

CRISE SANITAIRE

Loi Covid-19 : les incidences sur la démocratie communale

Auteur associé | Actu juridique | Analyses juridiques | France | Publié le 30/03/2020

La loi Covid-19 publiée le 24 mars a chamboulé le fonctionnement de la démocratie communale. Que deviennent les conseillers municipaux sortants ? Quand entreront en fonction les candidats élus ? Quelles sont les règles de la campagne pour le second tour ? Gilles Le Chatelier et Simon Rey, avocats au cabinet Adamas, répondent à ces questions.



[1]

L'aggravation de la situation sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et aux mesures de confinement mises en œuvre ont rendu impossible le second tour du scrutin des élections municipales, communautaires et métropolitaines initialement prévu le 22 mars 2020.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 ^[2] d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 est donc intervenue pour déterminer, d'une part, après que le gouvernement a abrogé la date initiale de la tenue du second tour, le report au mois de juin 2020 du second tour dans les communes, secteurs et circonscriptions métropolitaines où les candidats n'ont pas tous été élus lors du premier tour (il s'agit du premier cas). D'autre part, le maintien des mandats obtenus le 15 mars 2020 qui ainsi sont définitivement acquis quoi qu'il arrive sur la tenue du second tour de scrutin (second cas). Qu'ils soient élus au premier tour ou au second, les conseillers seront renouvelés intégralement en mars 2026.

La loi distingue la situation des communes dont le conseil municipal a été élu au complet dès le 15 mars 2020, de celles pour lesquelles la tenue d'un second tour est nécessaire.

La situation des communes dont les conseils municipaux n'ont pas été élus au complet le 15 mars 2020

Les communes concernées sont :

- celles de 1000 habitants et plus, où aucune liste candidate n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ;

- celles de moins de 1000 habitants où tout ou partie des candidats n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart de celui des électeurs inscrits sur les listes électorales. Il convient de rappeler qu'une commune de moins de 1000 habitants peut voir une partie de ses conseillers municipaux élus au 1^{er} tour de scrutin et le reste pourvu lors du second tour.
- les Villes de Paris, Lyon et Marseille où les conseillers n'ont pas été élus au sein de l'ensemble des secteurs. Certains conseillers municipaux peuvent être élus au premier tour au sein de certains secteurs, le second tour de scrutin ne conduisant alors qu'à l'élection des conseillers municipaux non élus au sein des autres secteurs.

Le report du second tour de scrutin

Le Conseil d'Etat a rappelé que la constitutionnalité d'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

(1) ^[3].

Dans le contexte actuel, il a considéré qu'un report de la tenue du second tour de scrutin avant l'été permettait de répondre à ces exigences constitutionnelles. En revanche, il a précisé que tel ne serait pas le cas d'un report à une date ultérieure. En l'absence de la tenue du second tour de scrutin avant l'été, il appartiendra alors aux pouvoirs publics de reprendre l'ensemble des opérations électorales dans les communes où les conseils municipaux sont incomplets (2) ^[4].

S'inscrivant dans ce cadre constitutionnel, le législateur a prévu le report du second tour au plus tard en juin 2020 pour les communes dont le conseil municipal n'a pas été intégralement constitué le 15 mars 2020.

Afin d'apprécier la possibilité d'organiser ce second tour dans des conditions sanitaires revenues à la normale, le Gouvernement devra remettre au Parlement au plus tard le 23 mai 2020 un rapport fondé sur une analyse du comité scientifique se prononçant notamment sur les risques sanitaires attachés à la tenue du second tour et de la campagne électorale le précédent. S'il est conclu à la possibilité de tenir ce second tour, un décret en Conseil des ministres, adopté au plus tard le 27 mai 2020, fixera la date de celui-ci. Les conseils municipaux seront alors élus au complet. La séance d'installation du conseil municipal pourra donc se tenir au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant la tenue de ce second tour de scrutin.

A l'inverse, il reviendra au Parlement de prendre les mesures nécessaires à une reprogrammation de l'ensemble des opérations électorales, induisant alors l'annulation des résultats du premier tour dans les communes dans lesquelles le conseil municipal n'aurait pas été intégralement renouvelé à l'issue du premier tour.

