



Scrutin municipal et coronavirus : le point

Actualité législative publié le **27/03/2020**, vu **2348 fois**, Auteur : [Maître Vincent GUIZO](#)

La crise sanitaire actuelle vient se chevaucher avec le scrutin municipal initialement prévu les 15 et 22 mars 2020 : quelles en sont les conséquences ?

La crise sanitaire actuelle vient se chevaucher avec le scrutin municipal initialement prévu les 15 et 22 mars 2020, qui devait mener à un renouvellement général des conseils municipaux, des conseils communautaires et métropolitains et, par ricochet, des comités syndicaux des établissements de coopération sans fiscalité propre.

La présente note fait le point sur les incidences électorales de la crise sanitaire et sur les conséquences au regard du fonctionnement des différentes collectivités concernées, compte tenu de la promulgation de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Elle décrit le sort des premiers tours concluants tels que réglés par le législateur et tels que devant être réglé, en principe, par le juge électoral.

Elle décrit ensuite les modalités de report des seconds tours dans les communes où celui-ci est nécessaire.

Elle décrit, enfin, les modalités de fonctionnement transitoires des collectivités.

Le sort des premiers tours concluants

La question se pose du sort des premiers tours qui ont été décisifs, à savoir qu'ils ont permis l'élection du Conseil Municipal sans nécessiter de second tour.

Ceux-ci ne peuvent être remis en cause au regard d'une quelconque règle légale de quorum (1) et sont sécurisés par l'intervention du législateur (2)

Par ailleurs, si le législateur ne peut empiéter sur le pouvoir du juge électoral, il est fort peu probable que celui-ci reconnaisse une atteinte à la sincérité du scrutin (3)

1. L'absence de règle de quorum sanctionnée par la remise en cause du scrutin

a. Dans les communes de – 1000 habitants : un scrutin majoritaire avec une règle de quorum

Une règle de quorum est prévue pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1000 habitants.

Ainsi, dans ces communes, l'élection d'une liste au premier tour suppose non seulement le fait

qu'elle obtienne la majorité des scrutins exprimés[1] mais, également, qu'elle recueille le vote du quart des inscrits[2].

Cette règle trouve sa première occurrence dans la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale [3].

Elle est l'apanage de tous les scrutins majoritaires[4] et s'explique par le souci de corriger des dérives du scrutin majoritaire dans les communes qui sont soumises à ce type de scrutin.

Elle n'est toutefois sanctionnée que par l'organisation d'un second tour.

b. Dans les communes de plus de mille habitants : un scrutin proportionnel sans règle de quorum

Le législateur n'a prévu aucune règle de quorum s'agissant des communes de plus de 1000 habitants[5], qui est un scrutin proportionnel.

Dans l'hypothèse où une liste obtient la majorité absolue des votes exprimés, elle bénéficie de la prime majoritaire, quel que puisse être, par ailleurs, le niveau de participation.

Il en est de même pour d'autres scrutins proportionnels[6].

Il est intéressant, à cet égard, de relever qu'en matière d'élections municipales, les seuils de maintien au second tour et de fusion[7], ainsi que le seuil de représentativité[8], sont établis en fonction du nombre de scrutins exprimés et non en fonction du nombre d'inscrits.

En cela, les dispositions afférentes aux élections par scrutin proportionnel évitent soigneusement de faire référence à une quelconque notion de participation, comme d'autres scrutins proportionnels[9], contrairement aux scrutins majoritaires[10].

La stricte application des textes ne permet dès lors pas, quel que soit le taux d'abstention constaté, de remettre en cause le résultat des élections du premier tour.

2. L'intervention du législateur

L'article 19 I. de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 est venu consacrer les premiers tours qui ont été concluants, dans des termes sans équivoques :

« Dans tous les cas, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, conformément à l'article 3 de la Constitution. »

Ce point n'a pas été l'occasion d'objection particulière lors de l'examen de la loi.

La référence à l'article 3 de la Constitution est assez curieuse, tant sur la forme, puisque le législateur ne rappelle que très rarement les fondements constitutionnels de ses arbitrages, que sur le fond, dans la mesure où ledit article ne fait que consacrer le principe de recours au suffrage universel, égal et secret.

On saisit toutefois l'idée qui préside à cette référence et à cette disposition : il paraîtrait tout à fait illégitime que le législateur revienne sur des résultats acquis *a posteriori*, sauf à empiéter sur les pouvoirs du juge électoral.

