

DROIT ELECTORAL ET FONCTIONNEMENT DES CONSEILS MUNICIPAUX ET EPCI Visio-conférence

DATE : Mercredi 3 juin

HORAIRE : 10h – 11h

INTERVENANTS :

Pierre LE BOUËDEC, avocat au barreau de Paris associé du cabinet Symchowicz Weissberg et associés
Simon MAUROUX, Responsable des affaires juridiques et institutionnelles à l'AdCF

- Cette visioconférence vous propose d'aborder les questions de droit électoral et de fonctionnement des conseils municipaux et EPCI à travers plusieurs sous-thèmes. D'abord une réflexion sur le régime électoral dérogatoire en raison du report du second tour des municipales, avec l'adaptation de l'organisation, les dépenses électorales et les contentieux liés, puis la continuité institutionnelle dans les EPCI qui nécessite ou non, un second tour.

SOMMAIRE :

1. Régime électoral dérogatoire en raison du report du second tour.....1
2. Continuité institutionnelle dans les EPCI.....5

1. Régime électoral dérogatoire en raison du report du second tour - Pierre le Bouëdec

La situation exceptionnelle actuelle entraîne une législation exceptionnelle. **L'article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence** pour faire face à l'épidémie de covid-19 a posé **le principe report du second tour au plus tard en juin 2020**. Le décret n° 2020-642 du 27 mai 2020 prévoit l'organisation du **second tour pour le 28 juin 2020** avec quelques réserves du conseil scientifique selon la situation épidémique dans les 15 jours précédant le scrutin. Si le second tour ne pouvait pas se tenir le 28 juin, alors **il faudrait organiser les deux tours au plus tard en janvier 2021** d'après un projet de loi présenté au Conseil des ministres du 27 mai 2020. Il serait nécessaire de faire deux tours car le Conseil d'Etat a indiqué que le second tour devait se tenir dans un « *délai raisonnable* ». L'article 19 confirme aussi que les élections du premier tour sont validées : « *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* ».

Les mesures d'organisation concrètes :

- **Dépôt des déclarations de candidature** entre le vendredi 29 mai 2020, à 9 heures, et le mardi 2 juin, à 18 heures
- Les **Commissions de propagande** :
 - Elles sont maintenues en fonction. Toutefois, le préfet peut, en cas de besoin, en instituer de nouvelles au plus tard le deuxième lundi précédant le second tour
 - Elles devront envoyer les circulaires et bulletins de vote le mercredi (et non le jeudi) précédant le second tour
- **Grammage dérogatoire** : Décret n° 2020-238 du 12 mars 2020
- **Le scrutin ne pourra être clos après 20 heures**
- **Inversion de l'âge des assesseurs réquisitionnés** en cas d'assesseurs manquants : sont pris parmi les électeurs présents sachant lire et écrire selon l'ordre de priorité suivant : **l'électeur le plus jeune**, puis le deuxième électeur le plus jeune (les personnes âgées étant plus sensibles au Covid.)
- **Les procurations** établies en vue du second tour initialement prévu le 22 mars 2020 **restent valables pour le second tour reporté.**

Au niveau du **financement et du plafonnement des dépenses électorales**, la **date du 1^{er} septembre 2019 est maintenue** comme début d'interdiction de certaines actions de promotion et de prise en compte des dépenses électorales :

- Les interdictions mentionnées à l'article L. 50-1, au dernier alinéa de l'article L. 51 et à l'article L. 52-1 du code électoral courent à compter du 1er septembre 2019 .
- La durée de la période prévue à l'article L. 52-4 du code électoral pendant laquelle le mandataire recueille les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses en vue de l'élection court à compter du 1er septembre 2019.

Les montants des plafonds des dépenses électorales sont multipliés par le coefficient de 1,2 pour les listes présentes au second tour. Même si la campagne s'est arrêtée, les listes toujours en cours de campagne sont susceptibles de mettre en œuvre des actions nécessitant d'augmenter le montant des dépenses. De plus, il y a un **allongement possible de 18 à 24 mois de la durée des prêts** contractés auprès de personnes physiques.

