

Absence des élus pour la tenue des bureaux de vote : comment fonctionne exactement la démission d'office ?

« Tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif. Le membre ainsi démissionnaire ne peut être réélu avant le délai d'un an » (art. L 2121-5 du CGCT).

La démission d'office ne peut être prononcée **qu'à la double condition qu'un refus de remplir une fonction dévolue par les lois soit établi et que ce refus ne puisse être justifié par une excuse valable.**

Il résulte des termes exprès de l'article L. 2121-5, alinéa 2, que le refus de remplir la fonction en cause ne peut être considéré comme acquis que lorsqu'il y a :

- Soit : une **déclaration expresse de refus** d'assumer la fonction adressée par le conseiller intéressé à l'autorité compétente pour lui enjoindre d'assumer cette fonction, ou même déclaration rendue publique par ce conseiller
- Soit : une **abstention persistante** de remplir la fonction **après avertissement** de l'autorité compétente. (TA Amiens, 18 juillet 2002, commune de Léglantier, n° 021245).

Cette condition de la déclaration expresse ou de l'abstention persistante est constamment rappelée par les juges administratifs (TA Amiens 18 juill. 2002, Commune de Léglantier c/ Jérôme Pédiac, précité. - TA Nancy 30 juill. 2002, Maire de Laveline-devant-Bruyères, préc.) : si les fonctions d'assesseur au bureau de vote confiées en tant que de besoin aux conseillers municipaux en vertu de l'article 44 du Code électoral sont au nombre des fonctions dévolues par les lois à ces élus au sens l'art. L. 2121-5, « il ne résulte pas de l'instruction que P. ait fait connaître par une déclaration expresse ou rendue publique son intention de ne pas assumer cette tâche lors des élections du 16 juin 2002, ni qu'il se soit abstenu de l'assumer après que le maire de la commune lui ait adressé un avertissement ».

✓ La déclaration expresse de refus :

La déclaration expresse de refus doit :

- **soit avoir été adressée « à qui de droit » :**

Ex : lorsqu'un conseiller municipal a refusé par écrit de présider un bureau de vote, quelle que soit la tranche horaire, il a « ainsi expressément déclaré qu'il refusait d'exercer une des fonctions dévolues par la

loi aux conseillers municipaux » et encourait donc la perte de son mandat. (CE 21 oct. 1992, Alexandre et autres)

Par la personne « à qui de droit », il faut entendre l'autorité compétente pour demander au conseiller concerné de remplir la fonction concernée. Cette autorité sera normalement, le plus souvent, le maire lui-même. Mais ce peut être également, le cas échéant, le préfet ou le sous-préfet.

- **soit avoir été « rendue publique » par son auteur (art. L. 2121-5, al. 2) :**

Par « rendue publique », il faut entendre que la déclaration expresse de refus a fait l'objet d'un mode publication tel que cette déclaration ait été effectivement portée à la connaissance de la population de la commune, ou au moins d'une large part de cette population.

Ex : il y a déclaration publique lorsque des conseillers municipaux distribuent un tract annonçant leur refus de tenir des bureaux de vote au second tour d'une élection (TA Amiens 29 avr. 2004, Commune de Béalcourt, AJDA 2004, p. 1612).

Le Conseil d'État a de même jugé qu'il n'y avait pas refus de remplir une fonction dévolue par les lois dans les circonstances suivantes : un maire adresse aux membres du conseil municipal une lettre par laquelle il leur demande d'accepter la présidence d'un bureau de vote lors des élections à l'assemblée des communautés européenne, cette lettre étant accompagnée d'un imprimé, sur papier à en-tête de la mairie et rédigé par les services municipaux, par lequel les conseillers pouvaient faire savoir au maire qu'il ne leur serait pas possible d'assurer cette présidence et demander à être remplacé par un autre conseiller municipal ; en se bornant à signer cet imprimé, un conseiller n'a pas exprimé son refus de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois dans des conditions justifiant que soit prononcée sa démission d'office (CE 26 juill. 1985, Maire de Saint-Paul-de-la-Réunion c/ Benard, Lebon T. 520 ; Dr. adm. 1985, no 469).

Jugé de même que, alors qu'un maire avait envoyé une lettre aux conseillers municipaux leur demandant d'accepter de présider un bureau de vote, lettre accompagnée d'un coupon-réponse leur permettant d'exprimer leur accord ou leur refus, le conseiller qui s'est borné à ne pas répondre ne peut être considéré comme ayant exprimé un refus exprès : le tribunal administratif ne peut donc pas le déclarer démissionnaire d'office (TA Besançon 11 mai 1994, Maire de Vesoul, JCP 1995. IV. 240).

