

N°s 431143, 431228, 431281, 431335, 431418
431471, 431482, 431501, 431537, 431538, 431564

Election européenne des 25 et 26 mai 2019

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 15 janvier 2020

Lecture du 31 janvier 2020

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

Les 25 et 26 mai 2019, se sont tenues les opérations électorales permettant désigner, au suffrage universel direct à un tour, les représentants de la France au Parlement européen pour la période 2019-2024. En vertu de l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, les sièges à pourvoir sont répartis sur la base d'un scrutin de liste, entre les listes ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés, à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

Les résultats ont été proclamés par la commission nationale de recensement général des votes le 29 mai suivant. Six listes se sont partagé les 79 sièges du contingent français : Prenez le pouvoir, liste soutenue par Marine Le Pen, tête de liste Jordan Bardella, 23 élus (23,34% des suffrages exprimés) ; Renaissance, soutenue par La République en marche, le Modem et ses partenaires, tête de liste Nathalie Loiseau, 23 élus (22,42% des suffrages exprimés) ; Europe Ecologie, tête de liste Yannick Jadot, 13 élus (13,48% des suffrages exprimés) ; Union de la droite et du centre, tête de liste François-Xavier Bellamy, 8 élus (8,48% des suffrages exprimés) ; La France insoumise, tête de liste Manon Aubry, 6 élus (6,31% des suffrages exprimés) ; Envie d'Europe écologique et sociale, tête de liste Raphaël Glucksmann, 6 élus (6,19% des suffrages exprimés).

Vous êtes, en vertu de l'article 25 de la loi du 7 juillet 1977¹, compétents en premier et dernier ressort pour connaître des protestations dirigées ces élections. Sont aujourd'hui portées devant votre formation de jugement l'ensemble des protestations dont le Conseil d'Etat a été saisi qui n'ont pas fait l'objet d'un traitement par ordonnance. Vous pourrez joindre ces onze protestations pour statuer par une seule décision, qui n'oubliera pas de donner acte du désistement des consorts L... (n° 431281), intervenu il y a quelques jours.

*

Aucune question préalable de recevabilité n'est à signaler, sauf s'agissant de la protestation de M. Masson, électeur et candidat sur la liste conduite par M. Dupont-Aignan (n° 431143).

¹ Auquel renvoie l'article L. 311-3 du code de justice administrative.

Celle-ci a été présentée de façon prématurée, la veille du jour de la proclamation officielle des résultats, date à partir de laquelle le délai de dix jours prévu à l'article 25 de la loi du 7 juillet 1977 pour contester l'élection est décompté.

Sans doute avez-vous jugé, par une décision *V...* rendue aux conclusions du président Stahl (CE, 4 mai 1998, *V...*, n° 176361, T. p. , confirmant un précédent ancien : CE, 4 décembre 1885, *Election de Cadarcet*, p. 928) qu'une « protestation » introduite avant les élections est irrecevable. Mais ces précédents ne sont pas topiques, puisqu'ici le mémoire introductif de M. Masson ne précède pas l'élection et conteste donc bien quelque chose qui a eu lieu.

Dans une configuration telle que celle ici en cause, où la protestation est postérieure aux opérations électorales, il faut considérer que le caractère prématuré de la protestation a été régularisé par la proclamation des résultats. Votre commissaire du gouvernement Henri Toutée, dans ses conclusions devant l'assemblée du contentieux à propos de l'élection européenne 1994, vous invitait à statuer en ce sens, sans toutefois réussir à vous convaincre de trancher le point (la décision rendue, demeurée inédite, réserve la question par un « sans qu'il soit besoin » : CE Ass., 17 février 1995, *Association contre le chômage et l'exclusion*, n° 159166). L'occasion vous est donnée de franchir le pas. Nous ne voyons pas en effet ce qui justifierait que vous vous fassiez une différence par rapport au contentieux général, où vous faites preuve de souplesse lorsque la décision existe mais n'a pas encore été publiée ou notifiée (CE Sect., 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs-conseils*, n° 92099, p. , il est vrai dans une configuration un peu particulière d'applicabilité du droit outre-mer) ou lorsque le contentieux se trouve lié par une décision postérieure à l'introduction du recours (v. not. CE Sect., 30 janvier 1942, *Cie française des établissements Gréco*, p. 30). La rigueur d'une irrecevabilité serait en outre difficilement compréhensible pour les électeurs, qui ne disposent que d'un délai très court pour former une protestation à partir d'une date qui n'est pas précisément connue à l'avance² : le scrutin, qui constitue l'objet du litige, a eu lieu et ses résultats sont en pratique connus, à quelques voix près, avant la proclamation officielle.

La fin de non-recevoir opposée à cette même protestation sur le fondement de l'article R. 412-2 du code de justice administrative, au motif que la proclamation des résultats n'est pas jointe, n'appelle pas d'aussi longs développements. Vous jugez en effet que ce motif d'irrégularité ne peut être opposé à une requête contestant le résultat d'opérations électorales (v. s'agissant de la contestation de l'élection des membres d'une commissions d'appel d'offres, regardée comme un contentieux électoral : CE, 30 mars 2007, *M. T...*, n° 298103, T. p. 867 sur un autre point ; pour la contestation de l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, CE, 16 juin 2010, *M. W... et M. D*, n°s , 329196, 329612, T. p. 786 sur un autre point).

*

² L'article 22 de la loi du 7 juillet 1977 prévoit seulement que les résultats et les élus sont proclamés par la commission nationale de recensement au plus tard le jeudi qui suit le jour du scrutin.

Les griefs invoqués dans ces protestations sont d'inégale difficulté et émanent de requérants les plus divers. Avant de les aborder, nous voudrions insister sur trois spécificités de l'édition 2019, qui en font une cuvée contentieuse particulière.

Ces élections se sont en premier lieu déroulées avec en toile de fond une incertitude quant à la participation du Royaume-Uni qui, depuis la lettre qu'il a adressée le 29 mars 2017 au Conseil européen, est engagé dans un processus de retrait de l'Union européenne et d'Euratom sur le fondement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne. La répartition du nombre de sièges au Parlement européen entre Etats membres, issue de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen, en tient compte et prévoit l'hypothèse où le Royaume-Uni serait toujours un Etat membre de l'Union au début de la législature 2019-2024. Cet élément conjoncturel donne prise à des contestations inédites, s'agissant tant du cadre juridique de l'élection que des conditions de participation des électeurs britanniques établis en France.

En deuxième lieu, ces élections sont le premier scrutin pour lequel a été utilisé le répertoire électoral unique (REU) et permanent, créé par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales³ et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, dont la tenue a été confiée à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Sa constitution initiale, sur la base d'une consolidation des listes électorales jusqu'alors gérées par les communes, a permis une opération de « toilettage » d'ampleur. L'article L. 16 du code électoral autorise notamment l'INSEE à procéder directement aux inscriptions et radiations ordonnées par l'autorité judiciaire, aux radiations des électeurs décédés ou qui n'ont plus le droit de vote, ainsi qu'à celle des personnes inscrites sur plusieurs listes, seule la dernière inscription en date étant retenue. Certains électeurs ont ainsi été surpris, le jour du vote, de ne pas figurer sur la liste électorale de la commune dans laquelle ils pensaient être inscrits, ce qui donne lieu, là encore, à des griefs inédits.

