

# Question Prioritaire de Constitutionnalité

En fixant, dans la dernière phrase du paragraphe I de l'article 19 de la loi n°2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, du 23 mars 2020, la règle selon laquelle « *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.* », le législateur n'a-t-il pas méconnu tant l'article 3 de la Constitution qu'il vise, mais aussi ses articles 1<sup>er</sup> et 2 , ainsi que son article 34 qui ne permet pas au législateur, dans les compétences limitatives qu'il fixe, de valider les résultats d'une élection ?

## I- DISCUSSION :

1. Il sera, ci-après, démontré que loin de respecter l'article 3 de la Constitution, la dernière phrase de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 méconnaît cet article, mais aussi, les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 34 de la loi fondamentale de notre République.
2. On examinera, dans un premier temps, la conformité de la disposition législative contestée aux trois premiers articles de la Constitution **(A)**, puis celle de la constitutionnalité de cette même disposition avec l'article 34 de notre loi fondamentale, celui-ci ne permettant pas au législateur, dans les compétences limitatives qu'il fixe, de valider les résultats d'une élection **(B)**. Enfin, on relèvera que les conditions fixées par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel pour les validations législatives ne sont pas réunies **(C)**.

## A- La non-conformité de la disposition législative contestée avec les trois premiers articles de la Constitution :

### 3. Les dispositions méconnues :

- Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, qui constitue le préambule de notre loi fondamentale :
  - « *La France ... assure l'égalité devant la loi et tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.* »
  - « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.* »
  
- Aux termes de l'article 2 :
  - *La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».*
  - *Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.*
  
- Aux termes de l'article 3 :
  - La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.
  - Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.
  - Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.
  - Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

### 4. L'incompatibilité de la validation des résultats obtenus par les candidats élus au premier tour des élections municipales décidée par le législateur avec les dispositions précitées des trois premiers articles de la Constitution :

- Il résulte implicitement, mais nécessairement, des dispositions précitées de la Constitution que pour que les résultats d'une élection puissent être considérés comme acquis, il convient que l'élection se soit déroulée dans des conditions ayant permis **à tous les électeurs potentiels**, c'est-à-dire ceux inscrits sur la liste électorale de la collectivité au sein de laquelle s'est déroulée l'élection (*nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques, conformément à l'article 3*), de **participer au scrutin** (*exigences d'universalité et d'égalité posées par l'article 3*).

Ces électeurs potentiels doivent être placés, pour l'exercice de leurs droits de vote, dans de strictes conditions d'égalité, ce qui suppose qu'aucune pression ne doit avoir été exercée sur aucune partie ou fraction d'entre eux, que cette pression ait pris la forme d'un empêchement pur et simple d'exercer son droit de vote, ou même d'une dissuasion.

L'universalité et l'égalité du suffrage permet ainsi à tous les français, femmes et hommes, jouissant de leurs droits civils et politiques, sans distinction, de prendre part, sur un strict pied d'égalité, à la désignation de leurs représentants élus et d'accéder aux mandats électoraux et fonctions électives, assurant ainsi le respect du principe imposant le « gouvernement par le peuple et pour le peuple »

➤ Ainsi, **c'est à ces conditions, et à ces conditions seulement, que se trouvent respectés les principes posés :**

**1. par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution :**

- *« La France ... assure l'égalité devant la loi et tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. »*
- *« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ... »*

**2. Mais aussi par l'article 2 :**

- *La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».*
- *Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.*

**3. Et par l'article 3 :**

- *Le suffrage ... est toujours universel, égal et secret.*
- *Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.*

➤ **Or, lors des opérations électorales du 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux de la commune de XXX, comme dans la France entière, les conditions posées par les trois premiers articles de la Constitution n'ont pas été réunies :**

- a) D'une part, de nombreuses personnes âgées ou handicapées se sont trouvées empêchées d'aller voter, en raison du confinement décidé par les pouvoirs publics. En effet, dès la semaine précédant les élections, les personnes âgées et

handicapées résidant dans des maisons de retraite et les EHPAD ont été confinées, les mettant ainsi dans l'impossibilité physique d'aller voter elles-mêmes et même de donner procuration à la personne de leur choix, en raison de l'impossibilité des visites des proches du résident ou de la résidente.

