

## REQUÊTE EN RÉFÉRÉ-LIBERTÉ

### SECTION DU CONTENTIEUX

**POUR :** M. [REDACTED]  
Née le [REDACTED] à Damas (Syrie),  
De nationalité syrienne  
Exerçant la profession de [REDACTED]  
Résidant à [REDACTED]

Ayant pour avocat  
Maître Damien VIGUIER  
avocat au barreau de l'Ain,  
demeurant 50 rue Eiffel, 01630 Saint Genis - Pouilly,  
Tél. 06 76 80 35 98, Fax 04 26 30 34 29, au cabinet duquel domicile est élu.

### CONTRE :

La décision verbale, notifiée au Gouvernement de la République Arabe de Syrie, par laquelle le Ministre des Affaires étrangères et du Développement international s'est opposé à la tenue des élections présidentielles syriennes sur l'ensemble du territoire français,

# **PLAISE AU JUGE DES RÉFÉRÉS**

## **FAITS ET PROCEDURE**

Les élections présidentielles syriennes vont se tenir en Syrie le 3 juin prochain et dès le 28 mai pour les syriens résidents à l'étranger.

Les autorités françaises ont notifié au gouvernement syrien qu'elles s'opposaient à l'organisation de ces élections « sur l'ensemble du territoire français, y compris à l'ambassade de Syrie ». La notification verbale a été confirmée par le porte-parole du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (prod. 1).

M. ██████████, résident en France, de nationalité syrienne, remplissant toutes les conditions pour participer au scrutin, ne le pourra donc pas.

Elle vous demande de prendre les mesures nécessaires afin de sauvegarder la possibilité pour elle de participer à ce scrutin.

## **DISCUSSION**

### **I - SUR LE CARACTÈRE DE LIBERTÉ FONDAMENTALE DU DROIT DE VOTE**

L'article L. 521-2 du code de justice administrative précise que :

*« 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. »*

Issu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et mentionné dans les dispositions de l'article 21, 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 (article 21, 3), et protégé par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (article 25, b), l'exercice du droit de vote constitue sans conteste une liberté fondamentale.

Votre juridiction a déjà jugé que la libre expression du suffrage constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative.

En effet, le Conseil d'Etat a jugé que :

*« Considérant que M. X... X et les mouvements politiques requérants soutiennent qu'en fixant au 23 mai 2004 la date des nouvelles élections de l'assemblée de la Polynésie française, le décret du 2 avril 2004 conduit à retenir, pour le dépôt des candidatures et le déroulement de la campagne, des dates telles qu'eu égard aux caractéristiques de la Polynésie française, les élections ne pourront se dérouler dans des conditions qui respectent la liberté fondamentale qu'est la libre expression du suffrage » (CE 20 avril 2004, TAVINI HUIRAATIRA, n° 266582).*

*« Considérant que si les dispositions des articles L.28 et R.10 du code électoral, qui ouvrent au profit des électeurs, des candidats et des groupements et partis politiques un droit à la communication de la liste électorale et des rectifications qui lui sont apportées chaque année par la commission administrative, ont pour objet de concourir à la libre expression du suffrage, le refus opposé en l'espèce par le maire à la demande de M. X... tendant à ce que la liste électorale et les tableaux rectificatifs mis à sa disposition lui soient communiqués de façon distincte pour chaque bureau de vote ne saurait être regardé comme portant atteinte au principe de libre expression du suffrage ni à aucune autre liberté fondamentale ; qu'il suit de là que le juge des référés du tribunal administratif de Basse-Terre a méconnu la portée des dispositions précitées de l'article L.521-2 du code de justice administrative en faisant droit, sur le fondement de ce texte, à la demande de M. Sorèze » (CE 7 février 2001, n° 229921).*

Il ressort de ces solutions que la libre expression du suffrage constitue une liberté fondamentale.

## **II - SUR LES CARACTÈRES DE L'ATTEINTE PORTÉE À LA LIBERTÉ FONDAMENTALE**

En droit, une décision administrative peut résulter d'une décision verbale.