Notre dernière observation concerne les enjeux contentieux de ces protestations. Vous le savez, la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen a rétabli, en remplacement des huit circonscriptions interrégionales instituées par la loi du 11 avril 2003⁴, la circonscription électorale unique qui avait été pratiquée lors des cinq élections organisées entre 1979 et 1999 et qui constitue le modèle majoritaire dans l'Union européenne⁵, puisque pratiquée dans 22 Etats. 47 345 328 électeurs inscrits⁶ sont ainsi rattachés à cette circonscription nationale unique, pour laquelle 34 listes ont été admises à concourir, un record⁷.

³ Issue de la proposition de loi n° 3336 présentée par les députés Elisabeth Pochon et Jean-Luc Warsmann.

⁴ Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques

⁵ La circonscription nationale unique est pratiquée, outre la France, dans 22 Etats membres, à l'exception de la Belgique, de l'Irlande et de l'Italie.

⁶ Résultats définitifs publiés par le ministère de l'intérieur : [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult_europeennes-2019/\(path\)/europeennes-2019/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult_europeennes-2019/(path)/europeennes-2019/FE.html)

⁷ Aux précédentes élections en 2014, 193 listes avaient été déposées dans huit circonscriptions, soit une moyenne de 24 listes par circonscription. En 1999, 20 listes avaient été déposées pour la circonscription nationale unique.

En vertu de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1997, les sièges sont répartis entre les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Compte tenu du nombre de suffrages exprimés – 22 655 174 (soit 47,85% des inscrits) – ce seuil de 5% représente 1 132 755 suffrages. Seules 6 listes sur les 34 listes concurrentes l'ont franchi. 19,83% des suffrages ont ainsi été exprimés au soutien de listes qui n'ont pas été admises à la répartition des sièges. Si aucun seuil n'avait été appliqué, 7 listes supplémentaires⁸ auraient pu se voir attribuer des sièges. Cela dit, l'écart entre le nombre de voix obtenu par la première liste n'a n'avoir pas franchi le seuil de 5% (Le courage de défendre les Français avec Nicolas Dupont-Aignan – Debout la France ! – CNIP, liste arrivée en 7^{ème} position avec 3,51% des suffrages exprimés) et le nombre de voix correspondant à ce seuil est très important : 337 247⁹. Au vu de ces résultats, seules des irrégularités particulièrement massives pourraient être de nature à vous conduire à procéder à leur rectification, en cas d'atteinte à la sincérité du scrutin, à annuler l'élection – réserve faite de l'attribution du dernier siège selon la règle de la plus forte moyenne, pour laquelle le nombre de suffrages obtenus peut jouer un rôle déterminant si plusieurs listes obtiennent la même moyenne¹⁰. Nous l'annonçons d'emblée : aucun des griefs présentés, qui ont trait pour l'essentiel aux conditions de participation des « petites listes », n'atteint – en tout état de cause – le seuil de gravité conduisant à la rectification des résultats ni encore moins à la remise en cause de l'ensemble de l'élection.

*

Plutôt que d'examiner les protestations les unes après les autres, nous procéderons catégoriquement de griefs par catégorie de griefs.

Et nous commencerons par ceux qui mettent en cause, de façon structurelle, deux des paramètres de l'élection, dont vous avez déjà entendu parler au moment de statuer cet été sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) soulevées dans trois des protestations examinées aujourd'hui (CE, 31 juillet 2019, *Mme H... et autres, Mme Y... et le Parti animaliste, M. J...*, n^{os} 431482, 431501, 431564, inédite) :

- le nombre de sièges à pourvoir ;
- le seuil de 5% des suffrages exprimés donnant accès, en France, à la répartition de ces sièges.

Le nombre de sièges à pourvoir, sur lequel le législateur national n'a aucune prise, est pour l'essentiel critiqué au regard du principe de « proportionnalité dégressive », énoncé au paragraphe 2 de l'article 14 du traité de l'Union européenne.

⁸ dont 4 ont reçu le soutien de plus d'un demi-million d'électeurs

⁹ L'écart de voix entre cette liste et la dernière des six listes à avoir franchi le seuil (« Envie d'Europe écologique et sociale », arrivée en 6^{ème} position, qui a reçu 1 403 170 voix soit 6,19% des suffrages exprimés) est encore plus important : 607 662 voix.

¹⁰ Le nombre de suffrages obtenus peut toutefois jouer un rôle déterminant pour l'attribution du dernier siège, si plusieurs listes ont la même moyenne : voir pour une illustration, CE Ass., 4 juillet 2011, *Elections régionales d'Ile-de-France, Mme A... et M. M...*, n^{os} 338033, 338199, p. 317.

Ce principe, formulé dans le droit primaire pour la première fois à l'article 14 du Traité sur l'Union européenne (TUE) – avant que la compétence ne soit déléguée au Conseil européen, la répartition des sièges entre les Etats membres était directement effectuée à l'article 138 du Traité de Rome, devenu article 190 du traité instituant la Communauté européenne¹¹ – n'est défini ni par cet article, ni par aucune autre stipulation de droit primaire. On devine toutefois assez facilement qu'il désigne un rapport de proportionnalité entre le poids démographique d'un Etat et le nombre de représentants dont il bénéficie. Il encadre la compétence exclusive donnée par le traité de Lisbonne au Conseil européen, qui statue à l'unanimité de ses membres sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, pour fixer la composition du Parlement, dans la limite de 751 membres. Sa pureté est toutefois altérée, en vertu du traité lui-même, par la fixation d'un seuil minimal de représentation par Etat membre, établi à 6 sièges (dont bénéficient Chypre, l'Estonie, le Luxembourg, Malte), qui conduit à la surreprésentation des petits Etats mais permet que les principales familles politiques soient représentées dans chaque pays, et d'un plafond, établi à 96 (Allemagne).

La décision (2013/312/UE) du Conseil européen du 28 juin 2013, puis celle 2018 (UE) du 28 juin 2018, qui fixent respectivement la composition du Parlement européen pour les législatures 2014-2019 et 2019-2024, définissent dans leur article 1^{er} la « proportionnalité dégressive » comme le respect d'une double hiérarchie :

- plus un Etat est peuplé, plus il a le droit à un nombre de sièges élevé ;
- plus un Etat est peuplé, plus le nombre d'habitants représentés par l'un de ses députés doit être élevé.

La volonté affichée par le Conseil européen et par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen, qui est allée jusqu'à s'adjoindre la compétence de huit mathématiciens pour trouver une clef de répartition permanente et transparente permettant de satisfaire ces critères¹², a échoué sur l'absence de consensus technique et de compromis politique. Elle reste à ce jour à l'état de projet.

En l'état, personne n'ignore, ni au sein des institutions européennes, ni en France, que la répartition des sièges entre Etats membres opérée par la décision du Conseil européen de 2013 ne respecte pas parfaitement cette double hiérarchie¹³. La France pâtit ainsi, par comparaison avec l'Allemagne nettement plus peuplée, d'une forme de sous-représentation puisque un député européen français représente davantage d'habitants qu'un député européen allemand, et que cet écart s'accroît avec le temps compte tenu du dynamisme démographique plus fort en France qu'en Allemagne (si l'on prend la population de 2012, ratio de 884 756 habitants par siège en France contre 852 539 habitants par siège en Allemagne ; si l'on prend la

¹¹ La répartition des représentants élus dans chaque Etat membre était, avant le traité de Lisbonne, directement fixée par le droit primaire, et régulièrement modifiée, au fil des élargissements successifs et lors de la réunification de l'Allemagne (article 190, ex-article 138, du Traité instituant la Communauté européenne). La notion de « proportionnalité dégressive » a émergé au Conseil européen d'Edimbourg en 1992, après la réunification de l'Allemagne.

