



**PUBLICA-AVOCATS**  
Avocats au Barreau de Paris  
22 rue de la Paix – 75002 Paris  
[cabinet@publica-avocats.com](mailto:cabinet@publica-avocats.com)  
Toque: R014

Paris, le 6 mai 2020

**CONSEIL D'ETAT**  
**QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITE**  
**PORTANT SUR LA CONFORMITE AU BLOC CONSTITUTIONNEL**  
**DE L'ARTICLE 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence**  
**pour faire face à l'épidémie de covid-19**  
**POSEE AU SOUTIEN DE LA REQUETE FORMEE PAR**  
**L'ASSOCIATION 50 MILLIONS D'ELECTEURS & AUTRES**  
**CONTRE L'ORDONNANCE n°2020-390 du 1<sup>er</sup> avril 2020 relative**  
**au report du second tour du renouvellement général des**  
**conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de**  
**Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à**  
**l'établissement de l'aide publique pour 2021**

**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 Paul 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 :** L'ordonnance n°2020-390 du 1<sup>er</sup> avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021 (Pièce jointe n°1).

**EN PRESENCE DE L'ETAT**, pris en la personne de Monsieur le Secrétaire Général du Gouvernement

## I- PRESENTATION DES FAITS ET EXPOSE DU LITIGE :

---

1. Par requête, enregistrée ce jour, **(Pièce jointe n°2)** l'ASSOCIATION 50 MILLIONS D'ELECTEURS et Monsieur (Messieurs, Madame, Mesdames et Messieurs) XXX, en sa (leur) qualité d'électeur(s), a (ont) demandé au Conseil d'Etat l'annulation de l'ordonnance n°2020-390 du 1<sup>er</sup> avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021.
2. Le principal moyen développé à l'appui de cette requête est relatif à la sincérité du scrutin, gravement altérée par le taux d'abstention très anormalement élevé pour des élections de cette nature, observé très largement dans le pays, où seulement 44,66% des personnes inscrites sur les listes électorales se sont acquittées de leur devoir de citoyens, contre 61,28% au premier tour des élections municipales de 2014, soit une différence de 16,62 points.
3. Certes, conscients que la faible participation du corps électoral constatée au plan national avait eu un effet au niveau des résultats du vote, le gouvernement et le parlement, souhaitant néanmoins éviter tant la multiplication des protestations électorales, que les annulations par le juge de l'élection des résultats des opérations électorales des communes dont le conseil municipal avait été élu en totalité le 15 mars, ont décidé de faire valider les résultats de ce premier tour par la loi.
4. Tel est, en particulier, l'objet de l'article 19 de la loi n°2020-290 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, aux termes de la dernière phrase du I duquel :

*« 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. »*

5. Mais la loi a également eu pour objet et pour effet :
  - d'une part, de valider la décision du président de la République prise par un décret du 17 mars 2020 de reporter la date du deuxième tour de l'élection municipale prévu le dimanche 22 mars, en application de l'article 6 du décret n°2019-928 du 4 septembre 2019. Elle l'a fait dans ces termes :

*« Lorsque, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19. Sa date est fixée par décret en conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation*

*des opérations électorales au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique. »*

- d'autre part, de donner une base législative à l'ordonnance attaquée n°2020-390 du 1<sup>er</sup> avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021.
6. Cette consécration législative des dispositions organisant les modalités afférentes au second tour des élections municipales de 2020 est tout aussi critiquable que celles validant les résultats du scrutin du 15 mars, dans la mesure où elles en sont le prolongement.

Le législateur, ce faisant, a porté atteinte, non seulement aux trois premiers articles de la Constitution, mais, également :

- au principe de la séparation des pouvoirs à valeur constitutionnelle consacré par l'article 16 de la Déclaration de l'homme et du citoyen en s'octroyant, à la place du juge, le pouvoir de valider le résultat du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020,
  - ensemble, à l'article 34 de la Constitution, qui ne permet pas au législateur, dans les compétences limitatives qu'il fixe, de valider les résultats d'une élection,
  - à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative aux validations législatives.
7. La question de la constitutionnalité du I de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 étant au centre du litige relatif au report par le Président de la République de la date du second tour de l'élection municipale des 15 et 22 mars 2020, les requérants n'ont d'autre solution que de former la présente question prioritaire de constitutionnalité, laquelle peut être ainsi formulée :

***« En validant, conformément à l'article 3 de la Constitution, au 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, dans tous les cas, l'élection régulière acquise au premier tour organisé le 15 mars des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, et en reportant le second tour de l'élection municipale fixé le 22 mars 2020 au plus tard en juin 2020 si la situation sanitaire le permet,***

***Le législateur n'a-t-il pas :***

- ***en portant atteinte à la sincérité du scrutin, méconnu tant l'article 3 de la Constitution qu'il vise, que ses articles 1<sup>er</sup> et 2 ?***
- ***porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs à valeur constitutionnelle consacré par l'article 16 de la Déclaration de l'homme et***

**du citoyen en s'octroyant, à la place du juge, le pouvoir de valider le résultat du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020, ensemble à l'article 34 de la Constitution, qui ne permet pas au législateur, dans les compétences limitatives qu'il fixe, de valider les résultats d'une élection ?**

