

CONCLUSIONS

M. Raphaël Farges, rapporteur public

* * *

L'affaire portée devant vous par M. X et les autres protestataires illustre encore une fois que les démissions d'élus au sein des conseillers municipaux sont de plus en plus fréquentes, ce qui donne lieu à des élections partielles, lesquelles soulèvent parfois des questions inédites non traitées par les textes. C'est justement le cas aujourd'hui.

La commune de Pins-Justaret, située dans le département de la Haute-Garonne, dans la périphérie sud de la ville de Toulouse, a vu en 2022 deux de ses adjoints au maire, de sexe masculin, démissionner. Lors de sa séance du 16 mars 2022, le conseil municipal a donc pris acte de la démission de deux de ses adjoints sur les huit et a décidé, par une délibération du même jour, de réduire à six le nombre d'adjoints au maire. Il en a résulté que l'assemblée délibérante comprenait alors quatre adjoints de sexe féminin et deux adjoints de sexe masculin, contre quatre femmes et quatre hommes en début de mandature.

Le 25 avril 2023, un troisième adjoint de sexe masculin, M. E, a démissionné à son tour. Le conseil municipal de la ville de Pins-Justaret s'est réuni le 31 mai suivant. A cette occasion, ce dernier a décidé, d'une part, de fixer par délibération à huit le nombre d'adjoints comme initialement et a procédé, d'autre part, à l'élection des trois adjoints dont les postes étaient désormais à pourvoir. A l'issue du scrutin de liste étonnement commun pour les trois adjoints, ont été élus M. B, en remplacement du dernier adjoint démissionnaire, ainsi que Mme C et M. D, au titre des deux postes d'adjoints nouvellement créés, ce qui porte le nombre d'adjoints de sexe féminin à cinq contre seulement trois adjoints de sexe masculin.

Les protestataires, qui justifient de leur qualité d'éligible au sens de l'article L. 248 du code électoral en tant que conseillers municipaux, contrairement à ce fait valoir la commune en défense, considèrent que cette élection ne respecte pas la règle de la parité entre les adjoints, laquelle s'impose selon eux de manière globale au sein de la municipalité entre les adjoints tout au long du

mandat. Dit autrement, M. X et les autres protestataires estiment que le nombre d'adjoints de sexe féminin doit rester égal au nombre d'adjoints de sexe masculin au sein du conseil dans toutes les circonstances, y compris, comme c'est prévu par les textes, en cas de remplacement d'un adjoint démissionnaire, mais également en cas de création de nouveaux postes d'adjoints en cours de mandat.

A ce stade, un bref rappel des dispositions applicables s'impose. L'objectif à valeur constitutionnelle de parité, énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution, a abouti à une modification de la rédaction de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales. Dans sa version, telle qu'elle est issue de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, l'article précité dispose (nous citons) que : « Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les adjoints sont élus au scrutin de liste à la majorité absolue, sans panachage ni vote préférentiel. **La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe.** / Si, après deux tours de scrutin, aucune liste n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, les candidats de la liste ayant la moyenne d'âge la plus élevée sont élus. / En cas d'élection d'un seul adjoint, celui-ci est élu selon les règles prévues à l'article L. 2122-7. / **Quand il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs adjoints, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder.** Le conseil municipal peut décider qu'ils occuperont, dans l'ordre du tableau, le même rang que les élus qui occupaient précédemment les postes devenus vacants. »

Il faut savoir par ailleurs que le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30% de l'effectif légal du conseil municipal selon les termes de l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales.

Pour vous convaincre de ce que la règle de parité entre les adjoints s'imposerait de manière globale dans toutes les circonstances et tout au long du mandat, les protestataires se prévalent de deux réponses ministérielles des 11 février 2021 et 22 septembre 2022, toutefois, ces éléments, dépourvus de valeur normative, qui rappelons-le ne font pas grief et ne sont pas susceptibles de recours (voir : CE, 2005, Sté Friadent France, n°272618, au Recueil) ne sauraient vous servir de base pour interpréter les dispositions de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, **lesquelles concernent la matière électorale et sont donc d'interprétation stricte.**

Les élections litigieuses mettent en cause deux cas de figure distincts :

1) Dans le premier cas, comme nous avons eu l'occasion de l'évoquer il y a un instant, M. E a démissionné de ses fonctions d'adjoint le 25 avril 2023, il convenait alors de le remplacer afin de pouvoir le sixième poste d'adjoint devenu ainsi vacant. Ici, les choses sont balisées puisqu'il est expressément prévu par le quatrième et dernier alinéa de l'article L. 2122-7-2 que, lorsqu'il y a lieu, en cas de vacance, de désigner un ou plusieurs adjoints, ceux-ci sont choisis parmi les conseillers de même sexe que ceux auxquels ils sont appelés à succéder. Ainsi dans cette hypothèse de vacance, la règle de parité joue, ce qui a été respecté en l'espèce, dès lors que M. B a été désigné comme remplaçant de M. E.

