

50 millions d'électeurs !

Association loi 1901
2, rue Paul Villemot 69650 Saint-Germain-au-Mont-d'Or

Monsieur le Président
Mesdames et Messieurs les membres
Du Conseil constitutionnel
2, rue de Montpensier
75001 PARIS

Saint-Germain-au-Mont-d'Or, le 3 juin 2020

Objet :

- Intervention de l'association « 50 millions d'électeurs ! » et de son président sur la QPC 2020-849 QPC concernant les I, III et IV de l'article 19 de la Loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Sur l'intérêt spécial de présenter cette intervention :

- **L'Association « 50 millions d'électeurs ! »**, qui a pour objet de « *défendre la démocratie dans l'expression du suffrage universel, assurer la juste représentation du corps électoral Français dans son choix par le vote et de garantir la représentativité des élus choisis par les scrutins* », représente plus de 1000 maires sortants, élus et candidats à l'élection municipale qui s'est déroulée le 15 mars 2020.
- **L'Association « 50 millions d'électeurs ! »** a déposé au Conseil d'Etat plusieurs mémoires QPC portant sur l'article 19 de la loi du 23 mars qui n'ont, à ce jour, pas été transmises au Conseil constitutionnel.
- **Le président de l'association, M. Renaud George**, maire sortant de la commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or, vice-président de la Métropole de Lyon a déposé une protestation de l'élection du 15 mars 2020 au tribunal administratif de Lyon, appuyée par une QPC. Cette QPC a fait l'objet d'une décision de transmission sans sursis au Conseil d'Etat le 15 mai 2020 mais n'a, à ce jour, pas encore été transmise au Conseil constitutionnel.

-

Préambule

Sans revenir sur les différents griefs contre les dispositions de l'article 19 de la loi du 23 mars - largement développés dans de nombreuses QPC – que le Conseil constitutionnel saura apprécier à l'aune des textes fondateurs de notre République, nous souhaitons apporter au débat des éléments « de terrain » constatés par les milliers de protestataires (plus de 3000 protestations déposées) et notamment :

- sur l'anormale abstention, les faits qui l'ont motivée, et l'altération de la démographie du corps électoral qui en a été le résultat ;
- sur le délai entre les deux tours de l'élection établi par la loi du 23 mars, les événements qui se sont déroulés dans l'intervalle, l'insincérité du scrutin prévu le 28 juin qui en découlera, et les milliers de nouvelles protestations qui ne manqueront pas d'être déposées dans les jours qui suivront ;
- sur les solutions qui auraient pu – qui pourraient – être apportées pour que la sincérité du scrutin ne soit pas altérée.

I - Sur l'anormale abstention et les faits qui l'ont motivée

Afin de présenter des éléments concrets, nous nous appuyons sur une analyse des listes d'émargement qui a été faite pour la commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or, commune de 3200 habitants où deux listes se présentaient. La même analyse a été faite dans des centaines de communes avec des constats et conclusions similaires apportés au contentieux électoral.

1. Le pointage des émargements permet d'obtenir la répartition démographique suivante :

AGE	INSCRITS	VOTANTS	PROCURATION	% D'ABSTENTION
18 ans	34	13	0	61,76%
19 ans	36	5	1	86,11%
20 ans	37	12	2	67,57%
21 ans	31	0	0	100,00%
22 ans	37	6	0	83,78%
23 ans	39	5	0	87,18%
24 ans	26	5	0	80,77%
25 ans	34	8	0	76,47%
26 ans	33	2	0	93,94%
27 ans	26	4	0	84,62%
28 ans	36	6	0	83,33%
29 ans	36	5	0	86,11%
30 ans	30	9	3	70,00%
31 ans	29	5	0	82,76%
32 ans	45	13	1	71,11%
33 ans	45	15	3	66,67%
34 ans	37	17	0	54,05%