De même, le maire ayant envoyé une lettre à trois conseillers municipaux leur demandant de lui communiquer leur disponibilité pour la constitution des bureaux de vote, il a été jugé que « si ces conseillers se sont abstenus de répondre à cette lettre, leur refus ne peut être regardé comme un refus de remplir une des fonctions qui leur sont dévolues par la loi, exprimé dans les conditions prévues » par l'art. L. 2121-5 du CGCT (TA Amiens 6 mai 2004, Commune de Le Hamel, AJDA 2004, p. 1612).

✓ **L'abstention persistante après avertissement**

Le refus de remplir la fonction peut également résulter d'une abstention du conseiller « persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation » (art. L. 2121-5, al. 2).

Dans l'hypothèse d'une « déclaration expresse de refus », la règle générale est que le maire peut saisir le tribunal administratif sans être tenu de justifier d'avoir adressé un avertissement.

Dans cette seconde hypothèse de « l'abstention persistante après avertissement », un **avertissement doit être adressé au conseiller concerné qui s'abstient de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues, en vue d'obtenir qu'il remplisse cette mission.**

Ceci implique donc que **l'avertissement soit adressé à un moment où il serait encore possible que le conseiller concerné puisse remplir effectivement la fonction en cause.**

Il s'agit donc d'un avertissement d'incitation, et non pas d'un avertissement qui serait adressé au conseiller, comme une sanction, alors qu'il n'est plus possible qu'il remplisse la fonction. - TA Rouen 25 oct. 1985, Maire de la commune d'Ezy-sur-Eure, Lebon T. 520 (il n'y a pas eu abstention persistante « après l'envoi » d'un avertissement). - TA Strasbourg 15 avr. 1998, Maire de la commune de Maizeray c Levet et Sertier, précité (il y aurait eu abstention persistante si cette abstention avait « persisté après avertissement » de l'autorité chargée de la convocation)-.

En ce cas de refus, pour abstention persistante, il convient, en pratique, que le maire conserve une preuve écrite de l'avertissement exigé. S'il saisit le tribunal administratif, il lui appartiendra en effet de prouver qu'un avertissement a bien été adressé au conseiller concerné.

En l'absence d'avertissement, l'abstention persistante, alors même qu'elle serait établie, ne peut être sanctionnée par la démission d'office.

Donc, s'il n'y a pas eu de déclaration expresse, dans les conditions vues ci-dessus, ni d'abstention persistante après un avertissement, il ne peut pas y avoir de démission d'office.

✓ L'absence d'excuse valable

C'est seulement lorsque le refus a été opposé « sans excuse valable » que la démission d'office peut être prononcée.

Si donc il y a « excuse valable », le refus de remplir une fonction dévolue par les lois ne peut être sanctionné par la démission d'office (L. 2121-5, alinéa 1, du CGCT).

Il appartient dès lors au maire, avant de saisir le tribunal administratif, de s'assurer que le refus du conseiller de remplir une fonction n'est justifié par aucune excuse valable. Au cas de contestation sur l'existence d'une telle excuse, et si le maire a saisi le tribunal administratif, il appartient aux juges administratifs d'apprécier si, en l'espèce, l'excuse invoquée par le conseiller concerné peut ou non être considérée comme une « excuse valable ».

Ainsi, l'excuse n'a pas été considérée comme valable dans un cas où, après avoir refusé de présider un bureau de vote « sans justifier de ce refus par une excuse quelconque », le conseiller concerné a invoqué, devant le tribunal administratif et en appel, des problèmes de santé « liés notamment à une coxarthrose », mais alors que le certificat médical produit « n'établit nullement qu'il était dans l'impossibilité d'assumer ses fonctions lors des scrutins en cause » ; la cour relève de surcroît que ce conseiller assurait en fait une « permanence » dans le même bureau de vote pour les mêmes opérations électorales ; enfin, s'il se prévalait d'une lettre du maire selon laquelle les membres du conseil municipal avaient la faculté de se faire

remplacer par une personne extérieure au conseil sous condition d'être inscrite sur les listes électorales de la commune, il est établi que ce conseiller a refusé d'assurer la présidence sans proposer au maire le nom d'une personne susceptible de le suppléer ; en conséquence, la démission d'office est justifiée (CAA Nancy 26 févr. 1998, Régis Nicolas, req. 97NC01661).