2) L'autre cas pose en revanche davantage de difficultés et c'est sur ce dernier point que devra donc se focaliser votre réflexion. Pour rappel, au début de la mandature, la municipalité de Pins-Justaret disposait de 8 adjoints (quatre femmes et quatre hommes), puis, au cours de l'année 2022, deux adjoints au maire de sexe masculin ont démissionné, mais au lieu de les remplacer selon les règles applicables en cas de vacance, la commune a décidé, comme il lui était loisible de le faire, de réduire à six le nombre d'adjoints. Cependant, à la suite de la troisième démission de M. E, l'assemblée délibérante a choisi, par une délibération du 31 mai dernier, de ramener comme à l'origine le nombre d'adjoints à huit, en créant ainsi deux nouveaux postes en cours de mandature.

Les protestataires vous demandent de faire jurisprudence en considérant que la règle de parité devait ici s'interpréter dans le sens d'une parité globale au sein du conseil et pas seulement au niveau des candidats. Ainsi, dans leur logique, deux hommes auraient dû être désignés dans le cadre de la création de ces deux nouveaux postes d'adjoints, de manière à ce que la municipalité soit composée de quatre adjoints de sexe féminin et de quatre adjoints de sexe masculin.

Vos collègues du fond ont déjà eu à se prononcer sur la question de l'application de la règle de parité dans le cas où le conseil municipal avait eu à procéder à l'élection **d'un seul adjoint sur un poste nouvellement créé**. A cet égard, les tribunaux administratifs de Poitiers, Grenoble et Pau, dans des jugements rendus en 2021, 2022 et 2023, sous les n° 2100427, 2206263 et 2202821, ont jugé que l'assemblée délibérante n'était pas tenue d'appliquer la règle de l'alternance des sexes applicable à l'élection initiale au scrutin de liste des adjoints au maire ou en cas de vacance d'un de ces postes, mais, en revanche, à notre connaissance, aucune des juridictions administratives n'a encore été saisie de l'hypothèse où plusieurs postes d'adjoints nouvellement créés étaient à pouvoir

en cours de mandature.

L'interprétation maximaliste que vous suggère les protestataires, revenant au besoin à rétablir une « parité intégrale » entre les adjoints au sein de la municipalité existante, dépasse largement la lettre du texte. Nous pensons que l'objectif de parité, qui ne saurait contrevenir au principe de libre administration des collectivités territoriales résultant de l'article 72 de la Constitution, doit s'imposer tel qu'il est prévu par la lettre de l'article L. 2122-7-2 du code général des collectivités territoriales, c'est-à-dire qu'en dehors des cas de vacance, lorsque le conseil municipal se trouve dans la situation de devoir désigner plusieurs adjoints du fait de la création de nouveaux postes, cela doit se faire selon la règle de principe définie au premier alinéa, à savoir sur la base d'un scrutin de liste composée alternativement d'un candidat de chaque sexe, sans qu'il y ait lieu de chercher à rétablir ou maintenir la parité entre les différents adjoints composant déjà la municipalité. A notre sens, et selon sa catégorisation issue de la Constitution, la parité reste un objectif, elle ne saurait donc être transformée, à travers une interprétation constructive, en une exigence absolue supplantant l'ensemble des autres principes, surtout lorsqu'aucune disposition n'impose que la parité devrait être maintenue au sein de la municipalité entre les adjoints tout au long de la mandature en cas de création de nouveaux postes d'adjoints.

Signalons que notre position s'inscrit dans la lignée de ce qu'avait pu exposer Mme Sophie Roussel, dans ses conclusions sous l'affaire « Elections des adjoints au maire de Saint-Cloud », jugée par le Conseil d'Etat, le 11 juin 2021, sous le n°448537, s'agissant de la désignation d'adjoints au maire de quartier.

En l'espèce, ont été désignés pour occuper les deux nouveaux postes d'adjoint créés par la commune de Pins-Justaret alternativement une femme et un homme, conformément à ce qu'exigent les textes en matière de parité, c'est pourquoi nous vous suggérons d'écarter le principal grief de la protestation.

Enfin, dans leur mémoire en réplique, M. X et les autres protestataires semblent se prévaloir de ce que l'élection des trois nouveaux adjoints au maire de Pins-Justaret n'aurait pas donné lieu à l'édition d'une délibération formalisée régulièrement publiée. Cependant, à la supposer même établie, cette circonstance ne saurait affecter la régularité du scrutin, pas plus d'ailleurs que sa sincérité, dès lors qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'impose le respect d'une telle

formalité lors de l'élection du maire et de ses adjoints.

PCMNC au rejet de la protestation, de même qu'au rejet des conclusions accessoires présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.