3. Juge électoral, sincérité du scrutin et abstention

Le principe de sincérité du scrutin, serait, selon certains commentateurs, susceptible de permettre la remise en cause des résultats du premier tour.

Tel n'est en réalité pas le cas au regard de la jurisprudence constante tant constitutionnelle qu'administrative.

Ainsi, lorsque des circonstances exceptionnelles portent atteinte au déroulement du scrutin, il est considéré que lesdites circonstances ne sont pas de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin en l'absence de démonstration de ce qu'un ou plusieurs candidats auraient bénéficié de la situation.[\[11\]](#)

Il en est différemment lorsque les circonstances exceptionnelles frappent de manière différenciée les différents bureaux de vote et que les bureaux de vote atteints représentent une portion substantielle du corps électoral consulté[\[12\]](#).

Tel n'est pas le cas en l'espèce, les aléas liés à l'épidémie étant identiques sur l'ensemble du territoire ou, tout du moins, étant identiques au sein d'une même commune.

Par ailleurs, il ressort assez clairement d'un sondage mené à la sortie du premier tour que l'abstention a frappé de manière assez peu différenciée les différentes composantes politiques[\[13\]](#).

La sincérité du scrutin ne saurait dès lors être remise en cause au regard des principes généraux du droit électoral, sauf circonstances locales très particulières.

Le report des seconds tours

Le principe d'un report du second tour a été matérialisé juridiquement et apparaît insusceptible d'être critiqué (1).

L'organisation du second tour est également aménagée par les dispositions législatives (2).

1. Le principe d'un simple report du second tour

Il a d'ores et déjà été admis, par le Conseil Constitutionnel[\[14\]](#), qu'un Préfet pouvait, au niveau local, reporter le second tour d'un scrutin législatif en raison de circonstances électorales exceptionnelles (interdiction de circuler prise suite à un évènement météorologique).

Le Conseil d'Etat adopte la même position, laissant cette possibilité au Gouvernement dans le cadre d'élections législatives[\[15\]](#).

Il est intéressant de souligner que, dans ces deux hypothèses, le Conseil d'Etat et le Conseil Constitutionnel garantissent la compétence de l'autorité administrative, et ce alors même que le législateur serait en mesure de se prononcer.

La situation de l'espèce est encore plus topique en ce sens que le Parlement ne serait, compte tenu de la situation sanitaire, pas en mesure de se réunir.

Aussi, tant le Parlement que le Gouvernement, par décret, peuvent parfaitement matérialiser la suspension du processus électoral, quoique, pour ce dernier, il ne soit pas compétent en situation normale.

De la même manière, la théorie des circonstances exceptionnelles, si elle permet au Gouvernement de s'affranchir des problématiques de compétence (cf. supra), est également susceptible de lui permettre de s'affranchir de la règle, pourtant de nature législative et à laquelle il devrait se soumettre, selon laquelle, en cas de deuxième tour, il y est procédé le dimanche suivant le premier tour.[\[16\]](#)

C'est en ce sens, déjà, que le Conseil Constitutionnel avait pu admettre le report d'une semaine d'une élection législative, alors que ce même principe était également applicable comme résultant du Titre Ier du Livre I du code électoral applicable à toutes les élections non seulement municipales mais également législatives et départementales. [\[17\]](#)

In fine, le gouvernement a pris un décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 qui abroge l'article 6 et renvoie à nouveau décret pour fixer la nouvelle date de second tour.

L'article 19 de la loi n° 2020-23 du 23 mars 2020, en son I, consacre le principe d'un simple report du second tour, ce dernier devant intervenir au plus tard en juin 2020, si les conditions le permettent :

*« I. - Lorsque, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19. »*Certaines voix se sont élevées pour indiquer que le report du second tour entraînerait nécessairement caducité des résultats du premier tour.

Le premier argument soulevé était relatif au caractère non sincère du premier tour.

Cet argument ne saurait être soulevé au regard de la jurisprudence rappelée plus haut relative au sort des premiers tours décisifs.

Admettre que les premiers tours non décisifs soient remis en cause au motif d'une insincérité reviendrait, en outre, par identité de motifs, à remettre en cause les premiers tours décisifs ; or, comme souligné plus haut, une telle solution porte atteinte à la séparation des pouvoirs.

