



Commentaire

Décision n° 2020-850 QPC du 17 juin 2020

Mme Patricia W.

(Attribution des sièges au premier tour des élections municipales dans les communes de 1 000 habitants et plus)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 mai 2020 par le Conseil d'État (décision n° 440335 du 25 mai 2020) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Patricia W. portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 262 du code électoral, dans sa rédaction résultant de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant le code électoral et le code des communes relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des français établis hors de France sur les listes électorales.

Dans sa décision n° 2020-850 QPC du 17 juin 2020, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la question prioritaire de constitutionnalité.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions contestées

1. – Le mode d'élection des conseillers municipaux des communes d'au moins 3 500 habitants institué par la loi du 19 novembre 1982

* Pour les élections municipales, le mode de scrutin applicable dans une commune dépend d'un seuil démographique.

Avant l'adoption de la loi du 19 novembre 1982 précitée, dans les communes de plus de 30 000 habitants s'appliquait un scrutin majoritaire de liste à deux tours sans panachage. Conformément à l'article 4 la loi du 27 juin 1964¹ (ensuite codifié à l'article L. 262 du code électoral, objet de la QPC), pour être élue au premier tour, la liste arrivée en tête devait avoir obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages au moins égal au quart du nombre des électeurs inscrits. À défaut, il était procédé de plein droit à un second tour le dimanche suivant. Ne

¹ Loi n° 64-620 du 27 juin 1964 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de plus de 30 000 habitants.

pouvaient se présenter à ce second tour que les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % des suffrages exprimés. La liste ayant obtenu la majorité des suffrages était élue, quel que soit le nombre de votants.

Dans les autres communes s'appliquait un scrutin majoritaire plurinominal à deux tours avec panachage. Pour être élus dès le premier tour, les candidats devaient obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits (article L. 253 du code électoral).

* La loi du 19 novembre 1982 précitée a constitué une importante réforme du mode de scrutin des élections municipales. Elle a, d'une part, étendu le scrutin de liste, jusqu'alors applicable aux seules communes de plus de 30 000 habitants, aux communes de 3 500 habitants et plus. D'autre part, dans ces mêmes communes, elle a institué un mode de scrutin mixte, empruntant à la fois au scrutin majoritaire et à la représentation proportionnelle.

Ainsi, depuis 1982, pour la désignation des conseillers municipaux des communes d'au moins 3 500 habitants, l'article L. 262 du code électoral prévoit un système de représentation proportionnelle avec prime majoritaire attribuée à la liste arrivée en tête, que ce soit au premier ou au second tour.

Son premier alinéa prévoit que la liste qui, au premier tour, a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés emporte la moitié des sièges à pourvoir, arrondie, le cas échéant, à l'entier supérieur². Les autres sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre toutes les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (y compris la liste arrivée en tête).

Le deuxième alinéa du même article prévoit que si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, un second tour est organisé. Seules peuvent s'y présenter les listes ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés³. Les mêmes règles de répartition des sièges s'appliquent alors : celle qui arrive en tête obtient la moitié des sièges, tandis que l'autre moitié est répartie à la représentation proportionnelle entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

² Plus précisément, l'article L. 262 du code électoral prévoit une règle d'arrondi à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. Dans la seconde hypothèse, il s'agit de répondre à la situation particulière des élections municipales dans les communes organisées en plusieurs secteurs.

³ Deuxième alinéa de l'article L. 264 du code électoral.

Dans sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982⁴, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article L. 262 conforme à la Constitution.

Pour les communes comptant moins de 3 500 habitants, le mode de scrutin majoritaire plurinominal à deux tours a été conservé, y compris donc en ce qu'il impose d'avoir recueilli les suffrages d'au moins un quart des électeurs inscrits pour que l'élection soit acquise dès le premier tour (article L. 253 du code électoral). Par coordination avec le nouveau seuil démographique, l'article L. 252 précise désormais que « *Les membres des conseils municipaux des communes de moins de 3 500 habitants sont élus au scrutin majoritaire* ».