¹² « Groupe de Cambridge » réuni par la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen les 28 et 29 janvier 2011.

¹³ D'autres pays sont également sous-représentés : pour une population comparable, les Pays-Bas sont sous-représentés par rapport à la Roumanie ; de même pour l'Irlande face à la Slovaquie.

population de 2017, ratio de 900 833 habitants par siège en France et de 854 838 habitants par siège en Allemagne).

Le Parlement européen en a fait même le point de départ de sa proposition du 7 février 2018 de composition du Parlement pour la législature 2019-2024, en proposant que le retrait du Royaume-Uni, qui bénéficiait de 73 députés, soit non seulement l'occasion d'une réduction du nombre de sièges à 705 mais aussi d'un rééquilibrage au profit des pays sous-représentés. La décision du Conseil européen du 28 juin 2018 procède conformément à cette proposition à la redistribution de 27 des 73 sièges britanniques au profit de 14 pays, dont la France, qui voit son nombre de représentants au Parlement européen augmenter de 5 unités, pour être porté à 79.

Anticipant l'hypothèse dans laquelle le Royaume-Uni serait toujours un membre de l'Union au début de la législature 2019-2024, la décision – qui est d'effet direct – prévoit toutefois que *« le nombre de représentants au Parlement européen par État membre qui prennent leurs fonctions est celui prévu à l'article 3 de la décision 2013/312/UE du Conseil européen jusqu'à ce que le retrait du Royaume-Uni de l'Union produise ses effets juridiques. »* L'article unique de la loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 prévoit le mode d'attribution des cinq sièges supplémentaires, précise que les candidats à qui ils sont attribués sont désignés dès la proclamation des résultats par la commission nationale de recensement et définit le statut des titulaires des sièges supplémentaires avant qu'ils n'entrent en fonction.

Si, selon M. Masson, (qui reprend devant vous les objections qu'il avait développées au Sénat¹⁴), l'élection doit être annulée pour avoir été conduite en violation de l'article 14 du TUE, et la question de la validité de la décision du Conseil européen du 28 juin 2018 être renvoyée à la Cour de justice de l'Union, c'est uniquement en ce qu'elle a pour effet, dans l'hypothèse d'un report du Brexit, de maintenir l'ancienne répartition des sièges, laquelle méconnaît – s'agissant au moins de la France – la double hiérarchie définie à l'article 1^{er} de la décision du Conseil européen du 28 juin 2018.

Vous rejetterez toutefois cette critique, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice, pour deux raisons.

La première raison est que les opérations électorales dont l'annulation est demandée ont bien porté sur l'élection de 79 députés, et non 74. Chacune des listes candidates comportait 79 noms. La commission nationale de recensement a bien proclamé élues 79 personnes. Et si le Brexit devenait effectif à la fin du mois, les cinq représentants supplémentaires désignés dès le 29 mai par la commission nationale de recensement prendraient leur fonction sans qu'aucune élection supplémentaire ne soit nécessaire.

¹⁴ Question écrite n° 7142 posée à la ministre chargée des affaires européennes, dont la réponse a été publiée au JO Sénat le 13 décembre 2018 ; discussion en commission du projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlements européens élus en France aux élections de 2019.

La seconde raison, plus radicale, est que la critique ne met pas en cause un rapport entre deux normes hiérarchisées – le concept de « dégressivité proportionnelle » qui figure sans autre précision à l'article 14 du TUE avec la définition qu'en donne à l'article 1^{er} de sa décision du 28 juin 2018 le Conseil européen – qui justifierait l'intervention de la Cour de justice, mais oppose deux articles de la même décision – la définition de la « dégressivité proportionnelle » qui figure à l'article 1^{er} et le nombre de députés élus entrant en fonction dans l'hypothèse où le Royaume-Uni n'aurait pas quitté l'Union au début de la législature, qui figure à son article 3. La décision du Conseil européen ne peut dans ces conditions être lue que comme dérogeant, dans l'hypothèse d'un report du Brexit, à l'application pleine et entière du principe énoncé à son article 1^{er}, lequel ressemble davantage à une ligne directrice qu'à une définition intangible. La définition donnée à l'article 1^{er} de la dégressivité proportionnelle constitue en effet l'un des éléments d'un compromis politique entre les Etats membres, dont l'autre terme est la définition du système de double majorité qualifiée au sein du Conseil, qui exige qu'une proposition recueille l'aval de 55% des Etats membres réunissant au moins 65% de la population pour être adoptée (voir le considérant 3 de la décision du Conseil européen (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 et le considérant 5 de la décision de 2013).

Les autres critiques s'agissant du nombre de sièges à pourvoir mettent en cause le mode de désignation des cinq députés supplémentaires, prétendument arbitraire. Il n'en est rien¹⁵. C'est ce que vous aviez répondu par votre décision du 31 juillet 2019 au moment d'examiner le sérieux de la QPC mettant en cause l'article unique de la loi n° 2019-487 du 22 mai 2019. Vous devrez réitérer cette réponse sans pouvoir vous borner à renvoyer à votre décision QPC, car la même critique est également portée sur le terrain conventionnel, au regard de l'article 39 de la Charte des droits fondamentaux relatif au droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.

Vous écarterez aussi le grief tiré de ce que ces cinq députés supplémentaires sont susceptibles d'exécuter un mandat d'une durée inférieure à cinq ans. Leur statut diffère pas de celui des « suivants de liste » au sens de l'article 24 de la loi du 7 juillet 1977, susceptibles d'être appelés pendant la législature à remplacer le représentant dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit, qui n'a jamais posé aucune difficulté.

L'autre élément du cadre juridique de l'élection contesté est le seuil de 5% pour accéder à la répartition des sièges. Les critiques émanent de plusieurs protestations. Vous les avez pour partie examinées au stade de la QPC que vous avez renvoyée au Conseil constitutionnel le 31 juillet, qui s'est soldée par une déclaration de conformité à la Constitution le 25 octobre dernier (décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019).

¹⁵ L'article unique de la loi du 22 mai 2019 dispose que la commission nationale de recensement général des votes désigne les candidats auxquels seront attribués les cinq sièges supplémentaires qui n'auraient pas été attribués si la France avait conservé soixante-quatorze sièges au Parlement européen pour la législature 2019-2024, en faisant application des modalités prévues à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977. Sont ainsi répartis, d'une part, soixante-dix-neuf sièges selon la règle de la plus forte moyenne énoncée à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 et, d'autre part, soixante-quatorze sièges selon la même règle. La comparaison entre les deux résultats donne les noms des candidats appelés à occuper, après le retrait du Royaume-Uni, les cinq sièges supplémentaires.

Contrairement au nombre de sièges à pourvoir, entièrement déterminé au niveau européen, la procédure électorale est régie – faute pour les Etats membres d’être en capacité de définir une procédure uniforme¹⁶ – par les dispositions nationales, dans le respect toutefois des principes communs définis par le Conseil dans l’Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976, pris sur le fondement de ce qui est devenu le paragraphe 1 de l’article 233 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (article 190 du TCE, ex-article 138 du traité de Rome) et annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil.