Le second argument soulevé était relatif à l'application littérale de l'article L56 du code électoral aux termes duquel le second tour doit se tenir le dimanche suivant le premier tour.

Comme indiqué plus haut, cette disposition est inopposable au législateur qui est libre de la modifier.

En réalité, l'intégralité de la jurisprudence, déjà citée, va dans le sens d'une non remise en cause des étapes du scrutin déjà accomplies ; le report et *a fortiori*, l'annulation doivent rester l'ultime solution.

Le troisième argument soulevé, était relatif au prétendu caractère « indivisible » des premier et deuxième tour du scrutin municipal.

Ce caractère indivisible est en fait tout relatif.

Il se fonde en réalité sur le fait que les candidatures du second tour ne soient recevables que pour les candidats ayant obtenu un résultat suffisant au premier.

Au-delà, force est de constater que les premier et deuxième tours constituent des opérations bien distinctes, exigeant, pour chacune, une candidature, une propagande officielle autonome et des opérations de vote autonomes.

En d'autres termes, le premier tour apparaît uniquement comme un filtre de représentativité, sans conditionner, au-delà, le déroulement des opérations du second tour.

Le seul point qui permettrait dès lors, éventuellement, de remettre en cause le premier tour serait l'écoulement d'un temps tel qu'au moment du second tour, on puisse considérer que les équilibres politiques seraient bouleversés et que les candidats autrefois représentatifs ne le soient plus et que des candidats éliminés le deviennent.

A cet égard, un report de trois mois ne paraît pas de nature à présumer un tel bouleversement des rapports de force.

C'est en sens que le Conseil d'Etat, amené à donner son avis sur la solution de report proposée par le projet de loi, a pu indiquer :

*« 6. Le Conseil d'Etat estime qu'une mesure de suspension et de report d'un deuxième tour de scrutin n'est admissible que dans des cas exceptionnels, pour des motifs d'intérêt général impérieux et à la condition que le report envisagé **ne dépasse pas, eu égard aux circonstances qui le justifient, un délai raisonnable.***

7. Au regard de cette grille d'analyse, le Conseil d'Etat constate, en premier lieu, que le report du second tour des élections municipales prévu le 22 mars 2020 est justifié par les circonstances exceptionnelles nées de la propagation du virus Covid-19 et des mesures qu'il est nécessaire de mettre urgemment en œuvre pour faire face efficacement au danger qu'il représente pour la santé publique. Eu égard à la nature et à la gravité du risque, qui rendent nécessaires des mesures de confinement et imposent en particulier d'interdire la tenue de rassemblements publics et de limiter les contacts entre les personnes, ce motif doit être regardé comme impérieux. Enfin, le report envisagé est strictement encadré dans le temps, puisque le second tour doit se tenir dans un délai de trois mois. Il est, en outre, assorti de garanties puisque le projet prévoit que la représentation nationale se verra communiquer au plus tard le 10 mai 2020 par le Gouvernement un rapport émanant de scientifiques lui permettant d'évaluer l'évolution de l'épidémie et les risques sanitaires attachés. **Le Conseil d'Etat observe que si la crise persiste à cette échéance, contraint à prolonger les mesures d'urgence sanitaire et rend impossible l'organisation du deuxième tour avant l'été, il appartiendra aux pouvoirs publics de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets.**

8. En l'état et eu égard aux circonstances qui le justifient, **le délai de report du second tour apparaît proportionné et justifié, à titre exceptionnel, de ne pas reprendre l'ensemble des opérations électorales là où l'élection n'a pas été acquise.** »

Le quatrième argument, enfin, tenait au fait que la nécessité de proroger les mandats induirait nécessairement caducité du processus électoral.

Cet argument semble fondé sur le postulat selon lequel la prorogation des mandats suppose l'abrogation pure et simple du décret convoquant les électeurs.

Il est, en réalité, inopérant dès lors que l'on considère l'hypothèse d'une prorogation des mandats par abrogation seulement partielle du décret de convocation des électeurs.

2. L'implication du report sur l'organisation du second tour

L'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 précise dès à présent certains points relatifs à la tenue de la campagne pour le second tour.

S'agissant de la date à laquelle les électeurs seront convoqués pour le second tour, le projet de loi initial ne prévoyait aucune disposition précise.