2. – L'abaissement du seuil d'application du scrutin de liste par la loi du 17 mai 2013

La loi du 17 mai 2013 a étendu l'application du scrutin de liste (mode de scrutin mixte décrit ci-dessus) aux communes d'au moins 1 000 habitants⁵. Son article 24 a ainsi abaissé le seuil fixé à l'article L. 252 du code électoral.

Cet abaissement du seuil avait notamment pour objet de permettre une plus large application de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, qui représentent les communes au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cette élection dite « *par fléchage* » était alors instituée par la même loi⁶. L'abaissement du seuil visait en outre à augmenter le nombre de femmes au sein des conseils municipaux. L'exigence de parité entre femmes et hommes sur les listes de candidats, appliquée depuis 2007 dans les communes dont les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste, a ainsi été étendue à celles d'au moins 1 000 habitants⁷.

Dans sa décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013⁸, le Conseil constitutionnel a validé cet abaissement du seuil à 1 000 habitants, sans cependant se prononcer de nouveau sur l'article L. 262 du code électoral.

⁴ Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 2 à 4.

⁵ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

⁶ Alors que les conseillers communautaires représentant les communes de moins de 1 000 habitants sont désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal (article L. 273-11 du code électoral).

⁷ Le premier alinéa de l'article L. 264 du code électoral, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, prévoit en effet, pour ce scrutin, que « *La liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe* ».

⁸ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, cons. 44 à 47.

B. – Origine de la QPC et question posée

Lors du premier tour de scrutin organisé le dimanche 15 mars 2020 pour les élections municipales dans la commune de Juvignac (Hérault), qui compte plus de 1 000 habitants, trois listes s'étaient présentées.

La liste du maire sortant avait obtenu 1 409 voix, la liste conduite par Mme Patricia W. avait obtenu 972 voix et la troisième liste avait recueilli 400 voix. La liste arrivée en tête ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés (fixée à 1 391 voix), elle avait obtenu la moitié des sièges du conseil municipal. Le reste des sièges avait été attribué entre les listes à la proportionnelle. Le conseil municipal avait ainsi été intégralement renouvelé dès le premier tour et aucun second tour n'était donc nécessaire.

Considérant que plusieurs irrégularités étaient susceptibles d'avoir faussé la sincérité de ce scrutin et compte tenu de la faible marge de voix ayant permis l'élection dès le premier tour de la liste conduite par le maire sortant (dix-huit voix seulement de plus que la majorité absolue), Mme Patricia W. avait déposé un recours devant le tribunal administratif de Montpellier le 20 mars 2020 dans lequel elle demandait l'annulation des opérations électorales.

À l'occasion de cette contestation, elle avait déposé une QPC portant sur l'article L. 262 du code électoral. Elle y dénonçait l'absence de condition de quorum exprimée en proportion du nombre des électeurs inscrits pour la répartition des sièges au premier tour de scrutin pour les élections municipales dans les communes d'au moins 1 000 habitants. Elle relevait que, en l'espèce, compte tenu du faible taux de participation au premier tour de scrutin dans la commune de Juvignac (moins de 38 %), les suffrages obtenus par la liste arrivée en tête ne représentaient que 18,68 % des électeurs inscrits. Dès lors, s'il avait été exigé un seuil minimum de suffrages égal au quart des électeurs inscrits, tel qu'il est prévu à l'article L. 253 du code électoral pour les communes de moins de 1 000 habitants, la liste arrivée en tête le 15 mars 2020 n'aurait pas été élue dès le premier tour.

Le 29 avril 2020, le tribunal administratif de Montpellier avait transmis cette QPC au Conseil d'État. Par sa décision précitée du 25 mai 2020, le Conseil d'État l'avait renvoyée au Conseil constitutionnel.

