

CONSEIL D'ETAT
Commission permanente

Séance du mardi 26 mai 2020

N° 400229

M. PICHON DE VENDEUIL,
rapporteur

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS**

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires

NOR : INTA2012112L

1. Le Conseil d'Etat (commission permanente) a été saisi le 21 mai 2020 d'un projet de loi portant annulation du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris, et des conseillers de la métropole de Lyon de 2020, organisation d'un nouveau scrutin dans les communes concernées, fonctionnement transitoire des établissements publics de coopération intercommunale et report des élections consulaires. Ce projet a fait l'objet d'une saisine rectificative le 26 mai 2020.

Considérations générales

2. « *En raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19* », la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a, dans les 4 922 communes ou secteurs dans lesquels le premier tour des élections municipales qui s'est tenu le 15 mars n'a pas été conclusif, reporté le second tour des élections municipales, initialement prévu le 22 mars, au plus tard en juin 2020. La loi dispose que la date de ce second tour est fixée par décret en conseil des ministres pris le mercredi 27 mai au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales au regard notamment de l'analyse du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

Au vu de l'analyse de ce conseil sur les modalités sanitaires du processus électoral à la sortie du confinement, rendue le 18 mai, le Gouvernement a déclaré souhaiter organiser le second tour des municipales le 28 juin prochain. Dans son avis, le comité de scientifiques a cependant estimé « *difficile d'anticiper une situation incertaine pour les semaines à venir* » et a recommandé de « *tenir compte de la situation épidémiologique dans les 15 jours précédant la date du scrutin* ». Le projet de loi se place dans l'hypothèse où, à cette échéance, la situation sanitaire ne permettrait pas l'organisation du second tour, et imposerait à nouveau le report du scrutin. Il a pour principal objet d'organiser les modalités d'un nouveau scrutin à deux tours qui devrait se tenir au plus tard en janvier 2021. Ses dispositions ne s'appliquent pas à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française où le conseil scientifique a estimé que le second tour

pouvait se tenir dans le respect des règles sanitaires compte tenu de la situation épidémiologique prévisible.

3. Le Conseil d'Etat observe qu'il est de bonne méthode, dans la situation d'incertitude qui prévaut quant à l'évolution de l'épidémie, d'anticiper sur les éventuelles nouvelles mesures législatives qu'il conviendrait d'adopter rapidement à une échéance proche. Il relève toutefois qu'il est, dans ce contexte inédit, appelé à se prononcer sans être en mesure d'apprécier si les conditions requises pour décider de l'annulation des résultats du premier tour dans les communes concernées seront remplies à la date d'adoption de la loi.

A cet égard, le Conseil d'Etat souligne qu'il appartiendra au Gouvernement, le moment venu, d'établir que le risque encouru pour la santé de la population ne permet pas d'organiser les opérations électorales du second tour en juin dans des conditions garantissant l'égalité devant le suffrage et la sincérité du scrutin. Une telle circonstance est en effet de nature à caractériser un motif d'intérêt général impérieux susceptible de justifier l'atteinte à l'expression du suffrage que constitue l'annulation des résultats du premier tour de l'élection dans les près de 5 000 communes concernées.

4. Compte tenu du contexte rappelé ci-dessus, l'étude d'impact du projet, qui satisfait par ailleurs aux autres exigences de l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009, n'est pas en mesure de faire état des circonstances qui justifieraient l'annulation du second tour de scrutin prévu en juin. Il appartiendra donc au Gouvernement de transmettre le moment venu au Parlement l'avis du comité de scientifiques ainsi que tous autres éléments de nature à caractériser l'existence d'une situation justifiant le report des deux tours des municipales dans les communes concernées.

5. Sur la forme, le Conseil d'Etat observe que le projet soumis à son examen procède essentiellement par modification de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et de quatre ordonnances prises sur son fondement. Une telle méthode nuit à l'intelligibilité du texte et rendra malaisé l'exercice du droit d'amendement du Parlement. Il aurait été préférable, plutôt que de prendre appui sur des textes adoptés dans l'urgence et dont la majeure partie des dispositions auront épuisé leurs effets à la date d'adoption du projet de loi, de rassembler les nouvelles règles dans un texte autonome dont les dispositions se suffiraient à elles-mêmes. Dans les délais qui lui étaient laissés, le Conseil d'Etat n'a toutefois pas été en mesure de proposer au Gouvernement une rédaction alternative d'ensemble. Il s'est efforcé, chaque fois que cela était possible, de limiter les renvois entre les différents textes concernés pour accroître la lisibilité du projet.