AGE	INSCRITS	VOTANTS	PROCURATION	% D'ABSTENTION
35 ans	30	11	0	63,33%
36 ans	38	18	0	52,63%
37 ans	58	17	1	70,69%
38 ans	33	17	0	48,48%
39 ans	54	25	0	53,70%
40 ans	45	21	0	53,33%
41 ans	43	28	1	34,88%
42 ans	38	21	1	44,74%
43 ans	44	22	1	50,00%
44 ans	42	29	2	30,95%
45 ans	40	23	0	42,50%
46 ans	41	22	0	46,34%
47 ans	45	23	0	48,89%
48 ans	36	20	1	44,44%
49 ans	41	16	1	60,98%
50 ans	33	17	0	48,48%
51 ans	43	22	2	48,84%
52 ans	29	14	1	51,72%
53 ans	41	15	0	63,41%
54 ans	41	16	1	60,98%
55 ans	28	20	1	28,57%
56 ans	25	8	0	68,00%
57 ans	29	13	1	55,17%
58 ans	35	15	0	57,14%
59 ans	28	5	0	82,14%
60 ans	32	15	0	53,13%
61 ans	22	11	0	50,00%
62 ans	22	14	0	36,36%
63 ans	24	9	0	62,50%
64 ans	31	13	0	58,06%
65 ans	35	14	0	60,00%
66 ans	27	11	0	59,26%
67 ans	21	11	0	47,62%
68 ans	31	15	0	51,61%
69 ans	20	9	0	55,00%
70 ans	27	19	1	29,63%
71 ans	33	18	1	45,45%
72 ans	30	11	0	63,33%
73 ans	27	15	0	44,44%
74 ans	14	8	0	42,86%
75 ans	21	7	0	66,67%
76 ans	18	8	0	55,56%
77 ans	15	4	0	73,33%
78 ans	14	7	0	50,00%
79 ans	16	5	0	68,75%
80 ans	15	6	0	60,00%
81 ans	9	4	0	55,56%
82 ans	10	3	0	70,00%
83 ans	14	4	0	71,43%

AGE	INSCRITS	VOTANTS	PROCURATION	% D'ABSTENTION
84 ans	8	2	0	75,00%
85 ans	7	1	0	85,71%
86 ans	10	3	0	70,00%
87 ans	9	4	0	55,56%
88 ans	6	2	0	66,67%
89 ans	9	3	0	66,67%
90 ans	7	2	0	71,43%
91 ans	3	1	0	66,67%
92 ans	3	1	0	66,67%
93 ans	5	2	0	60,00%
94 ans	2	1	0	50,00%
95 ans	4	0	0	100,00%
96 ans	0	0	0	-
97 ans	1	0	0	100,00%
TOTAL	2153	851	26	60,47%

2. En regroupant ces données par tranches d'âge :

	TOTAL	18-24 ans	25-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	+65 ans
INSCRITS	2153	240	351	628	463	471
<i>% du corps électoral</i>		<i>11,15%</i>	<i>16,30%</i>	<i>29,17%</i>	<i>21,50%</i>	<i>21,88%</i>
VOTANTS	851	46	84	313	207	201
<i>% des inscrits</i>	<i>39,53%</i>	<i>19,17%</i>	<i>23,93%</i>	<i>49,84%</i>	<i>44,71%</i>	<i>42,68%</i>
ABSTENTION	1302	194	267	315	256	270
<i>% des inscrits</i>	<i>60,47%</i>	<i>80,83%</i>	<i>76,07%</i>	<i>50,16%</i>	<i>55,29%</i>	<i>57,32%</i>
PROCURATIONS	26	3	7	8	6	2

3. L'abstention dans cette commune au premier tour des dernières élections municipales :

	INSCRITS	VOTANTS	ABSTENTION
2008	1691	1157	31,58%
2014	2027	1330	34,39%
2020	2153	851	60,47%

L'abstention a donc augmenté de plus de 26 points entre le premier tour de l'élection municipale 2014 et le premier tour de l'élection municipale 2020, soit une augmentation de l'abstention de 75,84%

Une telle augmentation de l'abstention ne peut bien évidemment pas être le fait de la simple libre volonté des électeurs de ne pas se rendre au scrutin.

