

Elections municipales et recours du préfet contre l'inscription au tableau du conseil municipal d'un conseiller désigné à la suite de démission : qualité de « suivant de liste »

Lire les conclusions de :

Loïc Panighel

Conclusions du rapporteur public

Lire les commentaires de :

Estéban PIAT

Imbroglie sur la définition de la qualité de « suivant de liste »

DÉCISION DE JUSTICE

TA Clermont-Ferrand – N° 2302965 – Préfet du Cantal - Elections au conseil municipal de la commune de Lanobre – 16 février 2024 – C+ [↗](#)

Par décision du 23 mai 2024, n° 492581, le Conseil d'Etat a annulé le jugement du 16 février 2024

INDEX

Mots-clés

Elections municipales, Démission, Vacance de siège, L. 270 du code électoral, Qualité de suivant, Proclamation de suivant de liste

Rubriques

Institutions et collectivités publiques

Résumé Conclusions du rapporteur public Note universitaire

Résumé

- ¹ A la suite de la démission d'une conseillère municipale, placée en douzième position sur la liste majoritaire, a été appelée à siéger au conseil municipal de la commune la quatorzième inscrite sur ladite liste et qui ne présentait donc pas la qualité de suivant de liste au sens de l'article L. 270 du code électoral.
- ² Dès lors que la proclamation de cette désignation n'a fait l'objet d'aucune contestation, le candidat, treizième sur la liste, qui n'avait pas été appelé à siéger, a perdu la qualité de suivant de liste et ne pouvait ainsi plus être désigné ultérieurement en tant que conseiller municipal.
- ³ Par conséquent, il y a lieu pour le juge de l'élection d'annuler cette désignation.
- ⁴ La proclamation du suivant de liste n'étant plus possible, le conseil municipal ayant perdu un tiers de ses membres, impliquant la tenue de nouvelles élections, il n'y a pas lieu de constater la vacance du siège [1].

28-08-05-04-02, Elections et référendum, Règles de procédure contentieuse spéciales 28-08-05 Pouvoirs du juge, Annulation d'une élection, Conséquences de l'annulation

NOTES

[1] cf. CE, 29 janvier 1999, commune de Saint-Philippe et X., [n°s 197371, 197372](#) ;
CE, 13 décembre 1989, *élections municipales de Vaires-sur-Marne*, [n°108265](#)

[Retour au texte](#)

Conclusions du rapporteur public

Loïc Panighel

rapporteur public au tribunal administratif de Clermont-Ferrand

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9483](https://doi.org/10.35562/alyoda.9483)

¹ Le conseil municipal de la commune de Lanobre, de 1386 habitants, a été formé, jusqu'au prochain renouvellement de l'ensemble des membres du conseil municipal lors des dernières élections municipales de 2020. Les quinze sièges de son conseil municipal ont ainsi été pourvus dans les conditions suivantes : la liste conduite par M. M., qui sera ultérieurement élu maire, et dénommée « Lanobre notre priorité » a obtenu douze sièges de conseillers municipaux ; la liste conduite par M. N. « Pour Lanobre agissons ensemble » a quant à elle obtenu les trois sièges restants.

² A la suite de nombreuses démissions de membres du conseil municipal et de la renonciation des candidats inscrits sur la liste d'opposition à exercer ces fonctions, dont la dernière a été reçue en mairie le 1er décembre 2023, M.X. a été appelé à siéger en qualité de conseiller municipal. Son nom figure ainsi comme onzième et dernier conseiller municipal dans le tableau du conseil municipal établi le 21 décembre 2023.

³ Le préfet du Cantal vous demande d'annuler cette désignation, rendue publique dans ce tableau, et de constater la vacance du onzième siège du conseil municipal de Lanobre.

⁴ La désignation d'un nouveau conseiller municipal appelé à remplacer un de ses colistiers en cours de mandat par application de l'article L. 270 du code électoral relève du contentieux électoral (CE, 28 janvier 1994, *Election au conseil municipal de Saint-Tropez*, n° [148595](#)). Vous devez donc faire application des dispositions pertinentes du code électoral en ce qui concerne notamment les formalités et modalités de présentation des protestations électorales.

