



HAL
open science

Commentaire de l'arrêt n° 21DA02559 du 18 janvier 2022 de la cour administrative d'appel de Douai

Francois Abouadaou

► To cite this version:

Francois Abouadaou. Commentaire de l'arrêt n° 21DA02559 du 18 janvier 2022 de la cour administrative d'appel de Douai. La lettre de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen, 2022, La lettre de la cour administrative d'appel de Douai et des tribunaux administratifs d'Amiens, Lille et Rouen, 35, pp.40-42. hal-04056884

HAL Id: hal-04056884

<https://hal.univ-lille.fr/hal-04056884>

Submitted on 4 May 2023

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.



Commentaires et Conclusions

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Commentaire de l'arrêt n° 21DA02559 du 18 janvier 2022
de la cour administrative d'appel de Douai

Par M. François ABOUADAOU,
Doctorant contractuel à l'Université de Lille,
EA n° 4487 – Centre Droits et Perspectives du Droit
Equipe de recherches en droit public

Commune – Démission d'office d'un conseiller municipal

Avec la suspension et la révocation du maire et de ses adjoints (L. 2122-16 CGCT), la démission d'office des conseillers municipaux est l'une des expressions les plus évidentes du pouvoir disciplinaire dont dispose l'Etat sur les élus locaux. Cette procédure a été instituée par la loi du 7 juin 1873, à la suite de la Commune de Paris, afin de sanctionner les élus locaux, qui se refusaient à siéger dans certaines commissions, notamment celles chargées de dresser la liste annuelle des jurys criminels (G. Guillaume, conclusions sur CE, Ass, 17 janvier 1969, n° 76634, *Maire de la commune de Saint-Laurent-l'abbaye*, rec. p.25, *AJDA*, 1969, p.101). Désormais, les articles L. 2121-5 et R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales régissent la démission d'office en confiant au maire, agissant au nom de l'Etat, le soin d'initier une telle procédure en saisissant, en première instance, le tribunal administratif.

Cette procédure est déclenchée lorsqu'un élu local refuse d'exercer des missions qui lui sont dévolues par la loi. Elle se distingue donc de la procédure de démission d'office édictée par le préfet en cas d'inéligibilité de l'élu en raison de la commission d'infractions pénales (L. 236 du code électoral).

Dans les faits de la décision commentée, le maire de la commune de Thilliers-en-Vexin a initié cette procédure disciplinaire à l'égard de trois conseillers municipaux ayant refusé de tenir une permanence du bureau de vote pour les élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021.

Plus précisément, un premier courriel du 12 mai 2021 adressé par le secrétaire de la mairie de la commune rappelait aux conseillers municipaux leurs obligations de tenir une permanence du bureau de vote dans le cadre de ces élections en qualité d'assesseur. Un second courriel, envoyé le 18 mai 2021, demandait aux conseillers municipaux absents lors de ces journées électorales de transmettre, à la demande de la préfecture, un justificatif motivant leur absence. Enfin, un nouveau courriel du 26 mai 2021 renouvelait cette demande de production de justificatif.

Un premier conseiller municipal a indiqué par courriel, dès le 12 mai 2021, qu'il ne serait pas disponible pour les deux échéances électorales. Il n'a pas fourni de justificatif malgré les courriels postérieurs en demandant la production.

Un deuxième conseiller municipal a également indiqué par courriel, dès le 12 mai 2021, qu'il ne serait pas disponible le 27 juin mais le serait le 20 juin. Il adressa néanmoins un second courriel le 14 juin 2021 afin d'indiquer qu'il ne serait finalement pas non plus disponible lors du premier tour du scrutin.

Enfin, un troisième conseiller municipal n'a, quant à lui, adressé aucune réponse aux différents courriels de la mairie et ne s'est pas rendu aux permanences auxquelles il avait été inscrit lors des deux tours des élections.

Tirant les conséquences de ce refus, le maire a tout d'abord informé le préfet le 15 juin 2021 du refus exprimé sans motif de tenir le bureau de vote par les deux premiers conseillers municipaux.

Postérieurement aux scrutins, le 30 juin 2021, le maire a informé le préfet que les trois conseillers municipaux ne s'étaient pas présentés pour la tenue du bureau de vote, sans excuse et sans motif valable. En conséquence, le maire a saisi le tribunal administratif de Rouen le 12 juillet 2021. La juridiction de première instance n'ayant pas statué dans le délai réglementaire d'un mois prévu à l'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales, l'intéressé a alors saisi la Cour administrative d'appel de Douai.

La décision prononcée par la Cour administrative d'appel de Douai est l'occasion d'évoquer brièvement, à titre liminaire, les caractères de cette procédure disciplinaire puis d'évoquer, en l'espèce, la question centrale de la recevabilité d'une telle demande de démission d'office avant de conclure par quelques remarques sur les éléments constitutifs du refus.