- **à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative aux conditions que doivent respecter les validations législatives ?»**

**§§§**

## **II- SUR LA RECEVABILITE**

---

### **II-A. RAPPEL DES TEXTES SUR LA RECEVABILITE DE LA QPC :**

8. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958, issu de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 :

*« Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur le renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».*

9. Selon l'article 23-2 de l'ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958, issu de la loi organique n°2009-1 523 du 10 décembre 2009 mettant en œuvre l'article 61-1 de la Constitution :

*« La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de Cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies :*

- 1°) La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ;*
- 2°) Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement de circonstances ;*
- 3°) La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.*

*[...] ».*

10. Il résulte de la combinaison de ces dispositions qu'une question prioritaire de constitutionnalité est renvoyée au Conseil d'Etat, aux fins de transmission au Conseil constitutionnel, si :

- Elle a pour objet une disposition législative applicable au litige ou à la procédure (II-B.1) ;
- Cette disposition n'a pas été déclarée conforme à la Constitution (II-B.2) ;
- Elle présente un caractère sérieux (II-B.3).

**11. Ces conditions sont remplies en l'espèce.**

## §§

### **II-B. LES CONDITIONS DE TRANSMISSION DE LA QPC SONT REMPLIES :**

#### **II-B. 1. Les dispositions critiquées, la première et la dernière phrase du I de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 (Pièce jointe n°3), sont applicables au litige :**

Ces dispositions sont les suivantes :

*« I- Lorsque, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de covid-19. Sa date est fixée par décret en conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.*

(...)

*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. »*

**12.** Il n'est pas douteux, tout d'abord, que l'ordonnance attaquée prend appui sur la première phrase du I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 qui en constitue le fondement législatif rétroactif.

Les dispositions de ce I sont donc applicables au litige.

**13.** Il est tout aussi certain, ensuite, que ledit article 19, sans former un tout indivisible, obéit à une logique d'ensemble : le législateur a souhaité à la fois valider les résultats du premier tour des candidats et listes de candidats qui ont été déclarés élus à l'issue des opérations électorales du 15 mars et reporter la date du second tour pour les autres. C'est, en effet, parce que le premier tour de certains candidats est validé qu'il

est possible de reporter les opérations du second tour, qui ne sont utiles que dans les seules communes où l'élection n'est pas terminée, les candidats ou certains d'entre eux seulement n'ayant pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés le 15 mars. Il en ressort que la dernière phrase du I, aux termes de laquelle « *dans tous les cas l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires ...élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise* », est également applicable au litige.

14. On relèvera, au demeurant, que lorsque le Conseil Constitutionnel est saisi directement, ou par la voie d'une QPC, d'un texte, il examine l'ensemble de la conformité de la loi à la Constitution et ne statue pas seulement sur les seules dispositions de la loi dont la constitutionnalité est contestée devant lui.

## §

### **II-B. 2. La non-déclaration de conformité à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel de la dernière phrase du I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 :**

15. Ce point ne souffre d'aucune discussion. Alors qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, la loi du 23 mars 2020 aurait pu, avant sa promulgation, être déférée avant sa promulgation au Conseil Constitutionnel par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs, un tel déferrement n'a pas eu lieu, ce que l'on peut comprendre s'agissant des parlementaires, dans un contexte d'unité nationale face au "Covid 19". On est davantage surpris, bien que le texte ne semble viser que le cas d'une opposition de l'exécutif à une loi votée par le Parlement (« *Les lois peuvent être déférées* » et non « *les lois peuvent être soumises* »), par le fait que le Président de la République ou le Premier ministre n'aient pas jugé opportun de soumettre la loi votée à l'examen préalable du Conseil Constitutionnel, ce qui aurait, d'une part, évité au(x) protestataire(s), auteur(s) de la présente QPC, de déposer une telle question, et, d'autre part, clarifié la situation avant que des milliers de protestations ne soient engagées devant les tribunaux administratifs pour contester le résultat des opérations électorales du 15 mars 2020.

## §

### **II-B. 3. Sur le caractère sérieux de la QPC :**

16. Ce caractère sérieux ne fait pas de doute :
  - En premier lieu, on ne saurait, déjà nier le fait, (mis en lumière dans le contentieux relatif au décret pris le 17 mars 2020 par le Président de la République), que le législateur ait cru possible de valider rétroactivement le 23 mars 2020, soit à une date postérieure au 22 mars à laquelle le deuxième tour aurait déjà dû se tenir, la décision du Président de la République de reporter la date de ce deuxième tour, conforte le caractère sérieux de la présente QPC ;

- En deuxième lieu, est tout aussi sérieux le point de savoir si le législateur est compétent, au regard du principe de séparation des pouvoirs posé par l'article 16 de la Déclaration de 1789 et de l'article 34 de la Constitution, pour valider les résultats du premier tour d'une élection.
- En troisième lieu, il convient que le Conseil Constitutionnel puisse répondre à la question, posée par la validation de l'ensemble des résultats régulièrement acquis par les candidats élus le 15 mars, de savoir s'il est conforme à la Constitution de considérer comme régulière une élection obtenue dans un contexte marqué par un taux d'abstention élevé provoqué par la crise du covid-19, qui a empêché ou légitimement dissuadé un grand nombre d'électeurs de se rendre aux urnes.