⁵ Il conviendra tout d'abord de faire droit à la fin de non-recevoir soulevée par le préfet, s'agissant du mémoire en défense présenté par la commune de Lanobre. En effet, en matière de contentieux électoral comme c'est le cas en l'espèce, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne reconnaît pas à la commune la qualité de partie. Vous écarterez donc des débats le mémoire présenté par la commune de Lanobre qui ne justifie pas d'un intérêt propre dans ce contentieux électoral et n'a pas la qualité de partie, ni celle d'intervenant. Voir en ce sens, pour une illustration récente, CE, 24 juillet 2019, *Préfet du Morbihan*, n°[427192](#).

6 En revanche, la deuxième fin de non-recevoir opposée par le préfet, tirée de ce que le mémoire présenté par M. X. l'a été après l'expiration du délai de cinq jours imparti au défendeur en application de l'article R. 119 du code électoral ne saurait être accueillie. En effet, la seule circonstance que le mémoire du défendeur soit produit après ce délai de cinq jours n'oblige pas le tribunal à écarter ce mémoire (voir notamment CE, 5 juin 1996, *Elections municipales du Barp*, n°174000, C)

7 Venons-en au fond de l'affaire.

8 Les dispositions de l'article L.270 du code électoral, applicables aux communes de 1000 habitants et plus, prévoient que le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. Le même texte prévoit qu'en cas de constatation de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats, la juridiction annule l'élection du ou des élus inéligibles et proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de la liste.

9 Il convient de noter que, pour l'application de ces dispositions, l'ordre des noms à retenir est celui figurant sur la liste déposée à la sous-préfecture, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans sa décision CE, *Elections municipales de Moreuil*, 6 mai 1985, n°61635, B).

10 Ces mêmes dispositions prévoient que lorsqu'il n'est plus possible de procéder au remplacement des sièges vacants, il est procédé au renouvellement du conseil municipal dans les trois mois de la dernière vacance, si le conseil municipal a perdu le tiers ou plus de ses membres.

11 Il résulte de l'instruction que M.X. était le treizième de la liste « Lanobre, notre priorité », qui a obtenu douze sièges lors des élections municipales de 2020. Le 10 octobre 2022, Mme S., douzième de cette liste, a démissionné de ses fonctions de conseillère municipale. M. X. aurait dû, dans ces conditions, en sa qualité de premier candidat non élu de la liste, être désigné comme son remplaçant en application de l'article L. 270 du code électoral.

12 Or, il s'avère que c'est la quatorzième de la liste conduite par M. M., Mme F., qui a alors été désignée, le 12 octobre 2022, pour remplacer Mme S.. Nous ne disposons pas d'informations précises sur les conditions qui ont conduit la collectivité à procéder à une telle désignation. En particulier, il n'est pas fait état d'une éventuelle renonciation de M. X. à être désigné membre du conseil municipal à cette date. Il nous semble donc que la désignation du 12 octobre 2022 de Mme V. était irrégulière. Toutefois, il apparaît manifeste que cette désignation n'a pas été contestée en temps utile et, en outre, un autre

élu de la liste « Lanobre, notre priorité », M. E., a ultérieurement démissionné le 18 novembre 2022 et a été remplacé par le quinzième et dernier de la même liste, M. Y..

13

Une cascade de démissions et de refus de désignation au conseil municipal a ensuite eu lieu au cours de l'année 2023. Ces démissions et refus de désignation concernent en particulier tous les élus et les candidats de la liste d'opposition « Pour Lanobre agissons ensemble ». Si bien qu'il a été constaté, au cours du dernier trimestre 2023 que le conseil municipal avait perdu le tiers de ses membres et que seul le recours à la désignation de M. X. comme conseiller municipal permettait de pallier à la dernière vacance, sans devoir procéder au renouvellement du conseil, comme le prescrit l'article L. 270 du code électoral [1].

14

Il convient à cet égard de souligner que M. X. n'a été désigné qu'à la suite de la démission d'élus de la liste d'opposition et des refus de candidats de la même liste d'être désignés membres du conseil municipal, ce qui a eu pour effet de diminuer d'un tiers l'effectif de l'assemblée délibérante, et non lors des démissions survenues en août et septembre 2023 de deux élus municipaux colistiers, à savoir Mme F. et M.V..