La procédure de démission d'office revêt certaines spécificités. En effet, contrairement à la procédure d'autorisation de plaider (L. 2132-5 à L. 2132-7 CGCT), cette procédure a le caractère d'une procédure juridictionnelle et non celle d'une procédure administrative (G. Guillaume, *op. cit.*, p.102). Plus précisément, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que la procédure en cause relevait du contentieux de pleine juridiction et non du contentieux des élections municipales. Ceci justifiant - au-delà des dispositions textuelles - la compétence d'appel de la cour administrative d'appel et non celle du Conseil d'Etat (CE, 30 novembre 1992, n° 139873, *Maire de Rouvres-la-Chétive*, T. p.797).

Dans le cas présent, les spécificités se retrouvent également sur le rôle de la Cour qui n'intervient pas comme juge d'appel mais bien comme juge de première instance en raison du dessaisissement du tribunal administratif. Ceci explique également les raisons pour lesquelles le maire est compétent pour saisir la cour administrative d'appel alors même qu'il agit au nom de l'Etat. Normalement dans ce cas, seul le ministre compétent peut en principe représenter l'Etat lors d'une instance devant le Conseil d'Etat et les cours administratives d'appel (respectivement art. R. 432-4 et R. 811-10 du CJA ; v. également CE, 26 novembre 2012, n° 349510, *Ministre de l'Intérieur c/ Mme Bastide-Tavernier*, T. p.605). Dans ce cadre, le maire n'a pas non plus besoin de disposer d'une délibération du conseil municipal l'autorisant à agir (CE, 30 juin 1986, n° 69262, *Maire de Saint-Paul de la Réunion*).

Au-delà de ces spécificités procédurales, la question de droit centrale ici concernait le point de départ du délai pour saisir le tribunal administratif en vue de la démission d'office d'un conseiller municipal. L'article R. 2121-5 du code général des collectivités territoriales précise que le maire doit saisir le tribunal administratif dans un délai d'un mois suivant le refus de l'élu d'accomplir une mission dévolue par la loi. La Cour est amenée ici à déterminer le moment de constitution du refus déclenchant ce délai de saisine.

Des dispositions sus-évoquées, la Cour considère que la seule expression d'un refus d'exercer une mission dévolue par la loi, en l'espèce indiquer par courriel ne pas pouvoir assurer le poste d'assesseur du bureau de vote, suffit à faire courir le délai de saisine du tribunal administratif. La concrétisation matérielle de ce refus - comme ici en ne se présentant pas au bureau de vote - n'est pas requise. Une pareille appréciation place alors le maire dans une situation appelant une vigilance particulière puisqu'il ne doit pas attendre que l'élu ne se présente pas le jour de l'élection pour initier la procédure de démission d'office.

Se fondant sur cette interprétation, la Cour administrative d'appel estime que la requête tendant à faire déclarer démissionnaire d'office le premier des trois conseillers municipaux était tardive. En effet, pour la Cour, celui-ci ayant exprimé son refus dès le 12 mai 2021, le maire ne peut plus demander la démission d'office de l'élu lorsqu'il saisit la juridiction administrative le 12 juillet 2021.

A noter également, que la Cour n'a pas eu l'occasion ici de statuer sur le fait de savoir si l'information faite au préfet de ce refus d'exercice d'une mission dévolue par la loi était de nature à reporter ou à suspendre le délai de saisine du tribunal administratif. Il ne semblerait pas y avoir de difficulté particulière à répondre par la négative dès lors que ce cas n'est prévu ni par les textes ni par les jurisprudences. De surcroît, le premier courrier adressé au préfet le 15 juin 2021 était, en tout état de cause, postérieur à l'expiration du délai pour saisir la juridiction administrative.

Un dernier élément dans la présente décision mérite quelques remarques. Il s'agit des éléments constitutifs du refus entraînant la démission d'office. En la matière, la jurisprudence fait une appréciation assez stricte du manquement aux obligations de l'élu. Ainsi, même un refus partiel d'accomplir une fonction peut emporter une démission d'office (CAA Marseille, 27 novembre 2017, n° 17MA03900 ; en l'espèce la conseillère municipale avait refusé d'accomplir sa permanence au bureau de vote de 13h à 14h alors qu'elle était désignée de 10h à 14h et qu'elle avait effectué la première partie de sa permanence).

A contrario, la jurisprudence a retenu une lecture strictement limitée des cas où l'élu doit être regardé comme ayant « *refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois* » (L. 2121-5 CGCT). Ainsi, un conseiller qui remplit de façon insatisfaisante sa mission ne peut se voir opposer la qualification de refus d'exercer sa fonction (CE, 8 juillet 1987, n° 73215, *Commune de Vatilieu c/ Gandaubert*, DA, 1987, n° 480).

Dans la caractérisation de ce refus, il résulte des dispositions de l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales que celui-ci peut résulter soit d'une déclaration expresse adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur soit de l'abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation. Naturellement, la seconde hypothèse fait peser sur l'autorité chargée de la convocation une contrainte plus forte puisqu'elle devra avertir l'élu qu'il s'expose à une démission d'office en maintenant son abstention à remplir sa fonction, faute de quoi la demande sera rejetée (CAA Nantes, 22 décembre 2010, *Maire de la commune de Saint-Quay-Portrieux*, n° 10NT02141).

Ici, la Cour administrative d'appel se fonde uniquement sur le refus tiré d'une déclaration expresse pour prononcer la démission d'office des deux autres conseillers municipaux.