La loi devra également prévoir les conditions de maintien du mandat des élus sortants et d'entrée en fonction des élus des communes de moins de 1000 habitants dont l'élection a été acquise le 15 mars 2020. Les mandats acquis dès le 15 mars 2020 ne seront pas remis en cause dans une telle hypothèse. Seuls les mandats non pourvus feront l'objet d'une reprise des deux tours de scrutin. Une telle option pourra avoir des incidences sur le calendrier des autres opérations électorales. Ainsi, il semblera sans doute nécessaire de décaler d'un an les élections sénatoriales prévues en septembre 2020 pour la série 2 (3) ^[5].

L'adaptation des règles de la campagne électorale pour le second tour

Dans le cas où le second tour pourrait effectivement se tenir avant la fin du mois de juin 2020, la loi adapte les règles applicables en matière de campagne électorale pour compenser le délai exceptionnel séparant les deux tours.

Sujet d'un désaccord entre le Sénat et l'Assemblée Nationale, la loi a finalement fixé le délai de dépôt des candidatures pour le second tour, au plus tard, le mardi suivant la publication du décret fixant la date de ce second tour, avant 18 heures. La loi prévoit que la campagne électorale pour le second tour sera ouverte à compter du deuxième lundi qui précède le tour de scrutin.

Jusqu'à la tenue de ce second tour, les règles applicables à la propagande continuent de s'appliquer, notamment en ce qui concerne l'interdiction d'ouvrir un numéro vert ⁽⁴⁾ ^[6], d'apposer des affiches en dehors des panneaux dédiés ⁽⁵⁾ ^[7], et les interdictions de publicités commerciales ou des campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion de la collectivité ⁽⁶⁾ ^[8]. De même, les mandataires financiers devront continuer à recueillir les fonds et procéder aux dépenses de campagne, le délai prévu à l'article L.52-4 du code électoral ^[9] continuant de courir à compter du 1^{er} septembre 2019.

Les plafonds de dépenses seront majorés par un coefficient qui sera fixé par décret et qui ne pourra pas être inférieur à 1,5. De plus, dans les communes de 1000 habitants et plus et dans les circonscriptions métropolitaines de Lyon, la loi prévoit le remboursement aux listes, ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés le 15 mars 2020, des dépenses de propagande (bulletins, affiches, etc... ⁽⁷⁾ ^[10]) qu'elles auraient exposées en vue de la tenue d'un second tour le 22 mars 2020.

Enfin, les délais dont disposent les candidats, partis et groupements politiques pour déposer leur compte de campagne auprès de la CNCCFP sont repoussés. Pour les candidats ou listes de candidats non présents au 2^{ème} tour, cette date est fixée au 10 juillet 2020 à 18 h ; pour les autres, elle est établie au 11 septembre à 18h.

Le report de l'entrée en fonction des candidats élus au 1er tour et la prorogation du mandat des conseillers municipaux sortants

La loi consacre l'élection des conseillers municipaux des communes de moins de 1000 habitants, des conseillers d'arrondissement et des conseillers de Paris acquise le 15 mars 2020, mais reporte leur entrée en fonction au lendemain de la tenue du second tour de scrutin. La loi leur confère ainsi un statut de « candidat élu au premier tour » dont l'entrée en fonction est différée. Jusqu'à celle-ci, ils ne disposent ni des droits, ni des obligations normalement attachées à leur mandat. Le régime des incompatibilités ne leur sera donc applicable qu'à compter du lendemain du second tour de scrutin. Si le second tour ne peut intervenir au mois de juin 2020, la loi précisera alors les modalités de leur entrée en fonction.

Jusqu'au lendemain du second tour de scrutin, la loi remet en fonction les conseillers municipaux sortants, dont le mandat a par principe pris fin le 15 mars 2020 ⁽⁸⁾ ^[11], et proroge leur mandat jusqu'au lendemain du second tour de scrutin. Les délégations qui leur ont été consenties demeurent. En revanche, la vacance de leurs sièges ne pourra pas donner lieu à des élections partielles.

Leur pouvoir sera, toutefois à notre sens, limité à la gestion des seules affaires courantes et urgentes. En effet, selon un principe traditionnel de droit public, l'autorité désinvestie restée provisoirement en fonction ne peut expédier que les affaires courantes ⁽⁹⁾ ^[12]. Ainsi, le juge administratif considère que même si le mandat des

délégués des communes au sein d'un syndicat intercommunal est maintenu jusqu'à l'installation du nouvel organe délibérant ⁽¹⁰⁾ ^[13], ceux-ci ne peuvent, entre le renouvellement général des conseils municipaux et l'installation de l'organe délibérant du syndicat suivant ce renouvellement, que gérer les affaires courantes ⁽¹¹⁾ ^[14].

