

Cour administrative d'appel

Toulouse

3e chambre

19 Mars 2024

Numéro de requête : 23TL01188

Contentieux Administratif

M. REY-BÉTHÉDER, Président
Mme Nadia EL GANI-LACLAUTRE, Rapporteur
Mme PERRIN, Rapporteur public
SCHOEGJE, Avocat

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Confédération syndicale des familles J... a saisi le tribunal administratif J... d'une protestation pouvant être regardée comme tendant à la rectification des résultats des opérations électorales organisées le 22 décembre 2022 en vue de l'élection des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat G... en tant que le dernier siège à pourvoir a été attribué à M. L... K..., membre de l'association Confédération nationale du logement G....

Par un jugement n° 2204069 du 20 mars 2023, le tribunal administratif J... a rectifié les résultats des élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat Habitat G... en tant qu'ils portent sur l'attribution du quatrième siège et proclamé l'élection de M. F... C..., membre de l'association Confédération syndicale des familles J... en lieu et place de celle de M. L... K..., membre de l'association Confédération nationale du logement G....

Procédure devant la cour :

Par une requête sommaire, enregistrée le 18 mai 2023, un mémoire ampliatif et un mémoire complémentaire, enregistrés les 31 mai et 9 juin 2023, l'association Confédération nationale du logement G..., représentée par Me Schoegje, demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du 20 mars 2023 du tribunal administratif J... ;

2°) de rejeter la protestation présentée par la Confédération syndicale des familles J... devant le tribunal ;

3°) de mettre à la charge de la Confédération syndicale des familles J... une somme de 3 000 euros au titre de [l'article L. 761-1 du code de justice administrative](#).

Elle soutient que :

- le tribunal a entaché son jugement d'irrégularité en faisant application de la règle du bénéfice de l'âge pour départager les deux listes arrivées à égalité alors qu'il n'était pas saisi d'un tel grief, l'association protestataire ayant seulement invoqué les dispositions inapplicables de l'[article L. 262 du code électoral](#) ;

- le tribunal a méconnu [l'article 5 du code civil](#) en appliquant la règle du bénéfice de l'âge pour départager deux candidats en vue d'attribuer le dernier siège restant à pourvoir alors qu'il s'agit d'une règle non écrite et que les dispositions des [articles L. 193 et L. 262 du code électoral](#) dont elle s'inspire ne sont pas transposables ;

- en l'absence de règle de droit existante et donc de règle de droit à méconnaître, c'est à bon droit qu'Habitat G... s'est fondé sur le départage par ordre alphabétique opéré par l'ordinateur du prestataire chargé d'organiser les opérations de vote pour pourvoir le dernier siège à pourvoir en cas d'égalité entre deux listes.

Par deux mémoires en défense, enregistré les 2 octobre et 27 novembre 2023, l'association Confédération syndicale des familles J..., représentée par Me Jehanno, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la Confédération nationale du logement G... au titre de l'[article L. 761-1 du code de justice administrative](#).

Elle soutient que, dans le silence des textes et du protocole relatif à l'organisation des élections des représentants des locataires au sein du conseil d'administration d'un office public de l'habitat, le tribunal a pleinement exercé son office pour rectifier les résultats des opérations électorales en litige qui étaient entachés d'une erreur de droit en attribuant le dernier siège à la Confédération nationale du logement G... après avoir fait application de la règle générale selon laquelle, en cas d'égalité des voix entre les listes, le siège restant doit être attribué au bénéfice de l'âge.

Par un mémoire en défense, enregistré le 8 novembre 2023, l'office public de l'habitat G..., Habitat G..., représenté par Me Delran, s'en remet à la sagesse de la cour pour départager les deux listes arrivées à égalité pour l'attribution du dernier siège à pourvoir au sein du conseil d'administration.

Il soutient qu'il ne lui appartient pas de se substituer à la commission électorale ou aux juridictions compétentes pour départager les listes candidates et arrêter les résultats de l'élection.