D'une part, le Conseil d'État avait estimé qu'un changement de circonstances était susceptible de justifier le réexamen de l'article L. 262 du code électoral : « *Le*

Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution, dans leur rédaction applicable aux communes de 3500 habitants et plus, dans les motifs et le dispositif de sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982. Postérieurement à la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, qui a complété l'article 4 de la Constitution, la décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 s'est également prononcée dans ses motifs et son dispositif sur l'abaissement aux communes de 1000 habitants et plus du champ d'application de ces dispositions. Toutefois, le contexte inédit dans lequel s'est déroulé, sur l'ensemble du territoire national, le scrutin du 15 mars 2020, qui a conduit, en particulier, à l'adoption de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dont les articles 19 et 20 portent sur ce scrutin, doit être regardé comme caractérisant un changement des circonstances susceptible de justifier le réexamen de la conformité de l'article L. 262 du code électoral à la Constitution ».

D'autre part, il avait jugé que présentait un caractère sérieux « le moyen tiré de ce que les dispositions du premier alinéa de cet article portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment aux articles 3 et 4 de la Constitution, en raison de l'absence d'exigence pour les communes concernées, pour procéder à la répartition des sièges dès le premier tour, que les suffrages recueillis par la liste arrivée en tête correspondent non seulement à la majorité absolue des suffrages exprimés mais aussi à une part minimale du nombre d'inscrits ».

II. – L'examen de la question prioritaire de constitutionnalité

La requérante reprochait aux dispositions renvoyées de permettre que l'élection du conseil municipal d'une commune d'au moins 1 000 habitants puisse être acquise dès le premier tour de scrutin, sans que soit exigé de la liste ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés qu'elle ait recueilli un nombre de suffrages correspondant à une part minimale du nombre des électeurs inscrits. Selon elle, ces dispositions méconnaissaient, en premier lieu, les principes d'égalité devant la loi et devant le suffrage en ce qu'elles instituaient une différence de traitement injustifiée entre ces communes et celles de moins de 1 000 habitants, dans lesquelles l'élection dès le premier tour nécessite d'avoir réuni non seulement la majorité absolue des suffrages exprimés, mais aussi un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits. Elle soutenait, en deuxième lieu, qu'en permettant que puissent être élus des conseillers municipaux qu'elle jugeait dépourvus de toute représentativité minimale, ces dispositions contrevenaient à un principe d'« *équité du scrutin* », aux principes de sincérité et de loyauté du scrutin, au « *principe démocratique* » et au principe de la souveraineté nationale. En dernier lieu, la requérante invoquait la violation d'un

principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR), qu'elle demandait au Conseil constitutionnel de reconnaître, selon lequel pour toute élection locale à deux tours, nul ne peut être élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.

Au regard de ces griefs, qui consistaient à reprocher au législateur de n'avoir fixé qu'une seule condition pour permettre de remporter l'élection dès le premier tour (avoir obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés), alors qu'il en aurait fallu une seconde (formulée en fonction du nombre d'électeurs inscrits), le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la QPC aux mots « *la majorité absolue des suffrages exprimés* » figurant à la première phrase du premier alinéa et du deuxième alinéa de l'article L. 262 du code électoral (paragr. 4).

L'examen des griefs supposait cependant, au préalable, que le Conseil constitutionnel détermine s'il y avait eu, depuis la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 précitée, qui avait déjà validé les dispositions contestées, un changement des circonstances justifiant leur réexamen.

A. – La jurisprudence constitutionnelle relative au changement des circonstances

En vertu de l'article 23-2 de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, une QPC n'est pas recevable à l'encontre d'une disposition législative déjà « *déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* ».

Il en résulte que la seule dérogation à l'autorité de la chose déclarée conforme est le changement des circonstances. Le Conseil constitutionnel en a défini les contours dans sa décision n° 2009-595 DC par laquelle il a jugé que les changements des circonstances sont ceux « *intervenues, depuis la précédente décision, dans les normes de constitutionnalité applicables ou dans les circonstances, de droit ou de fait, qui affectent la portée de la disposition législative critiquée* »⁹.

* Les changements de circonstances de droit admis par le Conseil constitutionnel tiennent d'abord à l'évolution des normes constitutionnelles de référence, à la condition bien sûr que la révision constitutionnelle soit en lien avec l'objet de la QPC.

