

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2100355

M. CORDONCILLO et autres

Mme Sellès
Juge des référés

Ordonnance du 2 février 2021

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le juge des référés

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 25 et 27 janvier 2021, M. Adria Cordoncillo, M. Damien Gris et M. Gérard Lanoye entendent demander au juge des référés, dans le dernier état de leurs écritures, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) d'annuler l'arrêté du 18 décembre 2020 par lequel la préfète du Tarn a retiré l'arrêté du 16 novembre 2020 relatif à la convocation des électeurs de la commune de Vaour et précisant les dates et lieux de dépôt de candidatures pour une élection municipale partielle intégrale, ensemble le rejet du recours gracieux ;

2°) d'enjoindre à la préfète du Tarn de convoquer les électeurs de la commune de Vaour au plus tard le 31 janvier 2021, à l'élection partielle intégrale du conseil municipal, par arrêté fixant les dates du premier et d'un éventuel second tour, dans un délai de 24 heures à compter de la notification de la présente ordonnance, sous astreinte de 150 euros par jour de retard.

Ils soutiennent que :

- en tant qu'habitants et électeurs de la commune de Vaour, ils ont intérêt à agir pour demander l'organisation des élections municipales dans cette commune ;

Quant à la condition d'urgence :

- celle-ci est remplie dans la mesure où l'arrêté du 18 décembre 2020 abrogeant l'arrêté préfectoral du 16 novembre 2020 portant convocation des électeurs de Vaour les 10 et 17 janvier 2021 n'a pas fixé de nouvelles dates pour la tenue de l'élection partielle intégrale. Or, en application de l'article L. 251 du code électoral, les électeurs doivent être convoqués dans un délai qui ne peut dépasser 3 mois à compter de la date où l'annulation de l'élection est devenue définitive, soit le 4 février 2021 ;

- l'arrêté de convocation des électeurs doit, conformément à l'article L. 251 du code électoral, être publié dans la commune au plus tard six semaines avant l'élection. Or, il devient impératif au regard des échéances budgétaires que le conseil municipal soit installé

avant le 15 mars 2021 et puisse délibérer à propos de questions qui échappent à la compétence de la délégation spéciale ;

Quant à la condition de l'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale :

- il y a une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et plus précisément à la libre administration des collectivités territoriales issue des dispositions de l'article 72 de la constitution ainsi qu'à la liberté d'expression des électeurs ;

- la mesure litigieuse n'est pas justifiée par la situation sanitaire et le dépassement du délai afin de procéder à un nouveau suffrage n'est pas adapté au regard de l'objet qui le motive ;

- la loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales permet la tenue des élections dès que la situation sanitaire le permet, situation appréciée au regard des données épidémiologiques locales publiées tous les 15 jours par les services de l'agence régionale de santé.

- la préfète du Tarn n'a pas tenu compte de la situation sanitaire locale au regard des données épidémiologiques rendues publique par l'ARS d'Occitanie 15 jours avant le scrutin initialement prévue le 10 janvier 2021 ;

- elle ne pouvait pas préjuger de cette situation sanitaire, d'autant plus que la campagne de dépistage organisée par l'ARS d'Occitanie à Vaour le 10 décembre 2020 n'a révélé aucun cas positif au Covid-19 parmi les habitants ;

- elle n'a pas tenu compte de la situation territoriale de Vaour, commune rurale de 370 habitants, à faible densité, très peu impactée par la pandémie et dans laquelle les gestes barrières peuvent être aisément respectés tant pour la campagne que pour le vote.

Par deux mémoires en défense, enregistrés les 27 et 29 janvier 2021, la préfète du Tarn conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- la loi du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales permet la convocation des électeurs au-delà du délai de trois mois prévu par l'article L. 251 du code électoral à condition que les élections soient organisées dès que la situation sanitaire le permet et au plus tard le 13 juin 2021 ;

- les bulletins d'information de l'ARS indiquent que la situation sanitaire en Occitanie et plus particulièrement dans le Tarn ne permet pas le bon déroulement des opérations électorales et la protection de la population amenée à participer à ce scrutin ;

- la délégation spéciale instituée par l'arrêté préfectoral du 5 novembre 2020 est chargée d'assurer la continuité conformément aux dispositions de l'article L. 2121-38 du code général des collectivités territoriales ;

- l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales met en place un dispositif permettant l'adoption du budget en l'absence de conseil municipal. Ce sera la chambre régionale des comptes qui dotera la commune d'un budget ;

- il est impossible de convoquer les électeurs avant le 24 janvier 2021, cette date étant antérieure à la date de l'introduction de la requête le 25 janvier 2021 ;

- la délégation spéciale instituée par l'arrêté préfectoral du 5 novembre 2020 est chargée d'assurer la continuité.

Vu la décision attaquée.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code électoral ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales ;
- le code de justice administrative.

La présidente du tribunal a désigné Mme Sellès, vice-présidente, pour statuer sur les demandes de référés.

Par courrier du 25 janvier 2021, la clôture de l'instruction a été fixée au 27 janvier 2021 à 12h00 et les parties ont été informées qu'en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'épidémie de covid-19, il sera statué sans audience publique sur ce dossier.