Report des dates de remise :

- **Des comptes de campagne** au 10 juillet 2020 à 18 heures pour les listes de candidats présentes au seul premier tour, et au 11 septembre 2020 à 18 heures pour celles présentes au second tour,
 - **Des comptes de partis politiques** au 11 septembre 2020

Concernant les **contentieux**, les **délais de recours sont reportés, notamment pour le premier tour**. Traditionnellement le délai de recours prenait fin 5 jours après l'entrée en fonction des conseillers (fixée au 18 mai 2020, par le décret n°2020-571 du 14 mai 2020). A cet égard, il y a déjà eu une première vague de contentieux. Du fait des contraintes liées au confinement, il a été décidé de reporter ce délai qui a créé une seconde vague de contentieux. Le **délai de recours contre le second tour est celui traditionnel de 5 jours** (R. 119 du code électoral). D'après l'article 17 de l'ordonnance du 25 mars 2020, **les délais de jugement sont reportés au 31 octobre 2020**.

Le juge électoral est plus pragmatique et subjectif que le juge administratif traditionnel. **Il regarde avant tout si la sincérité du scrutin a été altérée**. Quand bien même il y aurait des irrégularités, si elles sont sans incidence sur la sincérité du scrutin, il est possible qu'il n'y ait pas d'annulation ou de réformation. A l'inverse, ce n'est pas par ce qu'il y a eu des événements qui remettent en cause la sincérité du scrutin, sans que l'élu soit responsable, que cela ne va pas impliquer l'annulation du scrutin.

Concernant le **premier tour, il y a un débat autour de l'atteinte à la sincérité du fait de l'absentéisme**. Il y a eu peu de précédents mais en général le juge considère que des événements, même d'une ampleur conséquente, **n'altèrent pas nécessairement la sincérité du scrutin, faute de peser sur la volonté des électeurs ou de rompre l'égalité entre les candidats** :

- Grèves ayant provoqué des retards conséquents dans l'acheminement de procurations (CE, 8 août 1990, Elections municipales de Valle-di-Rostino, req. n° 109123)
- Grèves ayant provoqué des retards dans la distribution des circulaires et des bulletins de vote des différents candidats (TA Strasbourg, 14 octobre 2014, Elections départementales du canton de Phalsbourg, req. n° 1501680 ; TA Paris, 6 octobre 2014, Elections des conseillers de Paris et du 7ème arrondissement, req. n° 1405405).
- Pandémie de H1N1 pour une élection partielle: « *la pandémie grippale dont fait état le requérant, qui touche indifféremment toutes les catégories de la population de l'île de La Réunion n'est pas de nature à engendrer une rupture d'égalité entre les différents candidats à l'élection municipale qui sera ainsi organisée ; que cette pandémie, aussi importante soit-elle, n'est pas davantage de nature à constituer un cas de force majeure faisant obstacle au bon déroulement des opérations électorales en cause ; que, par suite, le moyen tiré de ce que l'arrêté préfectoral du 26 août 2009 fixant les dates des prochaines élections municipales partielles qui se dérouleront dans la commune de Saint-Paul n'a pas tenu compte de l'existence de la pandémie grippale qui sévit sur le territoire de l'île de La Réunion ne peut qu'être écarté* » (TA Réunion, 24 septembre 2009, M. Y-Z, req. n° 0901179)

Remarque : en cas de scrutin serré, cela pourrait être problématique et le juge pourrait être tenté de dire que les conditions particulières ont altéré la sincérité du scrutin.

Il y a actuellement **une QPC¹** posée par le Conseil d'Etat au Conseil Constitutionnel **concernant l'article 19 du 23 mars 2020**. Une QPC correspond à un requérant qui, à l'occasion d'un contentieux qu'il a introduit, va remettre en cause la disposition légale qui conditionne l'issue du litige. Si la juridiction considère que cette question est suffisamment sérieuse, elle est envoyée au

¹ Question prioritaire de constitutionnalité

Conseil d'Etat puis au Conseil Constitutionnel pour vérifier si cette disposition est conforme à la Constitution. C'est un **moyen de remettre en cause une loi**.

Le Conseil Constitutionnel va se prononcer sur l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 sur saisine du Conseil d'Etat (CE 25 mai 2020, req. n° 440217):

3. Les dispositions des I, III et IV de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 sont applicables au litige qui tend à l'annulation des opérations électorales qui se sont tenues à La Brigue (Alpes-Maritimes) le 15 mars 2020. Elles n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel. Le moyen tiré de ce qu'elles portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment au principe de sincérité du scrutin, soulève une question présentant un caractère sérieux. Ainsi, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée.

A l'encontre du second tour, outre la question du contexte qui peut être reposé selon l'état de l'épidémie, il peut y avoir une **atteinte à la sincérité du scrutin du fait de la période entre les deux tours**.

Le **délai en lui-même est validé par le Conseil d'Etat** dans son rapport du 18 mars : « *le report envisagé est strictement encadré dans le temps, puisque le second tour doit se tenir dans un délai de trois mois.* ».