Jusqu’à sa modification par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002, l’Acte de 1976 ne comportait aucune précision sur la question d’un éventuel seuil. Il en a toujours existé un en France pour les élections européennes, fixé à 5% par l’article 3 de la loi du 7 juillet 1977. La modification de l’Acte électoral de 1976 en 2002, pour autoriser les Etats à fixer un seuil maximal pour l’attribution de sièges, qui ne peut, au niveau national, excéder 5% des suffrages exprimés¹⁷, a donc été transparente pour la France. Ajoutons que celle intervenue le 13 juillet 2018 (décision 2018/994 du Conseil)¹⁸, qui ne s’appliquera qu’à compter des élections prévues en 2024, le sera également. Cette décision, qui a été approuvée par la loi n° 2019-131 du 25 février 2019, maintient la faculté pour tous les Etats de fixer un seuil dans la limite de 5% des suffrages valablement exprimés, mais rend un tel seuil, compris entre 2% et 5%, obligatoire pour les Etats membres ayant recours à un scrutin de liste dans les circonscriptions qui comptent plus de 35 sièges, y compris dans un Etat membre constituant une circonscription unique¹⁹.

Plusieurs requérants soutiennent que ce seuil de 5% porte atteinte à l’égalité devant le suffrage, vide de sa substance le caractère proportionnel du scrutin et entrave la contribution des partis politiques à l’expression de la volonté des citoyens de l’Union. Les questions doivent être séquencées en deux temps :

- la remise en cause du principe même d’un seuil et sa limite fixée à 5% est une question de conformité de l’Acte de 1976, qui fixe le cadre, au droit primaire de l’Union : traités et Charte des droits fondamentaux ;
- l’usage en France de la faculté ouverte par l’Acte de 1976 dans sa rédaction arrêtée en 2002 relève du pouvoir d’appréciation du législateur national ; sa remise en cause est une question (prioritaire) de constitutionnalité et de compatibilité entre le droit nationale et le droit primaire de l’Union.

¹⁶ Prenant acte de l’incapacité des Etats à s’accorder sur une procédure électorale uniforme, le traité d’Amsterdam (article 138)

¹⁷ Dans sa rédaction antérieure, l’Acte de 1976 ne régissait pas cet aspect de la procédure électorale.

¹⁸ Décision adoptée sur la base d’une proposition du Parlement européen du 11 novembre 2015.

¹⁹ Sont concernés : Allemagne, France, Italie, Espagne, Pologne (le Royaume-Uni ne participera pas aux élections 2024), sauf à ce que ces Etats découpent leurs territoires en plusieurs circonscriptions comportant chacune un maximum de 35 sièges. Le caractère obligatoire de ce seuil rendra, selon la résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 « *les conditions électorales plus égales pour les partis politiques dans tous les Etats membres. Il en résultera une plus grande égalité en ce qui concerne le poids du vote de chaque citoyen dans le cadre de l’élection des députés au Parlement* ».

Certaines des critiques mettant en cause le cadre européen donnant la faculté au législateur national d'instaurer un seuil doivent être évidemment écartées.

La contestation, doublée d'une demande de renvoi préjudiciel, de la décision (UE) 2018/994 du Conseil européen du 13 juillet 2018 modifiant l'acte électoral de 1976, qui rend obligatoire pour les élections de 2024 la fixation d'un seuil dans les Etats les plus peuplés, est tout d'abord inopérante pour les élections de 2019.

Ensuite, deux des griefs – accompagnés eux-aussi de plusieurs demandes de renvoi préjudiciel – mettant en cause, au regard du droit primaire, l'Acte électoral de 1976, dans sa rédaction applicable à l'élection c'est-à-dire telle que modifié en 2002, sont soit inopérant, soit tardif :

- inopérante est la méconnaissance alléguée, par l'Acte électoral de 1976 et l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977, du principe de dégressivité proportionnelle consacré à l'article 14 du TUE, qui ne s'applique qu'à la répartition du nombre de sièges entre les Etats, et non à la répartition des sièges entre les listes au sein de chaque Etat, régie nous l'avons dit par le droit national, sous réserve des seules règles édictées dans l'Acte électoral de 1976 ;
- tardif est le grief présenté dans la requête 431482 pour la première fois le 19 décembre 2019, soit bien après l'expiration du délai de recours, tiré de la contrariété de l'Acte de 1976 dans sa rédaction applicable à l'élection de 2019 au droit primaire de l'Union ; nous n'avons aucun doute en effet sur le fait que ce grief est bien distinct de ceux soulevés dans le délai de recours tirés l'inconstitutionnalité du seuil de 5% fixé par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 (v. par exemple, pour une illustration de votre jurisprudence rigoureuse sur les griefs nouveaux dans le domaine du contentieux électoral : CE, 11 juin 1993, *Elections cantonales de Badonviller*, n° 139877, T. p. ; ou encore CE, 3 décembre 1993, *N...*, *Elections cantonales de Bagnères-de-Luchon*, n° 138893, T. p.).

Le grief tiré de l'atteinte portée à la liberté de circulation et au droit au séjour des citoyens de l'Union est également inopérant, dès lors qu'est en cause une législation électorale.

Enfin, l'invocation du protocole n° 12 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui étend le champ d'application de l'interdiction de la discrimination prévu par l'article 14 à tout droit prévu par la loi (et pas seulement par la convention), est elle-aussi inopérante, puisque ce protocole n'a jamais été ni signé ni ratifié par la France.

Les autres griefs appellent d'à peine plus longs développements.

L'autorisation donnée aux Etats par l'Acte électoral de 1976 de fixer un seuil de représentativité n'excédant pas 5% ne nous paraît pas poser de difficulté au regard des principes extrêmement généraux invoqués. Vous pourrez l'affirmer sans qu'il soit besoin d'interroger la Cour de justice de l'Union, quoique celle-ci ne se soit jamais prononcée sur la validité de l'Acte de 1976, tel que modifié en 2002, au regard des traités et de la Charte des droits fondamentaux.

L'objectif poursuivi est clairement affirmé par les auteurs de l'Acte de 1976 : il s'agit de permettre l'émergence et la consolidation de groupes politiques européens de dimension significative et éviter une fragmentation de la représentation qui nuirait au bon fonctionnement du Parlement européen et ainsi veiller au bon fonctionnement de celui-ci. Cet objectif apparaît légitime au vu des pouvoirs dévolus au Parlement européen dans le cadre du traité de Lisbonne. Et les effets d'un tel seuil sont encadrés : le plafond de 5% limite en effet les marges de manœuvre du législateur national afin de préserver le « globalement proportionnel » du mode de scrutin garanti par l'Acte de 1976, notamment à son article 8.