Sur les consultations préalables

6. Le Conseil d'Etat constate que le projet de loi n'a pas été précédé d'une consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), alors que l'article L. 1212-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que cette instance émet un avis sur « *l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* ». Toutefois, eu égard aux circonstances exceptionnelles présidant à l'élaboration de ce projet de loi, le Conseil d'Etat admet que le Gouvernement a pu ne pas recourir à la consultation prescrite par la disposition qui vient d'être citée.

Par ailleurs, si le Gouvernement a indiqué que leur saisine était en cours, la consultation respective du congrès de la Nouvelle-Calédonie et de l'assemblée de la Polynésie française n'est pas requise, dès lors que la situation de ces collectivités demeurera régie, s'agissant des élections municipales, par les textes en vigueur et que les seules dispositions du projet de loi qui leur seront applicables, qui concernent le report des élections sénatoriales, n'édicte aucune règle qui leur soit spécifique. Ces dernières ne peuvent donc être regardées comme « *introduisant, modifiant ou supprimant des dispositions particulières* » à ces collectivités au sens respectivement des articles 90 de la loi organique n° 99-209 du 12 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Sur l'annulation du second tour des élections municipales prévues en juin 2020 et la tenue d'une nouvelle élection à deux tours au plus tard en janvier 2021

7. Si la situation sanitaire rend impossible la tenue du second tour en juin 2020, il appartiendra aux pouvoirs publics, comme le Conseil d'Etat l'a indiqué dans son avis n° 399873 du 18 mars 2020, de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets. C'est ce qui se déduit du principe constitutionnel de sincérité du scrutin, qui exige que ne s'écoule pas entre les deux tours d'un même scrutin un délai qui, par sa longueur, serait de nature à fausser les termes du débat électoral, notamment par ses effets sur la composition du corps électoral, sur la situation des candidats ou sur le bon déroulement de la campagne.

8. Dans ces conditions, le projet de loi, qui prévoit le report au plus tard au mois de janvier 2021 des élections municipales dans les communes concernées et des élections métropolitaines de Lyon, à une date qui sera fixée au moins six semaines avant le scrutin par décret en conseil des ministres pris après avis du comité de scientifiques, respecte, eu égard aux motifs qui le justifieraient, l'exigence de périodicité raisonnable d'exercice du suffrage. Une telle période est en effet suffisamment encadrée dans le temps, tout en laissant aux autorités compétentes la marge nécessaire d'appréciation sur le choix de la date d'organisation du nouveau scrutin en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

9. En tout état de cause, comme, eu égard aux incertitudes résultant de l'imprévisibilité de l'épidémie de covid-19, un éventuel nouveau report du scrutin au-delà du mois de janvier 2021 n'apparaît pas, dans le respect des exigences constitutionnelles rappelées ci-dessus, inenvisageable, le Conseil d'Etat invite le Gouvernement à d'ores et déjà anticiper les différentes mesures organisationnelles, juridiques ou techniques qui permettraient de procéder à la nouvelle élection dans des conditions adaptées à la situation sanitaire dans le respect du principe de périodicité raisonnable d'exercice du suffrage.

Sur la prorogation du mandat des élus sortants dans les communes où le conseil municipal est incomplet à l'issue du premier tour

10. Le projet de loi prévoit que, dans toutes les communes où le conseil municipal est incomplet à l'issue du premier tour organisé le 15 mars 2020, le mandat des conseillers municipaux sortants est prorogé jusqu'à l'entrée en fonction des nouveaux élus.

Une telle prorogation des mandats, qui est encadrée dans le temps et justifiée par un motif d'intérêt général suffisant, répond aux exigences de la jurisprudence constitutionnelle en la matière (décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013).

11. Cette mesure ne pose aucune difficulté dans les communes concernées de plus de 1 000 habitants où les conseillers municipaux sont élus intégralement au scrutin de liste. Dans ces collectivités, aucun candidat n'a de fait été élu dès le premier tour.

