



PUBLICA-AVOCATS
Avocats au Barreau de Paris
22 rue de la Paix – 75002 Paris
cabinet@publica-avocats.com
Toque: R014

Paris, le 15 mai 2020

CONSEIL D'ETAT

REFERE SUSPENSION

Contre le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020

POUR : 1) L'ASSOCIATION 50 MILLIONS D'ELECTEURS, association dont les statuts ont été régulièrement enregistrés à la préfecture de la Région Auvergne-Rhône-Alpes et publiés au *JORF Associations* du 2 mai 2020, dont le siège est 2, rue Villemot à Saint-Germain-au-Mont-d'Or (69650), représentée par son Président à ce habilité par délibération de l'assemblée générale de l'association du 10 avril 2020 ;

2) Monsieur Yves de Ponton d'Amécourt, domicilié Bellevue, Saint Romain de Vignaque à Sauveterre-de-Guyenne (33540), électeur de la commune de Sauveterre-de-Guyenne (33540) ;

3) Monsieur Renaud George, domicilié 2 rue Paul Villemot à Saint-Germain-au-Mont-d'Or (69650), électeur de la commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or (69650) ;

CONTRE : le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020 ; (Pièce jointe n°1)

I- PRESENTATION DES FAITS ET EXPOSE DU LITIGE :

1. Par décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019, le Président de la République, dans le cadre des prérogatives qui sont les siennes, avait fixé la date du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et portant convocation des électeurs (**Pièce jointe n°2**).
2. A la date à laquelle ce décret a été pris, et jusqu'au début du mois de janvier 2020, aucun danger sanitaire ne paraissait menacer la France, les alertes en provenance de Chine et d'autres pays asiatiques concernant l'apparition d'un nouveau virus ne semblant pas de nature à justifier l'inquiétude de nos autorités nationales, qu'elles soient politiques ou sanitaires. C'est ainsi que les formations politiques du pays et les candidats à l'élection municipale du mois de mars à venir ont pu mener campagne dans les conditions habituelles.
3. Ce n'était plus le cas quelques semaines plus tard et la France, comme avant elle la Chine, la Corée du sud, l'Italie, l'Italie, et bien d'autres pays encore, se retrouvait, le dimanche 15 mars, date du premier tour des élections municipales fixé par le décret du 4 septembre 2019, frappée de plein fouet par la pandémie du COVID-19, et de jour en jour, ce fléau gagnait en intensité.
4. Les déclarations sous forme de "confession" ou de "regrets" de Madame Agnès BUZYN, rapportées par le quotidien "Le Monde", daté du mardi 17 mars, démontrent que l'ancienne ministre en charge de la santé avait appelé l'attention du Premier ministre, Monsieur Edouard PHILIPPE, sur la gravité de la situation à venir étant donné la virulence du COVID-19, sa dangerosité, notamment pour les personnes âgées, et sa très rapide propagation à travers le monde¹. Aussi, manifestent-elles l'incompréhension de celle qui, pourtant, avait accepté au pied levé la tête de la liste de la majorité présidentielle à la mairie de Paris, face au maintien des opérations électorales du 15 mars décidé par le Président de la République et le Premier ministre.
5. En effet, quelques jours avant l'élection, alors qu'ils auraient pu "tout arrêter", le Chef de l'Etat et son chef de gouvernement, après avoir, dit-on, longuement tergiversé, ont, par une prise de position du premier, confirmée par le second, (décision qui s'avère après coup, totalement irresponsable, nonobstant l'avis du comité scientifique auquel elle se référait, mais qui ne liait pas le pouvoir exécutif), maintenu la date du dimanche 15 mars 2020, pour le premier tour de l'élection municipale dans l'ensemble des communes de France.
6. La première prise de position du Président Emmanuel MACRON, qui on y reviendra dans la Discussion en deuxième partie de la requête doit être regardée comme une