La seule circonstance que la Cour constitutionnelle allemande ait jugé des seuils de 5% et de 3%, fixés par la loi électorale allemande, trop élevés au regard des principes constitutionnels tels qu'interprétés au regard de sa tradition juridique ne suffit certainement pas à établir qu'une atteinte serait portée par l'Acte de 1976 au droit à la représentation des citoyens européens, à l'égalité des droits ou à la contribution des partis politiques au niveau de l'Union à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Ces principes, affirmés dans le droit primaire de façon très générale, ne préjugent en rien des systèmes électoraux propres à chaque Etat, d'autant que l'article 223 du TFUE consacre, en l'absence de procédure uniforme dans tous les Etats membres, une forme de subsidiarité dans la détermination de la procédure électorale qui se traduit par une importante marge de manœuvre dévolue au Conseil et *in fine*, dans le cadre que celui-ci a déterminé, aux Etats membres. Les cours constitutionnelles d'autres pays ont d'ailleurs pu valider des seuils de 5% (République Tchèque) et 4% (Italie) au regard des mêmes principes.

Précisons, pour lever d'éventuelles réserves à nous suivre, que les protestations qui mettent en cause en cause, par des griefs recevables, la conformité de l'Acte de 1976 à ces différentes stipulations de droit primaire sont extrêmement faiblement argumentées.

Sur le terrain constitutionnel, la question a été tranchée par la décision QPC du 25 octobre dernier. Le Conseil constitutionnel a estimé, après avoir rappelé l'objectif poursuivi par le législateur et les limites de son pouvoir général d'appréciation et de décision, qui n'est pas de même nature que celui du législateur, que les modalités retenues à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 « *n'affectent pas l'égalité devant le suffrage dans une mesure disproportionnée et [qui] ne portent pas une atteinte excessive au pluralisme des courants d'idées et d'opinions* ». Ajoutons seulement pour finir que, contrairement à ce qui est confusément soutenu dans l'une des protestations, le législateur français n'a nullement, en fixant un seuil de 5%, empiété sur les prérogatives du Conseil.

L'ensemble des griefs relatif au seuil de 5% doit donc être écarté.

Un mot, pour en terminer avec le cadre juridique de l'élection, sur la temporalité de ces critiques. Vous admettez comme nous que, si elles étaient fondées, elles auraient des effets majeurs et viendraient bien tard.

Au point d'ailleurs que les décisions par lesquelles la Cour constitutionnelle allemande a invalidé en 2011 puis en 2015, les seuils de 5% puis de 3% qui s'étaient appliqués aux élections en Allemagne de 2009 et 2014 ne se sont pas traduites par la rectification des

résultats des élections ni par l'annulation de celles-ci²⁰. La cour a ainsi jugé, d'une part, que l'existence d'un seuil de 5% avait conduit les électeurs à développer une stratégie, ce qui condamnait un simple recalcul de la répartition des sièges, que la loi électorale ne l'autorisait au surplus pas à faire²¹. D'autre part, elle a estimé qu'une nouvelle élection en Allemagne aurait un effet perturbateur aux conséquences incommensurables sur les travaux en cours du Parlement européen, notamment en ce qui concerne la coopération des membres du Parlement au sein des groupes et comités. L'intérêt du maintien du résultat des élections l'a emporté, la cour de Karlsruhe relevant que l'irrégularité constatée ne présentait pas un caractère intolérable dès lors qu'elle ne concerne qu'un faible nombre de députés du contingent allemand et qu'elle ne met pas en cause la légitimité des députés allemands du Parlement européen dans son intégralité.

Compte tenu du rôle particulier des élections dans la vie démocratique d'un pays, il nous semble qu'il y aurait tout intérêt à ce que ce genre de contestations, qui met en cause la légalité des règles qui s'appliquent à l'élection et non la sincérité des opérations électorales, soit purgé en amont du scrutin, dans le cadre du contentieux des actes préparatoires à l'élection dont vous avez admis la recevabilité de plus en plus largement, justement dans la perspective de purger en amont ce type de griefs structurels (voir DCA Chapus, 13^{ème} édition, pts. 794 et s. : décret de convocation des électeurs, actes d'organisation de la campagne télévisée (CE, Ass. 12 mars 1993, *Union nationale écologiste (UNE) et Parti pour la défense des animaux*, n°s 145858 et 145859, p. 67 ; CE, Ass. 28 octobre 1988, *Centre national des indépendants et paysans*, n° 102769, p. 385 ; CE, Ass. 20 octobre 1989, *I... et autres*, n° 108130, p. 199) ; circulaire relative à l'organisation des élections législatives (CE, 16 juin 1995, *E...*, n° 156428, p.) ; conditions d'établissement et de publication des listes électorales en vue d'un scrutin donné (CE, 20 mars 2017, *Confédération des jeunes chercheurs et autre*, n° 393756, T. p.).

Aller au bout de cette logique impliquerait d'empêcher cette contestation en aval du scrutin, pour n'examiner après la tenue de l'élection que les conditions concrètes dans lesquelles celle-ci s'est déroulée, mettant en cause la sincérité du scrutin. Mais une telle évolution de votre office, dont les conséquences immédiates seraient, d'une part, l'inopérance de tous les griefs que nous venons l'exposer, d'autre part, la mise en place d'une organisation spécifique au sein de la section du contentieux permettant de trancher définitivement ce type de contestation avant le jour du scrutin, ne relève pas de votre formation de jugement. Elle poserait peut-être en outre des problèmes de frontières, difficiles à anticiper. Nous doutons enfin que les requérants et, plus largement, les électeurs comprennent que vous la conduisiez dans le cadre d'un litige tel que celui que vous examinez d'aujourd'hui, compte tenu des effets restrictifs sur le type de griefs susceptibles d'être invoqués, sauf à ce que vous en différiez les effets dans le temps.

*

²⁰ décision rendue le 19 juin 2012, n° 2 BvC 2/10

²¹ Vous vous interdisez de même de procéder à un tel recalcul : CE, 18 décembre 1998, *Elections à l'Assemblée de Corse*, n°s 195246 195446 195447, p.

Les griefs mettant directement en cause le déroulement de l'élection, qu'il est grand temps d'aborder, sont des plus variés et concernent presque tous les aspects de l'élection. Nous les avons regroupées en sept catégories.

1) L'une des protestations, celle présentée par le chef de file pour la liste Europe Force Chrétienne (n° 431537), reproche au ministre de l'intérieur d'avoir empêché le 3 mai 2019 à 17h45 l'enregistrement de la déclaration de candidature de sa liste, alors que l'heure limite dépôt avait été fixée à 18h.

Indiquons d'emblée que la loi du 7 juillet 1977 régit entièrement les modalités de déclaration de candidature, ce qui rend inopérante l'invocation de la méconnaissance de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration, relatif aux demandes de régularisation des dossiers incomplets.

Indiquons également que lorsque la procédure se déroule normalement, la déclaration de l'enregistrement de la liste – au plus tard le vendredi précédent le jour du scrutin, avant 18h – donne lieu à la délivrance par le ministre de l'intérieur d'un récépissé provisoire de déclaration (art. 10). S'il estime que la déclaration de candidature est irrégulière (non-respect des conditions fixées aux articles 7 à 10 : parité, nationalité, identification des candidats, consentement de ceux-ci, etc.), le ministre dispose de 24h pour saisir le Conseil d'Etat, qui statue dans les trois jours. La liste dispose ensuite de 48h après la décision du Conseil d'Etat pour régulariser les irrégularités éventuellement constatées (art. 12). Un récépissé définitif est enfin délivré dans les six jours qui suivent le dépôt de la candidature (art. 13).

Le requérant soutient que ces dispositions n'autorisent pas le ministre de l'intérieur à refuser d'enregistrer une candidature qui lui paraîtrait incomplète et lui permettent seulement, dans cette hypothèse, de saisir le Conseil d'Etat, seul compétent pour se prononcer. Il a raison, à condition toutefois qu'une liste ait bien été déposée.

