

**Note sous Tribunal administratif de Mayotte, 10 mars
2016, Md., req. n° 1600059**

Josselin Rio

► **To cite this version:**

Josselin Rio. Note sous Tribunal administratif de Mayotte, 10 mars 2016, Md., req. n° 1600059. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2018, pp.363-369. hal-02860399

HAL Id: hal-02860399

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02860399>

Submitted on 8 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

10.13. DROIT ÉLECTORAL

Assemblées délibérantes – EPCI – suffrage universel – organisation territoriale française

Tribunal administratif de Mayotte, 10 mars 2016, *Md.*, req. n° 1600059

Conseil d'État, 23 décembre 2016, req. n° 389744

Josselin Rio, doctorant en droit public à l'Université de La Réunion

Le régime de désignation des assemblées délibérantes des établissements publics intercommunaux a changé en 2013⁷³⁵. Dans un objectif de légitimation de l'action des EPCI, le suffrage universel a été envisagé pour cet échelon territorial particulier⁷³⁶. L'élection au suffrage universel de cette nouvelle entité posait un grand nombre de questions pratiques et théoriques en ce qui concerne l'organisation territoriale française prévue par la Constitution⁷³⁷.

La désignation des conseillers communautaires résulte, depuis la réforme de 2013 précitée, d'un système de fléchage présent sur les bulletins de vote. Ce fléchage organise alors une correspondance entre les listes communales et les listes communautaires pour les communes de plus de 1000 habitants. Pour celles en dessous de ce seuil, un autre mode de répartition est prévu⁷³⁸.

Le législateur a alors opté pour la création d'une interdépendance des scrutins économisant ainsi une réponse aux questions théoriques et pratiques du mille-feuille administratif, mais également la somme de 120 millions d'euros qui aurait résulté d'un scrutin à part entière des EPCI⁷³⁹.

⁷³⁵ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

⁷³⁶ N. WOLFF, « L'élection au suffrage universel direct des représentants des EPCI. Les paradoxes de la légitimité », *AJDA*, 2011, p. 1120.

⁷³⁷ *Ibid.*

⁷³⁸ M. VERPEAUX, « Les nouvelles élections locales sont arrivées », *RFDA*, 2013, p. 116 : « Le principe posé au nouvel article L. 273-11 de ce chapitre est simple : les conseillers communautaires sont les membres du conseil municipal désignés dans l'ordre du tableau. Ce dernier est déterminé, selon l'article R. 2121-2 CGCT, en respectant l'élection du maire, les adjoints dans l'ordre de leur nomination et les conseillers municipaux en fonction du nombre de voix obtenues par chacun ».

⁷³⁹ R. LE SAOUT, « Collectivités territoriales - Des points de vue différenciés sur la question de la démocratie intercommunale », *La semaine juridique, Administrations et Collectivité territoriales*, n° 14, 4 avril, 2011, p. 2132.

Cependant, pour la mise en œuvre de ce nouveau scrutin, il faut que le renouvellement des deux conseils coïncide. En l'absence de cette coexistence, le CGCT a prévu un certain nombre de procédures palliatives. Celles-ci prévoient un mode de scrutin différent destiné à compenser l'absence de renouvellement général.

C'est dans cette situation très particulière que s'inscrit notre contentieux. La création d'une Communauté de communes du Sud de Mayotte regroupant les communes de Bandrélé, Bouéni, Chirongui et Kani-Kéli par arrêté préfectoral du 28 décembre 2015 intervient postérieurement à l'élection municipale de 2014. Le suffrage universel direct des conseillers municipaux n'a donc pas pu être couplé à l'élection de l'assemblée délibérante de l'établissement intercommunal.

Dans ce type de situation, l'article L.5211-6-2, 1^o, b) du CGCT prévoit l'élection par le conseil municipal au scrutin de liste proportionnelle à plus forte moyenne des conseillers de chaque commune.

M. Md., conseiller municipal de la commune de Bouéni, présente une liste candidate à l'élection des 7 conseillers communautaires attribués à la collectivité. Celle-ci est d'abord irrecevable faute de satisfaire à l'obligation de parité prévue depuis la loi de 2007⁷⁴⁰. Il régularise la liste et présente une seconde candidature conforme à l'obligation de parité (cons. 5 de la décision du tribunal administratif).

Cependant, le maire refuse d'enregistrer cette candidature au motif qu'elle aurait dépassé la date limite de dépôt et procède aux opérations électorales du 19 janvier 2016 sans la liste de M. Md.

Celui-ci conteste alors les élections devant le tribunal administratif de Mayotte en considérant que rien n'octroie au maire le pouvoir de refuser sa candidature.

M. Ab. élu conseiller communautaire suite aux opérations électorales contestées soutient que la requête de M. Md. serait irrecevable faute pour lui de joindre une copie de la décision administrative refusant sa candidature.

Qu'il s'agisse de la question des pouvoirs du maire ou de celle de l'irrecevabilité, le tribunal administratif donne raison au requérant tout comme le Conseil d'État. La divergence qui entraîne la cassation de la

⁷⁴⁰ Loi n° 2007-128 du 31 janv. 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Voir notamment la modification de l'article L. 264 du Code électoral.

décision des juges du fond tient à l'irrespect par le tribunal d'une obligation procédurale de notification du recours à l'ensemble des acteurs susceptibles d'être concernés par le contentieux.