15

Quels que soient les motifs qui ont conduit à ne pas désigner M. X. pour le remplacement de Mme S., force est de constater que ce dernier ne pouvait légalement être désigné comme conseiller municipal puisqu'il ne peut pas être regardé comme ayant la qualité de candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu au sens de l'article L. 270 du code électoral. C'est M. Y., quinzième de la liste, qui avait, en dernier lieu, cette qualité, et sa désignation comme conseiller municipal en novembre 2022 a, selon nous, fermé les portes à toute possibilité de remplacement d'un siège vacant d'un élu de la liste « Lanobre, notre priorité ». Juger le contraire, comme vous invite à le faire M. X. et la commune, reviendrait à admettre le principe d'une réserve de remplaçant, ce qui n'est absolument pas prévu par le texte. D'autre part, juger que M. X., qui n'a pas été désigné lorsqu'il devait l'être, pouvait l'être ultérieurement, dans les circonstances que nous venons de rappeler, reviendrait nécessairement à contrevenir aux dispositions de l'article L. 270 du code électoral qui ne souffrent d'aucune ambiguïté sur la détermination du candidat d'une liste pouvant être désigné membre du conseil municipal en cas de vacance d'un siège.

16

Nous vous proposons donc de juger que M. X. n'avait pas la qualité de candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu au sens et pour l'application de l'article L. 270 du code électoral et d'accueillir les conclusions du déféré tendant à l'annulation de sa désignation en qualité de conseiller municipal.

17

En revanche, il nous semble qu'il n'y aura pas lieu de faire droit à la demande du préfet tendant à ce que le tribunal constate la vacance du onzième siège puisque vous ne pouvez opérer ces constats que dans l'hypothèse où le renouvellement du conseil municipal n'est pas prescrit. (voir en ce sens CE, 13 décembre 1989, *Elections municipales de Vaires-sur-Marne*, n° 108265, A, et les conclusions de M. Salat- Baroux, commissaire du gouvernement, dans CE, 29 janvier 1999, n° 197371). Or, en l'espèce, il est constant que le conseil municipal de la commune de Lanobre a perdu le tiers de ses membres, de sorte qu'il doit être procédé à son renouvellement dans les trois mois de la dernière vacance en vertu de l'article L. 270 du code électoral.

18

Par ces motifs, nous concluons à l'annulation de la désignation de M. X. en qualité de conseiller municipal de la commune de Lanobre.

NOTES

[1] Cf courrier du maire de Lanobre adressé à la préfète de région le 1er décembre 2023 (pièce jointe n°10 au déféré, page 48 du dossier PDF [Retour au texte](#))

Note universitaire

Imbroglia sur la définition de la qualité de « suivant de liste »

Estéban PIAT

Doctorant contractuel, Université Jean Moulin Lyon 3, EDPL

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.9696](https://doi.org/10.35562/alyoda.9696)

- ¹ Un candidat à une élection municipale non appelé à siéger au moment opportun peut-il l'être ultérieurement ? Telle est la problématique soulevée par le Préfet du Cantal.
- ² A la suite de la démission de Mme B., conseillère municipale de la majorité, le 10 octobre 2022, Mme V., quatorzième sur la liste majoritaire, a été appelée à siéger au conseil municipal. Or, l'[article L. 270 du code électoral](#) dispose que « *Le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit* ». La liste « Lanobre, notre priorité » disposait de douze élus, le candidat venant immédiatement après le dernier élu était M. R., le treizième. Aussi, il aurait dû, en sa qualité de premier candidat non élu de la liste, être désigné comme le remplaçant de Mme B. en application dudit article. Il n'avait, par ailleurs, pas exprimé sa volonté de renoncer à son mandat. L'élection de Mme V. était, par conséquent, illégale mais il ne s'agit pas de la décision contestée en l'espèce.
- ³ Par la suite, un second conseiller de la majorité démissionnaire a été remplacé par M. J., quinzième et dernier de la liste majoritaire « Lanobre, notre priorité ». Les démissions se sont succédé au sein du conseil municipal de la commune de Lanobre. Puis, les trois conseillers d'opposition ainsi que l'ensemble des personnes présentes sur leur liste ont renoncé à leur mandat [1] laissant trois sièges vacants supplémentaires.
- ⁴ *In fine*, seul le recours à M. R. comme remplaçant permettait alors d'éviter d'atteindre le seuil du tiers des sièges vacants provoquant la tenue de nouvelles élections [2]. M. R., treizième sur la liste « Lanobre, notre priorité » a, par conséquent, été appelé à siéger au conseil municipal par le maire. Il s'agit de la décision déférée par le préfet du Cantal au juge administratif clermontois.
- ⁵ Le tribunal administratif a adopté, dans sa décision, une lecture littérale de l'[article L. 270 du code électoral](#) : le remplaçant est la personne placée « *immédiatement après le dernier élu* » sur la liste dont le siège devient vacant. Or, M. R. était treizième et le dernier à