4. Pour approfondir l'analyse, nous avons souhaité comparer les participations selon les âges entre les premiers tours de 2014 et 2020. Les listes d'émargement des municipales de 2014 n'étant plus disponibles, nous nous sommes appuyés sur un sondage publié dans le numéro 27 du Bulletin d'études et de synthèses de

l'Observatoire de la jeunesse qui nous éclaire sur le vote des Français en fonction de leur âge lors du premier tour de l'élection municipale 2014 :

Participation par tranches d'âge aux premiers tours des élections municipales, départementales et européennes, et évolutions depuis les précédents scrutins

	Municipales (1 ^{er} tour)*	Départementales (1 ^{er} tour)**	Européennes (1 ^{er} tour)***
18-24 ans	47% (+6%)	29% (+5%)	26% (-4%)
25-34 ans	49% (0%)	34% (+6%)	28% (0%)
35-49 ans	61% (-11%)	48% (+8%)	35% (-1%)
50-64 ans	69% (-11%)	56% (+5%)	46% (+4%)
+65 ans	80% (+5%)	69% (+6%)	62% (+4%)
Moyenne nationale	61 (-5% par rapport à 2008)	50 (+6% par rapport à 2011)	43 (+2,5% par rapport à 2009)

* Municipales : INSEE 2008 / Opinion Way 2014.

** Départementales : Sondage IPSOS 2011 / sondages IFOP 2015.

*** Européennes : TS Sofres 2009 / sondage IFOP 2015.

Lecture : 47% des 18-24 ans ont participé aux élections municipales de 2014, soit 6% de plus que lors du scrutin de 2008.

On peut donc comparer ces taux de participation nationaux avec ceux relevés sur les listes d'émargement de la commune de Saint-Germain-au-Mont-d'Or :

	TOTAL	18-24 ans	25-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	+65 ans
% du corps électoral à SGMO (cf point 37)		11,15%	16,30%	29,17%	21,50%	21,88%
Participation 2014	61%	47%	49%	61%	69%	80%
Participation 2020	39,53%	19,17%	23,93%	49,84%	44,71%	42,68%
<i>Evolution</i>	-35,20%	-59,21%	-51,16%	-18,30%	-35,20%	-46,65%

On notera au surplus que la participation au premier tour de l'élection municipale de 2014 à Saint-Germain-au-Mont-d'Or (65,61%) était supérieure à la moyenne nationale (61%).

5. Ces statistiques font clairement ressortir une altération de la démographie électorale habituelle avec une abstention massive :

a) Des plus jeunes (moins de 34 ans), catégorie dans laquelle on trouve notamment l'essentiel des jeunes parents ¹:

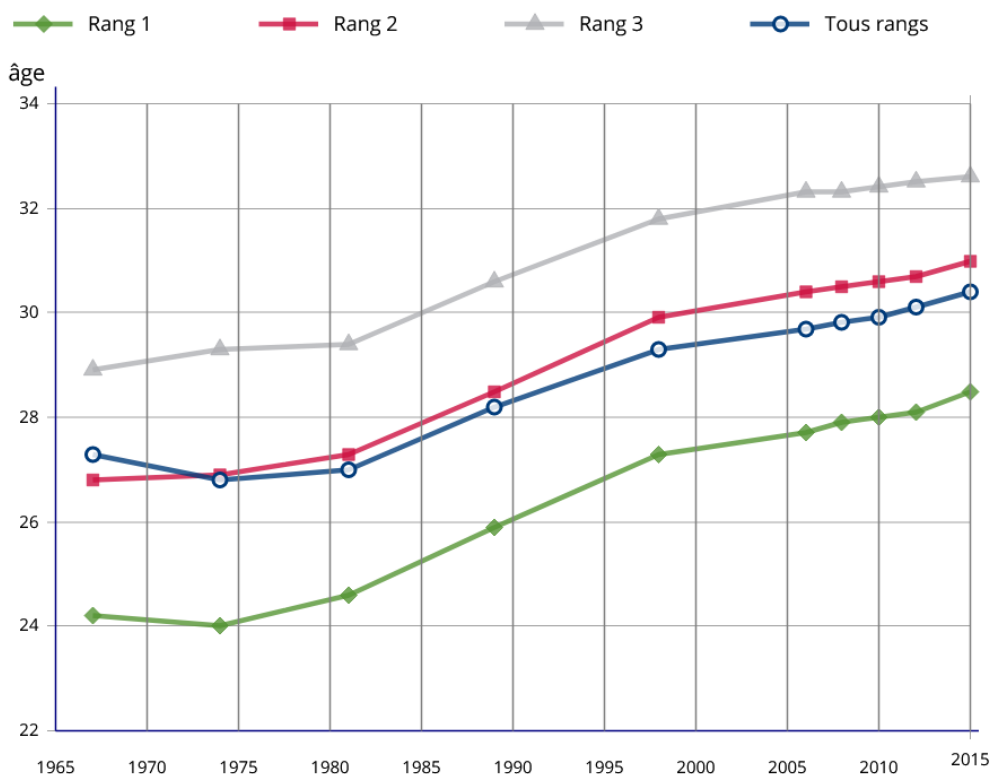
- l'âge moyen à l'accouchement pour un premier enfant est de 28,5 ans
 - l'âge moyen à l'accouchement pour un 2e enfant est de 31 ans
 - l'âge moyen à l'accouchement pour un 3e enfant est de 32,6 ans
- Plus de la moitié des personnes de cette démographie qui votent habituellement ne se sont pas rendues au scrutin.

¹ Source : Insee, statistiques d'état civil et estimations de population. Rangs de naissance redressés à partir des recensements de la population 1968 à 2013 et de l'enquête annuelle de recensement 2016.
<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2668280>

A Saint-Germain-au-Mont-d'Or, ce sont notamment :

- 66 personnes de 18 à 24 ans qui auraient dû venir voter, mais qui en ont été dissuadées (240 inscrits x 47% - 46 votants²)
- 88 personnes de 25 à 34 ans qui auraient dû venir voter, mais qui en ont été dissuadées (351 inscrits x 49% - 84 votants)

Figure 1 - Évolution de l'âge moyen à l'accouchement, par rang de naissance de l'enfant



b) Une abstention massive des plus âgés, désignés par les autorités sanitaires et politiques comme les plus fragiles :

- 176 personnes de plus de 65 ans qui auraient dû venir voter, mais qui en ont été dissuadées (471 inscrits x 80% - 201 votants³)

6. Dans un contexte « normal », la démographie des votants à Saint-Germain-au-Mont-d'Or aurait dû se décomposer ainsi :

	TOTAL	18-24 ans	25-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	+65 ans
INSCRITS	2153	240	351	628	463	471
% de participation		47%	49%	61%	69%	80%
VOTANTS	1364,14	112,8	171,99	383,08	319,47	376,8
% des votants		8,27%	12,61%	28,08%	23,42%	27,62%

² Nombre de total d'inscrits sur les listes électorales en 2020 sur la tranche d'âge 18-24 ans, multiplié par le taux moyen de participation des 18-24 ans en 2014, moins le nombre de votants effectif en 2020 sur cette tranche d'âge.

³ Nombre de total d'inscrits sur les listes électorales en 2020 sur la tranche d'âge 65 ans et plus, multiplié par le taux moyen de participation des 65 ans et plus en 2014, moins le nombre de votants effectif en 2020 sur cette tranche d'âge.