En ce qui concerne tout d'abord la question de la notification du recours

Le Conseil d'État souligne qu'en application de l'article R.119 du Code électoral couplé aux articles R.611-3 et -4 du Code de justice administrative le tribunal administratif de Mayotte aurait dû notifier à toutes les personnes élues par le scrutin en cause le recours de M. Md. par lettre recommandée avec accusé de réception dans les trois jours suivant l'enregistrement de la protestation (cons. 2). Cette notification n'ayant pas été faite aux autres personnes déclarées élues à la suite des opérations électorales contestées, la procédure est irrégulière et conduit à l'annulation de la décision du tribunal administratif (cons. 3 et 4).

L'ensemble des personnes dont le mandat est en jeu doivent être en mesure de produire une défense sur les opérations électorales mises en cause. Le caractère plurinominal du mandat ne justifie pas à lui seul ce type d'exigence procédurale. Le scrutin de liste prévu par l'article L.5211-6-2, 1^o b) lie le mandat de toutes les personnes élues sur une même liste. Mais bien plus encore, c'est le caractère proportionnel du scrutin qui remet en cause l'ensemble des élus de toutes les listes, car le conseil municipal composant le corps électoral de cette élection particulière ne se scinde pas en plusieurs circonscriptions. La répartition des sièges s'opère alors au cours d'une seule et même opération. Les opérations électorales se trouvent donc remises en cause dans leur ensemble si bien que chaque élu doit pouvoir produire des observations sur les conditions d'obtention de son mandat.

Le tribunal administratif disposant d'un délai de 2 mois pour juger l'affaire (R.120 du Code électoral), le Conseil d'État a jugé l'affaire au fond dans l'intérêt d'une bonne justice (cons. 5).

Le Conseil d'État va cependant appliquer exactement les mêmes raisonnements que le tribunal administratif et arriver aux mêmes conclusions en étoffant les bases légales utilisées par les juges du fond.

En ce qui concerne la question de l'irrecevabilité

Le tribunal administratif considère que l'obligation de joindre une copie de la décision administrative attaquée (R. 412-1 du Code de justice administrative) « *ne peut être opposée à une requête dirigée contre des opérations électorales* » (cons. 2). L'irrecevabilité soulevée par M. Ab.

contre la requête de M. Md. ne peut donc pas jouer à partir du moment où est contesté le procès-verbal proclamant le résultat des élections qui se sont tenues sans sa liste.

Autrement dit, les individus dont la candidature n'a pas été enregistrée n'ont pas à attaquer ce refus, mais simplement à contester le résultat du scrutin dont ils ont été écartés.

Cela peut se comprendre au regard des délais très courts prévus par l'article R. 119 du Code électoral pour protester contre ces opérations électorales (5jours). Ces derniers ne sont pas suffisamment longs pour obtenir de la mairie la transmission du Procès-verbal.

Cette logique du juge des élections peut se comprendre à partir du moment où la procédure de votation implique des candidats qui ne sont pas forcément au courant de toutes les décisions de la commune. Cependant, dans notre contentieux très particulier, les conseillers communautaires sont élus par les membres du conseil municipal. De plus, l'article L. 273-5 du code électoral précise que nul ne peut être conseiller communautaire sans appartenir au conseil municipal⁷⁴¹. Cela signifie que tous les candidats sont forcément des conseillers municipaux et donc sont forcément au courant de toutes les décisions de la collectivité. Ces derniers étaient donc tout à fait en mesure de produire la bonne décision administrative. Le tribunal administratif a choisi de ne pas tenir compte de cette spécificité électorale et a appliqué la même protection qu'il accorde à l'ensemble des requérants en droit électoral.

Le Conseil d'État va procéder à une argumentation similaire, aux conclusions identiques, mais avec beaucoup plus de précisions. Au lieu de se fonder sur l'article R. 412-1 du Code de justice administrative, il se fonde sur la combinaison de l'article R. 773-1 du même code et R. 119 du code électoral. Le premier précise que la procédure du contentieux administratif se trouve modifiée par les règles spécifiques du Code électoral et des lois particulières touchant aux élections, le second quant à lui décrit la procédure de recours contre les élections.

Le Conseil en déduit qu'en l'absence d'exigence de copie de l'acte administratif dans la procédure spéciale électorale, une telle obligation

⁷⁴¹ B. MALIGNER, « Élection et désignation des conseillers communautaires », *AJDA*, 2014, p. 270 : « le régime juridique du mandat de conseiller communautaire est caractérisé par le lien presque total et absolu avec le mandat de conseiller municipal consacré expressément et très significativement par le I du nouvel article L. 273-5 du code électoral selon lequel : "Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal ou conseiller d'arrondissement" ».

n'existe pas dans notre contentieux (cons. 6 et 7). Autrement dit, le juge suprême de l'ordre administratif considère qu'en matière de contentieux électoral l'article R. 773-1 du code de justice administrative n'opère pas une simple obligation de complétude entre les prescriptions procédurales administratives et électorales, mais bien un régime procédural spécifique. Celui-ci se contente donc d'adopter un raisonnement faisant primer la règle spéciale sur la règle générale. Pourtant étant donnée la formulation de l'article précité, c'est la première hypothèse qui apparaissait la plus cohérente. Il s'agit probablement là d'une interprétation destinée à renforcer la bienveillance du juge des élections en ce qui concerne les recours dirigés contre des opérations électorales.