In fine, l'article 19 I. prévoit que la convocation interviendra par décret en conseil des ministres, au plus tard le 27 mai 2020.

S'agissant de la campagne officielle, l'article 19 XII. 1° dispose que celle-ci débutera le deuxième lundi qui précède le scrutin, soit, pour un scrutin le 21 juin 2020 tel que pressenti, le 8 juin 2020.

Les différentes interdictions s'appliquant six mois avant le scrutin (numéro vert, campagne de promotion publicitaire, affiches hors panneaux officiels) sont recalées dans le temps pour s'appliquer du 1^{er} septembre 2019 au jour du second tour par l'article 19 XII. 2°.

S'agissant des comptes de campagne, il est prévu :

Ø De majorer le plafond de dépenses, le coefficient de majoration devant être ultérieurement fixé par décret, conformément à l'article 19 XII. 6°

Ø De maintenir la date de début des comptes de campagne au 1^{er} septembre 2019, conformément à l'article 19. XII. 3°

Ø De maintenir le remboursement des dépenses de campagne officielle (professions de foi, bulletins et affiches) engagées en vue du deuxième tour annulé, conformément à l'article 19 XII. 7°

Ø De décaler le dépôt des comptes de campagnes au 11 septembre 2020, conformément à l'article 19 XII. 4°

S'agissant du délai de dépôt des candidatures de deuxième tour, l'accouchement a été difficile.

Le projet de loi initial renvoyait à une ordonnance sur ce sujet.

Un amendement a été adopté en commission au Sénat, prévoyant un dépôt au plus tard le 24 mars 2020 à 18h00 afin de préserver une « *certaine cohérence entre le premier et le second tour et d'éviter que les échanges pour d'éventuelles fusions de listes ne s'échelonnent sur plusieurs mois.* ».

Le texte voté au Sénat prévoyait quant à lui une date limite de dépôt des candidatures fixée au 31 mars 2020 à 18h00.

In fine, après commission mixte paritaire, l'article 19 I. prévoit que les candidatures doivent être déposées « au plus tard le mardi qui suit la publication du décret de convocation des électeurs. ».

S'agissant de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019, qui devait entrer en vigueur le 30 juin 2020, son entrée en vigueur est neutralisée pour les présentes élections par l'article 19 XVI. de la loi.

D'autres sujets mineurs, tels que l'organisation matérielle des dépôts de candidatures ou le financement et le plafonnement des dépenses électorales, sont renvoyés à ordonnance et à décret par l'article 20 de la loi.

L'intérim des exécutifs municipaux et communautaires

Il convient là de distinguer deux périodes distinctes : une première période de maintien généralisé des conseillers et des exécutifs à raison de l'impossibilité de mise en place des réunions d'installation (1) et une seconde période spécifique aux communes ou EPCI ou les renouvellements n'ont pas été complets (2).

1. Une prolongation exceptionnelle de tous les mandats municipaux et communautaires à raison de la crise sanitaire

Le projet de loi initial prévoyait la tenue, dans des conditions néanmoins adaptées, des réunions d'installation des conseils municipaux qui avaient été intégralement renouvelés et un maintien des

exécutifs des EPCI.

La fronde de nombreux élus, et les conclusions scientifiques intervenues pendant les débats ont conduit les membres des deux assemblées à revenir sur ces principes.

a. Fonctionnement des communes :

En lieu et place, l'article 19 III. de la loi prévoit que les conseillers municipaux et communautaires élus dès le premier tour dans les communes où le conseil municipal a été intégralement renouvelé entreront en fonction à une date fixée par décret et au plus tard en juin 2020.

Les conseillers municipaux des autres communes entreront en fonction après la tenue du second tour.

Les conseils municipaux devront ensuite se réunir dans les cinq à dix jours après l'entrée en fonction.

Dans l'attente des entrées en fonction, les mandats existant avant le premier tour sont prolongés et avec eux les délégations, conformément à l'article 19 IV..

Il est à relever que le principe de prolongation des mandats existants jusqu'à une date fixée par décret est généralisé par l'article 19 V. aux communes qui, malgré l'adoption de la loi, ont renouvelé intégralement leurs conseils municipaux et ont d'ores et déjà tenu leur réunion d'installation.