⁹ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009, *Loi organique relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution*, cons. 13.

Ainsi, dans sa décision n° 2012-233 QPC du 22 février 2012, le Conseil constitutionnel a jugé que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, insérant à l'article 4 de la Constitution la garantie du pluralisme et de la participation équitable des partis politiques à la vie démocratique de la Nation, constituait un changement des circonstances justifiant le réexamen des dispositions qui lui étaient soumises¹⁰.

De même, dans la décision n° 2014-4909 SEN du 23 janvier 2015, il a jugé que la modification de l'article 25 de la Constitution en 2008, selon laquelle le remplacement par leur suppléant des parlementaires acceptant des fonctions gouvernementales n'est plus que temporaire, justifiait que soit réexaminée la constitutionnalité de l'article L.O. 135 du code électoral¹¹.

Le changement des circonstances de droit peut également être constitué par l'évolution de la propre jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi en a-t-il jugé dans sa décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011 : *« par sa décision du 30 juillet 2010 susvisée, le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 62, 63, 63-1, 63-4, alinéas 1^{er} à 6, et 77 du code de procédure pénale contraires à la Constitution notamment en ce qu'ils permettent que la personne gardée à vue soit interrogée sans bénéficier de l'assistance effective d'un avocat ; [...] cette décision constitue un changement des circonstances de droit justifiant le réexamen de la disposition contestée »*¹².

Plus récemment, dans sa décision n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, le Conseil constitutionnel a jugé : *« depuis cette déclaration de conformité, le Conseil constitutionnel a jugé contraires au droit au respect de la vie privée, dans sa décision du 5 août 2015 [...], des dispositions instaurant un droit de communication des données de connexion au profit des agents de l'Autorité de la concurrence analogue à celui prévu par les dispositions contestées. Cette décision constitue un changement des circonstances justifiant le réexamen des dispositions contestées »*¹³.

Le Conseil constitutionnel retient également, au titre d'un changement des circonstances de droit, l'extension du champ d'application de la disposition

¹⁰ Décision n° 2012-233 QPC du 22 février 2012, *Mme Marine LE PEN (Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle)*, cons. 3 et 4.

¹¹ Décision n° 2014-4909 SEN du 23 janvier 2015, *Yonne*, cons. 5.

¹² Décision n° 2011-125 QPC du 6 mai 2011, *M. Abderrahmane L. (Défèrement devant le procureur de la République)*, cons. 11.

¹³ Décision n° 2020-841 QPC du 20 mai 2020, *La Quadrature du Net et autres (Droit de communication à la Hadopi)*, paragr. 5.

législative ou la modification de son environnement législatif.

Dans sa décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, il a jugé que les modifications législatives apportées à la définition du revenu fiscal de référence constituaient un changement des circonstances permettant le réexamen de dispositions du code de la sécurité sociale qui y faisaient référence pour déterminer l'assiette de cotisations sociales applicables à certains assurés-travailleurs transfrontaliers¹⁴.

Dans sa décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, le Conseil a jugé que « *les dispositions contestées de l'article 78-2-2 du code de procédure pénale ont été introduites par l'article 11 de la loi du 18 mars 2003 [...]. Le Conseil constitutionnel a spécialement examiné cet article dans les considérants 11 et 12 de la décision du 13 mars 2003 [...]. Dans l'article 1^{er} du dispositif, il a déclaré cet article conforme à la Constitution. Postérieurement à cette déclaration de conformité à la Constitution, les modifications introduites à cet article par l'article 17 de la loi du 14 mars 2011 [...] ont étendu son champ d'application. Ce changement des circonstances justifie un réexamen de la constitutionnalité des dispositions contestées* »¹⁵.

Une interprétation nouvelle de la disposition législative par le Conseil d'État ou la Cour de cassation peut également constituer un changement des circonstances permettant le réexamen de cette disposition.