En revanche, dans les communes de moins de 1 000 habitants où les conseillers municipaux sont élus au scrutin majoritaire uninominal, elle pourra conduire à ce qu'une majorité de candidats élus dès le 15 mars 2020 n'entrent en fonction qu'à la fin du mois de janvier 2021, alors que le conseil municipal ne se trouve incomplet que pour quelques sièges non pourvus.

Si une telle atteinte à l'expression du suffrage peut être admise au regard de l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit, à savoir assurer la continuité du fonctionnement des communes qui ne disposent pas encore du nombre d'élus requis pour composer le conseil municipal, le Conseil d'Etat estime qu'elle pourrait être atténuée en prévoyant, comme cela avait d'ailleurs été envisagé lors de l'examen de la loi du 23 mars dernier, qu'au-delà d'un certain seuil de renouvellement, qui pourrait être fixé à la moitié du conseil municipal, les conseillers élus le 15 mars puissent entrer en fonction avant même la tenue du prochain scrutin et élire en leur sein un nouveau maire et ses adjoints, sans préjudice de l'élection qui se tiendrait à nouveau une fois le conseil municipal complet.

Le Conseil d'Etat recommande au Gouvernement de retenir cette option, qui serait de nature à respecter davantage l'expression du suffrage, sans pour autant nuire à la bonne administration des communes concernées.

Sur le fonctionnement des exécutifs des EPCI pendant la période transitoire jusqu'à la tenue des nouvelles élections municipales

12. Le projet de loi définit le fonctionnement des organes exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) jusqu'à la tenue des nouvelles élections municipales. Ainsi, certains EPCI verront cohabiter des conseillers communautaires dont le mandat a été prorogé avec des conseillers nouvellement élus ; le président, les vice-présidents et les autres membres du bureau de ces EPCI seront élus temporairement jusqu'au renouvellement complet du conseil communautaire.

De telles modalités, qui tirent les conséquences du report du scrutin municipal dans certaines communes en veillant à concilier l'expression la plus récente du droit de suffrage avec les impératifs de continuité du fonctionnement des institutions n'appellent pas de remarques de la part du Conseil d'Etat.

Sur les mesures relatives au remboursement des frais engagés pour le second tour annulé

13. Le projet de loi institue diverses mesures de nature à permettre, conformément aux principes traditionnellement admis par la législation sur le financement des dépenses électorales, le remboursement des frais engagés par les candidats pour le second tour qui aura été annulé. Ces mesures n'appellent aucune objection de la part du Conseil d'Etat qui propose de modifier seulement le projet du Gouvernement pour prévoir, eu égard aux délais qui se sont déjà écoulés depuis le 15 mars dernier, que le plafond de dépenses applicable aux listes de candidats qualifiées pour le second tour sera celui normalement applicable à ce tour de scrutin, et non un plafond inférieur.

Sur le report des élections consulaires pour les Français de l'étranger

14. Pour des motifs similaires à ceux qui justifient l'annulation de l'organisation du second tour des élections municipales, le projet de loi prévoit, comme le recommande le conseil scientifique, le report d'un an des élections consulaires pour les Français de l'étranger, qui devaient initialement se tenir en mai 2020.

Un tel motif, pour lequel la marge d'appréciation des autorités est d'autant plus grande qu'il leur revient, pour ce qui concerne cette élection, d'apprécier le risque sanitaire au niveau mondial, justifie également le report de ce scrutin, la prorogation corrélative du mandat des élus consulaires sortants n'étant pas de nature, dans ces conditions, à porter atteinte au principe selon lequel les électeurs doivent être appelés à exercer leur suffrage selon une périodicité raisonnable (décision n° 2013-671 DC du 6 juin 2013).

15. Le Conseil d'Etat relève toutefois qu'une telle mesure ne présente pas le caractère hypothétique qui s'attache au reste du projet. En effet, l'article 21 de la loi du 23 mars 2020 a prorogé au plus tard jusqu'au mois de juin 2020 le mandat des conseillers consulaires et des délégués consulaires. En l'absence de nouvelles dispositions législatives prorogeant à nouveau ces mandats, ceux-ci s'achèveront donc à la fin du mois de juin. Il incombe ainsi au Gouvernement de veiller à ce que, quel que soit le sort des autres dispositions du projet de loi, les dispositions en cause soient adoptées suffisamment tôt pour assurer cette prorogation au-delà du mois de juin 2020.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat en Commission permanente dans sa séance du mardi 26 mai 2020.