C'est sur cette dernière question, purement factuelle, que les parties s'opposent. Alors que le requérant soutient que les agents du ministère auraient refusé d'enregistrer la liste au motif que le dossier administratif de deux ou trois candidats manquait, le ministre objecte que les personnes présentes pour procéder à l'enregistrement de celle-ci auraient au dernier moment renoncé à le faire, faute d'être en mesure de récupérer les documents nécessaires en temps utile.

Nous avons examiné les pièces du dossier avec attention. Certaines seront peut-être brandies à la barre tout à l'heure. Nous estimons, au vu de l'instruction, que le requérant n'établit pas que le ministère aurait fait obstacle à l'enregistrement de la liste : d'une part, les attestations produites émanent toutes de colistiers, sauf celle produite par L... S... dont l'inscription sur la liste a cependant un temps été envisagée, comme le révèlent les mentions barrées en 72^{ème} position ; d'autre part, le récit des faits varie entre les attestations produites dans le cadre de la présente protestation et celles produites au soutien de la demande d'annulation des arrêtés des 3 et 9 mai 2019 arrêtant la liste des candidats, de laquelle le requérant s'est désisté. L'instruction fait plutôt ressortir l'impréparation des représentants du requérant, qui pourtant n'en était pas à sa première candidature aux élections européennes et avait déjà connu des

difficultés d'enregistrement de sa liste en 2004 (voir vos décisions du 31 mai 2004 n° 268145 et du 4 juin 2004), que la mauvaise volonté des services du ministère de l'intérieur.

Vous écarterez par suite le grief tiré de la méconnaissance de la loi du 7 juillet 1977 et de l'article 3 du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit le droit à des élections libres, sans qu'il soit besoin de faire usage, comme le demande le requérant, de vos pouvoirs d'instructions vis-à-vis du ministre de l'intérieur.

Quant à la différence de traitement alléguée avec la liste « Une Europe au service des peuples », qui aurait bénéficié d'une plus grande bienveillance au moment d'être enregistrée, de laquelle le Conseil d'Etat a été saisi (CE, 6 mai 2019, *Ministre de l'intérieur c/ Liste « Une Europe au service des peuples »*, n° 430377, inédite) et qui, conformément à l'article 12, a bénéficié d'un délai de 48h pour régulariser sa situation, elle n'est pas caractérisée. Mais vous n'aurez pas à en faire état dans votre décision, car il ne s'agit pas d'un grief autonome mais d'une simple argumentation.

2) Les conditions d'accès à l'emprunt bancaire. Le grief tiré de leur caractère discriminatoire doit être écarté. Deux éléments nous conduisent à cette conclusion.

D'une part, l'article L. 52-6-1 du code électoral, qui consacre le droit des candidats à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix, n'ouvre pas un droit au crédit. En l'absence de disposition législative prévoyant le contraire, l'octroi d'un emprunt à un parti politique résulte de la libre discussion entre le parti demandeur et l'établissements de crédit ou la société de financement sollicité²², avec l'appui, le cas échéant, du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques en vertu du II de l'article 28 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Cette discussion ne se résume évidemment pas à la prise en compte de la probabilité de dépasser le seuil 3% de suffrages exprimés donnant accès au remboursement forfaitaire de l'Etat et la circonstance que certains partis comme le Rassemblement national ou encore la France insoumise puissent rencontrer des difficultés pour obtenir des prêts, ne suffit pas à caractériser une discrimination prohibée.

D'autre part – et vous pourriez vous contenter de cette réponse là – le requérant n'établit pas qu'une des listes n'aurait pas réussi à financer sa campagne, qui est la seule question qui vous importe vraiment dans le cadre de votre office, très concret, de juge des opérations électorales. Le Rassemblement national et la France insoumise ont ainsi pu recueillir, par le biais d'un emprunt auprès de leurs sympathisants, respectivement 4,3 millions d'euros en deux semaines et 2 075 750 euros en dix jours.

3) Plusieurs griefs concernent ensuite les modalités d'inscription sur les listes électorales, c'est-à-dire la composition du corps électoral. Vous n'êtes certes pas juge de la régularité des inscriptions sur les listes électorales (CE, 27 juin 1969, *Elections municipales de Piazzole*,

²² La décision d'un banquier d'accorder ou de refuser un crédit est discrétionnaire : Cass., ass. plén., 9 octobre 2006, n° 06-11.056.

n° 74843, T. p. ; CC, 12 juillet 1978, n° 78-845 AN), compétence qui échoit au juge judiciaire ; mais il vous revient néanmoins de vérifier l'absence de manœuvres ou d'irrégularités de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.

Les griefs soulevés ici se rapportent tous à des configurations propres à l'élection 2019 : un premier sous-ensemble de contestations naît de la perspective incertaine du Brexit à la date de l'élection ; l'autre de la mise en place du répertoire national unique et permanent.

> Vous savez qu'en vertu de l'article 2-1 de la loi du 7 juillet 1977, tout ressortissant d'un Etat membre de l'Union résidant en France peut participer aux élections dans les mêmes conditions que les électeurs français, à condition toutefois – c'est l'article 2-2 – qu'il soit inscrit sur une liste électorale dite « complémentaire ».

Contrairement à ce qui est soutenu dans une des protestations, la procédure de retrait de l'Union européenne engagée par le Royaume-Uni sur le fondement de l'article 50 du traité sur l'Union européenne et le caractère indéterminé de son issue n'ont pas privé les électeurs britanniques expatriés en France de la faculté de s'inscrire sur les listes complémentaires (v. en ce sens votre décision du 15 mai 2019, *Mme R...*, n° 430008, inédite).

D'autre part, l'impossibilité pour les électeurs britanniques résidant en France depuis plus de 15 ans de participer à l'élection des représentants britanniques au Parlement européen depuis le Royaume Uni, prévue par des actes de droit britannique, est inopérante s'agissant de la contestation de l'élection du contingent français. Elle échappe au surplus à la compétence des juridictions françaises : vous n'avez en effet aucun titre pour vous prononcer sur la compatibilité avec le droit primaire de l'Union et la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales des actes de droit britannique qui interdisent aux ressortissants de ce pays résidant depuis plus de 15 ans à l'étranger de voter aux élections organisées au Royaume-Uni.

> Les critiques fondées sur le dysfonctionnement du répertoire électoral unique et permanent et les radiations abusives subies par certains électeurs ne vous retiendront pas davantage.

Nous l'avons dit en introduction, la création, sous l'égide de l'INSEE, de ce répertoire unique, dont sont extraites les listes électorales municipales avant chaque élection, a été l'occasion d'une mise à jour importante.