Il en résulte donc que même si la loi prévoit le maintien du mandat des conseillers municipaux sortants postérieurement à la tenue du premier tour de scrutin, leurs pouvoirs ne peuvent donc être limités qu'à la seule gestion des affaires courantes et urgentes. La loi ne prévoit pas le maintien du mandat du maire et des adjoints sortants, dans la mesure où le droit commun le permet. En effet, le maire et les adjoints conservent leur mandat jusqu'à l'installation de leurs successeurs ⁽¹²⁾ ^[15] qui ne pourra intervenir qu'à l'issue du second tour. Les délégations qui leur ont été consenties (notamment conformément à l'article L.2122-22 du CGCT ^[16]) demeurent. Toutefois, en cette période, ceux-ci ne peuvent également gérer que les affaires courantes et urgentes ⁽¹³⁾ ^[17].

Face à la crise sanitaire est-il bien raisonnable de limiter les pouvoirs d'actions des collectivités à ces seules affaires pendant potentiellement plusieurs mois ? Si l'on peut en douter et regrettant que le législateur n'ait pas expressément permis de déroger à cette règle, la théorie des circonstances exceptionnelles ⁽¹⁴⁾ ^[18] pourrait, en cette période, légalement fonder la prise de décisions qui n'entreraient pas dans le champ d'application des affaires courantes et urgentes. On rappellera à cet égard que le Conseil d'Etat, dans son avis du 18 mars 2020 sur le projet de loi consacré à la gestion du covid 19, avait expressément indiqué que le Gouvernement avait valablement pu invoquer cette théorie pour prendre le décret n°2020-260 du 16 mars 2020 ^[19].

Le Gouvernement pourrait prochainement modifier ces règles dans la mesure où l'étendue des délégations qui pourront être accordées par le conseil municipal sortant au maire dont le mandat a été prorogé devrait être précisée dans le cadre d'une ordonnance qui n'est pas encore intervenue à ce jour. En effet, l'article 11 de la loi d'urgence ^[20] habilite le Gouvernement à adopter, dans les trois mois suivants la promulgation de cette loi, les mesures relevant de la loi relatives « aux règles régissant les délégations que peuvent consentir ces assemblées délibérantes à leurs organes exécutifs ainsi que leurs modalités ».

Il convient également de relever que le maire sortant a l'obligation, au titre de ses pouvoirs de police général (qu'il conserve) d'adopter, « lorsque de telles mesures seraient nécessaires des interdictions plus sévères, lorsque les circonstances locales le justifient » (CE, ordonnance du 22 mars 2020, n°439674 ^[21]). Il appartient donc au maire sortant de prendre toutes dispositions de nature à prévenir ou à limiter les effets de l'épidémie par des mesures adaptées et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de la santé publique (par exemple, interdiction de déplacement sur le territoire communal, instauration d'un couvre-feu, etc...).

La loi prévoit que les candidats élus le 15 mars 2020 devront être destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le maire sortant sur le fondement des délégations d'attribution qui lui avait été consenties, conformément à l'article L.2122-22 du CGCT ^[16].

Enfin, il doit être indiqué que ces règles sont également applicables à la Métropole de Lyon. Le mandat des conseillers métropolitains sortants est ainsi maintenu jusqu'au lendemain du second tour de scrutin.

La situation des communes dont les conseils municipaux ont été élus au complet le 15 mars 2020

Le report de la séance d'installation et de l'entrée en fonction des candidats élus

Le premier tour de scrutin du 15 mars 2020 a permis de procéder à l'élection au complet des conseils municipaux dans 30 143 communes.

L'application des règles de droit commun imposait à ces communes de tenir leur séance d'installation entre le 20 et le 22 mars 2020. L'article L.2121-7 du CGCT ^[22] prévoit que, lors du renouvellement général des conseillers municipaux, la séance d'installation du conseil municipal se tient au plus tôt le vendredi et au plus tard le dimanche suivant le tour de scrutin à l'issue duquel le conseil a été élu au complet.