La requête a été communiquée à l'association Droit au logement, à l'association Force ouvrière consommateurs, à l'association Consommation, logement, cadre de vie, à M. I... A..., à Mme D... B..., à M. H... E..., à M. L... K... et à M. F... C..., lesquels n'ont pas produit d'observations, en dépit de la mise en demeure qui leur a été adressée par un courrier du 3 octobre 2023, en application de l'[article R. 612-3 du code de justice administrative](#).

Par une ordonnance du 8 novembre 2023, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 décembre 2023, à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la construction et de l'habitation ;
- 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 :

- les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique ;
- le rapport de Mme El Gani-Laclautre ;
- et les observations de Me Foucard, substituant Me Schoeje, représentant l'association Confédération nationale du logement G...

Considérant ce qui suit :

1. Dans le cadre des opérations électorales qui se sont déroulées entre le 14 novembre et le 20 décembre 2022 en vue de pourvoir les quatre sièges dévolus aux représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat G..., Habitat G..., six listes, composées chacune de huit personnes, ont été candidates à ce scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste sans radiation ni panachage. À l'issue du dépouillement, organisé le 20 décembre 2022, le premier siège a été attribué, suivant la règle du quotient électoral, à la liste présentée par l'association Consommation, logement et cadre de vie et les trois autres sièges ont été répartis suivant la règle du plus fort reste. Les listes présentées par les associations Confédération syndicale des familles J... et Confédération nationale du logement G... sont arrivées à la quatrième place avec un nombre total de 80 voix chacune. Le quatrième siège a été attribué M. L... K..., membre de la liste présentée par l'association Confédération nationale du logement G.... Saisi d'une protestation présentée par l'association Confédération syndicale des familles J..., qui estimait que ce quatrième siège aurait dû être attribué à l'un des membres de sa liste, le tribunal administratif J... a, par un jugement du 20 mars 2023, rectifié les résultats de cette élection et attribué le quatrième siège à pourvoir à M. F... C..., membre de la liste présentée par l'association Confédération syndicale des familles J.... L'association Confédération nationale du logement G... relève appel de ce jugement.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. En regardant la protestation présentée par la Confédération syndicale des familles J... comme tendant à ce que les candidats des listes ayant recueilli le même nombre de suffrages soient départagés au bénéfice de l'âge, le tribunal ne s'est pas prononcé sur un grief dont il n'était pas saisi mais a seulement exercé son office de juge des élections en examinant la demande dont il était saisi sur le fondement juridique approprié. Par suite, l'association appelante n'est pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait irrégulier sur ce point.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

3. En application des [articles L. 421-1 et L. 421-10 du code de la construction et de l'habitation](#), les offices publics de l'habitat sont des établissements publics locaux à caractère industriel et commercial dotés d'un conseil d'administration chargé de régler les affaires de l'office par ses délibérations. Aux termes de l'article L. 421-8 du même code : " Le conseil d'administration de l'office est composé : (...) / 4° De locataires représentant les locataires de l'office, élus par ces derniers dans les conditions prévues à l'article L. 421-9 ; / (...). Les représentants des locataires disposent d'au moins un sixième des sièges ". L'article L. 421-9 de ce code dispose que : " Les représentants des locataires au conseil d'administration de l'office sont élus sur des listes de candidats composées alternativement d'un candidat de chaque sexe et présentées par des associations œuvrant dans le domaine du logement. / Ces associations doivent être affiliées à une organisation nationale siégeant à la Commission nationale de concertation, au Conseil national de l'habitat ou au Conseil national de la consommation et indépendantes de tout parti politique ou organisation à caractère philosophique, confessionnel, ethnique ou racial et ne pas poursuivre des intérêts collectifs qui seraient en contradiction avec les objectifs du logement social fixés par le code de la construction et de l'habitation, et notamment par les articles L. 411 et L. 441, ou du droit à la ville défini par la [loi n° 91-662 du 13 juillet 1991](#) d'orientation pour la ville. / Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article ".