Alors qu'elle s'est décomposée ainsi :

	TOTAL	18-24 ans	25-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	+65 ans
INSCRITS	2153	240	351	628	463	471
% de participation		19,17%	23,93%	49,84%	44,71%	42,68%
VOTANTS	851	46	84	313	207	201
% du total des votants		5,40%	9,87%	36,78%	24,32%	23,61%

On voit donc très clairement qu'il y a eu une sous représentation des 18-34 ans (15,28% au lieu de 20,88%) et des plus de 65 ans (23,61% au lieu de 27,62%)

7. Ces statistiques font également ressortir une surreprésentation de la démographie 35-49 ans pour laquelle la participation a relativement peu baissé (-18,30%) :
- les votants de cette seule tranche d'âge représentent 36,78 % des votants (313 sur 851)
8. C'est la tranche d'âge « la moins fragile », celle dont on n'a jamais parlé pour la dissuader de sortir de chez elle. Pas encore « sénior », rarement d'enfants en bas âge à la maison, peu de femmes enceintes.
9. Un sondage IFOP, réalisé le 15 mars 2020 auprès d'un échantillon de 2 524 personnes inscrites sur les listes électorales, nous éclaire sur les raisons de cette abstention massive de certaines tranches d'âge.

Question : Chacune des raisons suivantes a-t-elle joué un rôle déterminant, important mais pas déterminant ou secondaire dans votre choix de ne pas voter à ces élections municipales ?


<u>Base</u> : aux abstentionnistes.	Déterminant	Important mais pas déterminant	Secondaire	TOTAL
	(%)	(%)	(%)	(%)
• Parce que la progression de l'épidémie de coronavirus en France vous inquiète ..	55	24	21	100

La progression de l'épidémie est, le 15 mars, le motif n°1 d'abstention, déterminant pour 55% des personnes qui ne sont pas allées voter, important pour 24% d'entre elles.

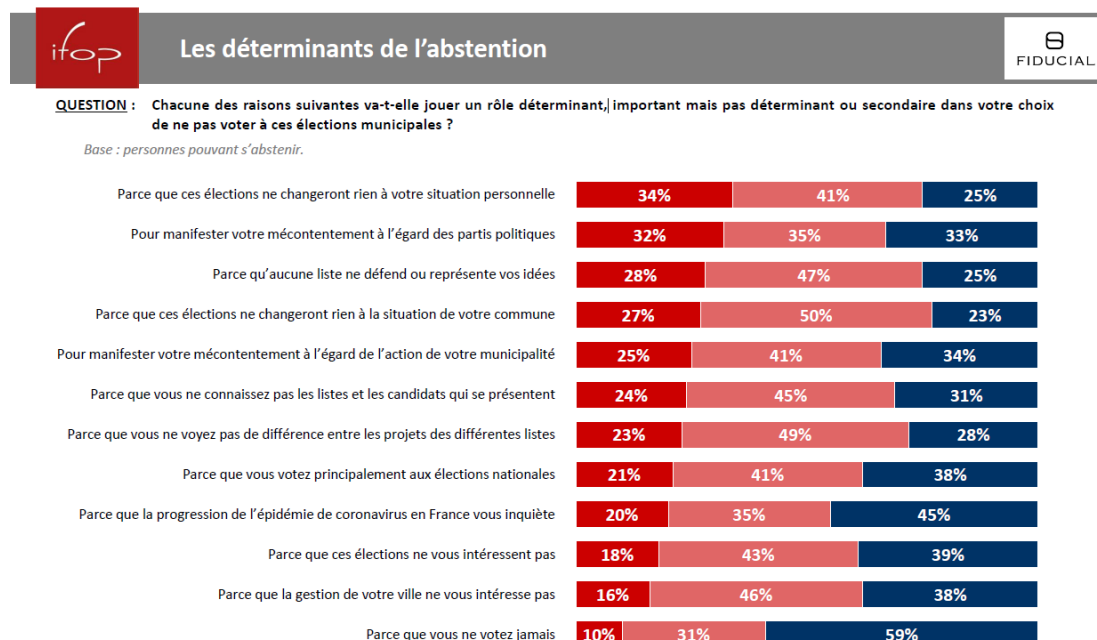
Le jour du vote, l'épidémie est une motivation importante ou déterminante de ne pas voter pour 79% des abstentionnistes.

Sur la tranche d'âge des plus de 65 ans, la proportion est encore plus importante puisque 64% d'entre eux disent que la progression de l'épidémie a été déterminante dans le choix de ne pas aller voter.

