

N° 2501793

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. GIRONCEL

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Bauzerand
Président-Rapporteur

Le Tribunal administratif de La Réunion,

M. Ramin
Rapporteur public

(1^{ère} chambre),

Audience du 9 décembre 2025
Décision du 17 décembre 2025

28-04-02-02

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire et des pièces complémentaires, enregistrés les 23 octobre, 4 et 5 décembre 2025, M. Maurice Gironcel, représenté par Me Rapady, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) à titre principal, d'annuler l'arrêté du 13 octobre 2025 par lequel le préfet de La Réunion l'a déclaré démissionnaire d'office de ses mandats de conseiller municipal de la commune de Sainte-Suzanne, de conseiller communautaire de la communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR) et de délégué au comité syndical du syndicat intercommunal d'électricité du département de La Réunion (SIDELEC) ;

2°) à titre subsidiaire, de surseoir à statuer et d'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle quant à la conformité des articles L. 230 et L. 236 du code électoral, dans son application à un maire, au droit de l'Union européenne ;

3°) de mettre à la charge de l'État la somme de 5 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- sa réclamation est recevable, dès lors qu'elle a été introduite dans les délais prévus par l'article L. 236 du code électoral ; - les articles L. 230 et L. 236 du code électoral méconnaissent le droit à un recours effectif garanti par les stipulations de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, combinées à celles de l'article 6 §1 de la même convention et de l'article 3 du protocole n°1 de

cette convention en tant qu'ils portent une atteinte disproportionnée à ses intérêts dans la mesure où les effets de cette démission d'office auront des conséquences irréversibles insusceptibles d'être réparées lorsque la chambre des appels correctionnels aura été amenée à statuer ; ainsi l'absence de toute procédure de suspension, devant la cour d'appel pénale, de l'exécution provisoire d'une peine d'inéligibilité rend le recours théorique et illusoire et déséquilibre la compétition démocratique ;

- les articles L. 230 et L. 236 du code électoral méconnaissent le droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 19 § 1 du traité de l'Union européenne dans un domaine où les élections municipales mettent en œuvre l'article 22 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et la directive 94/80/CE ; ainsi l'absence de tout pouvoir de suspension en appel pénal viole l'exigence de protection juridictionnelle effective et proportionnée telle que dégagée par la Cour de justice et appelle la mise à l'écart des règles contraires, à défaut d'une saisine préjudicielle.

Par un mémoire en défense, enregistré le 5 novembre 2025, le préfet de La Réunion conclut au rejet de la requête et à ce que soit mise à la charge de M. Gironcel la somme de 1 600 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu :

- le jugement du 25 septembre 2025 de la 32^{ème} chambre correctionnelle du tribunal judiciaire de Paris ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- le Traité sur l'Union européenne ;
- le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales et son premier protocole additionnel ;
- la directive 94/80/CE du Conseil, du 19 décembre 1994 ;
- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de procédure pénale ;
- la décision n°2025-1129 QPC du 28 mars 2025 du Conseil constitutionnel ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Bauzerand, président-rapporteur ;
- les conclusions de M. Ramin, rapporteur public ;
- les observations de Me Tamil, substituant Me Rapady, pour le requérant ;
- et les observations de Mme De Coux pour le préfet de La Réunion.

Considérant ce qui suit :

1. Par un jugement du 25 septembre 2025, le tribunal correctionnel de Paris a condamné M. Maurice Gironcel à une peine de cinq ans d'emprisonnement délictuel dont trois ans assortis du sursis, à une amende délictuelle de 60 000 euros et à la peine complémentaire d'inéligibilité pour une durée de cinq ans avec exécution provisoire. M. Gironcel a interjeté appel de cette décision le même jour. Par un arrêté du 13 octobre 2025, le préfet de La Réunion a, sur le fondement des articles L. 236 et L. 273-5 du code électoral et de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, déclaré M. Gironcel démissionnaire d'office de ses mandats de conseiller municipal de la commune de Sainte-Suzanne, de conseiller communautaire de la communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR) et de délégué au comité syndical du syndicat intercommunal d'électricité du département de La Réunion (SIDELEC). Par la présente requête, M. Gironcel demande au tribunal l'annulation de cette décision.