En toute hypothèse, la doctrine considère que :

*« L'atteinte à une liberté fondamentale à l'origine de la saisine du juge peut résulter d'un fait matériel aussi bien que d'une décision, d'une abstention aussi bien que d'une action » (René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, Paris, 12<sup>ème</sup> éd., Montchrestien, 2006, page 1385, n°1594).*

**En l'espèce**, la notification verbale, adressée par le Ministre au Consulat de Syrie à Paris, est de nature à permettre la saisine du juge.

### **III - SUR LA GRAVITÉ DE L'ATTEINTE PORTÉE À LA LIBERTÉ FONDAMENTALE**

La privation pure et simple de l'exercice d'une liberté fondamentale constitue une atteinte grave à cette liberté fondamentale.

L'exercice des droits politiques, et en priorité l'exercice du droit de vote, est attaché au fonctionnement démocratique des institutions.

Cette atteinte est d'autant plus grave que cet exercice doit être garantie par l'Etat français.

En s'opposant par une formule générale et absolue à l'organisation des élections présidentielles syriennes sur l'ensemble de son territoire français, le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES prive les résidents syriens de la possibilité d'exercer, légalement, leur droit de vote dans le respect de l'ordre public et des conventions internationales.

Sans apporter la moindre justification relative au trouble à l'ordre public que pourrait constituer sur le territoire français l'organisation de ces élections, cette opposition du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES porte une atteinte grave à une liberté fondamentale.

### **IV - SUR L'ILLÉGALITÉ MANIFESTE DE L'ATTEINTE PORTÉE À LA LIBERTÉ FONDAMENTALE**

Dans sa décision verbale, le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES a cru pouvoir fonder son opposition à l'organisation sur son territoire des élections présidentielles syriennes sur la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

Or, ce fondement ne tient pas.

#### **a) Sur la mauvaise foi**

En Droit international, le respect de la parole donnée est la pierre angulaire ; principe que l'on exprime, à l'oreille des millénaires, en latin : *pacta sunt servanda*. Principe qui implique d'exécuter les traités de bonne foi (Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités, article 26).

**En l'espèce**, ni dans sa lettre, ni dans son esprit, la Convention de Vienne du 24 avril

1963 sur les relations consulaires ne permet à un Etat de s'opposer à l'organisation d'élections étrangères sur son territoire.

L'article 5 de cette Convention précise en quoi consistent **les fonctions consulaires**. Il commence par en dresser la liste, et **en aucun cas il n'est prévu que l'Etat de résidence puisse s'opposer à leur exercice**. Parmi cette liste figurent « certaines fonctions d'ordre administratif » (au *f* dudit article 5). L'organisation d'élections entre à l'évidence sous cette notion de fonctions d'ordre administratif, sachant que la France elle-même, comme n'importe quel Etat, organise régulièrement dans ses consulats le vote de ses nationaux établis hors de son territoire.

Le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ne peut prétendre se fonder, pour s'opposer à la tenue d'un scrutin, que sur la seule disposition qui prévoit une faculté d'opposition. Il s'agit, au terme de la liste précitée, du cas général de « toutes autres fonctions confiées à un poste consulaire par l'Etat d'envoi », car pour ces dernières, et seulement pour elles, il est prévu cette réserve : « autres fonctions (...) auxquelles l'Etat de résidence ne s'oppose pas » (au *m* dudit article 5).

Ce faisant, s'opposer à l'organisation d'une élection suppose donc que l'on a considéré que celle-ci ne relevait pas des fonctions d'ordre administratif, mais de ces « autres fonctions » qui ne sont pas définies plus précisément. Pour soutenir pareille interprétation, il faut être de mauvaise foi.

Par conséquent, le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES n'exécute pas la Convention précitée de bonne foi, de sorte que cette violation du droit international entache manifestement d'illégalité la décision verbale du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES.

De ce premier chef, la décision du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES est donc manifestement illégale.

