

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

N^{os} 431143, 431228, 431281, 431335,
431418, 431471, 431482, 431501,
431537, 431538, 431564

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Election des représentants au
Parlement européen

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres
réunies)

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 15 janvier 2020
Lecture du 31 janvier 2020

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 431143, par une protestation et trois autres mémoires enregistrés les 28 mai, 24 juillet, 16 août et 23 septembre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. AM... L... demande au Conseil d'Etat :

1°) de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle portant sur la conformité à l'article 14 du traité sur l'Union européenne de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen ;

2°) d'annuler les opérations électorales qui se sont tenues les 25 et 26 mai 2019 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen.

.....

2° Sous le n° 431228, par une protestation enregistrée le 31 mai 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme AV... demande au Conseil d'Etat d'annuler les mêmes opérations électorales.

.....

3° Sous le n° 431281, par une protestation enregistrée le 3 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. I... X..., Mme B... M..., épouse X... et Mme AE... X... demandent au Conseil d'Etat d'annuler les mêmes opérations électorales.

.....

4° Sous le n° 431335, par une protestation, enregistrée le 4 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. W... P... demande au Conseil d'Etat d'annuler les mêmes opérations électorales.

.....

5° Sous le n° 431418, par une protestation et un nouveau mémoire, enregistrés les 4 juin et 11 octobre 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. O... Y... demande au Conseil d'Etat d'annuler les mêmes opérations électorales.

.....

6° Sous le n° 431471, par une protestation, enregistrée le 7 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme D... AC... demande au Conseil d'Etat d'annuler les mêmes opérations électorales, par les mêmes moyens que ceux soulevés dans la protestation enregistrée sous le n° 431228.

.....

7° Sous le n° 431482, par une protestation et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 7 juin, 4 juillet et 19 décembre 2019 et le 14 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme S... AS..., Mme AI... AF..., M. C... AG..., M. AB... N..., Mme G... AD..., M. AQ... Q... et M. AU... AK... demandent au Conseil d'Etat :

1°) de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne de questions préjudicielles en interprétation du droit de l'Union européenne s'agissant, d'une part, des conditions d'inscription sur les listes électorales complémentaires des ressortissants britanniques résidant dans un autre Etat membre, et, d'autre part, de l'instauration d'un seuil de 5 % pour l'élection des représentants au Parlement européen, y compris en ce qu'il est opposable aux ressortissants d'autres Etats membres résidant en France ;

2°) de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle en validité de l'article 2 A de la décision du Conseil de l'Union n° 2002/772/CE du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 et de l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018, en ce qu'ils permettent aux Etats membres de définir un seuil pour admettre les listes à la répartition des sièges ;

3°) de saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande d'avis consultatif portant sur l'interdiction des discriminations énoncée à l'article 1^{er} du protocole n° 12 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des

libertés fondamentales et sur le principe d'impartialité garanti par l'article 6 de cette convention ;

4°) d'annuler les opérations électorales qui ont eu lieu les 25 et 26 mai 2019 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen ;

5°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur de convoquer à nouveau les électeurs y compris les ressortissants britanniques vivant en France, en application de l'article L. 30 du code électoral ;

6°) à titre subsidiaire, de rectifier les résultats des opérations électorales contestées et de modifier la répartition des sièges en conséquence ;

7°) d'enjoindre au ministre de l'intérieur et à la commission nationale de recensement général des votes de maintenir les cinq représentants désignés du Parlement européen après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;

8°) de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 500 euros à chacun d'entre eux au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

8° Sous le n° 431501, par une protestation, enregistrée le 8 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme J... H... et le Parti animaliste demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler les mêmes opérations électorales ;

2°) d'attribuer un siège à la liste du Parti animaliste et de proclamer élue la candidate tête de liste de ce parti, en conséquence de l'inconstitutionnalité de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 en ce qu'il instaure un seuil pour admettre les listes à la répartition des sièges ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code justice administrative.

.....

9° Sous le n° 431537, par une protestation et quatre nouveaux mémoires, enregistrés les 7 juin, 26 juillet, 4 novembre et 13 décembre 2019 et le 3 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. AN... AO... demande au Conseil d'Etat d'annuler les mêmes opérations électorales.

.....