¹Les regrets d'Agnès Buzyn : « *On aurait dû tout arrêter, c'était une mascarade* » Catastrophée par la crise sanitaire, l'ex ministre de la santé revient pour « Le Monde » sur sa campagne à Paris et son départ du gouvernement. Par Ariane Chemin Publié le 17 mars 2020 à 11h34 - Mis à jour le 17 mars 2020 à 20h32

vraie décision qu'il n'était pas tenu de prendre, est intervenue, dans l'allocution télévisée du 12 mars², où le Chef de l'Etat estimait que rien ne s'opposait à ce que les Français, même les plus vulnérables, se rendent aux urnes, alors même qu'il invitait les français, notamment les plus fragiles (personnes âgées de plus de 70 ans, personnes malades ou souffrantes, personnes handicapées, etc.) à rester confinées chez elles, et annonçait la fermeture des écoles, des collèges, des lycées et des universités !

7. Suite à cette intervention du chef de l'Etat, les oppositions au maintien des opérations électorales du 15 mars d'internautes (hashtag #RestezChezVous), de médecins, d'assesseurs désignés pour tenir les bureaux de vote, mais aussi, de responsables politiques, parmi lesquels 5 présidents de régions, de tous bords (Gilles Siméoni, autonomiste corse ; Corinne Delga, PS, Occitanie ; Hervé Morin, Nouveau Centre, Normandie ; Renaud Muselier, LR, Paca ; Valérie Pécresse, LR, Ile-de-France), se sont multipliées, et le Haut Conseil de la Santé Publique a publié, le 14 mars, un nouveau communiqué, en contradiction complète avec son conseil de maintenir l'élection du lendemain³.
8. Ces oppositions et mises en garde n'ont pas empêché le Premier Ministre, le 14 mars au soir, de confirmer le maintien du vote du lendemain⁴, tout en insistant sur la gravité de la pandémie dite du coronavirus et sur la nécessité pour les français, notamment les personnes les plus fragiles, de rester confinées chez elles !

Ainsi était diffusé dans la population le message incompréhensible suivant : allez voter le dimanche 15 mars, pour accomplir votre devoir civique, sauf si vous êtes une personne à risque, parce que vous êtes âgé ou atteint d'une maladie chronique (problèmes cardiaques, obésité, diabète, ...), car vous ne risquez rien, ...mais, dès le lundi 16 mars, restez confiné chez vous !

² **Extrait de l'intervention télévisée du Président Macron, le 12 mars** : (...) « je demande ce soir à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans, à celles et ceux qui souffrent de maladies chroniques ou de troubles respiratoires, aux personnes en situation de handicap, de rester autant que possible à leur domicile. Elles pourront, bien sûr, sortir de chez elles pour faire leurs courses, pour s'aérer, mais elles doivent limiter leurs contacts au maximum.

Dans ce contexte, j'ai interrogé les scientifiques sur nos élections municipales, dont le premier tour se tiendra dans quelques jours. Ils considèrent que rien ne s'oppose à ce que les Français, même les plus vulnérables, se rendent aux urnes. J'ai aussi demandé au premier ministre, il l'a fait encore ce matin, de consulter largement toutes les familles politiques, et elles ont exprimé la même volonté. (...) Il est important, dans ce moment, en suivant l'avis des scientifiques comme nous venons de le faire, d'assurer la continuité de notre vie démocratique et de nos institutions. La priorité des priorités aujourd'hui est donc de protéger les plus faibles, celles et ceux que cette épidémie touche d'abord. »

³ « La plus grande fréquence documentée des complications du COVID-19 [...] chez les patients atteints de pathologies chroniques (... pathologies respiratoires, [...]) ou de cancers et chez les personnes âgées de plus de 70 ans [...] Le HCSP considère que les personnes à risque de développer une forme grave d'infection à SARS-CoV-2 sont les suivantes : [...] personnes âgées de 70 ans et plus (même si les patients entre 50 ans et 70 ans doivent être surveillés de façon plus rapprochée) [...] le HCSP propose de : restreindre drastiquement voire interdire les visites dans les établissements d'hébergements collectifs dans lesquels des personnes à risque sont hébergées [...] interdire toute sortie aux personnes à risque résidant en hébergement collectif à l'extérieur de ces établissements [...] contre-indiquer pendant la période épidémique toute activité collective [...] limiter les activités, professionnelles, sociales, culturelles, éducatives et associatives non essentielles »