Si des radiations ont pu intervenir sans échange contradictoire préalable ni notification de la décision de radiation, c'est que le législateur l'a voulu ainsi. Le nouvel article L. 16 du code électoral autorise l'INSEE, qui assure la gestion du répertoire unique, à radier directement les listes un électeur dans trois hypothèses : lorsqu'il est inscrit sur plusieurs listes électorales, seule l'inscription la plus récente étant maintenue ; pour exécuter une décision de l'autorité judiciaire ; lorsqu'un électeur est décédé ou qu'il n'a plus le droit de vote²³. En pratique, les listes retraitées par l'INSEE ont été ensuite vérifiées par les communes et les postes

²³ Seule la radiation pour perte d'attache communale donne lieu à des échanges contradictoires préalables et fait l'objet d'une notification (art. L. 18).

consulaires et, le cas échéant, corrigées. Contrairement à ce qui est soutenu, ces radiations ne peuvent – 1 000 à Toulouse par exemple, si l'on en croit les écritures – du seul fait que les électeurs n'en ont pas été préalablement avisés, être regardées comme abusives ou comme révélant des dysfonctionnements du répertoire unique, ainsi que le soutient l'un des requérants sur la base d'une extrapolation à partir de son cas particulier.

4) La protestation de M. Salles, qui agit en qualité d'électeur (n° 431335), met en cause un autre aspect de l'élection : la propagande électorale.

L'article R. 27 du code électoral, dans sa rédaction applicable à l'élection, interdit la combinaison, sur les affiches et circulaires ayant un but ou un caractère électoral, des trois couleurs nationales, à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique. La rédaction de cet article a été modifiée en fin d'année dernière (décret n° 2019-1494 du 27 décembre 2019) pour préciser, conformément à votre jurisprudence constante (v. par exemple CE, 27 mai 2015, *Elections municipales et communautaires de Houilles (Yvelines)*, n° 385833, inédite) ainsi qu'à celle du Conseil constitutionnel (v. par exemple Conseil constitutionnel, 24 octobre 2002, *AN Loire-Atlantique, 3ème circonscription*, n° 2002-2612 AN), et dans la lignée des préconisations de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (§ 3.2.1.1, s'agissant du rapport pour l'élection de 2017), que ne sont ce faisant visées que les situations où la combinaison du blanc, du bleu et du rouge « *est de nature à entretenir la confusion avec l'emblème national* », ce qui pourrait conférer un caractère officiel au document, ce que l'article R. 27 vise à prévenir.

Nous n'avons pas l'ombre d'un doute sur le fait que ni la propagande la liste Esperanto, ni celle de la liste Alliance jaune méconnaissent cette exigence.

S'agissant des listes « Les oubliés de l'Europe – Artisans, Commerçants, Professions libérales et Indépendants » et « Pour l'Europe des gens, contre l'Europe de l'argent », les logos apposés sur les circulaires – un ruban bleu blanc rouge dans un hexagone pour la première, la mention « gauche européenne » en bleu, juxtaposée à une étoile rouge, le tout sur fond blanc pour la seconde – la critique développée ne porte pas. Elle consiste à soutenir que ces deux logos ne peuvent être regardés comme les logos de partis ou groupements politiques, dès lors que les organisations qu'ils représentent ne sont pas soumises au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), et qu'ils ne relèvent pas de ce fait du champ de l'exception ménagée à l'article R. 27. Ce grief repose en effet sur une prémisse juridique erronée, consistant à soutenir que la notion de parti et groupement politique au sens de l'article L. 52-8 du code électoral, qui régit le financement des campagnes électorales et que vous avez précisée en Assemblée en 1996 (CE, Ass., 30 octobre 1996, *Election municipale de Fos-sur-Mer*, n° 177927, p. 394), vaut pour l'ensemble du code, ce qui n'est pas le cas. En tout état de cause, la combinaison des trois couleurs sur ces emblèmes n'était pas de nature à induire les électeurs en erreur.

Enfin, il est vrai que la circulaire de la liste « Les Européens – L'alternative pour relancer l'Europe » comporte, pour illustrer la proposition consistant à promouvoir « Des institutions démocratiques plus efficaces », une photo du Parlement européen. Mais aucun texte ne

prohibe, et notamment pas la décision n° 2019-124 du 24 avril 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui ne s'applique pas à la propagande écrite, l'utilisation d'une telle photographie, dès lors qu'elle n'est pas de nature à conférer un caractère officiel au document ou à induire en erreur les électeurs, comme le serait par exemple – peut-être – une photo d'un des candidats dans l'enceinte du Parlement.

En ce qui concerne le grief tiré de ce que le représentant de la liste « Prenez le pouvoir, liste soutenue par Marine Le Pen » aurait été empêché de viser les circulaires et bulletins de vote des listes concurrentes lors de la réunion de la commission de propagande de Paris du 6 mai 2019, l'instruction a fait ressortir que l'intéressé n'avait pas, une fois la validation du matériel électoral de sa liste obtenue, jugé nécessaire de participer à la suite des travaux de la commission. Le grief ne peut qu'être écarté.

5) D'autres griefs mettent en cause le déroulement de la campagne électorale. Ils se décomposent là encore en deux sous-ensembles. Le premier regroupe des griefs visant plus particulièrement la campagne de la liste « Renaissance, soutenue par la République en marche, le Modem et ses partenaires », emmenée par Mme Loiseau et qui aurait bénéficié d'avantages en nature prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral, grief qui, quoiqu'ayant essentiellement trait aux comptes de campagne, est bien opérant dans le cadre d'une protestation électorale (v. CE, Section, 10 juin 1996, *Elections municipales de Ballainvilliers*, n° 173998, p. ; v. également les conclusions de D. Botteghi sur votre décision CE, 7 mai 2012, *Elections cantonales de Saint-Cloud*, n° 353536, p. 190). L'autre sous-ensemble concerne le temps de parole dans les médias de la liste du Parti animaliste.

> La participation du Premier ministre à des réunions électorales de la liste Renaissance n'est pas interdite dans son principe et le grief n'est que très sommairement étayé. Vous jugez en outre, à propos du respect du plafond de dépenses électorales et dans le sillage du Conseil constitutionnel, qu'il n'y a pas lieu d'inclure dans le montant des dépenses électorales d'un candidat les sommes correspondant aux frais de déplacement, hors de la circonscription électorale, de représentants de formations politiques venus le soutenir (Cons. const. 2 décembre 1993, *10ème circonscription du Rhône* ; dans l'hypothèse du Premier ministre s'étant déplacé dans une réunion publique pour soutenir un candidat à la députation : Cons. const., 14 octobre 2009, *8ème circonscription de la Gironde*, décision n° 2009-4533 AN ; CE, 29 décembre 1997, *Election cantonale de Toulon (3ème canton)*, T. p. 828 ; CE, 10 août 2005, *Z...*, n° 275734, T. p.). Cette jurisprudence nous conduit à considérer, en l'absence d'argument précis sur les circonstances de ces réunions, que le grief doit être écarté.

S'agissant de la mise à disposition d'une salle par l'Institut d'études politiques de Lille à Mme Loiseau, celle-ci n'a pas été accordée à titre gratuit, les dépenses afférentes ayant été intégrées dans le compte de campagne. La seule circonstance que la liste soutenue par Marine Le Pen n'ait pu elle-aussi bénéficier d'une salle, pour des raisons de sécurité, ne suffit certainement pas à caractériser un quelconque avantage en nature (v., pour un cas où la mise à disposition à titre gratuit par un établissement d'enseignement supérieur d'une salle pour la tenue d'une réunion de campagne organisée par des étudiants, à laquelle a participé un candidat, a été regardé comme un don d'une personne morale : CE, 8 décembre 2012, *Elections régionales de Nord-Pas-de-Calais*, n°s 338291 338302, T. pp. 783-794).

