Fédération Nationale
des Centres de Gestion
de la Fonction Publique Territoriale

Recours contre les élections municipales de 2020 : les dispositions de l'ordonnance du 25 mars 2020

Selon les dispositions de l'article L 248 du code électoral, *« tout électeur et tout éligible a le droit d'arguer de nullité les opérations électorales de la commune devant le tribunal administratif.*
Le préfet, s'il estime que les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, peut également déférer les opérations électorales au tribunal administratif ».

La juridiction compétente pour connaître d'un recours contre un scrutin municipal est le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve le siège de l'assemblée à la composition duquel pourvoit l'élection contestée (article R_312-9 du Code de Justice Administrative).

L'article R 119 du code électoral prévoit que *« les réclamations contre les opérations électorales doivent être consignées au procès-verbal, sinon être déposées* (…) *au plus tard à 18 heures le cinquième jour qui suit l'élection »*.

En application de cette règle de procédure, les recours formés contre les élections municipales acquises au premier tour le 15 mars 2020 auraient dû être déposés au greffe du tribunal administratif compétent au plus tard le 20 mars 2020.

Toutefois, compte tenu de l'état d'urgence sanitaire, le délai de recours contre les élections municipales acquises dès le 15 mars a été prorogé par l'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 *« portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif »*.
L'article 15 de cette ordonnance prévoit que « ***les réclamations et les recours*** *mentionnées à l'article R 119 du code électoral* ***peuvent être formées contre les opérations électorales du premier tour*** *des élections municipales organisé le 15 mars 2020* ***au plus tard à dix-huit heures le cinquième jour qui suit la date de prise de fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dès ce tour, fixée par décret au plus tard au mois de juin 2020*** *dans les conditions définies au premier alinéa du III de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 susvisée ou, par dérogation, aux dates prévues au deuxième ou troisième alinéa du même III du même article* ».

L'ordonnance n°2020-305 du 25 mars 2020 rallonge ainsi les délais de recours contre les résultats du premier tour des élections municipales jusqu'au cinquième jour suivant la prise de fonction des conseillers municipaux élus.

Tout moyen peut être invoqué par les requérants pour démontrer la nullité des opérations électorales et notamment la question de l'altération de la sincérité du scrutin. La sincérité du scrutin se définit comme le révélateur de la volonté réelle de l'électeur. Dès lors qu'il est impossible de connaître avec certitude le choix majoritaire des électeurs, l'élection est annulée par le juge.

L'atteinte à la sincérité du scrutin est souvent liée à deux paramètres : l'écart de voix et l'influence déterminante de l'irrégularité génératrice du défaut de sincérité *(CE, 14 novembre 2008, n°316708)*.

L'annulation totale du scrutin n'est toutefois prononcée par le juge qu'en cas de vice substantiel ou si le juge ne peut déterminer avec certitude le résultat de l'élection en raison des irrégularités commises.

Le juge de l'élection municipale dispose d'un pouvoir très large et peut notamment :

- Contrôler la validité des suffrages émis
- Modifier le nombre de suffrages recueillis par un candidat
- Reconnaître l'inéligibilité d'un candidat
- Annuler de manière totale ou partielle le scrutin
- Ou proclamer élus certains candidats à la place d'autres.

Toutefois, le juge électoral est tenu par les demandes des parties et ne peut, sauf moyens d'ordre public, prononcer des mesures qui ne lui ont pas été demandées par le requérant.

L'article R 120 du code pénal prévoit que **le Tribunal administratif doit statuer dans un délai de 3 mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe.**

Le recours éventuel contre la décision du Tribunal administratif doit être porté devant le Conseil d'État dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision (article R 123 du Code électoral).

Toutefois, **le délai dans lequel les tribunaux administratifs devront statuer sur les protestations électorales a également été prorogé par l'article 17 n°2020-305 du 25 mars 2020.** Selon les dispositions de cet article, « ***le délai imparti au tribunal administratif pour statuer*** *sur les recours contre les résultats des élections municipales générales organisées en 2020* ***expire****, sous réserve de l'application de l'article L 118-2 du Code électoral,* ***le dernier jour du quatrième mois suivant le deuxième tour de ces élections*** ».

Les articles 19, 20 et 21 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 portent sur des dispositions électorales et notamment l'organisation du second tour des élections municipales.

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.

Sa date est fixée par décret en conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 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.

Si la situation sanitaire ne permet pas l'organisation du second tour au plus tard au mois de juin 2020, le mandat des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains concernés **est prolongé pour une durée fixée par la loi. Les électeurs sont convoqués par décret pour les deux tours de scrutin**, qui ont lieu dans les trente jours qui précèdent l'achèvement des mandats ainsi prolongés. **Dans ce cas, les résultats du premier tour du 15 mars 2020 seront annulés.**

C'est la date du second tour des élections municipales qui déterminera le délai exact dans lequel les tribunaux administratifs devront statuer sur les recours portés contre les résultats du premier tour des élections municipales. Si ce second tour a lieu en juin 2020, le juge administratif aura jusqu'au 31 octobre 2020 pour statuer.

Le Conseil d'Etat avait considéré qu'au-delà de trois mois, le premier tour serait difficile à maintenir en droit *(CE, avis, 18 mars 2020, n°399873)*.

Aucune saisine du Conseil constitutionnel n'a été déposée sur la loi d'urgence du 23 mars et les membres du Conseil n'ont pas eu à se prononcer sur le contrôle de conformité à la Constitution des dispositions liées au report du second tour.

Toutefois, certains constitutionnalistes évoquent la problématique de la sincérité du scrutin et de l'atteinte au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage, moyens qui pourraient être soulevés dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) déposées à l'issue du second tour lors de contentieux électoraux.

La question prioritaire de constitutionnalité est le droit reconnu à toute personne qui est partie à un procès ou une instance de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Si les conditions de recevabilité de la question sont réunies, il appartient au Conseil constitutionnel, saisi sur renvoi par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, de se prononcer et, le cas échéant, d'abroger la disposition législative (Article 61-1 de la Constitution créé par la LOI constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008/ loi organique n°2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution)

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme en 2010, le Conseil constitutionnel rend environ 75 décisions *"QPC"* par an.

Les questions posées touchent tous les domaines du droit et notamment le droit administratif. Sont principalement évoquées par les collectivités territoriales la libre administration, l'autonomie financière et l'égalité, qu'il s'agisse de l'égalité entre les collectivités territoriales, l'égalité devant la loi ou les charges publiques.

La question prioritaire de constitutionnalité doit être contenue dans une requête distincte et motivée *(CE, 12 juillet 2013, n°367568)*.

La juridiction saisie de la question transmet au Conseil d'Etat qui dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer sur son renvoi au Conseil constitutionnel.
Il est procédé à ce renvoi dès lors que la question est nouvelle ou présente un caractère sérieux. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de trois mois à compter de sa saisine.

Toutefois, **la loi organique n°2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 suspend jusqu'au 30 juin 2020 le délai dans lequel statue le Conseil d'Etat pour un renvoi de la QPC devant le Conseil constitutionnel et celui dans lequel statue le Conseil constitutionnel.**