⁴ **Extrait de l'intervention télévisée du Premier Ministre Edouard Philippe, le 14 mars**: « Sur ce sujet des élections municipales, nous avons à nouveau sollicité le Conseil scientifique au regard des dernières évolutions de l'épidémie. Ils nous ont confirmé que le premier tour pouvait se dérouler demain en respectant strictement les consignes de distanciation et de priorisation des personnes âgées et des personnes fragiles que nous avons rappelées cette semaine. Dans ces conditions, les opérations de vote se dérouleront demain comme prévu et je sais que les Français démontreront à cette occasion leur calme, leur civisme, et leur capacité à respecter les règles que nous avons édictées pour leur sécurité. »

9. Il résulte de ce qui précède que la décision du Président de la République, confirmée par le Premier ministre, de maintenir le premier tour de l'élection municipale du 15 mars, était non seulement irresponsable, mais également illégale au regard du principe de précaution de valeur constitutionnelle⁵, comme de l'article 3 du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952 sur le droit à des élections libres⁶ :

- tout d'abord, parce qu'il était, d'ores et déjà acquis, à la date à laquelle la décision a été prise, que le second tour de l'élection ne pourrait pas se tenir le dimanche suivant, comme le prévoit le code électoral, et donc que les résultats du second tour, nécessairement repoussé de plusieurs mois, risquaient d'être faussés et considérés, tant par les électeurs que par le juge électoral, comme insincères ;
- ensuite, parce que les plus hautes autorités de l'Etat faisaient délibérément courir à ceux qui se déplaceraient pour accomplir leur devoir électoral, le risque de se voir infectés par le COVID-19 ou, inversement, de contaminer eux-mêmes, s'ils s'avéraient porteurs du coronavirus, les personnes croisées lors des opérations électorales ...et ce, malgré toutes les mesures de précaution prises (distance d'un mètre minimum entre les personnes, mise à disposition de gel hydro alcoolique, ou autres "mesures-barrière").

10. Au regard de la très faible participation lors des opérations électorales du dimanche 15 mars (44,66% en recul de plus de 18 points par rapport aux municipales de 2014), mais surtout de la certitude que l'organisation du 2^{ème} tour le 22 mars 2020, en application de l'article 6 du décret du 4 septembre 2019, faisait courir à la population française un grave danger, le Président de la République a pris un nouveau décret le 17 mars 2020, pour abroger ledit article 6 : le décret n° 2020-267 du 17 mars 2020 portant report du second tour du renouvellement des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, initialement fixé au 22 mars 2020 par le décret n° 2019-928 du 4 septembre 2019.

11. Si la date du second tour n'est toujours pas connue, un décret du Premier ministre n° 2020-571 du 14 mai 2020, paru au JORF le 15 mai, a fixé au 18 mai 2020 la date d'entrée en fonction des conseils municipaux des 30 139 communes élus dès le premier tour. C'est le décret dont la suspension est demandée.

12. Par une requête introduite le 15 mai 2020, les requérants ont formé un recours pour excès de pouvoir contre ce décret (Pièce jointe n°7). Cette requête en référé suspension est donc recevable.

⁵ 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 œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

⁶ **Article 3 de la CEDH : Droit à des élections libres** : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

II- DISCUSSION :

13. En droit, l'article L. 521-1 du code de justice administrative dispose :

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »

14. Ainsi, deux conditions doivent être cumulativement satisfaites pour que votre juridiction suspende la décision attaquée : l'urgence à suspendre (A) et l'existence d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision (B).