Sur le cadre juridique applicable :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 236 du code électoral : « *Tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par les articles L. 230, L. 231 et L. 232 est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet, sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours de la notification, et sauf recours au Conseil d'État, conformément aux articles L. 249 et L. 250. Lorsqu'un conseiller municipal est déclaré démissionnaire d'office à la suite d'une condamnation pénale définitive prononcée à son encontre et entraînant de ce fait la perte de ses droits civiques et électoraux, le recours éventuel contre l'acte de notification du préfet n'est pas suspensif* ». L'article L. 230 du même code précise que : « *Ne peuvent être conseillers municipaux : / 1° Les individus privés du droit électoral ; / (...)* ». Par ailleurs, l'article L. 273-4 du même code dispose, pour les conseillers communautaires, que : « *Leurs conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités sont celles prévues pour les conseillers municipaux de la commune qu'ils représentent et pour les conseillers communautaires aux sections 2 et 3 du chapitre Ier du titre IV du présent livre* ». L'article L. 273-5 du même code ajoute : « *I. — Nul ne peut être conseiller communautaire s'il n'est conseiller municipal. / (...)* ». Enfin, aux termes de l'article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales, s'agissant des membres de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale : « *(...) / II. — Les conditions d'éligibilité, les inéligibilités et les incompatibilités applicables aux délégués des communes sont celles prévues pour les élections au conseil municipal par les articles L. 44 à L. 45-1, L. 228 à L. 237-1 et L. 239 du code électoral, ainsi que celles prévues pour les élections au conseil communautaire par l'article L. 46 du même code. / (...)* ». L'article L. 5211-8 du même code précise : « *(...) le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal de la commune dont ils sont issus. (...) / (...)* ».

3. D'autre part, aux termes du quatrième alinéa de l'article 471 du code de procédure pénale : « *Les sanctions pénales prononcées en application des articles 131-4-1 à 131-11 et 132-25 à 132-70 du code pénal peuvent être déclarées exécutoires par provision* ». En vertu des articles 131-10 et 131-26 du code pénal, l'interdiction de tout ou partie des droits civiques, parmi lesquels l'éligibilité, peut être prononcée à titre de peine complémentaire lorsque la loi le prévoit.

4. Il résulte de ces dispositions que, dès lors qu'un conseiller municipal, un conseiller communautaire ou un membre de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale se trouve, pour une cause survenue postérieurement à son élection, privé du droit électoral en vertu d'une condamnation devenue définitive ou d'une condamnation dont le juge pénal a décidé l'exécution provisoire, le préfet est tenu de le déclarer immédiatement démissionnaire d'office.

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

5. En premier lieu, aux termes de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 : « *1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. (...)* ». Aux termes de l'article 13 de la même Convention : « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* ».

6. D'une part, l'acte par lequel le préfet déclare démissionnaire d'office un conseiller municipal, un conseiller communautaire ou un membre de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale condamné à une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire, qui, ainsi qu'il a été dit, se borne à tirer les conséquences de la condamnation prononcée par le juge pénal, est sans incidence sur l'exercice des voies de recours ouvertes contre la décision de condamnation. Au surplus, l'intéressé peut former contre l'arrêté prononçant la démission d'office un recours devant le tribunal administratif et le Conseil d'État, qui a pour effet de suspendre l'exécution de l'arrêté, sauf en cas de démission d'office notifiée à la suite d'une condamnation pénale définitive.

7. D'autre part, s'il résulte de la réserve d'interprétation formulée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2025-1129 QPC du 28 mars 2025 que le choix du juge pénal d'assortir une peine d'inéligibilité de l'exécution provisoire doit faire l'objet d'une motivation spécifique quant au caractère proportionné de l'atteinte que cette mesure est susceptible de porter à l'exercice d'un mandat en cours et à la liberté de l'électeur, un tel choix s'inscrit dans le cadre global du prononcé d'une condamnation pénale, laquelle peut faire l'objet d'un recours devant le juge judiciaire. Dès lors, la circonstance qu'un élu condamné à une peine d'inéligibilité assortie de l'exécution provisoire ne dispose pas d'une voie de recours spécifique lui permettant de contester, en urgence, cette unique partie d'un jugement pénal rendu en première instance ou en appel pour en obtenir la suspension ne saurait être regardée comme portant atteinte, à elle seule, au droit à un recours juridictionnel effectif.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales : « *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune (...)* » et aux termes de l'article 3 du premier protocole additionnel à la convention visée ci-dessus du 20 mars 1952 : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif* ».

9. M. Gironcel ne saurait utilement soutenir que les dispositions des articles L. 230 et L. 236 du code électoral méconnaîtraient le droit d'éligibilité, garanti par les stipulations précitées, celles-ci n'étant pas applicables aux élections pour la désignation des membres des conseils municipaux, faute pour ces élections de pouvoir être regardées, eu égard aux compétences des communes en France, comme portant sur le choix du « *corps législatif* » au sens des stipulations invoquées. Pour les mêmes raisons, il ne saurait pas plus faire valoir que la décision litigieuse méconnaîtrait les stipulations citées au point précédent en opérant une discrimination entre les types d'élections et les électeurs.