10° Sous le n° 431538, par une protestation, enregistrée le 9 juin 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. T... AH... demande au Conseil d'Etat :

1°) de surseoir à statuer et saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle portant sur la conformité aux articles 14 et 223 du traité sur l'Union européenne, et aux articles 12, 20 et 39 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 1^{er} de la décision du Conseil des 25 juin et 23 septembre 2002 ainsi que de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 ;

2°) de rectifier les résultats de l'élection des représentants au Parlement européen tels que proclamés le 29 mai 2019 par la commission nationale de recensement général des votes et de modifier la répartition des sièges entre les listes en conséquence.

.....

11° Sous le n° 431564, par une protestation et un nouveau mémoire enregistrés les 11 juin 2019 et 14 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. K... AP... demande au Conseil d'Etat :

1°) de rectifier les résultats de l'élection des représentants au Parlement européen tels que proclamés le 29 mai 2019 par la commission nationale de recensement général des votes et de modifier la répartition des sièges en conséquence ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler les opérations électorales des 25 et 26 mai 2019.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel ;
- le traité sur l'Union européenne ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, du 20 septembre 1976, modifié notamment par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 ;
- la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen du 28 juin 2018 fixant la composition du Parlement européen ;
- le code électoral ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ;
- la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 ;
- loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 ;
- loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 ;
- le décret n° 79-160 du 28 février 1979 ;

- la décision n° 2019-811 QPC du Conseil constitutionnel du 25 octobre 2019 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Stéphanie Vera, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Colin-Stoclet, avocat de Mme J... H... et du Parti animaliste, à la SCP de Nervo, Poupet, avocat de M. AN... AO... et à la SCP AF..., Fattaccini, avocat de Mme AJ... Z... ;

Vu, sous le numéro 431143, la note en délibéré, enregistrée le 16 janvier 2020, présentée par M. L... ;

Vu, sous le numéro 431538, la note en délibéré, enregistrée le 17 janvier 2020, présentée par M. AH... ;

Vu, sous le numéro 431335, la note en délibéré, enregistrée le 21 janvier 2020, présentée par M. E... ;

Vu, sous le numéro 431537, la note en délibéré, enregistrée le 28 janvier 2020, présentée par M. AO... ;

Considérant ce qui suit :

1. Les protestations présentées par M. L... sous le n° 431143, Mme AR... sous le n° 431228, M. et Mmes X... sous le n° 431281, M. P... sous le n° 431335, M. Y... sous le n° 431418, Mme AC... sous le n° 431471, Mme AS... et autres sous le n° 431482, Mme J... H... et le Parti animaliste sous le n° 431501, M. AO... sous le n° 431537, M. AH... sous le n° 431538 et M. AP... sous le n° 431564 contestent les résultats des opérations électorales qui se sont tenues les 25 et 26 mai 2019 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen, dont les résultats ont été proclamés par la commission nationale de recensement général des votes le 29 mai suivant. Il y a lieu de joindre ces protestations pour statuer par une seule décision.

2. M. et Mmes X... déclarent se désister de leur protestation. Leur désistement étant pur et simple, rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur les règles applicables à l'élection :

En ce qui concerne les griefs dirigés contre le nombre de représentants à élire :

3. Aux termes du 2 de l'article 14 du traité sur l'Union européenne : « (...) *Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union. Leur nombre ne dépasse pas sept cent cinquante, plus le président. La représentation des citoyens est assurée de façon dégressivement proportionnelle, avec un seuil minimum de six membres par Etat membre. Aucun Etat membre ne se voit attribuer plus de quatre-vingt-seize sièges. / Le Conseil européen adopte à l'unanimité, sur initiative du Parlement européen et avec son approbation, une décision fixant la composition du Parlement européen, dans le respect des principes visés au premier alinéa* ». Sur le fondement de ces stipulations, la décision du Conseil européen (UE) 2018/937 du 28 juin 2018 a fixé la composition du Parlement européen pour la législature 2019-2024. A ce titre, en son article 3, elle a fixé le nombre de représentants au Parlement européen élus en France à 79, cinq d'entre eux ne prenant toutefois leurs fonctions qu'après que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne aura produit ses effets juridiques.

4. L'article unique de la loi du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 précise les modalités selon lesquelles sont attribués, sur les 79 représentants élus, les cinq sièges dont les titulaires ne prendront leurs fonctions qu'à compter du retrait du Royaume Uni de l'Union européenne.