**Pour faire reste de droit**, on notera que, dans un entretien exclusif au Figaro (17 avril 2020), sous le titre « *Laurent Fabius : Pas d'éclipse des principes fondamentaux du droit* », le Président du Conseil Constitutionnel, qui semble regretter que les 9 Sages du Palais-Royal, n'aient pas été encore saisis de la conformité à la Constitution de différentes dispositions de la loi du 23 mars 2019, a estimé qu'il « *semble assez probable que le Conseil Constitutionnel soit saisi de ces questions par la voie de la QPC* ».

17. Ainsi, par une telle prise de position, qui ne préjuge naturellement pas de la réponse que fera le Conseil Constitutionnel à ces QPC, le Président Fabius en valide, par avance, l'opportunité, et donc la recevabilité.

## §§

### III- DISCUSSION

---

#### **A) Sur les moyens tirés de la méconnaissance du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, de l'article 34 de la Constitution et des conditions fixées par le Conseil Constitutionnel pour les validations législatives :**

##### **III-A. 1. Sur le moyen tiré du non-respect par le législateur du principe constitutionnel du principe de séparation des pouvoirs :**

18. Aux termes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

« *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.* »

19. La conséquence à tirer de cette séparation des pouvoirs est que le pouvoir législatif, c'est-à-dire le Parlement, ne saurait empiéter sur le pouvoir judiciaire. Il en va, ainsi, de la validation des élections.

20. Quand bien même, comme en l'espèce, le législateur a pris le soin de ne valider que "l'élection régulière" des conseillers municipaux, communautaires et autres, il n'en reste pas moins qu'il a, ce faisant, empiété implicitement, mais nécessairement, sur le pouvoir du juge des élections.
21. En effet, une telle validation, si elle ne saurait concerner les élus qui auraient dû leur succès à des manœuvres ou à des irrégularités dans leur campagne ou lors du vote, a pour effet de rendre inopérant, sauf circonstances particulières qu'il sera difficile de démontrer, le grief, pourtant fondé, du taux anormal d'abstention constaté lors du scrutin du 15 mars 2020.
22. Ainsi, en privant, par avance le juge électoral de la possibilité de se prononcer sur la pertinence d'un tel grief, le législateur a porté atteinte au principe de séparation des pouvoirs constitutionnellement garanti par l'article 16 de la DDHC.

### **III-A.2. Sur le moyen tiré du non-respect par le législateur de l'article 34 de la Constitution :**

#### **23. 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 ;  
(...) »

24. 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.
25. 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.

## **§**

### **III- A. 3. Sur le moyen tiré de ce que la validation législative des résultats obtenus par les candidats élus au premier tour ne respecte pas le cadre posé par le Conseil Constitutionnel, en 1980<sup>1</sup> pour les lois de validation :**

---

<sup>1</sup> Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980



26. 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.* »
27. 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* ».
28. 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.
29. 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

30. 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.

## §

### **III- B. La non-conformité du I de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 avec les trois premiers articles de la Constitution :**

31. 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> et 2 de la loi fondamentale de notre République.

### 32. 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.

### 33. 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 doive 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, communautaires et autres des communes de 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>2</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

---

<sup>2</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 passent de plus amples commentaires

des personnes empêchées, ou dissuadées, en application du principe de précaution, de valeur constitutionnelle <sup>3</sup>.

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.

- 34.** 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 auraient été élus, résulte implicitement, mais nécessairement, une rupture d'égalité entre ces élus et une absence d'insincérité 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), 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 élu 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.

---

<sup>3</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 œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.*

**§§**

En conclusion,

35. Il résulte de tout ce qui précède que l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020, et à tout le moins ses première et dernière phrases, méconnaissent l'article 16 de la Déclaration des hommes et du citoyen de 1789, 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.
36. La question de la conformité à la Constitution des dispositions litigieuses étant sérieuse, il y a donc bien lieu, pour le Conseil d'Etat, de la renvoyer au Conseil constitutionnel, afin qu'il y soit statué.

**§§§**

**PAR CES MOTIFS,**

**Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin même d'office, il est demande de :**

- **TRANSMETTRE** au Conseil d'Etat, en vue de son renvoi au Conseil constitutionnel, la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de la dernière phrase de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2019 et des dispositions du même article dont l'annulation résulterait de cette censure.

**POUR LES REQUERANTS**

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



*Bernard de Froment*

# BORDEREAU DE PIECES

1. L'ordonnance n°2020-390 du 1<sup>er</sup> avril 2020 relative au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'établissement de l'aide publique pour 2021 (Pièce n°1);
2. Requête de l'Association 50 millions d'électeurs et autres requérants contre l'ordonnance n°2020-390 du 1<sup>er</sup> avril 2020 (Pièce n°2);
3. Le I de l'article 19 de la loi n°2020-290 du 23 mars 2020 (Pièce n°3)
4. Pouvoirs des requérants (Pièce n°4)