A) Sur la condition d'urgence :

15. Selon la jurisprudence, la condition d'urgence doit être considérée comme remplie lorsque :

« [...] la condition d'urgence à laquelle est subordonné le prononcé d'une mesure de suspension doit être regardée comme remplie lorsque la décision administrative contestée préjudicie de manière suffisamment grave et immédiate à un intérêt public, à la situation du requérant ou aux intérêts qu'il entend défendre ; qu'il en va ainsi, alors même que cette décision n'aurait un objet ou des répercussions que purement financiers et que, en cas d'annulation, ses effets pourraient être effacés par une réparation pécuniaire ; qu'il appartient au juge des référés, saisi d'une demande tendant à la suspension d'une telle décision, d'apprécier concrètement, compte tenu des justifications fournies par le requérant, si les effets de celle-ci sur la situation de ce dernier ou, le cas échéant, des personnes concernées, sont de nature à caractériser une urgence justifiant que, sans attendre le jugement de la requête au fond, l'exécution de la décision soit suspendue ; »

16. Le juge des référés apprécie l'urgence objectivement en tenant compte de l'ensemble des circonstances de chaque espèce et opère une balance des intérêts en présence : urgence à suspendre, et urgence à maintenir la décision en attendant la décision du juge du fond.

17. **Ainsi, le juge reconnaît que la condition d'urgence est remplie lorsque l'acte dont la suspension est demandée est de nature** à multiplier les contestations administratives et contentieuses qui seraient suscitées par son illégalité (CE, sect., 18 déc. 2002, Migaud, req. n°251934).

18. En l'espèce, le 18 mai prochain, plus de 30 000 conseils municipaux dont l'élection a été acquise au premier tour seront installés et éliront leur maire au plus tôt cinq jours et au plus tard dix jours après cette entrée en fonction.

19. L'illégalité du décret fixant la date d'installation des conseils municipaux aurait donc pour conséquence, d'entacher d'illégalité l'élection des maires dans plus de 30 000 communes.
20. Ce sont plus de 30 000 contestations électorales qui pourraient être suscitées par l'illégalité du décret du 14 mai 2020, flux contentieux que le juge administratif serait difficilement en mesure d'absorber et qui nuirait nécessairement à la continuité de la vie municipale.
21. **Il y a donc urgence, que le Conseil d'Etat suspende le décret du 14 mai 2020 avant que l'élection du maire et des adjoints intervienne au plus tard le 22 mai, c'est-à-dire avant le 23 mai, date à laquelle les conseils municipaux pourront élire le maire et les adjoints.**

B) Sur l'existence d'au moins un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction un doute sérieux quant à la légalité de la décision :

22. Le décret du 14 mai 2020 est illégal en ce que le Premier ministre ne pouvait pas, par ce décret, procéder à l'installation des conseils municipaux entièrement élus lors de ce premier tour :
- D'une part, en raison du caractère insincère du premier tour de l'élection municipale du 15 mars 2020, qu'atteste le taux anormal de participation relevé lors de cette consultation électorale **(1)** ;
 - D'autre part et en tout état de cause, en raison de l'impossibilité de réunir lesdits conseils municipaux dans des conditions sanitaires permettant de rassembler tous les élus dans le respect des règles sanitaires indispensables pour éviter la propagation du covid-19 **(2)** ;

1) Sur le caractère insincère du premier tour des élections

23. La très faible participation lors des opérations électorales du dimanche 15 mars (44,66% en recul de plus de 18 points par rapport aux municipales de 2014) suffit à démontrer que tant la situation sanitaire que la double invitation du Gouvernement à aller voter mais à rester confinés, a porté atteinte à la sincérité des élections acquises au premier tour dans plus de 30 000 communes.
24. Certes, les résultats du premier tour ont été validés par l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 mais ainsi qu'il le sera démontré dans la question prioritaire de constitutionnalité jointe à la présente requête et dont votre Haute juridiction a déjà été saisie dans le cadre de deux autres contentieux présentés par les mêmes requérants, cet article 19 méconnaît plusieurs de la Constitution.

Vous devrez, en conséquence, suspendre l'application de l'article 19, en attendant que le Conseil constitutionnel, auquel le Conseil d'Etat ne manquera pas de transmettre la question, aura tranché ce point essentiel de droit, qui constitue un caractère absolument nouveau en matière électorale.