Seuls 28% des abstentionnistes disent que leur abstention n'est pas liée au risque d'être affecté par le coronavirus.

Base : aux abstentionnistes.	Ensemble Elections municipales Ensemble des communes  15 mars 2020 (%)	Selon l'âge de l'interviewé				
		18-24 ans	25-34 ans	35-49 ans	50-64 ans	65 ans et plus
• Uniquement par les risques d'être affecté par le coronavirus en allant voter	36	20	31	35	38	46
• A la fois par les risques d'être affecté par le coronavirus et par d'autres motifs	36	51	33	41	35	26
• Uniquement par des motifs qui n'ont rien à voir avec la prise en compte des risques d'être affecté par le coronavirus en allant voter	28	29	36	24	27	28
TOTAL	100	100	100	100	100	100

10. Alors que, quelques jours plus tôt, le 10 mars, avant les interventions télévisées du Président de la République et du Premier ministre, la crise sanitaire n'était que la 9^e motivation d'abstention, citée par seulement 20% des abstentionnistes.



11. S'il est toujours loisible dans les démocraties, comme la France, où les électrices et les électeurs disposent de la liberté de se rendre ou non aux urnes pour le choix de leurs représentants, ce qui a pour conséquence le fait qu'un taux important d'abstentions n'emporte pas de facto l'insincérité d'un scrutin, c'est à la

condition, toutefois, que les électeurs ou certains d'entre eux n'aient pas été dissuadés ou empêchés de participer au dit-scrutin.

12. Tel est bien le cas, en l'espèce, puisque, comme le démontrent les statistiques et sondages susmentionnés, les personnes fragiles, et en particulier les personnes âgées et les personnes susceptibles de contaminer leur famille ont été dissuadées d'aller voter, si elles ont entendu respecter les consignes du Premier ministre, venant ainsi gonfler de façon très importante, le plus souvent à leur corps défendant, les rangs des abstentionnistes. **Il s'agit bien là d'une abstention contrainte et non d'un choix des électeurs de se détourner du scrutin.**

II - Sur le délai entre les deux tours de l'élection établi par la loi du 23 mars

Si dans son avis sur le projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 rendu le 18 mars 2020 le Conseil d'Etat estimait que le délai de trois mois entre les deux tours « *apparaît proportionné et justifié, à titre exceptionnel, de ne pas reprendre l'ensemble des opérations électorales là où l'élection n'a pas été acquise* », si le 23 mars le Parlement approuvait ce délai, il leur était alors impossible de prédire les événements qui se dérouleraient dans l'intervalle et qui pourraient altérer la sincérité du scrutin prévu « *au plus tard en juin* ».

Or, trois mois se sont écoulés dans les conditions que l'on connaît. Les élus en place, toujours candidats pour le second tour, ont multiplié les actions en faveur de leur population et largement communiqué sur celles-ci, avec les moyens financiers, logistiques et médiatiques des communes et des intercommunalités.

Commandes et distribution de masques, mise en place de dispositifs solidaires, visites des personnes âgées et isolées, portage de repas et de courses alimentaires, soutien des commerces, des artisans, organisation du confinement, puis du déconfinement, ... On ne saurait, bien sûr, leur reprocher ces actions – si ce n'est la surcommunication faite sur celles-ci – mais elles sont de nature à avoir changé la vision des électeurs sur les élus sortants, à leur faire oublier les arguments de la campagne du premier tour auxquels ils avaient pu adhérer et auxquels ils auraient continué d'adhérer si le scrutin du second tour avait eu lieu comme prévu une semaine après le premier.

A contrario, les candidats qui n'étaient pas « aux manettes » mais toujours qualifiés pour le second tour, ont dû rester confinés, sans tribune, sans actions à mener, sans contact avec la population confinée.

Quant aux élus battus au premier tour mais restés en place durant plus de deux mois pour gérer la crise, comment ne pas penser que leur sort pourrait être différent si le premier tour avait lieu – comme la loi le prévoit – le dimanche précédant le second tour soit, dans le cas présent, le 21 juin et non le 15 mars, bénéficiant alors des mêmes avantages que les élus toujours en lice pour le second tour.