Récemment, dans sa décision n° 2020-835 QPC du 30 avril 2020, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé : « *depuis cette déclaration de conformité, la Cour de cassation a jugé, dans l'arrêt du 22 février 2017 [...], qu'il résulte de l'article L. 2121-1 du code du travail que, pour pouvoir exercer des prérogatives dans l'entreprise, tout syndicat, qu'il soit ou non représentatif, doit satisfaire au critère de transparence financière. Il en découle un changement des circonstances justifiant le réexamen des dispositions contestées* »¹⁶.

À la croisée de ces différentes hypothèses, le Conseil constitutionnel a reconnu comme un changement des circonstances une difficulté dans la détermination du

¹⁴ Décision n° 2015-460 QPC du 26 mars 2015, *Comité de défense des travailleurs frontaliers du Haut-Rhin et autre (Affiliation des résidents français travaillant en Suisse au régime général d'assurance maladie - assiette des cotisations)*, cons. 8 et 9.

¹⁵ Décision n° 2016-606/607 QPC du 24 janvier 2017, *M. Ahmed M. et autre (Contrôles d'identité sur réquisitions du procureur de la République)*, paragr. 11.

¹⁶ Décision n° 2020-835 QPC du 30 avril 2020, *M. Ferhat H. et autre (Condition de transparence financière des organisations syndicales)*, paragr. 6. Voir également les décisions n° 2017-694 QPC du 2 mars 2018, *M. Ousmane K. et autres (Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises)*, paragr. 7, et n° 2018-749 QPC du 30 novembre 2018, *Société Interdis et autres (Déséquilibre significatif dans les relations commerciales II)*, paragr. 6.

champ d'application d'une réserve d'interprétation¹⁷.

* En ce qui concerne le changement des circonstances de fait (combiné à un changement des circonstances de droit), le Conseil constitutionnel a jugé, s'agissant de la garde à vue, dans sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010 : « depuis 1993, certaines modifications des règles de la procédure pénale ainsi que des changements dans les conditions de sa mise en œuvre ont conduit à un recours de plus en plus fréquent à la garde à vue et modifié l'équilibre des pouvoirs et des droits fixés par le code de procédure pénale ; [...] Considérant que ces évolutions ont contribué à banaliser le recours à la garde à vue, y compris pour des infractions mineures ; qu'elles ont renforcé l'importance de la phase d'enquête policière dans la constitution des éléments sur le fondement desquels une personne mise en cause est jugée ; que plus de 790 000 mesures de garde à vue ont été décidées en 2009 ; que ces modifications des circonstances de droit et de fait justifient un réexamen de la constitutionnalité des dispositions contestées »¹⁸.

* Le Conseil constitutionnel ne s'estime pas lié par l'appréciation faite par le juge du filtre quant à l'existence d'un changement des circonstances (à la différence, par exemple, du critère d'applicabilité au litige dont, en principe, il ne remet pas en cause l'appréciation par le juge *a quo*).

En témoignent par exemple la décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011 rejetant un changement des circonstances de fait invoqué par le Conseil d'État¹⁹ ou la décision n° 2017-630 QPC du 19 mai 2017 infirmant la position prise par la Cour de cassation, qui avait vu un changement des circonstances dans une décision du Conseil constitutionnel²⁰.

B. – L'application à l'espèce

* En l'espèce, pour établir un changement des circonstances, la requérante s'appuyait sur plusieurs motifs :

– la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a introduit à l'article 4 de la

¹⁷ Décisions du 7 juillet 2017 n° 2017-642 QPC, *M. Alain C. (Exclusion de certaines plus-values mobilières de l'abattement pour durée de détention)*, paragr. 7 à 8, et n° 2017-643/650 QPC, *M. Amar H. et autre (Majoration de 25 % de l'assiette des contributions sociales sur les revenus de capitaux mobiliers particuliers)*, paragr. 11 et 12.

¹⁸ Décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *M. Daniel W. et autres (Garde à vue)*, cons. 15 et 18.

¹⁹ Décision n° 2011-142/145 QPC du 30 juin 2011, *Départements de la Seine-Saint-Denis et autres (Concours de l'État au financement par les départements du RMI, du RMA et du RSA)*, cons. 17 et 18.