Jugé au contraire qu'il y a bien excuse valable dans un cas où, après avoir effectivement assuré la présidence d'un bureau de vote, le 25 mai 1997, pour le 1er tour d'une élection, le conseiller concerné a informé le maire par télécopie, le 26 mai, de son impossibilité d'assurer la présidence d'un bureau de vote le 26 juin en raison de « circonstances personnelles exceptionnelles », et qu'il a produit un certificat médical établi par un rhumatologue le 30 mai, à la suite d'une visite chez ce dernier en date du 26 mai, « lui recommandant, en raison d'une pathologie rachidienne d'éviter la station debout, même peu prolongée, pendant les deux semaines suivantes » ; la validité de cette excuse n'est pas infirmée par le fait d'une présence, momentanée de ce conseiller, de 25 minutes vers 12 heures, dans un bureau de vote, puis après une période de repos non contestée, d'une présence de 1 heure 15 aux opérations de dépouillement dans un autre bureau, et ensuite de sa présence dans les salons de l'hôtel de ville (CAA Paris 1er déc. 1998, Maire de Nogent-sur-Marne, req. 97PA02557).

✓ La procédure de démission

Il appartient au maire de saisir la juridiction administrative lorsqu'un refus de remplir une des fonctions dévolues par les lois a été constaté à la charge d'un conseiller municipal, dans les conditions définies par l'article L. 2121-5 du CGCT.

C'est au maire seul (art. R. 2121-5, al. 2), de sa propre initiative et sans avoir à en référer ni au conseil municipal ni à l'autorité préfectorale, qu'il appartient d'apprécier - tant du point de vue de la légalité que de la simple opportunité - s'il y a lieu de saisir ou non la juridiction administrative, et, dans l'affirmative, d'introduire la procédure devant le tribunal administratif.

Il ne s'agit pas là en effet d'une action intentée au nom de la commune, mais d'une action introduite par le maire en vertu d'un pouvoir qui lui est propre.

Le maire doit agir dans le délai d'un mois de la constatation du refus, à peine de déchéance de la possibilité d'introduire cette action (art. R. 2121-5 al. 2, du CGCT).

Ce délai court du jour où le maire a « eu connaissance » du refus du conseiller municipal de remplir une fonction (TA Clermont- Ferrand, 5 décembre 1989, Commune de Malintrat c/ Mme Troiplis, préc.), soit par une déclaration expresse de refus, soit après avoir constaté la persistance de l'abstention après un avertissement.

La compétence à l'effet de prononcer la démission d'office appartient en premier ressort **au tribunal administratif** (art. L. 2121-5 et R. 2121-5 du CGCT.).

Le tribunal administratif saisi doit statuer dans le délai d'un mois (art. R. 2121-5, al. 2 et 3). S'il n'a pas statué dans le délai d'un mois, le tribunal administratif est dessaisi (voir à titre d'exemples, CE 21 nov. 1986, Maire de Locquénolé et de Lafforest). Informé de ce dessaisissement par le greffier en chef, **le maire peut alors saisir la cour administrative d'appel, dans le délai d'un mois, à peine de forclusion** (art. R. 2121-5, al. 3).

Si les fonctions ont pris fin au moment du dépôt de la demande, le tribunal doit déclarer que la requête est dépourvue d'objet et par suite irrecevable.

Si la fin des fonctions intervient après que le tribunal a été saisi, mais avant qu'il ait statué, il doit déclarer que la requête est devenue sans objet.

Ainsi en est-il lorsque la conseillère concernée a, postérieurement à l'introduction de la demande du maire, démissionné volontairement de ses fonctions, et ceci « alors même que ladite démission n'avait pas pour effet, contrairement à une démission d'office, de faire obstacle à la réélection de l'intéressée avant un délai d'un an » ; même en ce cas, la demande est devenue sans objet (CAA Douai 29 juill. 2004, Maire d'Oroër, req. 01DA00122, AJDA 2004. 2236; Coll. Terr. 2004, no 242, note Jacques Moreau).

Cette solution permet au conseiller, objet d'une demande de démission d'office, qui démissionne volontairement avant le prononcé de cette démission d'office, d'échapper à la règle de la non-réélection avant le délai d'un an fixée par l'article L. 2121-5 du CGCT, alinéa 3.

✓ Les effets de la démission

La démission d'office, qui s'analyse en une révocation, prononcée juridictionnellement dans le cas du refus de remplir une fonction, **fait perdre au conseiller concerné sa qualité de conseiller municipal.**

Le conseiller « démissionnaire » doit donc cesser de siéger au conseil municipal dès notification du jugement définitif le concernant.

La démission d'office crée ainsi une vacance dans l'effectif du conseil municipal.

Le conseiller municipal, dont la démission d'office a été prononcée, ne peut être réélu avant le délai d'un an. Cette disposition de l'alinéa 3 de l'article L. 2121-5 du CGCT est reprise par l'article L. 235 du code électoral.