Par courrier du 29 janvier 2021, la clôture de l'instruction a été reportée au 1^{er} février 2021 à 12h00.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 18 décembre 2020, la préfète du Tarn a retiré l'arrêté du 16 novembre 2020 portant convocation des électeurs de la commune de Vaour pour une élection municipale partielle en raison « *de circonstances exceptionnelles* ». Par un courrier en date du 23 décembre 2020, des électeurs de la commune de Vaour ont adressé un recours gracieux à la préfète du Tarn afin que soit retiré cet arrêté ou que soit publié un nouvel arrêté de convocation des électeurs de la commune de Vaour en vue d'élire leur conseil municipal. Par une décision en date du 4 janvier 2021, la préfète du Tarn a rejeté leurs recours gracieux en raison de la situation sanitaire et des dispositions de la loi du 24 décembre 2020 allongeant provisoirement les délais pour organiser les élections municipales partielles. C'est cette décision dont il est demandé l'annulation dans la présente requête en application des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

2. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ». Il appartient au juge des référés, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L. 521-2 et qu'il constate une atteinte grave et manifestement illégale portée par une personne morale de droit public à une liberté fondamentale, résultant de l'action ou de la carence de cette personne publique, de prescrire les mesures qui sont de nature à faire disparaître les effets de cette atteinte, dès lors qu'existe une situation d'urgence caractérisée justifiant le prononcé de mesures de sauvegarde à très bref délai et qu'il est possible de prendre utilement de telles mesures. Celles-ci doivent,

en principe, présenter un caractère provisoire, sauf lorsque aucune mesure de cette nature n'est susceptible de sauvegarder l'exercice effectif de la liberté fondamentale à laquelle il est porté atteinte.

3. Il résulte des dispositions de l'article L. 2121-35 du code général des collectivités territoriales qu' : « *En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice, ou en cas d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, ou lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions.* ». De plus, aux termes de l'article L. 2121-38 « *Les pouvoirs de la délégation spéciale sont limités aux actes de pure administration conservatoire et urgente. En aucun cas, il ne lui est permis d'engager les finances municipales au-delà des ressources disponibles de l'exercice courant. Elle ne peut ni préparer le budget communal, ni recevoir les comptes du maire ou du receveur, ni modifier le personnel ou le régime de l'enseignement public* ». Enfin, aux termes de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales : « *Si le budget n'est pas adopté avant le 15 avril de l'exercice auquel il s'applique, ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants, le représentant de l'Etat dans le département saisit sans délai la chambre régionale des comptes qui, dans le mois, et par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire. Si le représentant de l'Etat dans le département s'écarte des propositions de la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. /A compter de la saisine de la chambre régionale des comptes et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours.* ».

4. Aux termes de l'article L. 247 du code électoral « *par dérogation à l'article L. 227, les électeurs sont convoqués pour les élections partielles, par arrêté du sous-préfet. L'arrêté de convocation est publié dans la commune six semaines au moins avant l'élection.* ». Aux termes de l'article L. 251 du code électoral : « *Dans le cas où l'annulation de tout ou partie des élections est devenue définitive, l'assemblée des électeurs est convoquée dans un délai qui ne peut excéder trois mois, à moins que l'annulation n'intervienne dans les trois mois qui précèdent le renouvellement général des conseils municipaux.* ».

Sur l'urgence :

5. Aux termes de l'article 1 de la loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales « *I. - Pour l'application des articles L. 224-30, L. 251, L. 258, L. 270 et L. 436 du code électoral, de l'article L. 2122-8 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 122-5 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, les vacances survenues avant le 13 mars 2021 au sein d'un conseil municipal ou du conseil de la métropole de Lyon donnent lieu à une élection partielle organisée dès que la situation sanitaire le permet, et au plus tard le 13 juin 2021. (...) IV. - Tout électeur peut saisir l'autorité administrative compétente en vue de la convocation des électeurs pour une élection partielle mentionnée au présent article. Le silence gardé par l'autorité administrative pendant quinze jours vaut rejet de la demande de convocation des électeurs. Tout électeur peut contester la décision de l'autorité administrative devant le juge des référés, dans les conditions prévues à l'article L. 521-2 du code de justice administrative.* ». Ces dernières dispositions caractérisent la volonté du législateur de permettre de statuer dans l'urgence sur

les dispositions prises par l'administration au titre de la loi du 24 décembre 2020 et ce faisant caractérise une présomption d'urgence dans le cadre d'un contentieux introduit au titre des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative. Ainsi, si la préfète soutient que les éléments avancés par les requérants ne sont pas de nature à justifier d'une situation d'urgence, elle n'apporte aucun élément de nature à renverser la présomption précitée et la condition d'urgence, au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, doit être considérée comme établie.

Sur l'atteinte manifeste à une liberté fondamentale :

6. Aux termes de l'article 72 de la Constitution : *« dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »* Si le législateur peut, sur le fondement des dispositions de 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition que celles-ci répondent à des exigences constitutionnelles ou concourent à des fins d'intérêt général, qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée de sorte qu'il appartient au législateur de prévoir l'intervention du représentant de l'Etat pour remédier, sous le contrôle du juge, aux difficultés résultant de l'absence de décision de la part des autorités décentralisées compétentes en se substituant à ces dernières lorsque cette absence de décision risque de compromettre le fonctionnement des services publics et l'application des lois.