²⁰ Décision n° 2017-630 QPC du 19 mai 2017, *M. Olivier D. (Renvoi au décret pour fixer les règles de déontologie et les sanctions disciplinaires des avocats)*, paragr. 8.

Constitution la disposition selon laquelle « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». Elle citait à cet égard la décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012²¹ dans laquelle le Conseil a reconnu que cette modification des normes constitutionnelles était un changement des circonstances permettant le réexamen des dispositions de la loi organique du 18 juin 1976 relatives aux « *parrainages* » nécessaires pour présenter une candidature à l'élection du Président de la République ;

– la constitutionnalisation, par plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, du principe de sincérité du scrutin ;

– l'abaissement de 3 500 à 1 000 habitants du seuil d'application du scrutin de liste, par la loi du 17 mai 2013 précitée, qui a ainsi étendu le champ d'application de l'article L. 262 du code électoral ;

– la baisse significative du taux de participation, engendrée par la situation sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, qui aurait conduit à l'élection de listes très faiblement représentatives lors du premier tour de scrutin tenu le 15 mars 2020, situation exceptionnelle que le Conseil ne pouvait prendre en compte lorsqu'il a examiné ces dispositions en 1982. La requérante s'appuyait sur la décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010²² dans laquelle le Conseil a accepté de réexaminer les dispositions relatives à la garde à vue en se fondant sur plusieurs modifications des circonstances de droit et de fait.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur chacun des motifs soulevés par la requérante.

S'agissant tout d'abord de l'extension aux communes d'au moins 1 000 habitants du mode de scrutin défini par l'article L. 262 du code électoral, le Conseil a rappelé qu'il avait déjà, dans sa décision du 16 mai 2013 précitée, déclaré conformes à la Constitution les dispositions (qui figuraient dans un autre article) prévoyant cette extension. La requérante ne pouvait donc utilement se prévaloir de cette modification législative pour justifier le réexamen de l'article L. 262.

²¹ Décision n° 2012-233 QPC précitée, cons. 4 : le Conseil a jugé que « *cette disposition constitutionnelle nouvelle, applicable aux dispositions législatives relatives à l'élection présidentielle, constitue un changement des circonstances de droit justifiant, en l'espèce, le réexamen de la disposition contestée issue de la loi du 18 juin 1976* ».

²² Décision n° 2010-14/22 QPC précitée, cons. 14 à 18.

S'agissant ensuite des arguments liés à l'évolution des normes constitutionnelles de référence, le Conseil a jugé que « *ni la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ni la mention explicite du principe de sincérité du scrutin dans des décisions du Conseil constitutionnel postérieures aux décisions précitées ne constituent un changement des circonstances justifiant le réexamen des dispositions contestées* » (paragr. 7).

En effet, d'une part, le Conseil a considéré que l'introduction explicite, en 2008, du principe de pluralisme à l'article 4 de la Constitution ne pouvait pas motiver un tel réexamen. Si, dans la décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012 dont se prévalait la requérante, le lien avec le pluralisme était évident dès lors qu'il s'agissait de déterminer si la publicité des parrainages était de nature à restreindre le nombre de candidats à l'élection présidentielle, l'absence d'un seuil de votants aux élections municipales n'a pas, en soi, de conséquences sur le pluralisme. Cette absence de seuil peut au contraire permettre à des listes qui n'auraient pas pu être présentes au second tour (faute d'avoir recueilli 10 % des suffrages exprimés) d'obtenir des sièges à la représentation proportionnelle. Surtout, la validation de l'extension aux communes d'au moins 1 000 habitants du mode de scrutin défini à l'article L. 262 du code électoral, par la décision n° 2013-667 DC précitée, est postérieure à la révision constitutionnelle de 2008.