Il y a aussi la question des agissements depuis le premier tour qui seront analysés avec les articles « traditionnels ». Il y a eu une période curieuse à l'issue du premier tour où les collectivités ont continué à communiquer. L'article 52-1 prohibe les campagnes de promotion des collectivités **mais il faut les distinguer de l'information**, qui est nécessaire auprès des citoyens en cette période. De plus, cette période a pu permettre de trop valoriser les élus sortants (art. 52-8) et il faut être vigilant sur la manière dont les comptes de campagnes vont être retracés (art.52-17).

- Article L. 52-1 alinéa 2 du Code électoral « *A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus. Les dépenses afférentes sont soumises aux dispositions relatives au financement et au plafonnement des dépenses électorales contenues au chapitre V bis du présent titre* »
- Article L. 52-8: « *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* »
- Article L. 52-17: « *Lorsque le montant d'une dépense déclarée dans le compte de campagne ou ses annexes est inférieur aux prix habituellement pratiqués, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques évalue la différence et l'inscrit d'office*

« dans les dépenses de campagne (...) La commission procède de même pour tous les avantages directs ou indirects, les prestations de services et dons en nature dont a bénéficié le candidat »

2. Continuité institutionnelle dans les EPCI - Simon Mauroux

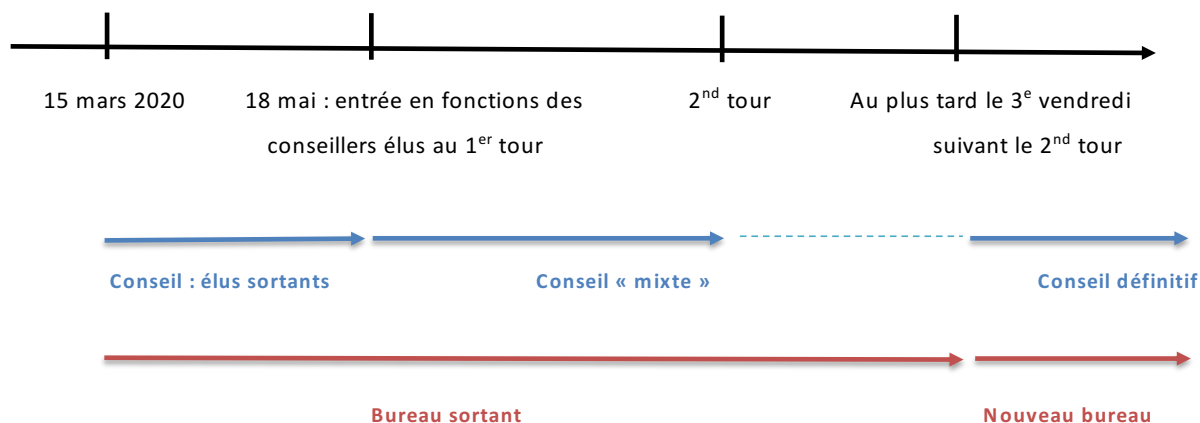
Pour les **conseils municipaux** :

- **Pour les communes entièrement renouvelées au premier tour** : entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires **le 18 mai 2020**. **Installation des conseils municipaux** entièrement renouvelés entre le **23 et le 28 mai** inclus.
- **Pour les communes dans l'attente du second tour** : entrée en fonction des conseillers municipaux et, dans les communes de 1 000 habitants et plus, des conseillers communautaires **lors de la proclamation des résultats**. Installation des conseils municipaux au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le second tour : **entre le 3 et le 5 juillet** inclus.

Les intercommunalités qui ont été entièrement renouvelées dès le premier tour² ont jusqu'au 8 juin pour s'installer, avec lors de la première séance du conseil communautaire :

- L'élection du nouveau bureau (conditions habituelles) : président(e), vice-président(e)s et éventuels autres membres
- La lecture de la charte de l' élu local

Pour les intercommunalités en attente du second tour, nous sommes dans une **période de conseil « mixte »**. Le conseil communautaire compte à la fois des conseillers élus dès le premier tour le 18 mai, et des conseillers sortants.



Même si le conseil n'est pas entièrement renouvelé on applique dès maintenant la **répartition des sièges entre les communes prévues pour le mandat 2020-2026**. C'est au préfet de constater le nombre de siège applicables. Dans cette période transitoire, le **principe de conserver à leur fonction les exécutifs** (président, vice-présidents et autres membres) a été acté. Ils sont conservés à leur fonction **et compris s'ils n'ont plus de mandat intercommunal** en raison de l'entrée en fonction des conseillers élus au premier tour.