avoir été élu était le quinzième. Il a donc « *perdu la qualité de candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu [...]* et ne pouvait ainsi plus être appelé à siéger en tant que conseiller municipal ». La désignation du quinzième sur la liste « *comme conseiller municipal en novembre 2022 a fermé les portes à toute possibilité de remplacement d'un siège vacant d'un élu de la liste « Lanobre, notre priorité »* » juge le rapporteur public. Il considère que valider l'élection de M. R. « *reviendrait à admettre le principe d'une réserve de remplaçant* », c'est-à-dire qu'il serait possible d'écarter certains noms pour pouvoir les mobiliser ultérieurement en cas de besoin. En quelque sorte, le rapporteur public considère que cela ouvrirait la porte à une désignation des élus sur choix du Maire et non selon l'ordre déposé en préfecture. Or, la jurisprudence du Conseil d'État exige que l'ordre des noms soit celui déposé en préfecture lors de la candidature [3]. En validant l'élection de M. R., la décision n'aurait pas eu pour effet de laisser ouverte la voie à la constitution d'une réserve de remplaçant. Le respect de l'ordre de la liste demeurerait une obligation, le juge administratif pouvant être saisi en cas de violation par une personne ayant intérêt à agir ou par le Préfet. Là ne semble pas être la question. Il s'agissait, plutôt, de prendre acte de la non-contestation de la désignation irrégulière qui avait empêché M. R. de siéger au conseil municipal et d'en tirer des conséquences pratiques. La volonté du maire de ne pas appeler M. R. en violation de la loi mais aussi de la logique du système électoral municipal aurait pu conduire le tribunal à assouplir sa lecture pour respecter le droit légitime de M. R. à siéger au conseil municipal puisqu'il figurait sur la liste en position devenue éligible. Toutefois, selon le rapporteur public, juger que M. R. pouvait être désigné ultérieurement contrevenait à l'art. L. 270. Il aurait, pourtant, pu considérer qu'il s'agissait d'une régularisation de la situation comme nous le verrons plus loin. Le juge administratif a préféré appliquer très strictement la disposition législative. Ce faisant, il a admis qu'une personne puisse être écartée définitivement du conseil municipal en l'absence de recours dans les délais contre la désignation irrégulière.

⁶ Saisi en appel, le Conseil d'Etat s'est prononcé rapidement puisque le litige en question relevait du contentieux électoral [4]. Dans un arrêt du 23 mai 2024, il a annulé le jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand. Considérant que le sens de la décision de première instance était contestable dans sa finalité, mais qu'il lui était difficile d'invoquer des principes nouveaux permettant d'écarter la lecture littérale de l'article L. 270, les juges du Palais Royal ont développé un curieux argumentaire. Le Conseil d'État affirme que « *lorsque le premier candidat non élu d'une liste n'a pas été appelé à remplacer un conseiller municipal de la même liste dont le siège est devenu vacant, [...] il continue néanmoins d'être regardé comme celui venant immédiatement après le dernier élu de cette liste* ^[5]. ».