7. Si l'article 1 de la loi du 24 décembre 2020 précité permet, pour raison sanitaire résultant de la pandémie de Covid-19, d'allonger le délai de trois mois prévu à l'article L. 251 du code électoral dans lequel l'assemblée des électeurs doit être convoquée, c'est à condition que la situation sanitaire locale, appréciée notamment au regard des données épidémiologiques locales rendues publiques par l'ARS tous les quinze jours, ne permette pas l'organisation du suffrage. Or, pour rejeter la demande de recours gracieux, la préfète du Tarn invoque une instruction du 10 décembre 2020 du directeur de la modernisation de l'administration territoriale du ministère de l'intérieur qui lui demande de rapporter son arrêté de convocation des électeurs pour les convoquer à une date ultérieure. Cette même instruction précise que le projet de loi relatif au délai d'organisation des élections municipales partielles, devant être adopté le lendemain, donnera une base légale à ce report. Ainsi, à la date de la décision attaquée, la préfète du Tarn ne tenait d'aucune disposition législative la compétence pour rapporter son arrêté de convocation des électeurs en vue de l'élection municipale de la commune de Vaour et ce seul motif constitue une atteinte grave et manifestement illégale à la libre expression des collectivités territoriales alors même qu'au surplus les éléments sanitaires fournis par la préfète ne caractérisent pas l'impossibilité d'organiser à Vaour, commune comptant 308 électeurs, les opérations de vote ou de propagande. En effet, s'il ressort des bulletins d'information Covid 19 de l'ARS d'Occitanie que si, comme l'invoque la préfète du Tarn, la moyenne de nombre de cas positifs dans toute l'Occitanie augmente pour passer de 777 cas le 18 décembre 2020 à 1671 au 22 janvier 2021, rien dans ces bulletins n'indique le taux d'incidence dans le Tarn. De plus, il est constant que le nombre d'hospitalisations dans le Tarn est stable, qu'il est passé de 150 personnes hospitalisées au 18 décembre 2020, à 140 le 8 janvier 2021 et à 167 le 22 janvier 2021. Le nombre de décès dans le Tarn est lui aussi stable puisqu'il est resté à 15 du 18 décembre 2020 au 22 janvier 2021. Par suite, la situation sanitaire de l'entière Occitanie ne saurait être représentative de la situation sanitaire dans le Tarn et plus encore de celle de Vaour, petite commune rurale de 370 habitants, peu dense et

où il ne ressort d'aucune pièce au dossier ni d'aucun dire de l'administration qu'il ne serait pas possible de faire respecter les gestes barrières tant sur l'organisation du scrutin que lors du déroulement de la campagne.

8. Il résulte de ce qui précède que M. Cordoncillo et consorts sont fondés à soutenir que l'arrêté du 18 décembre 2020 portant retrait de l'arrêté de convocation des électeurs de la commune de Vaour et précisant les lieux et dates de dépôt des candidatures pour une élection municipale partielle intégrale, porte une atteinte grave et manifestement illégale à la libre administration des collectivités territoriales, ensemble le rejet du recours gracieux, et qu'il y a lieu de les annuler.

9. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre à la préfète du Tarn de réexaminer la situation sanitaire dans son département et plus précisément à Vaour afin d'apprécier si l'organisation de la campagne peut se faire dans le respect des gestes barrières et sans conséquence particulière pour la santé de la population et si, compte tenu des conditions matérielles d'organisation des opérations de votes sur Vaour, il est possible de convoquer l'assemblée des électeurs de la commune de Vaour pour élire leur conseil municipal, là encore, dans le respect des règles sanitaires imposées afin de protéger la population. Dans les circonstances de l'espèce il n'y a pas lieu de prononcer d'astreinte sur le fondement de l'article L.911-2 du code de justice administrative.

O R D O N N E

Article 1^{er} : L'arrêté du 18 décembre 2020 par lequel la préfète du Tarn a retiré l'arrêté du 16 novembre 2020 convoquant les électeurs de la commune de Vaour en vue de l'élection municipale est annulé ensemble le rejet du recours gracieux en date du 4 janvier 2021.

Article 2 : La préfète du Tarn doit réexaminer la situation sanitaire sur son département et sur la commune de Vaour afin d'apprécier si l'organisation de la campagne peut se faire dans le respect des gestes barrières et sans conséquence particulière pour la santé de la population et si, compte tenu des conditions matérielles d'organisation des opérations de votes sur Vaour, il est possible de convoquer l'assemblée des électeurs de la commune de Vaour pour élire leur conseil municipal.

Article 3 : le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : la présente ordonnance sera notifiée à M. Adria Cordoncillo, à M. Damien Gris, à M. Gérard Lanoye et à la préfète du Tarn.

Fait à Toulouse, le 2 février 2021

Le juge des référés

Magali SELLÈS

La République mande et ordonne à la préfète du Tarn en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
Le greffier,