Conseil municipal : la démission d'office des élus

Par deux décisions récentes, le juge administratif vient de redonner des couleurs à la pratique de l'article L.2121-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif à la démission d'office des conseillers municipaux.

Le principe de la démission d'office : le refus d'exercer les fonctions dévolues par les lois

L'article L.2121-5 du CGCT dispose que « 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 ». L'article R.2121-5 du CGCT précise pour sa part que « la démission d'office des membres des conseils municipaux est prononcée par le tribunal administratif » et que « le maire, après refus constaté (…), saisit dans le délai d'un mois, à peine de déchéance, le tribunal administratif ».

Article R2121-5 du CGCT

Dans les cas prévus à l'article L. 2121-5, la démission d'office des membres des conseils municipaux est prononcée par le tribunal administratif.
Le maire, après refus constaté dans les conditions prévues par l'article L. 2121-5 saisit dans le délai d'un mois, à peine de déchéance, le tribunal administratif.
Faute d'avoir statué dans le délai fixé à l'alinéa précédent, le tribunal administratif est dessaisi. Le greffier en chef en informe le maire en lui faisant connaître qu'il a un délai d'un mois, à peine de déchéance, pour saisir la cour administrative d'appel.
Lorsque le tribunal administratif prononce la démission d'un conseiller municipal, le greffier en chef en informe l'intéressé en lui faisant connaître qu'il a un délai d'un mois pour se pourvoir devant la cour administrative d'appel.
La contestation est instruite et jugée sans frais par la cour administrative d'appel dans le délai de trois mois.

Illustration par la jurisprudence, cas n°1 : le refus de participer à un bureau de vote

Parmi les missions dévolues par la loi aux conseillers municipaux, le refus de présider un bureau de vote fait partie des motifs susceptibles de justifier une démission d'office. Mais d'autres missions sont aussi concernées. Ainsi, le fait d'avoir été désigné simple assesseur dans un bureau vote par décision du maire (comme l'y autorise l'article R.44 du Code électoral) figure parmi ces missions.

Dans un arrêt du Conseil d'Etat du 26 novembre 2012 (Ministre de l'Intérieur et autres, n° 349510), une conseillère municipale qui avait été désignée par le maire pour être assesseur dans un bureau de vote lors d'élections régionales ne s'était pas rendue dans le bureau correspondant du fait qu'elle était en congés au moment des deux tours de scrutin. Pour le Conseil d'Etat, un tel refus apparaît de nature à justifier une démission d'office.

De même, dans un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille du 23 novembre 2015 (n°15MA02825 Inédit au recueil Lebon), le juge a estimé que le refus de présider un bureau de vote sans excuse valable justifiait que le tribunal administratif prononce la démission d'office du conseiller concerné.

Illustration par la jurisprudence, cas n°2: absence à la commission d'appel d'offres

Dans un arrêt de la CAA de Douai, 14 décembre 2012 (Commune de Quiévy, n° 12DA01359), le juge a clairement précisé que : « *les fonctions de membres de la commission d'appel d'offres confiées aux conseillers municipaux par le conseil municipal comptent parmi celles qui leur sont dévolues par les lois au sens de l'article L. 2121-5 du code général des collectivités territoriales* »

Un conseiller municipal désigné membre d'une CAO sur la base des principes du code des marchés publics et qui refuse d'y siéger pourrait être démis d'office sur le fondement de l'article L.2121-5 du CGCT.

Des conditions strictes pour que la démission d'office puisse être prononcée

Pour que la démission d'office puisse être prononcée par le juge, il est non seulement impératif que l'élu **refuse d'exercer une fonction qui lui a été dévolue par la loi** mais il est également nécessaire :

- Que le **refus doit être établi de façon certaine** et doit résulter soit d'une déclaration expresse, soit d'une abstention persistante après avertissement de l'autorité chargée de la convocation (TA Amiens, 18 juillet 2002, commune de Léglantier, n° 021245).

- Qu'il n'y ait **pas d'excuse valable** au refus. Est considérée comme une excuse valable : la production d'un arrêt de travail (CAA Versailles, 30 décembre 2004, commune de Romainville, n° 04VE01719). Par contre, n'est pas considérée comme excuse valable : l'excuse fondée sur des charges de famille (CAA Versailles, 30 décembre 2004, commune de Romainville, n° 04VE01723).

- Que le maire **ait adressé à l'intéressé un avertissement** quant au risque de démission d'office encouru s'il ne s'acquitte pas de la fonction en cause.

Ainsi, dans l'affaire jugée par la Cour administrative d'appel de Douai ci-dessus, le conseiller municipal, qui ne siégeait pas dans la CAO où il avait été désigné, n'a pas été déclaré démissionnaire d'office dès lors qu'il n'était pas établi qu'il avait, sans excuse valable, refusé d'exercer les fonctions de membre de la CAO ni surtout que l'intéressé avait été averti du risque qu'il encourait à ne pas participer à cette commission.

Pour en savoir plus, consulter notre fiche : « Bureau de vote démission d'office »

Quid des absences récurrentes aux réunions du conseil municipal ?

Les conseillers municipaux refusant de participer régulièrement aux séances du conseil municipal peuvent-ils également être déclarés démissionnaires d'office ?

C'est par la négative que la jurisprudence a répondu à cette question à plusieurs reprises. Jusqu'en 1982, l'article L.121-22 du Code des communes prévoyait qu'une absence non justifiée durant trois séances consécutives du conseil municipal exposait l'élu à une démission d'office prononcée par le préfet. Cette disposition a cependant été abrogée par la loi du 2 mars 1982. Seuls les élus siégeant dans les conseils municipaux des communes d'Alsace-Moselle peuvent être déclarés démissionnaires d'office s'ils manquent trois séances successives du conseil « sans excuse suffisante ».