4. Sur renvoi de ce dernier article, l'[article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation](#) dispose, dans sa rédaction applicable au litige, que : " Les administrateurs représentant les locataires sont élus tous les quatre ans dans le cadre d'un scrutin organisé dans les conditions ci-après : (...) / 3° (...) / Les listes de candidats, présentées par des associations remplissant les conditions prévues à l'article L. 421-9, comportent chacune un nombre de noms égal au double du nombre de sièges à pourvoir. (...) ; / 4° Le scrutin a lieu tous les quatre ans, selon les modalités pratiques arrêtées par le conseil d'administration de l'office, entre le 15 novembre et le 15 décembre de l'année au cours de laquelle expire les mandats des administrateurs représentant les locataires (...). / La Fédération des offices publics de l'habitat engage un an avant ce scrutin avec les associations nationales de locataires siégeant au sein de l'une des instances mentionnées au

L. 421-9 des négociations relatives au protocole national d'organisation des élections. Ce protocole contient des recommandations aux organismes sur les modalités pratiques du scrutin et sur la prise en charge matérielle et financière des dépenses liées à l'élection. Ce protocole est signé par une ou plusieurs associations regroupant au moins 50 % des voix des locataires obtenues lors des précédentes élections nationales pour l'ensemble des organismes affiliés à la fédération des offices publics de l'habitat. / Chaque office engage une concertation notamment avec les associations de locataires comptant des représentants élus au sein de son conseil d'administration afin d'élaborer un protocole électoral local. Le protocole est validé par le conseil d'administration de l'office. Il définit les modalités de prise en charge financière et matérielle par l'office des frais de campagne engagés par les associations. Il définit les modalités de fonctionnement de la commission électorale chargée d'examiner la recevabilité des listes déposées. Cette commission est également consultée pour avis sur toute question ou difficulté se rapportant aux opérations électorales jusqu'à la proclamation des résultats. Elle est composée de représentants de l'office désignés par son conseil d'administration et de membres des associations ayant déposé une liste. Elle est présidée par le président de l'office ou son représentant. / Le vote est secret. Il a lieu par correspondance, par dépôt du bulletin dans une urne, ou, en plus de ces deux ou l'une de ces deux modalités, par voie électronique, au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle au plus fort reste, sans radiation ni panachage. / Le dépouillement du scrutin a lieu au siège de l'office. Il est effectué, en présence d'au moins un représentant de chaque liste de candidats, par un bureau comprenant le président du conseil d'administration ou son représentant et un membre du conseil d'administration ne représentant pas les locataires ou, lorsque l'élection a lieu en période d'administration provisoire de l'office, l'administrateur provisoire et une personne désignée à cette fin par le préfet du département du siège de l'office. Les résultats sont affichés immédiatement dans tous les immeubles de l'office. Un procès-verbal du résultat du scrutin est remis à chaque représentant des listes en présence ainsi qu'au préfet du département du siège de l'office. / Les sièges revenant à chaque liste en fonction du résultat du scrutin sont attribués dans l'ordre des noms figurant sur la liste. Les autres personnes figurant sur la liste succèdent, dans l'ordre où elles y sont inscrites, aux représentants qui cessent leurs fonctions avant l'expiration de la durée normale de leur mandat. Les fonctions d'un nouveau représentant des locataires expirent à la date où auraient normalement cessé celles du représentant qu'il a remplacé. En cas d'épuisement de la liste, il n'est pas procédé à une élection partielle. / Les réclamations contre les opérations électorales sont portées devant le tribunal administratif du lieu du siège de l'office dans les quinze jours suivant le dépouillement. Le tribunal statue dans un délai de trois mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe. La décision est notifiée dans les huit jours simultanément à toutes les parties en cause et adressée à leur domicile réel, par lettre recommandée avec accusé de réception, sans préjudice du droit des parties de faire signifier cette décision par voie d'huissier. Si le tribunal ordonne la production d'une preuve, il statue définitivement dans le mois suivant cette décision (...).