5. En premier lieu, il résulte clairement des stipulations de l'article 14 du traité sur l'Union européenne que si celui-ci a posé, en des termes généraux, le principe selon lequel la représentation des citoyens au Parlement européen doit être assurée « *de façon dégressivement proportionnelle* », il a renvoyé à une décision du Conseil européen adoptée à l'unanimité la fixation de la composition du Parlement européen. La décision du Conseil européen (UE) 2018/937 du 28 juin 2018, prise sur le fondement de ces stipulations, a défini, en son article 1^{er}, le principe de dégressivité proportionnelle comme impliquant que « *le rapport entre la population et le nombre de sièges de chaque Etat membre avant l'arrondi à des nombres entiers varie en fonction de leurs populations respectives, de telle sorte que chaque député au Parlement européen d'un Etat membre plus peuplé représente davantage de citoyens que chaque député au Parlement européen d'un Etat membre moins peuplé et, à l'inverse, que plus un Etat membre est peuplé, plus il a droit à un nombre de sièges élevé au Parlement européen (...)* ». La même décision, au paragraphe 1 de son article 3 fixant le nombre de représentants au Parlement européen pour chacun des Etats membres pour la législature 2019-2024, a fixé ce nombre à 79 pour la France, tenant ainsi compte d'une redistribution de cinq sièges à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. En fixant ainsi le nombre des représentants élus en France, le paragraphe 1 de l'article 3 de la décision du Conseil s'est, en tout état de cause, conformé aux implications du principe de dégressivité proportionnelle découlant de l'article 1^{er} de la même décision. Si, en vertu du paragraphe 2 de ce même article 3, jusqu'à ce que le retrait du Royaume-Uni produise ses effets juridiques, le nombre de représentants au Parlement européen par Etat membre prenant leurs fonctions reste celui fixé pour la précédente législature du Parlement européen, soit 74 pour la France, il ressort des termes mêmes de ces dispositions que le Conseil a, ce faisant, entendu aménager, à titre transitoire, les règles de composition qu'il avait lui-même définies. Il s'ensuit que la contestation de la validité de la décision du Conseil européen du 28 juin 2018, à l'appui de protestations dirigées contre les opérations électorales ayant conduit à la désignation

des représentants au Parlement européen élus en France, laquelle ne soulève pas de difficulté sérieuse, ne peut qu'être écartée.

6. En tout état de cause, en application de la décision du Conseil européen et de l'article unique de la loi du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019, la commission nationale de recensement général des votes a désigné 79 représentants. S'il est vrai que cinq d'entre eux ne sont appelés à prendre leurs fonctions qu'à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, cette circonstance n'est pas de nature à remettre en cause leur désignation. Par suite, doit être écarté le grief tiré de la méconnaissance du principe de dégressivité proportionnelle, en ce que la France aurait, avec non pas 79 mais 74 représentants siégeant au Parlement européen, un ratio plus élevé d'habitants par siège que l'Allemagne alors qu'elle est moins peuplée.

7. En deuxième lieu, s'agissant de la désignation de ces cinq représentants à la prise de fonctions différée, contrairement à ce qui est soutenu, les dispositions la loi du 22 mai 2019 ne confèrent pas à la commission nationale de recensement général des votes un pouvoir discrétionnaire de désignation de ces cinq représentants, mais fixent les règles dont la mise en œuvre conduit à cette désignation, dans le cadre de l'élection selon la règle de la plus forte moyenne énoncée à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977. Par suite et en tout état de cause, les griefs invoqués à son encontre ne peuvent qu'être écartés.

8. Enfin, le grief tiré de ce que ces cinq élus supplémentaires ne pourraient, en méconnaissance de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, siéger durant un mandat complet ne peut utilement être invoqué à l'appui des conclusions à fin d'annulation des opérations électorales. Il ne peut, par suite, qu'être écarté comme inopérant.

En ce qui concerne les griefs dirigés contre le seuil de 5 % :

9. Aux termes du 1 de l'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prend la suite de l'article 138 du traité instituant la communauté économique européenne et de l'article 190 du traité instituant la communauté européenne : « *Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres ou conformément à des principes communs à tous les Etats membres. / Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. (...)* ». Aux termes de l'article 8 de l'acte du 20 septembre 1976 portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct : « *Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales. / Ces dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les Etats membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode du scrutin* ». Ce même acte prévoit, en son article 3, tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002, que « *les Etats membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour*

l'attribution de sièges. Ce seuil ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés ».

10. Pour la mise en œuvre de ces stipulations et dispositions, les articles 3 et 4 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen prévoient qu'en France les sièges 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, dans le cadre d'une circonscription unique.