7 Ainsi, bien qu'illégale, la désignation d'un membre d'une liste n'emporte pas la perte de la qualité de « *suivant de liste* » des personnes non-élues présentes avant lui sur la liste en question. On pourrait penser qu'il considère que « *le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu* » peut être une personne placée avant le dernier élu, ce qui serait incongru. Il semble, toutefois, plus logique d'affirmer que le Conseil d'Etat a interprété la notion de « *dernier élu* » comme étant la dernière personne élue lors des élections initiales et non comme le dernier candidat entré au conseil municipal à la suite d'une vacance. Il s'agit d'une interprétation quelque peu étonnante qui traduit une volonté de confirmer l'élection de M. R. afin de limiter les effets d'une décision illégale antérieure et non contestée. Et ce, d'autant plus, qu'il s'agit d'une matière sensible : le contentieux électoral. La légitimité démocratique de l'élu injustement écarté impose que celui-ci puisse être désigné et qu'il puisse voir sa situation régularisée. « *Par suite, il doit, en cette qualité, être appelé à remplacer tout conseiller municipal de la liste dont le siège deviendrait vacant* » affirment les juges. Ainsi, un candidat en situation d'incompatibilité pourrait être appelé ultérieurement lorsque l'incompatibilité aura cessé et qu'un siège sera devenu vacant. Ce faisant, le Conseil d'Etat tort la disposition législative et sa propre jurisprudence selon laquelle le « *siège est normalement pourvu par la désignation du candidat venant immédiatement après le dernier élu de la liste qui doit disposer de ce siège* » [6].

8 Cependant, il apparaît que tant le tribunal administratif que le Conseil d'Etat auraient pu adopter une position, certes, plus osée, mais surtout plus logique permettant de ne pas tordre l'interprétation habituelle de l'[article L. 270 du code électoral](#). En effet, comme le rappelaient les services du ministère de l'Intérieur, dans une réponse à une question écrite [7], la jurisprudence du Conseil d'Etat [8] prévoit que la cessation définitive du mandat d'un conseiller municipal a pour effet immédiat de conférer la qualité de conseiller municipal au suivant de liste sans qu'il soit nécessaire de procéder à son installation ou qu'il accepte sa prise de fonction. Le mandat du suivant de liste débute dès réception par le maire de la démission du conseiller ou, plus généralement, de la vacance du siège. Seul un renoncement express empêche le transfert automatique du mandat. Il en va de même à propos des conseillers départementaux et régionaux : la vacance du siège a pour effet immédiat de conférer au remplaçant élu à cet effet le mandat en question. Le mandat de l'élu remplaçant débute donc dès la vacance du siège sans qu'il soit besoin de réaliser des formalités administratives ou protocolaires. Ainsi, la démission de Mme B. le 10 octobre 2022 a eu pour effet immédiat de conférer à M. R. la qualité de conseiller municipal. Le Conseil d'Etat aurait pu faire usage de cette jurisprudence en considérant que M. R. était déjà conseiller municipal et que les désignations officielles

ultérieures étaient irrégulières. En allant dans ce sens, les juges auraient fait une application justifiée de la jurisprudence *Élections de Courcelles-lès-Lens* tout en ne déformant pas le sens de l'article L. 270. Il est vrai, néanmoins, que les conséquences pratiques d'une telle décision auraient été lourdes pour la commune de Lanobre.

NOTES

[1] Voir les conclusions du rapporteur public. [Retour au texte](#)

[2] Art. L. 270, code électoral [Retour au texte](#)

[3] CE, 6 mai 1985, n°[61635](#), *Elections municipales de Moreuil*, T. Lebon [Retour au texte](#)

[4] CE, 28 janvier 1994, n°[148595](#), *Election au conseil municipal de Saint-Tropez*, Lebon [Retour au texte](#)

[5] CE, 5ème - 6ème chambres réunies, 23 mai 2024, n°[492581](#), *Election au conseil municipal de la commune de Lanobre*, T. Lebon [Retour au texte](#)

[6] CE, 13 décembre 1989, 9 / 7 SSR, n°[108265](#), *Elections municipales de Vaires-sur-Marne*, Lebon [Retour au texte](#)

[7] Sénat, Question écrite n°[05289](#) du 16 février 2023 de M. MASSON Jean Louis et réponse du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer publiée au *JO Sénat* du 30/03/2023, page 2224. [Retour au texte](#)

[8] CE, 28 décembre 2001, n°[235438](#), *Élections de Courcelles-lès-Lens*, T. Lebon [Retour au texte](#)