En ce qui concerne la régularité des opérations électorales :

5. En application de l'[article R. 421-7 du code de la construction et de l'habitation](#), les modalités pratiques de l'organisation des élections en litige ont d'abord été définies, sur le plan national, par un protocole conclu, le 14 décembre 2021, entre la Fédération nationale des offices publics de l'habitat et les associations nationales représentant les locataires, avant d'être déclinées, sur le plan local, par un protocole relatif à l'organisation des élections des représentants des locataires au conseil d'administration de l'office public de l'habitat G..., Habitat G..., conclu le 14 mars 2022, d'une part, entre cet établissement public et, d'autre part, les associations Force ouvrière consommateurs G..., Consommation, logement et cadre de vie G..., Confédération générale du logement, Confédération nationale du logement G..., Confédération syndicale des familles G... et Droit au logement. Ce protocole a été approuvé par une délibération du conseil d'administration de l'office public de l'habitat G..., Habitat G..., du 28 mars 2022 puis modifié, à la suite de l'entrée en vigueur du [décret n° 2022-616 du 22 avril 2022](#), par une nouvelle version approuvée par ce même conseil d'administration le 4 juillet 2022.

6. Dès lors qu'aucune disposition du code de la construction et de l'habitation ne traite du choix à exercer pour attribuer le siège restant à pourvoir au plus fort reste en cas d'égalité des suffrages obtenus par deux listes concurrentes et qu'il ne résulte pas de l'instruction que ce cas soit prévu par le protocole national conclu le 14 décembre 2021 entre la Fédération nationale des offices publics de l'habitat et les associations nationales représentant les locataires ou le protocole local relatif à l'élection des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'habitat G..., Habitat G..., cet établissement public ne pouvait légalement attribuer le dernier siège restant à pourvoir en se fondant uniquement sur l'ordre alphabétique tel qu'arrêté par la société chargée de lui fournir le système d'information auquel il a eu recours pour assurer un dépouillement électronique du vote. Dès lors que le scrutin en litige ne comporte qu'un seul tour et eu égard à l'intérêt général qui s'attache au fonctionnement du conseil d'administration de l'office public de l'habitat G..., Habitat G..., lequel constitue un organe délibérant, le tribunal administratif J... n'a, par suite, pas méconnu son office en s'inspirant du principe, prévu par le code électoral ou le code général des collectivités territoriales pour certaines élections ou désignations, selon lequel, en cas d'égalité des suffrages, il appartenait à l'autorité compétente pour proclamer les résultats d'attribuer le siège restant à pourvoir au bénéfice de l'âge au candidat le mieux placé à ce titre parmi ceux qui figuraient en rang utile sur les listes en présence.

7. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Confédération nationale du logement G... n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif J... a partiellement annulé les résultats des opérations électorales organisées pour la désignation des représentants des locataires au sein du conseil d'administration de l'office public de l'Habitat G..., Habitat G..., et attribué le quatrième siège à pourvoir à M. C....

Sur les frais liés au litige :

8. 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'association Confédération syndicale des familles J..., qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que la Confédération nationale du logement G... demande au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Il y a lieu, en revanche, de mettre à la charge de l'association Confédération nationale du logement G... une somme de 1 500 euros à verser à la Confédération syndicale des familles J... au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

DÉCIDE:

Article 1 : La requête de la Confédération nationale du logement G... est rejetée.

Article 2 : La Confédération nationale du logement G... versera à la Confédération syndicale des familles J... une somme de 1 500 euros au titre de l'[article L. 761-1 du code de justice administrative](#).

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à l'association Confédération nationale du logement G..., à l'association Confédération syndicale des familles J..., à l'association Droit au logement, à l'association Force ouvrière consommateurs, à l'association Consommation, logement, cadre de vie, à M. I... A..., à Mme D... B..., à M. H... E..., à M. L... K... et à M. F... C... et à l'office public de l'habitat G..., Habitat G...

Copie en sera adressée au ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement.

Délibéré après l'audience du 5 mars 2024, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,

M. Bentolila, président-assesseur,

Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 19 mars 2024.

La rapporteure,

N. El Gani-LaclautreLe président,

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne au ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé du logement en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

2

N° 23TL01188

Titrage

- 28-07-02, Élections et référendum, Élections diverses, Conseils d'administration des organismes de logement à loyer modéré..
- 28-08-05-03-02, Élections et référendum, Règles de procédure contentieuse spéciales, Pouvoirs du juge, Conséquences tirées par le juge des irrégularités, Rectification des résultats électoraux..