10. En troisième lieu, aux termes de l'article 19 §1 du Traité sur l'Union européenne du 7 février 1992, dans sa version consolidée : « (...) / *Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union. / (...)* ». Aux termes de l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000 : « *1. Tout citoyen de l'Union (...) a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. / 2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret* ». Aux termes de l'article 40 de la même Charte : « *Tout citoyen de l'Union (...) a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État* ». Aux termes de l'article 47 de la cette Charte : « *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article. / Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. / (...)* ».

11. Ainsi qu'il a été dit aux points 2 à 4 ci-dessus, lorsqu'un conseiller municipal se trouve, pour une cause survenue postérieurement à son élection, privé du droit électoral en vertu d'une condamnation à une peine d'inéligibilité devenue définitive ou d'une condamnation à une peine d'inéligibilité dont le juge pénal a décidé l'exécution provisoire, l'acte par lequel le préfet, qui se trouve en situation de compétence liée, le déclare, en application de l'article L. 236 du code électoral, démissionnaire d'office se borne à tirer les conséquences de la condamnation prononcée par le juge pénal. Par suite, et alors même que l'arrêté en cause a affecté défavorablement la situation de M. Gironcel, le moyen tiré de ce que l'absence de tout pouvoir de suspension en appel pénal méconnaîtrait l'exigence de protection juridictionnelle effective et proportionnée, en méconnaissance des stipulations de l'article article 19 §1 du Traité sur l'Union européenne et des articles 39, 40 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et seraient contraires aux droit de l'Union doit être écarté comme inopérant. Par ailleurs, la directive 94/80/CE du Conseil du 19 décembre 1994 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union européenne résidant dans un État membre dont ils n'ont pas la nationalité, a été entièrement transposée en droit interne par la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1988. M. Gironcel ne saurait donc utilement se prévaloir des dispositions de cette directive à l'appui de sa contestation des mesures litigieuses.

12. En quatrième lieu, aux termes de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux : « *1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union*

ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. / 2. Les droits reconnus par la présente Charte qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci. / 3. Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue. / 4. Dans la mesure où la présente Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions. / 5. Les dispositions de la présente Charte qui contiennent des principes peuvent être mises en œuvre par des actes législatifs et exécutifs pris par les institutions, organes et organismes de l'Union, et par des actes des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, dans l'exercice de leurs compétences respectives. Leur invocation devant le juge n'est admise que pour l'interprétation et le contrôle de la légalité de tels actes. / 6. Les législations et pratiques nationales doivent être pleinement prises en compte comme précisé dans la présente Charte. / 7. Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la présente Charte sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des États membres. »

13. Les dispositions de l'article L. 236 du code électoral, qui ont pour objet de tirer les conséquences, sur l'exercice d'un mandat en cours, d'une condamnation à une peine d'inéligibilité devenue définitive ou assortie par le juge pénal de l'exécution provisoire, n'ont pas pour effet de porter à l'exercice des droits et libertés garantis par le droit de l'Union européenne au droit d'être élu une restriction déraisonnable en opérant une distinction artificielle entre élu local et élu national. Par suite, le moyen, à le supposer opérant, tiré de ce que les dispositions de l'article L. 236 du code électoral méconnaîtraient les stipulations précitées de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux doit être écarté.

14. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que les dispositions des articles L. 230 et L. 236 du code électoral, lorsqu'il en est fait application à la suite d'une condamnation à une peine d'inéligibilité avec exécution provisoire méconnaîtrait le droit à un recours juridictionnel effectif garanti par les stipulations précitées de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être écarté, sans qu'il soit besoin de renvoyer une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne.

15. Il résulte de tout ce qui précède que les conclusions à fin d'annulation présentées par M. Gironcel doivent être rejetées.

Sur les frais liés à l'instance :

16. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « *Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent et le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* ».

17. D'une part, les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'État, qui n'est pas la partie perdante dans la

présente instance, la somme que M. Gironcel demande au titre des frais exposés par lui et non compris dans les dépens.

18. D'autre part, il résulte des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative qu'une personne publique, qui n'a pas eu recours au ministère d'avocat, ne saurait présenter une demande au titre de ces dispositions en se bornant à faire état d'un surcroît de travail pour ses services et sans se prévaloir de frais spécifiques exposés par elle en indiquant leur nature. Par suite, en se bornant à demander au tribunal qu'une somme de 1 600 euros soit mise à la charge du requérant au titre des frais de justice sans faire état précisément des frais que l'État aurait exposés pour défendre à l'instance, il y a lieu de rejeter les conclusions présentées par le préfet de La Réunion sur ce fondement.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête de M. Gironcel est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par le préfet de La Réunion au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. Maurice Gironcel et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée pour information au préfet de La Réunion.

Délibéré après l'audience du 9 décembre 2025, à laquelle siégeaient :

- M. Bauzerand, président-rapporteur,
- M. Jégard, premier conseiller,
- Mme Lebon, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 17 décembre 2025.