Les services de l'Etat rappelaient une telle obligation en précisant : « (...) le premier tour des élections municipales du 15 mars a permis le renouvellement intégral de plus de 30 000 conseils municipaux. Dans ces conseils municipaux, et seulement ceux-ci, il est désormais nécessaire de procéder à l'élection du maire et des adjoints aux maires entre le 20 et le 22 mars conformément à l'article L.2121-7 du CGCT ^[22]. La date la plus proche sera à prioriser. » (Circulaire du 17 mars 2020 sur l'élection des conseillers municipaux et communautaires et des exécutifs et fonctionnement des organes délibérants).

Toutefois, le comité national scientifique recommandant d'éviter toute réunion des conseils municipaux au vu de la progression de l'épidémie de Covid-19, le Premier Ministre annonçait le 19 mars 2020, devant le Sénat, la nécessité d'ajourner la tenue des séances d'installation fixées entre le 20 et le 22 mars 2020.

La loi d'urgence a donc reporté la date de la séance d'installation de ces conseils municipaux, au plus tard au mois de juin.

A cette fin, l'entrée en fonction des conseillers municipaux élus au complet le 15 mars 2020 a été repoussée à une date qui sera fixée par décret au plus tard au mois de juin, aussitôt que la situation sanitaire le permettra selon l'analyse du comité national scientifique. Par dérogation aux dispositions de l'article L.2121-7 du CGCT ^[22], la séance d'installation de ces communes se tiendra alors de plein droit au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après l'entrée en fonction de ces conseillers municipaux. Afin d'apprécier la possibilité de tenir une telle séance d'installation, le rapport qui devra être remis au Parlement, au plus tard le 23 mai 2020 devra examiner les risques sanitaires et les précautions à prendre pour l'élection du maire et des adjoints dans ces communes.

Si la plupart de ces 30 143 communes ont, avant même l'entrée en vigueur de la loi d'urgence, décidé d'ajourner leur séance d'installation, certaines ont néanmoins tenu celle-ci entre le 20 et 22 mars 2020. Contrairement à la volonté du Gouvernement qui entendait rendre sans effet les décisions et désignations adoptées lors de ces séances, la loi d'urgence a finalement opté pour le simple report de la prise d'effet de celles-ci à la date fixée par le décret précité. Les nouveaux maires et adjoints, élus lors de cette séance, ne verront donc pas leur élection invalidée rétroactivement par la loi, mais n'entreront en fonction qu'en même temps que les conseillers municipaux élus le 15 mars 2020 (a priori au plus tard au mois de juin).

L'ensemble de ces candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée (y compris pour les Maires et adjoints élus entre le 20 et le 22 mars) ne disposent ni des droits, ni des obligations normalement attachées à leur mandat. Le régime des incompatibilités ne leur sera donc applicable qu'à compter de la date fixée par le décret précité.

Cependant, la loi prévoit que les candidats élus le 15 mars 2020 devront être destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises par le maire sortant sur le fondement des délégations d'attribution qui lui avait

été consenties, conformément à l'article L.2122-22 du CGCT ^[16].

Le maintien des conseillers municipaux sortants

La loi prévoit que le mandat des conseillers municipaux sortants (qui a pris fin le 15 mars 2020) est remis en vigueur et prorogé jusqu'à l'entrée en fonction des candidats élus au 1er tour de scrutin (soit jusqu'à cette date précisée par décret au plus tard au mois de juin). Comme précédemment établi, leurs pouvoirs seront, à notre sens, limités à la gestion des affaires courantes et urgentes.

De même, les maires et adjoints sortants demeureront en fonction jusqu'à la séance d'installation ^{(15) [23]}. Ils conserveront les délégations d'attribution préalablement consenties par le conseil municipal. Leurs pouvoirs seront limités aux affaires courantes et urgentes. Pour les communes ayant régulièrement élu leurs maires et adjoints entre le 20 et le 22 mars, le mandat des maires et adjoints sortants sera néanmoins prorogé que jusqu'à la prise de fonction des nouveaux maires et adjoints (à la date fixée par décret).

Pendant cette période, la vacance des sièges de conseillers municipaux ne pourra pas donner lieu à des élections partielles.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Covid-19 : les élus locaux frappés de plein fouet
- Ordonnances covid-19 : quelles conséquences pour les collectivités ?