2) En tout état de cause, le Premier ministre ne pouvait pas décider d'installer, dès le 18 mai 2020, les conseils municipaux élus en totalité lors du premier tour du 15 mars dernier :

25. L'article 19 de la loi du 23 mars 2020, à supposer même qu'il soit conforme à la Constitution, prévoit, certes la possibilité de fixer par décret la date d'installation des conseils municipaux élus le 15 mars. Mais, il assortissait cette possibilité de la condition que cette installation puisse se faire dans le respect des recommandations du conseil scientifique COVID-19.
26. Or, il est sans doute possible de réunir les conseils municipaux à faible effectifs, moins de 15 ou 20 conseillers dans une même salle en respectant les distances entre les conseillers appelés à voter, ainsi que les autres mesures sanitaires indispensables, il n'en va pas de même pour la réunion de conseils municipaux plus nombreux, notamment ceux des grandes villes.
27. Par ailleurs, on ne saurait, pour une élection aussi importante et solennelle que celle consistant à choisir pour une période de six ans, le premier magistrat de la commune, et ses adjoints prévoir des règles permettant de porter atteinte à celles posées par le code électoral en matière de quorum et de présence physique des élus.

A cet égard, il est particulièrement scandaleux d'inciter, comme le fait le conseil scientifique, les élus les plus âgés à ne pas participer physiquement, en étant personnellement présents, à l'élection du maire et de la municipalité.

28. De même, pour un événement démocratique aussi important que celui de l'élection du maire et de ses adjoints, on ne saurait, sans porter atteinte à la démocratie réduire la publicité de la séance du conseil municipal à la « retransmission en ligne » de la séance du conseil municipal.
29. On relèvera à cet égard qu'une telle retransmission est techniquement possible dans les communes d'une certaine importance, dotée, on peut le penser, des outils adaptés à une telle retransmission, il n'en va pas de même pour les communes les moins peuplées et les moins riches et ce, en particulier, dans les zones du territoire, encore nombreuses, où il n'existe pas de couverture internet. Comment dès lors, assurer une publicité des séances dans des communes de moins de 500 habitants sur de nombreux territoires ?
30. Tout ceci démontre le caractère précipité de la décision du Premier ministre des conseils municipaux élus dans les conditions irrégulières que l'on a dites le 18 mai, afin de tenter de faire obstacle à l'annulation des résultats du premier tour dans l'ensemble des communes de France en raison du caractère insincère des élections du 15 mars.
31. Partant, il existe un doute sérieux sur la légalité du décret dont la suspension est demandée.
32. Il résulte de tout ce qui précède que votre Haute juridiction ne pourra que suspendre le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020.

§§§

III- SUR LES FRAIS IRREPETIBLES :

Il serait inéquitable que les frais non compris dans les dépens restent à la charge des requérants, qui sollicitent, à ce titre, en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, que la somme de 3 000€ soit mise à la charge de l'Etat.

PAR CES MOTIFS,

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, les requérants demandent au juge des référés de :

- 1) SUSPENDRE le décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020 ;
(Pièce jointe n°1) ;**
- 2) METTRE A LA CHARGE de l'Etat la somme de 3000 € (TROIS MILLE EUROS) au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.**

POUR LES REQUERANTS

**Bernard de Froment
Avocat spécialisé en droit public**



Bernard de Froment

BORDEREAU DE PIECES

- 1. Décret n° 2020-571 du 14 mai 2020 définissant la date d'entrée en fonction des conseillers municipaux et communautaires élus dans les communes dont le conseil municipal a été entièrement renouvelé dès le premier tour des élections municipales et communautaires organisé le 15 mars 2020 ; (Pièce jointe n°1)**
- 2. Décret n°2019-928 du 4 septembre 2019 (Pièce jointe n°2)**
- 3. Statuts de l'association 50 millions d'électeurs et habilitation du Président à ester en justice (Pièce jointe n°3)**
- 4. Carte(s) d'identité du ou (des) requérant(s) personne(s) physique(e) et carte(s) d'électeur (Pièce jointe n° 4),**
- 5. Question prioritaire de constitutionnalité (QPC), (Pièce jointe n°5)**
- 6. Pouvoirs des requérants (Pièce jointe n°6)**
- 7. Recours en excès de pouvoir contre le décret n°2020-571 du 14 mai 2020 (Pièce jointe n°7)**