A peine plus délicate est la question posée par la publication, le 4 mars 2019, en France et dans les Etats membres de l'Union, d'une tribune du Président de la République française intitulée « Pour une renaissance européenne », adressée à l'ensemble des citoyens européens et se concluant par trois préconisations : défendre notre liberté, protéger notre continent, retrouver l'esprit de progrès. Sans doute la profession de foi de la liste « Renaissance européenne » comporte-elle une photo du Président avec, en cartouche, un extrait de cette tribune²⁴. Pour autant, compte tenu de la qualité de son auteur, de la date de sa publication, bien antérieure à la présentation du programme défendu par la liste, de ses destinataires, du fait qu'elle ait été publiée simultanément dans les quotidiens de la plupart des Etats membres, il nous semble qu'elle relève de l'action internationale du chef de l'Etat et ne peut être regardée comme une opération de propagande électorale au soutien d'une liste, quelle qu'elle ait été l'appréciation de la commission nationale des comptes de campagne. Il en va de même, selon nous, de la tenue du premier conseil de défense écologique, quoiqu'il ne précède que de quelques jours le scrutin.

L'utilisation de la photographie d'un navire de guerre avec copyright Union européenne au dos de la circulaire officielle de la liste « Refonder l'Europe, rétablir la France », ne saurait non plus être regardé comme un avantage en nature consenti par une personne de droit public.

> Le déroulement de la campagne dans les médias radiophoniques et télévisés fait elle-aussi l'objet de critiques, émanant exclusivement du Parti animaliste, qui s'estime désavantagé par comparaison avec d'autres listes – Alliance jaune notamment – qui n'était pas crédité d'intentions de votes supérieures dans les sondages dans les semaines qui ont précédé l'élection. Mais vous savez que le principe du pluralisme que la délibération du 4 janvier 2011 n° 2011-1 du Conseil supérieur de l'audiovisuel impose seulement aux éditeurs de contenus de veiller, pendant les six semaines précédant le scrutin, à ce que les concurrents bénéficient d'un accès équitable à l'antenne. Or l'équité du temps de parole n'est pas une stricte égalité. Elle s'apprécie compte tenu de la représentativité du parti, de son audience et de sa contribution au débat.

Au vu de ces critères, vous ne pourrez qu'écarter ce grief. D'une part, le parti animaliste est un parti très récent, créé en 2016, qui s'est présenté à un scrutin pour la première fois aux élections législatives de 2017, où il a obtenu environ 64 000 voix. D'autre part, et en tout état de cause, le traitement inéquitable du parti n'est pas établi par les seules données produites, qui concernent deux chaînes de télévisions uniquement (France 2 et BFM TV).

6) L'avant-dernière catégorie de griefs, qui met en cause le déroulement des opérations de vote, émane elle-aussi – pour l'essentiel – du Parti animaliste, dont la tête de liste a dénoncé dans les médias après l'élection « une fraude massive » au sujet de la disponibilité des bulletins dans les bureaux de vote, qui aurait fait perdre au parti animaliste de très nombreuses voix.

²⁴ « Liberté, protection, progrès. Nous devons bâtir sur ces piliers une renaissance européenne. »

Les difficultés naissent de ce que ce parti a fait le choix de remettre aux commissions locales de propagande un nombre de bulletins de votes très réduit, correspondant à seulement 15% des électeurs inscrits.

Dans une telle hypothèse, l'article R. 34 du code électoral prévoit que la distribution dans les bureaux de votes se fait « *en proportion du nombre d'électeurs inscrits* ».

Mme Y... et le Parti animaliste font valoir, ce que confirment les observations du ministre de l'intérieur et les procès-verbaux des commissions, auxquelles les représentants du Parti animaliste n'ont au demeurant pas estimé nécessaire participer, que la répartition des bulletins dans l'Hérault et le Pas-de-Calais n'a pas été strictement proportionnelle aux nombres d'électeurs inscrits dans chaque commune, en raison notamment de leur nombre très élevé dans le Pas-de-Calais (890 communes) et des contraintes de mises sous pli et d'acheminement. Dans l'Hérault, seules les 21 communes les plus peuplées du département, représentant 60% des électeurs, ont ainsi été servies. De nombreux signalements des électeurs à propos d'une mise à disposition tardive des bulletins du Parti animaliste dans certains bureaux de votes, de bulletins cachés par ceux d'une autre liste ou encore de bulletins indisponibles au cours de la journée ont également recensés par le Parti animaliste. Si certains sont avérés, la commission nationale de recensement des votes en fait d'ailleurs état dans sa proclamation des résultats, la plupart ne sont pas établis par les seules déclarations des électeurs qui, contrairement à ce qui est soutenu, n'ont pas été contraints de lever le secret sur leur vote dans le cadre de leurs réclamations.

Aucun des dysfonctionnements répertoriés n'est toutefois de nature à recevoir la qualification de manœuvre.

Et aucun n'a pu, en tout état de cause, altérer la sincérité du scrutin, réalisé dans le cadre d'une circonscription nationale unique. D'une part, les électeurs avaient la faculté d'imprimer eux-mêmes les bulletins de votes. D'autre part, un nombre très important de voix – plus de 640 000 soit 2,3 fois le score obtenu – a manqué au Parti animaliste, qui en a obtenu 490 074, pour franchir le seuil de 5% des suffrages exprimés et accéder ainsi à la répartition des sièges. Et plus de 189 500 voix, représentant 38% du nombre des voix qu'il a obtenues, lui ont manqué pour atteindre le seuil de 3% et bénéficier du remboursement forfaitaire des dépenses de la campagne. Pour votre information, sachez que la rédaction de l'article R. 34 a depuis été modifiée par le décret n° 2019-1494 du 27 septembre 2019 qui prévoit désormais, pour faciliter la tâche des commissions et limiter les contestations, que la répartition « *tient compte du nombre d'électeurs inscrits* ».

Les griefs soulevés dans les autres protestations ne sont pas fondés.

Le compte twitter « Team Macron », invitant les sympathisants de la liste soutenue par la République en marche afin de maximiser les résultats est un compte parodique. Son audience n'est pas telle que ce post puisse être regardé comme une manœuvre ou comme ayant été de nature à altérer la sincérité du scrutin.

Les autres griefs, qui mettent en cause les conditions de vote de détenus ou le décompte des voix du Parti fédéraliste européen et d'autres petites listes, ne sont quant à eux pas assortis des précisions suffisantes pour en apprécier le bien-fondé.

7) La dernière catégorie de griefs concerne le fonctionnement de la commission nationale de recensement général des votes, présidée en vertu de l'article 22 de la loi du 7 juillet 1977 par un conseiller d'Etat, alors que les contestations de l'élections sont portées, en vertu de l'article 25 de la même loi, devant le Conseil d'Etat.

Vous avez refusé le 31 juillet 2019 de transmettre au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux principes de séparation des pouvoirs, d'indépendance et d'impartialité garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme de ces articles. Vous pourrez reprendre les motifs de votre précédente décision.

Pour le reste, le grief tiré de rectifications injustifiées du décompte des voix par la commission nationale de recensement n'est pas assorti des précisions suffisantes pour en apprécier le bienfondé.

Par ces motifs nous concluons :

- à ce qu'il soit donné acte du désistement d'action des consorts L... ;
- au rejet des dix autres protestations, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ni la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande d'avis consultatif en application du protocole n° 16 additionnel à la convention.