11. En premier lieu, si est soulevée l'inconstitutionnalité de la fixation, par l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, d'un seuil de 5 % des suffrages exprimés pour qu'une liste soit admise à la répartition des sièges, le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019, que le législateur avait retenu des modalités qui 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 et que cette disposition ne méconnaissait aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit. Il a ainsi déclaré cette disposition conforme à la Constitution. Le moyen tiré de ce qu'elle serait contraire à la Constitution ne peut, dès lors, qu'être écarté.

12. En deuxième lieu, il résulte clairement des stipulations et dispositions mentionnées au point 9 qu'en l'absence de procédure électorale uniforme dans tous les Etats membres, la procédure électorale applicable aux représentants au Parlement européen relève de la compétence des Etats membres, sous réserve des règles fixées par l'acte du 20 septembre 1976. Dans le cadre de l'habilitation donnée au Conseil pour fixer des principes communs, cet acte a pu prévoir, contrairement à ce qui est soutenu, la possibilité de fixer un seuil d'accès à la répartition des sièges au Parlement européen afin de contribuer au bon fonctionnement de celui-ci. La détermination de ce seuil, ainsi qu'il ressort des termes mêmes de l'article 3 de l'acte, a été laissée à l'appréciation de chaque Etat membre mais, pour garantir que les dispositions nationales adoptées dans ce cadre ne portent pas globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin, tel que prévu à l'article 8 de l'acte, et dans le respect de l'égalité de traitement des citoyens de l'Union européenne, ce même article 3, dans sa rédaction issue de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002, a précisé que le seuil ne devait pas excéder 5 % des suffrages exprimés. En fixant ces règles, le Conseil a entendu permettre l'émergence et la consolidation de groupes politiques européens de dimension significative et éviter une fragmentation de la représentation au sein du Parlement européen. La contestation, à l'appui de la protestation de Mme AS... et autres, de la validité de ces règles, qui poursuivent un but légitime et sont proportionnées, ne soulève pas de difficulté sérieuse et ne peut, par suite, qu'être écartée.

13. En fixant à 5 % le seuil applicable en France, comme le permettaient les dispositions de l'acte du 20 septembre 1976 modifié, l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 n'a méconnu ni les prérogatives du Conseil ni le caractère globalement proportionnel du scrutin garanti par cet acte.

14. En troisième lieu, il résulte des termes mêmes de l'article 14 du traité sur l'Union européenne que le principe de représentation des citoyens « *de façon*

dégressivement proportionnelle » ne s'applique qu'à la fixation du nombre de représentants au Parlement européen à élire par chaque Etat membre et non à la répartition des sièges entre les listes au sein de chaque Etat membre. Par suite, il ne peut être utilement soutenu que l'habilitation donnée au Conseil par l'article 223 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour régir le cas échéant les seuils d'accès à la répartition des sièges au sein des Etats membres méconnaîtrait cette stipulation, pas plus que cette dernière ne saurait être invoquée à l'encontre du seuil de 5 % fixé à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977.

15. En quatrième lieu, le seuil de 5 % est applicable à l'élection des représentants élus en France dans les mêmes conditions à toutes les listes et à tous les suffrages exprimés en leur faveur, quelle que soit la nationalité de l'électeur. Par suite et en tout état de cause, ne peuvent qu'être écartés les moyens tirés du caractère discriminatoire du seuil de 5 %, de l'atteinte portée à la représentation des citoyens européens et à l'égalité des droits énoncés aux articles 9 du traité sur l'Union européenne et 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la méconnaissance de la contribution des partis politiques au niveau de l'Union à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union, reconnue par le 4 de l'article 10 du traité sur l'Union européenne et le 2 de l'article 12 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'incompatibilité avec les stipulations du paragraphe 1 de l'article 39 de la même charte, qui exige que soit assuré aux citoyens de l'Union européenne résidant dans un autre Etat membre que celui dont ils ont la nationalité l'exercice de leur droit de vote aux élections européennes dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat.

16. En cinquième lieu, il ne saurait être sérieusement soutenu que l'instauration du seuil litigieux serait de nature à porter atteinte à la liberté de circulation et au droit de séjour des citoyens de l'Union.

17. Par ailleurs, le protocole n° 12 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'a pas été ratifié par la France. Il ne saurait ainsi être utilement invoqué devant le Conseil d'Etat, ni en lui-même, ni en combinaison avec les stipulations de l'article 14 de la convention.

