul.

2.2.3.3. La troisième condition évoquée aujourd'hui concerne la nationalité. En vertu de l'article LO 228-1 du code électoral, peuvent être membres d'un conseil municipal les citoyens des états membres de l'Union européenne. Ces conseillers non français ne peuvent toutefois pas être élus aux postes de maire ou d'adjoints, ni participer à l'élection des sénateurs ainsi que le prévoient les articles LO 2122-4-1 du code général des collectivités territoriales et LO 286-1 du code électoral. Cette fois-ci, le code électoral prévoit que les bulletins doivent comporter, à peine de nullité, la mention de la nationalité des candidats non français, cette information étant nécessaire aux électeurs compte

tenu de leur éligibilité limitée (LO 247-1 code électoral). Le Conseil d'Etat a d'ailleurs validé la conventionnalité de ces dispositions au regard du principe de non-discrimination garanti par l'article 14 de la CESDH et annulé pour altération de la sincérité du scrutin des opérations électorales marquées par une telle nullité (12 juillet 2002, *Elections municipales de Champigny-sur-Marne et autres*, n° 239083 239148 239175 239197 239247, T. pp. 721-733-750 sur ce point).

2.3.3.4. Enfin, pour terminer, la quatrième condition, relative au sexe des candidats, qui s'impose tant pour l'élection des adjoints par liste que pour le remplacement d'un adjoint. Nous évoquerons devant vous deux jurisprudences. Dans la première décision, la plus récente, le Conseil d'Etat a invalidé l'élection d'adjoints au motif que la liste présentée ne respectait pas le principe l'alternance des sexes prévues à l'article L. 2122-7-1 du code général des collectivités territoriales. Le Conseil s'est montré ferme en écartant le respect du principe de parité au sein du conseil municipal et les difficultés de constitution d'un exécutif communal invoquées par les appelants (CE 8 février 2021, *Elections des adjoints au maire de la commune de Plourhan (Côtes d'Armor)*, n° 442495). Le manquement à l'obligation de parité lors de l'élection des adjoints est donc bien sanctionnable. Deuxièmement, dans une décision plus ancienne, le Conseil d'Etat s'est appuyé sur l'article L269 du code électoral, qui rend nul tout bulletin exprimé en faveur d'une liste non régulièrement enregistrée, pour en déduire que les bulletins exprimés en faveur d'une liste présentée aux élections municipales qui ne respectait pas la parité sont nuls. Les opérations électorales ont donc été annulées (CE, 25 mars 2002, *Elections municipales de Case-Pilote*, n° 235942, T. p. 111).

2.4. Face à cette présentation un peu disparate des règles électorales, que faut-il en déduire pour le déféré qui vous occupe aujourd'hui ? A notre avis, il ressort parfois des textes, mais surtout de la jurisprudence, que les bulletins exprimés en faveur de candidats non éligibles sont nuls. Le code et le juge électoral insistent tout particulièrement sur les scrutins de liste. Nous vous proposons d'affirmer aujourd'hui que le respect du principe de parité implique que les bulletins ne sauraient être considérés comme exprimés s'ils ne respectent pas le sexe imposé pour le siège à pourvoir, y compris pour l'élection uninominale d'un seul adjoint, sans recours à des listes. Pour le dire plus clairement, si l'adjoint à remplacer était une femme, les conseillers municipaux ne peuvent, à peine de nullité, ne voter que pour des femmes. Tel était le cas en l'espèce, la 1^{ère} adjointe démise étant Mme C... Par conséquent, les bulletins exprimés en faveur de M. G... étaient nuls. La majorité absolue étant fixée à 10, c'est à bon droit qu'à l'issue du premier tour Mme F... a été déclarée élue à la majorité absolue.

PRMNC

Rejet du déferé préfectoral.