#### **b) Sur la discrimination.**

Le droit des relations consulaires, qui suppose l'amitié entre les nations et l'égalité entre Etats, proscrit expressément le traitement discriminatoire entre les Etats (voir Convention de Vienne du 24 avril 1963, article 72).

Or, en l'espèce, le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES n'interdit pas toute tenue d'élections étrangères sur son sol, ni toute tenue d'élections présidentielles étrangères. Sont seules prohibées les prochaines élections présidentielles syriennes.

Par conséquent, en faisant **un sort discriminatoire à l'Etat syrien**, la France viole le

droit des relations consulaires, et en particulier l'engagement par elle pris en ratifiant la Convention de Vienne du 24 avril 1963.

La décision du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES est donc manifestement illégale à ce second titre.

### **c) Sur le séjour légal d'un résident étranger en France**

**En droit**, l'étranger résidant légalement sur le territoire français ne peut être privé de l'exercice de ses droits politiques attachés à sa citoyenneté.

Les élections consulaires et au sein des ambassades permettent ainsi l'exercice des droits civiques et politiques des étrangers, dans le respect de l'ordre public.

Une telle décision politique du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES ne peut donc priver les syriens légalement résidents de l'exercice de leurs droits civils, dès lors qu'ils ne font l'objet d'aucune condamnation pénale les privant de l'exercice de ces droits.

Ce qui est le cas de M. [REDACTED]

Par conséquent, la décision du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES privant les résidents étrangers séjournant légalement en FRANCE de l'exercice de leur droit de suffrage constitue une atteinte manifestement illégale à cette liberté fondamentale.

### **V - SUR L'URGENCE DES MESURES**

L'opposition du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES a été notifiée avant le 12 mai 2014. Les élections présidentielles doivent se tenir, pour les résidents à l'étranger, le 28 mai, soit dans quelques jours.

La sauvegarde de la liberté fondamentale du requérant implique par conséquent de prendre des mesures d'extrême urgence, et au plus tard dans la journée du 27 mai 2014.

### **VI - SUR LA NÉCESSITÉ DES MESURES**

Il convient de prendre toute mesure susceptible de sauvegarder la liberté fondamentale du requérant.

C'est la raison pour laquelle M. [REDACTED] demande au juge des référés du Conseil d'Etat,

- d'enjoindre à l'administration d'autoriser le requérant à voter aux élections présidentielles du 28 mai prochain, en se rendant, le cas échéant, à son consulat,
- d'enjoindre à l'administration d'autoriser les autorités consulaires syriennes à organiser les élections présidentielles syriennes dans ses locaux et ailleurs sur le territoire national,
- d'enjoindre à l'administration de notifier au Gouvernement syrien **le retrait de toute opposition** à la tenue du scrutin syrien sur l'ensemble du territoire français,

**PAR CES MOTIFS, ET TOUS AUTRES A PRODUIRE, DÉDUIRE  
OU SUPPLÉER, AU BESOIN MÊME D'OFFICE**

Le demandeur M. [REDACTED] demande à ce qu'il plaise au Juge des Référés :

- de déclarer sa requête recevable et bien fondée ;
- de faire cesser l'atteinte grave et manifestement illégale portée par le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, agissant dans l'exercice de ses pouvoirs, à M. [REDACTED] dans l'exercice de son droit de voter,
- prononcer, à cet effet, toutes les mesures nécessaires à l'encontre du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL,
- de mettre à la charge du MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL, la somme de 5.000,00 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative,
- de condamner le MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL aux entiers dépens.

Fait à Saint Genis – Pouilly

Le 22 mai 2014



**PRODUCTIONS :**

1. Communiqué du Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (12 mai 2014).
2. Note par laquelle le Consulat de Syrie informait ses ressortissants des conditions de la tenue des élections le 28 mai 2014.
3. Passeport Syrien de M. [REDACTED]
4. Récépissé de vol valant Carte d'identité syrienne.
5. Décret du 29 mars 1971 portant publication de la convention de Vienne sur les relations consulaires.