- b) D'autre part, sans avoir été formellement empêchées d'aller voter les personnes fragiles, en particulier les personnes âgées, mais aussi les parents de jeunes enfants ou tout simplement les personnes inquiètes ou voulant manifester leur opposition à la décision inopportune de maintenir la date du 15 mars pour le premier tour des élections (les événements postérieurs ont confirmé l'erreur commise par le Chef de l'Etat<sup>1</sup>), ont été dissuadées d'aller voter ou conduites à ne pas le faire, l'acte d'aller voter le 15 mars, contrairement à ce qui est habituellement la règle, n'ayant en rien été un devoir électoral. Il est permis de penser, en effet, que les "électeurs ayant manqué à l'appel" ne sont pas des abstentionnistes "ordinaires", mais des personnes empêchées, ou dissuadés, en application du principe de précaution, de valeur constitutionnelle<sup>2</sup>. De plus, l'examen des listes d'émargement pourra très certainement montrer un fort taux d'abstention parmi les personnes porteuses d'un mandat qui avaient donc prévu quelques jours auparavant de se déplacer pour voter deux fois mais ne se sont finalement pas rendues au scrutin.

Ces abstentionnistes "forcés" du 15 mars 2020 devraient-ils être considérés comme s'étant exclus d'eux-mêmes de l'universalité des citoyens appelés à désigner leurs élus municipaux ?

Une atteinte grave à l'état de droit aurait ainsi été portée par le législateur si n'était pas censurée la validation par le Parlement des résultats faussés de l'élection du 15 mars.

5. Ce résultat serait d'autant plus faussé que l'élection municipale du 15 mars n'avait pas seulement pour objet de désigner les membres des conseils municipaux, mais également, par le mécanisme du fléchage au sein des listes, les représentants des communes dans les conseils communautaires des établissements publics intercommunaux (EPCI) à fiscalité propre.

Or, du fait de la différence de situation, induite par le sort différent réservé par la validation de l'élection acquise au premier tour de l'élection municipale d'une partie des conseillers communautaires, entre les futurs conseillers communautaires suivant la date à laquelle ils

---

<sup>1</sup> A cet égard, le reportage réalisé par les équipes d'Envoyé spécial, diffusé le jeudi 23 avril dernier, faisant état du décès du maire de Saint-Louis (Haut-Rhin), M. Jean-Marie Zoellé, et de la contamination du tiers des assesseurs de la commune de Saint-Ouen (93) infectés par le covid 19, suite aux opérations de vote du 15 mars, se passe de plus amples commentaires

<sup>2</sup> « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004. »

*LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement (JORF n°0051 du 2 mars 2005 page 3697)*

**Article 5.** Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

auraient été élus, résulte implicitement, mais nécessairement, une rupture d'égalité entre ces élus et une absence de sincérité des résultats des élections municipales (deuxième tour si validation du premier et des deux tours si l'élection devait être rejouée en totalité) dans les communes où l'on revoterait.

En effet, à la date de la "deuxième vague" des élections municipales (2<sup>nd</sup> tour en juin 2020 ou annulation du 1<sup>er</sup> tour et recommencement de l'ensemble des opérations électorales en cas d'impossibilité d'organiser le 2<sup>nd</sup> tour en juin, ainsi que le préconise le Conseil d'Etat et comme il a été acté au 3<sup>e</sup> alinéa de l'article 19 de la loi du 23 mars), les électeurs des communes dans lesquelles l'élection des délégués communautaires ne serait pas acquise pourraient être influencés dans leur vote par le résultat validé par le législateur de l'élection des délégués communautaires élus lors de la "première vague".

Une telle situation ne saurait être admise, car elle serait de nature à fausser l'élection de l'exécutif de l'EPCI (président(e) et vice-président(e)s).