En ce qui concerne enfin la question de l'heure limite de dépôt d'une candidature

Le tribunal administratif se fonde sur l'unique procédure d'élection dérogatoire (article L.5211-6-2, 1^o b) pour constater qu'aucune formalité d'enregistrement des candidatures n'est prévue et que rien ne confère au maire le pouvoir de fixer une heure limite de dépôt des candidatures au-delà de laquelle il ne serait plus possible de participer au scrutin (cons.4).

La deuxième liste de M. Md. satisfaisant à l'obligation de parité, le tribunal administratif considère qu'elle était « *régulièrement constituée* » et que, présentée avant les opérations de vote, celle-ci était donc présentée en « *temps utile* ». L'absence de prise en compte de cette liste dans les opérations électorales a alors empêché le corps électoral (le conseil municipal en l'espèce) « *d'exercer librement ses droits* » (cons.5). L'absence de tous les candidats réguliers à l'élection a donc faussé la sincérité de l'expression des électeurs. C'est à ce titre que le tribunal prononce l'annulation des opérations électorales.

Le Conseil d'État, là encore, ne va pas s'éloigner des conclusions du tribunal administratif. Simplement, il détaille plus spécifiquement les articles (L.5211-6-2, puis L. 2122-8 et enfin L.5211-2 du CGCT) qui, selon lui, encadrent l'élection particulière des conseillers communautaires en absence de couplage avec le renouvellement intégral des conseillers municipaux. À défaut d'obligation ou de procédure d'enregistrement, « *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 (communautaires), de mettre les membres du conseil municipal (puisqu'il ne peut y avoir qu'eux L. 273-5 du code électoral précité) à même de présenter leur candidature avant qu'il ne soit procédé aux opérations de vote* » (cons. 8).

Le Conseil constate alors à son tour la régularité de la liste de M. Md. et l'incohérence de l'irrégularité de sa candidature ne tenant qu'au dépassement d'une heure fixée par le maire. Or, si le conseil municipal vote, sous la direction du maire (le président de séance) celui-ci est tout à fait à même de présenter à tous les membres du Conseil municipal l'ensemble des listes régulièrement constituées.

Sous-entendu, étant donné qu'il s'agit d'une élection entre eux et pour élire certains d'entre eux, aucun horaire particulier ne peut faire obstacle à leur candidature étant donné qu'ils sont en permanence associés à l'intégralité de l'opération électorale. Le Conseil d'État aurait pu préciser que dès lors qu'aucun corps électoral n'est à convoquer, et qu'il s'agit, en quelque sorte d'une élection qui ne doit pas mobiliser beaucoup d'électeurs. Il n'y a donc personne à prévenir par voie d'affichage ou de déclaration publique puisque tous les acteurs concernés siègent en permanence au conseil municipal, seul composant du corps électoral de cette élection.

Le maire ayant refusé une telle candidature a empêché les membres du conseil de se prononcer sur celle-ci et a porté une atteinte à l'éligibilité de M. Md. et de ses colistiers (cons. 9). Si la formulation diffère, la conclusion est la même : les opérations électorales du 19 janvier 2016 sont annulées.

Un développement de la décision du Conseil d'État vient questionner cette solution. Au tout début de sa décision, la juridiction précise par un renvoi en cascade d'articles (L. 5211-2 et L. 2122-13 du Code général des collectivités territoriales puis L. 248 du Code électoral) qu'en l'absence de précisions contraires, les recours contre les opérations électorales communautaires obéissent aux mêmes exigences que celles pour les élections municipales (cons. 1). Si ce raisonnement explique l'extension de la protection des requérants en contentieux électoral analysée en amont, elle montre également par extension que le Conseil d'État aurait pu mener une analyse identique en ce qui concerne la procédure d'enregistrement des candidatures et conclure ainsi à l'applicabilité de l'article L. 267 du code électoral. Applicabilité d'autant plus attendue que le titre dans lequel se trouve cette disposition concerne non seulement les communes, mais également les EPCI. Cet article prévoit l'existence d'une heure limite de dépôt (« *Les déclarations de candidatures doivent être déposées au plus tard : pour le premier tour, le troisième jeudi qui précède le jour du scrutin, à dix-huit heures [...]* »).

Le Conseil d'État a alors une fois de plus préféré interpréter la procédure d'élection palliative comme une procédure spéciale dérogeant

au régime électif général qui aurait entraîné l'application de l'article L. 267. Les règles électorales ne viennent donc pas compléter, mais spécifier le régime contentieux des opérations électorales, et plus encore, au sein de ces opérations, certaines procédures viennent elles-mêmes déroger au droit commun de l'élection en cause.