

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020

(Suspension et report du second tour des élections municipales au plus tard au mois de juin 2020)

Le Conseil constitutionnel valide le report du second tour des élections municipales, tout en encadrant les modifications du déroulement d'opérations électorales

L'objet de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 mai 2020 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des paragraphes I, III et IV de l'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

En raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, ces dispositions ont suspendu les opérations électorales postérieurement à la tenue du premier tour des élections municipales intervenu le dimanche 15 mars 2020 et ont reporté l'organisation du second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, au plus tard en juin 2020, à condition que la situation sanitaire permette l'organisation des opérations électorales. Si cette condition n'était pas remplie, il est prévu que les électeurs des communes dont le conseil municipal n'a pas été élu au complet à l'issue du premier tour seraient à nouveau convoqués pour les deux tours de scrutin, dans des conditions à définir par une nouvelle loi. Dans l'une et l'autre de ces hypothèses, l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise.

Les critiques formulées contre ces dispositions législatives

Les requérants et intervenants reprochaient notamment à ces dispositions, adoptées postérieurement au premier tour des élections municipales, d'en reporter le second tour à une date indéterminée, susceptible d'être fixée jusqu'à la fin du mois de juin par le pouvoir réglementaire. Selon eux, d'une part, le législateur ne pouvait pas interrompre un processus électoral en cours et aurait donc dû annuler les résultats du scrutin du 15 mars 2020 afin d'organiser de nouvelles élections municipales. D'autre part, en permettant que le second tour ait lieu plus de trois

mois après le premier tour, alors que le scrutin à deux tours formerait un bloc indissociable, le législateur aurait fixé un délai excessif. Enfin, en prévoyant la tenue de ce second tour pendant la crise sanitaire causée par l'épidémie de covid-19, le législateur aurait créé les conditions d'une forte abstention des électeurs. Il en résultait selon eux une méconnaissance des principes de sincérité du scrutin et d'égalité devant le suffrage.

Il était en outre reproché à ces dispositions d'avoir pour effet de valider les résultats du premier tour des élections municipales, sans égard pour les contestations en cours devant le juge de l'élection, en violation de la séparation des pouvoirs et de la garantie des droits.

Le cadre constitutionnel

Par sa décision de ce jour, le Conseil constitutionnel rappelle que, selon le troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* ». Il en résulte le principe de sincérité du scrutin.

L'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Il résulte de cette disposition et du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution le principe de l'égalité devant le suffrage.

Le législateur, compétent en application de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales, peut, à ce titre, déterminer la durée du mandat des élus qui composent l'organe délibérant d'une collectivité territoriale. Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, il doit se conformer aux principes constitutionnels, qui impliquent notamment que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage, garanti par l'article 3 de la Constitution, selon une périodicité raisonnable.

Le contrôle des dispositions législatives faisant l'objet de la QPC

Au regard des exigences constitutionnelles qui viennent d'être présentées, le Conseil constitutionnel juge que, si les dispositions contestées remettent en cause l'unité de déroulement des opérations électorales, elles permettent, contrairement à une annulation du premier tour, de préserver l'expression du suffrage lors de celui-ci. Toutefois, le législateur ne saurait, sans méconnaître les exigences résultant de l'article 3 de la Constitution, autoriser une telle modification du déroulement des opérations électorales qu'à la condition qu'elle soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt général et que, par les modalités qu'il a retenues, il

n'en résulte pas une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

Appliquant cette grille d'analyse aux dispositions contestées, il relève que, en les adoptant alors que le choix avait été fait, avant qu'il n'intervienne, de maintenir le premier tour de scrutin, le législateur a entendu éviter que la tenue du deuxième tour de scrutin initialement prévu le 22 mars 2020 et la campagne électorale qui devait le précéder ne contribuent à la propagation de l'épidémie de covid-19, dans un contexte sanitaire ayant donné lieu à des mesures de confinement de la population. Ces dispositions sont donc justifiées par un motif impérieux d'intérêt général.

Puis, le Conseil constitutionnel examine les modalités retenues par le législateur afin de prévenir une méconnaissance du droit de suffrage, du principe de sincérité du scrutin ou de l'égalité devant le suffrage.

Il relève, en premier lieu, que le législateur a prévu que le second tour des élections municipales aurait lieu au plus tard au mois de juin 2020. Le délai maximal ainsi fixé pour la tenue du second tour était, lors de son adoption, adapté à la gravité de la situation sanitaire et à l'incertitude entourant l'évolution de l'épidémie.

En deuxième lieu, le législateur a imposé au pouvoir réglementaire de fixer la date de ce second tour, par décret en conseil des ministres pris le 27 mai 2020 au plus tard. Il a subordonné cette fixation à la condition que la situation sanitaire le permette, compte tenu notamment de l'analyse du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

En troisième lieu, si les requérants et certains intervenants faisaient valoir que, en raison de l'épidémie de covid-19, l'organisation du second tour avant la fin du mois de juin 2020 risquerait de nuire à la participation des électeurs, le Conseil constitutionnel relève que ce scrutin ne peut se tenir que si la situation sanitaire le permet. Dès lors, les dispositions contestées ne favorisent pas par elles-mêmes l'abstention. Il appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin.

En dernier lieu, le Conseil constitutionnel relève que plusieurs mesures d'adaptation du droit électoral contribuent à assurer, malgré le délai séparant les deux tours de scrutin, la continuité des opérations électorales, l'égalité entre les candidats au cours de la campagne et la sincérité du scrutin.

En particulier, afin de préserver l'unité du corps électoral entre les deux tours, l'ordonnance n° 2020-390 du 1^{er} avril 2020 dispose que, sauf exceptions, le second tour du scrutin initialement fixé au 22 mars 2020 aura lieu à partir des listes électorales et des listes électorales complémentaires établies pour le premier tour.

En outre, les 6° et 7° du paragraphe XII de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 permettent, par dérogation au code électoral, de majorer par décret les plafonds de dépenses électorales applicables et d'obtenir le remboursement d'une partie des dépenses de propagande ayant été engagées pour le second tour initialement prévu le 22 mars 2020. Ces dispositions concourent à garantir le respect de l'égalité entre les candidats au cours de la campagne électorale.

Enfin, afin de préserver les possibilités de contester les résultats du premier tour en dépit de la suspension du scrutin, les électeurs ont pu, par dérogation au troisième alinéa de l'article L. 68 du code électoral, obtenir communication des listes d'émargement des bureaux de vote à compter de l'entrée en vigueur du décret de convocation pour le second tour et jusqu'à l'expiration du délai de recours contentieux.

Par l'ensemble de ces motifs, le Conseil constitutionnel juge que le report du second tour des élections municipales au plus tard en juin 2020 ne méconnaît ni le droit de suffrage, ni le principe de sincérité du scrutin, ni celui d'égalité devant le suffrage.

S'agissant des critiques adressées aux dispositions selon lesquelles l'élection régulière des conseillers municipaux élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, le Conseil constitutionnel relève qu'elles se bornent à préciser que ni le report du second tour au plus tard en juin 2020 ni l'éventuelle organisation de deux nouveaux tours de scrutin après cette date n'ont de conséquence sur les mandats régulièrement acquis. Elles n'ont ainsi ni pour objet ni pour effet de valider rétroactivement les opérations électorales du premier tour ayant donné lieu à l'attribution de sièges. Dès lors, elles ne font pas obstacle à ce que ces opérations soient contestées devant le juge de l'élection.