De plus fort, donc, les dispositions du I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 doivent être déclarées contraires à la Constitution.

## §

**B- La non-conformité de la disposition législative contestée avec l'article 34 de la Constitution, celui-ci ne permettant pas au législateur, dans les compétences limitatives qu'il fixe, de valider les résultats d'une élection :**

**6. Aux termes de l'article 34 de la Constitution :**

*« La loi fixe les règles concernant :*

*(...)*

*La loi fixe également les règles concernant :*

*- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;*

*(...)*

- 7.** Si, ainsi qu'il ressort des dispositions précitées de l'article 34, le législateur est bien compétent pour fixer les *« règles concernant les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales »*, cette habilitation du législateur ne saurait s'étendre à la possibilité pour lui de valider le résultat d'élections locales, qui auraient été acquises dans des conditions ne permettant pas d'en assurer la fiabilité et donc la sincérité.
- 8.** L'article 29 ne saurait donc, en conséquence, servir de support à la validation par les dispositions contestées de la dernière phrase de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020.

**§**

## **C- Cette validation législative, en outre, ne respecte pas le cadre posé par le Conseil Constitutionnel, en 1980<sup>3</sup> pour les lois de validation.**

9. Mettant un terme à la liberté totale dont jouissait jusque-là le législateur en matière de validations législatives, le Conseil constitutionnel, depuis cette date, fixe trois conditions cumulatives à la constitutionnalité d'une loi de validation : « *la non-immixtion dans l'exercice du pouvoir juridictionnel par le respect des décisions de justice devenues définitives ; le respect du principe de non-rétroactivité de la loi en matière pénale ; l'existence d'un motif d'intérêt général.* »
  
10. A cette triple exigence, dont la portée a été progressivement précisée par la jurisprudence dans le sens d'une rigueur accrue, est venu s'ajouter plus récemment un nouveau critère, celui du « *caractère nécessairement circonscrit de la validation* ».
  
11. Or, en l'espèce, si la première condition est satisfaite (la non-immixtion dans l'exercice du pouvoir juridictionnel par le respect des décisions de justice devenues définitives), et la deuxième ne trouve pas matière à s'appliquer (le respect du principe de non-rétroactivité de la loi en matière pénale), il n'en va pas de même :
  - Ni de l'existence d'un motif d'intérêt général
  - Ni du caractère nécessairement circonscrit de la validation.
  
12. En effet, aucun intérêt général ne saurait justifier que demeure acquise l'élection des conseillers municipaux élus dans un contexte de pandémie, marquée au niveau national, par un taux d'abstention record (55,34% du corps électoral) alors qu'au premier tour de l'élection municipale de mars 2014, ce taux d'abstention était seulement de 36,45%. Cet écart de 18,89 points, par son ampleur, ne saurait s'expliquer par un désintérêt des citoyens pour l'élection du conseil municipal de leur commune, mais uniquement par le contexte de pandémie.  
  
On peut en déduire qu'aucun motif d'intérêt général ne saurait justifier la sacralisation d'un résultat nécessairement entaché d'insincérité.  
  
Et le grand nombre d'élections acquises au 1<sup>er</sup> tour de scrutin (30.143), contre 4816 où un 2<sup>nd</sup> tour est nécessaire, ne saurait constituer cet intérêt général justifiant le maintien de ces élections acquises, d'autant que, dans de nombreuses communes la liste "gagnante" a réuni bien moins que les 25% des inscrits, ce score de nature pourtant à garantir la légitimité des élus n'étant requis que pour l'élection des députés...et des élus des communes de moins de 1000 habitants.
  
13. Enfin, la validation portant sur les résultats de 30.143 communes, soit sur 86,22% des 34.959 communes françaises, on ne saurait considérer que la validation a un caractère circonscrit.

**§§**

---

<sup>3</sup> Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980

II- En conclusion,

14. Il résulte de tout ce qui précède que la dernière phrase de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 méconnaît les articles 1,2, 3 et 34 de la Constitution ainsi que la jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative aux conditions devant être respectées par une validation législative.