III - Sur les solutions qui pourraient être apportées pour que le scrutin soit sincère

Si l'on a parlé, à l'appui du projet de loi qui fut adopté le 23 mars, de « sanctuarisation » des résultats pour les quelques 30 000 communes dans lesquelles le scrutin aurait été conclusif, **le nombre de communes dans lesquelles la sincérité du scrutin a été altérée est – à notre sens – bien inférieur.**

1. Les élections « sans compétition »

Parmi les 30 094 conseils municipaux élus dès le premier tour, **2/3 d'entre eux n'ont donné lieu à aucune compétition** et tous les candidats qui se présentaient ont été élus puisqu'il n'y avait pas de concurrence ; en grande majorité des communes de moins de 1000 habitants :

- 15 168 communes de moins de 1000 habitants, où tous les candidats ont été élus avec le vote de plus de 25% des inscrits comme le prévoit la loi pour les communes de cette strate
- 3821 communes de plus de 1000 habitants - 1/3 des communes – où une seule liste se présentait.

Pour l'ensemble de ces communes, la légitimité des élus est peu contestable même si certains auraient préféré l'asseoir sur une participation plus importante : **crise sanitaire ou pas, ils auraient été élus de la même façon.**

Dans ces 18 980 communes, la baisse de la participation n'a donc pas eu d'impact sur le résultat de l'élection ni sur sa sincérité.

La sanctuarisation définitive de ce résultat ne nuit à personne.

2. Rempoter les votes de 25% des inscrits pour être élu : un critère de choix pour conserver ou annuler les résultats du 1er tour ?

Dans les communes de moins de 1000 habitants, nul ne peut être élu au premier tour s'il ne remporte pas les suffrages d'a minima 25% des inscrits sur les listes électorales (considérant que ce seuil est le minimum qui puisse garantir la sincérité du scrutin). Tel n'est pas le cas, depuis la réforme de 2013, des communes de plus de 1000 habitants, où aucun seuil n'est requis.

Pourtant, lors de l'élection qui s'est déroulée le 15 mars 2020, on constate que sur 8742 communes de plus de 1000 habitants où le premier tour a été conclusif :

- 11 listes ont été élues avec moins de 15% des inscrits,
- 211 listes ont été élues avec 15 à 20% des inscrits
- 1028 listes ont été élues avec 20 à 25%

Dans certaines communes de plus de 1000 habitants, des listes ont ainsi été élues avec moins de suffrages que ceux obtenus par des candidats de communes de moins de 1000 habitants qui n'ont pas été élus au premier tour !

Ainsi, par exemple, dans la commune de moins de 1000 habitants « Valdeblore » dans les Alpes maritimes où un second tour sera nécessaire, le candidat arrivé en tête **a recueilli 327 votes et n'a pas été élu** au premier tour.

Alors que dans la commune de plus de 1000 habitants « Montferrat » dans le Var, la liste arrivée en tête, **élue dès le premier tour n'a recueilli que... 262 votes.**

Ou encore dans la commune de plus de 1000 habitants « Bitschwiller-lès-Thann » dans le Haut-Rhin, la liste arrivée en tête, **élue dès le premier tour n'a recueilli que 318 votes.**

Face à une abstention contrainte record lors du 1^{er} tour des élections municipales du 15 mars 2020 due à un contexte exceptionnel, le critère de 25% des inscrits pour être élu au premier tour dans toutes les communes ne devrait-il pas être un critère minimal pour estimer que l'élection a été sincère et garantir un minimum de légitimité et de représentativité aux élus qui en sont issus ?

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous nous tenons à votre disposition pour présenter des observations orales sur ce dossier.

Renaud GEORGE

Président de l'association « 50 Millions d'électeurs ! »
Vice-président de la Métropole de Lyon



Yves d'AMECOURT

Vice-Président de l'association « 50 Millions d'électeurs ! »
Président de la Communauté des Communes Rurales de l'entre-deux-Mers