D'autre part, la « *constitutionnalisation par voie jurisprudentielle du principe de sincérité du scrutin* », dont se prévalait la requérante, ne pouvait être imputée aux seules décisions n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013²³ et n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018²⁴. En effet, ce principe est protégé par la jurisprudence constitutionnelle depuis de nombreuses années. Ainsi, par exemple, la décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003 énonce que l'inscription sur les bulletins de vote du nom de personnes qui ne sont pas candidates à l'élection « *risquerait de créer la confusion dans l'esprit des électeurs et, ainsi, d'altérer la sincérité du scrutin* », ce dont le Conseil déduit que la disposition permettant une telle inscription « *est contraire tant à l'objectif d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi qu'au principe de loyauté du suffrage* »²⁵. Dans la décision n° 2013-667 DC précitée (par ailleurs relative à l'abaissement du seuil démographique déjà évoqué), le Conseil a jugé que des dispositions relatives au financement des campagnes électorales « *ont notamment pour but d'assurer la sincérité du suffrage qui constitue une exigence*

²³ Décision n° 2013-673 DC du 18 juillet 2013, *Loi relative à la représentation des Français établis hors de France*, cons. 4, 6, 15 et 16.

²⁴ Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, *Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information*, paragr. 16.

²⁵ Décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 25 et 26.

constitutionnelle »²⁶. Dans la décision commentée, le Conseil a donc implicitement considéré que ni la mention des « *exigences constitutionnelles de sincérité du scrutin* » dans sa décision n° 2013-673 DC ni le rattachement textuel explicite de ce principe à l'article 3 de la Constitution dans sa décision n° 2018-773 DC ne pouvaient s'analyser comme une évolution des normes de référence constituant un changement des circonstances de droit (même paragr.).

Enfin, s'agissant du contexte inédit, lié à l'épidémie de covid-19, dans lequel s'est déroulé le scrutin du 15 mars 2020, le Conseil constitutionnel a refusé de suivre le raisonnement proposé par la requérante et qui avait été retenu par le juge du filtre dans sa décision de renvoi. Ainsi, il a jugé que « *le taux d'abstention des électeurs lors du scrutin qui s'est tenu le 15 mars 2020 et le contexte particulier lié à l'épidémie de covid-19 ne constituent pas non plus un changement des circonstances justifiant un tel réexamen* » (même paragr.).

En effet, contrairement à ce qui était soutenu par la requérante, le Conseil constitutionnel n'a, à ce jour, jamais reconnu que des éléments purement factuels puissent constituer un changement des circonstances. À cet égard, la décision n° 2010-14/22 QPC sur la garde à vue ne constituait pas, en l'espèce, une référence pertinente. Dans cette décision, le Conseil ne s'est pas contenté de relever l'augmentation du nombre des gardes à vue pour caractériser un changement des circonstances, mais s'est davantage appuyé sur les réformes législatives de la procédure pénale qui avaient conduit à favoriser un recours accru à cette mesure de police judiciaire. En outre, dans cette décision, le Conseil avait constaté une évolution de fond, pérenne, et non un événement ponctuel. Enfin, il n'était pas possible de considérer que la possibilité d'un fort taux d'abstention à une élection municipale n'ait jamais été envisagée avant la crise liée à l'épidémie de covid-19.

Par ailleurs, les articles 19 et 20 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui organisent le report du second tour des élections municipales, mentionnés par le Conseil d'État dans sa décision de renvoi, n'emportaient aucun effet particulier sur l'article L. 262 du code électoral. Si le dernier alinéa du paragraphe I de cet article 19²⁷ dispose que les élections acquises dès le premier tour le demeurent en dépit du report du second tour, cet alinéa se borne à confirmer, en l'espèce, ce que permet l'article L. 262 du code électoral depuis 1982, à savoir que, en l'absence d'exigence d'un quorum exprimé en pourcentage des

²⁶ Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 précitée, cons. 30.

²⁷ Certaines dispositions de cet article 19 faisaient l'objet d'une autre QPC : voir la décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, *M. Daniel D. et autres (Modification du calendrier des élections municipales)*.

électeurs inscrits, l'élection peut être acquise dès le premier tour en dépit d'un faible nombre de votants.

Par conséquent, en l'absence de tout changement des circonstances justifiant le réexamen des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a constaté qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la QPC (paragr. 8).