Cette dernière disposition est plus que critiquable, l'objet même de la prolongation dans ces cas de figure étant d'éviter la tenue de réunions d'installation...

b. Fonctionnement des EPCI :

De la même manière que pour les communes, l'ensemble des exécutifs des EPCI à fiscalité propre est maintenu en fonction, y compris dans les EPCI où tous les conseils municipaux ont été intégralement renouvelés, par combinaison des paragraphes IV. et VI. de l'article 19.

Lorsque tous les conseils municipaux ont été renouvelés, la réunion d'installation est prévue pour se dérouler au plus tard trois semaines après le décret susvisé, conformément à l'article 19 VI.

S'agissant des EPCI sans fiscalité propre, leur sort est réglé par l'article 19 X. qui prévoit que les mandats de représentants d'une commune, d'un EPCI ou d'un syndicat mixte fermé au sein de tous organismes de droit public ou privé sont prorogés jusqu'à l'élection de leurs remplaçants par l'organe délibérant.

2. Une prolongation aménagée dans les communes ou EPCI où des deuxièmes tours sont nécessaires

Une seconde période est organisée par la loi, qui débute à compter de la publication du décret autorisant la reprise des réunions d'installation, jusqu'au deuxième tour reporté.

a. Fonctionnement des communes :

Dans les communes où un second tour est nécessaire, l'article 19 IV. pris en ses 2° et 3° prévoit la prorogation des mandats de conseillers municipaux jusqu'à l'issue du second tour.

Là encore, les délégations sont maintenues conformément à l'article 19 V.

b. Fonctionnement des EPCI :

Lorsqu'au sein d'un EPCI à fiscalité propre, au moins une commune n'a pas renouvelé intégralement son conseil municipal, le réunion d'installation ne peut se tenir qu'au plus tard le troisième vendredi suivant le second tour, conformément à l'article 19. VII. 1°.

Dans l'attente, l'organe délibérant est panaché entre les nouveaux élus et les élus dont les mandats sont prorogés conformément à l'article 19 VII. 1°.

L'exécutif reste quant à lui en fonction, sauf s'il est assumé par des individus ayant perdu leur mandat de conseiller communautaire ; si ce cas de figure atteint le Président ou s'il est empêché pour toute autre cause, il est remplacé plein droit par un vice-président dans l'ordre des nominations, conformément à l'article 19 VII. 4°.

S'agissant des EPCI sans fiscalité propre, leur sort est réglé par l'article 19 X. qui prévoit que les mandats de représentants d'une commune, d'un EPCI ou d'un syndicat mixte fermé au sein de tous organismes de droit public ou privé sont prorogés jusqu'à l'élection de leurs remplaçants par l'organe délibérant.

[1] Art. L252 c. élec.

[2] Art. L253 c. élec.

[3] Art. 30 de la loi 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, JORF 06/04/1884

[4] Art. L126 c. élec. pour les élections législatives ; art. L193 c. élec. pour les élections départementales

[5] Art. L262 c. élec.

[6] Art. L338 c. élec. pour les élections régionales

[7] Art. L264 c. élec.

[8] Art. L262 c. élec.

[9] Art. L346 c.élec. pour les élections régionales

[10] Art. L162 c. elec. pour les élections législatives, art. L210-1 c.élec. pour les élections départementales

[11] Cf. en ce sens, Cons. Const. 1^{er} juillet 1993, n° 93-1279 AN §2 (pour un tremblement de terre donnant lieu à un taux d'abstention qui n'est pas « *beaucoup plus important* » sur la moitié du corps électoral) ; Cons. Const. 19 janvier 1981, 80-892 AN (pour des congères)

[12] CE 3/5 SSR, 16 janvier 1998, n° 188926 (pour des troubles violents conduisant à la fermeture de bureaux représentant 2/3 du corps électoral) ; Cons. Const. 21 novembre 1973, n° 73-637 AN *a contrario*.

[13] IFOP – FIDUCIAL pour CNEW et SUD RADIO : « Municipales 2020 – Sondage jour du vote : profil des électeurs et clefs du scrutin (1^{er} tour », 15 mars 2020, cf. page 27 notamment (<https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2020/03/117215-Rapport-JDV-MUNI20-DET-18h30.pdf>)

[14] Cons. Const. 27 juin 1973, n° 73-603/741

[15] CE, Section intérieure, 26 mai 2002, n° 368084

[16] Art. L56 c. élec.

[17] Cons. Const. 27 juin 1973, n° 73-603/741