² Elles sont au nombre de 3 en Ile-de-France

Dans cette situation de conseil « mixte », **d'après la direction générale des collectivités locales, il n'y a pas de limitation** à la réunion de celui-ci :

- Le conseil peut être réuni dans les conditions de la loi d'urgence du 23 mars 2020 qui, ce faisant, **ne limite pas leur compétence à la gestion des affaires urgentes et courantes**.
- En prévoyant la délégation au président de la quasi-totalité des attributions du conseil, l'ordonnance du 1^{er} avril 2020 indique que l'esprit du législateur n'est pas de limiter les pouvoirs des exécutifs locaux.
- La limitation aux affaires urgentes et courantes est généralement limitée dans le temps, or l'état d'urgence sanitaire est potentiellement renouvelable.

Prorogation des représentants au sein d'organismes de droit public ou de droit privé en fonction à la date du premier tour :

- Jusqu'à leur remplacement par le conseil
- Syndicats mixtes : en fonction jusqu'à l'installation définitive du comité syndical

Remarque : Sachant que les syndicats mixtes n'ont pas à se réunir tout de suite, il peut être judicieux d'attendre leur installation pour être sur la même temporalité.

Pour les représentants au sein des commissions et instances internes :

- Pour les intercommunalités réinstallées, on redésigne tout le monde
- **Pour les intercommunalités dans l'attente du second tour**, un conseil mixte transitoire n'est pas une organe délibérant nouveau et n'est pas remis en cause dans sa composition en soi. Néanmoins il faut **vérifier au cas par cas** les postes occupés et s'il y a lieu, remplacer des sièges vacants. Il peut aussi y avoir des règles de **désignation propres à chacune des commissions** qu'il convient d'examiner selon les situations (CAO, CDSP, CLECT, CCSPL, etc.)

Pour les instances représentatives du personnel (comités techniques, comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail), les mandats des représentants de la collectivité ont été prorogés jusqu'au 30 juin, y compris en l'absence de mandat au sein du conseil.

Les pouvoirs du maire ou du président reposent, depuis l'ordonnance du 1^{er} avril 2020, sur une **délégation de toutes les attributions du conseil pouvant être habituellement déléguées**.

Pour **les conseils entièrement renouvelés** au premier tour, les « **pouvoirs renforcés** » ont pris fin depuis le **18 mai**.

Pour les conseils dans l'attente du second tour, ils sont **prolongés jusqu'au 10 juillet inclus** (dernier jour de l'état d'urgence sanitaire)

Le conseil est en mesure de modifier le contour des délégations (point à inscrire à l'ordre du jour de la première réunion) et de **réformer les décisions prises par le maire ou le président**. Jusqu'au 10 juillet 2020 inclus, le conseil doit être réuni dès lors qu'1/5^e de ses membres le demande (dans les 6 jours).

Concernant **la réunion du conseil et du bureau pendant l'état d'urgence sanitaire** :

- **Allègement de la règle du quorum**
- 1/3 des membres présents (en présentiel ou à distance) et représentés (pouvoirs)

- Nouvelle convocation si le quorum n'est pas atteint, à trois jours au moins d'intervalle : pas de règle de quorum à cette séance
- **Facilitation des pouvoirs écrits** : un conseiller peut être porteur de deux pouvoirs
- **A distance, de préférence par visio, et à défaut, par audioconférence** :
 - Convocation à la 1^e réunion : préciser les modalités techniques et l'adresser par tout moyen (le maire ou le président devra rendre compte lors de la séance des diligences effectuées à cette fin)
 - Mention du caractère dématérialisé sur toute convocation
 - 1^e réunion : préciser les modalités d'identification des participants, d'enregistrement et de conservation des débats, ainsi que les modalités de scrutin dans ce cadre
 - Scrutin public uniquement :
 - soit par appel nominal, soit par scrutin électronique, dans des conditions garantissant sa sincérité ;
 - report du vote si demande de vote secret (séance en présentiel)
 - voix du président prépondérante en cas de partage des voix
 - Le caractère public est satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique.
- **Assouplissement de la convocation du conseil** : Le maire ou le président peut décider que la réunion du conseil se déroulera :
 - sans que le public ne soit autorisé à y assister
 - ou en fixant un nombre maximal de personnes autorisées à y assister.

Le caractère public de la réunion est satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique. Il doit y avoir mention de cette décision sur la convocation du conseil.

Remarque : pas de changement pour les règles encadrant le huis clos (voté en début de séance)