18. Enfin, la contrariété alléguée avec le droit de l'Union européenne de la décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018 (UE, Euratom) rendant obligatoire l'instauration d'un seuil dans les Etats membres les plus peuplés, laquelle n'est pas applicable à la législature 2019-2024, est sans incidence sur la régularité des opérations électorales en litige.

Sur le déroulement de l'élection :

En ce qui concerne le grief tiré du défaut d'enregistrement d'une déclaration de candidature :

19. M. AO... soutient qu'alors qu'un de ses représentants serait venu déposer au ministère de l'intérieur la déclaration de candidature d'une liste le 3 mai 2019 à 17 h 45, soit avant 18 h 00, heure limite de dépôt, les services du ministère de l'intérieur auraient irrégulièrement refusé d'enregistrer cette déclaration et de lui délivrer un récépissé provisoire.

20. En premier lieu, M. AO... ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article L. 114-5 du code des relations entre le public et l'administration, qui sont relatives aux modalités pour compléter les « demandes » adressées à l'administration et qui ne s'appliquent pas aux déclarations de candidatures à l'élection des représentants au Parlement européen régies par les seules dispositions des articles 7 à 14-1 de la loi du 7 juillet 1977.

21. En second lieu, il ne résulte pas de l'instruction, notamment des déclarations de l'intéressé et de certains de ses colistiers, au demeurant en partie contradictoires, que des représentants de M. AO... auraient effectivement accompli la démarche consistant à déposer, avant l'expiration du délai de dépôt des listes le vendredi 3 mai 2019 à 18 h 00, une liste auprès des services du ministère de l'intérieur. Les moyens tirés de l'irrégularité entachant la détermination des listes admises à se porter candidates au scrutin des 25 et 26 mai 2019, en méconnaissance des dispositions de la loi du 7 juillet 1977 et des stipulations de l'article 3 du premier protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent donc être écartés.

En ce qui concerne le grief relatif à l'accès à l'emprunt bancaire :

22. Si les dispositions de l'article L. 52-6-1 du code électoral prévoient que le mandataire financier désigné par le candidat a droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement et services bancaires nécessaires à son fonctionnement, elles n'ouvrent pas un droit au crédit. L'octroi d'un emprunt à un parti politique ou à un candidat résulte de la libre discussion entre le parti ou le candidat demandeur et l'établissement de crédit ou la société de financement sollicité, le cas échéant, avec l'appui d'une conciliation exercée par le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques en vertu du II de l'article 28 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. Par suite, le grief tiré de l'existence de discriminations illégales dans l'accès à l'emprunt par les listes candidates doit en tout état de cause être écarté.

En ce qui concerne les griefs concernant la composition du corps électoral :

23. En premier lieu, la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, d'une part, à son article 2-1, met en œuvre le droit reconnu aux ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne autre que la France, y résidant, de participer aux élections des représentants au Parlement européen dans les mêmes conditions que les électeurs français, d'autre part, à son article 2-2, subordonne l'exercice de leur droit de vote à leur inscription sur une liste électorale complémentaire. En dépit de l'incertitude prévalant sur l'exercice effectif de leur droit de vote au scrutin de mai 2019 en fonction de la date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les ressortissants britanniques résidant en France avaient conservé la faculté de s'inscrire sur les listes électorales complémentaires en application de ces dispositions et donc de voter en France s'ils remplissaient les conditions légales. Par ailleurs, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de connaître de la contestation des règles anglaises encadrant le droit de vote pour élire les représentants au Parlement européen, édictées par le Royaume-Uni à l'égard de ses ressortissants résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne. Par suite, le grief tiré de ce que les ressortissants

britanniques résidant en France auraient été privés du droit de voter et d'élire les représentants de leur choix doit être écarté.

24. En deuxième lieu, l'article L. 11 du code électoral fixe les conditions, notamment de résidence, pour être inscrit sur les listes électorales. En vertu de l'article L. 16 du même code, dans sa rédaction issue de loi du 1^{er} août 2016 entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, la liste électorale de la commune, et à Paris, Marseille et Lyon, de l'arrondissement, est désormais extraite d'un répertoire électoral unique et permanent, qui est tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). A cet effet, le maire transmet à l'INSEE l'ensemble des informations utiles. Si en vertu de l'article L. 18 du code électoral, le maire est compétent pour radier, à l'issue d'une procédure contradictoire, les électeurs qui ne remplissent plus les conditions d'attache communale, l'INSEE procède directement, conformément à l'article L. 16 du même code, aux radiations des électeurs inscrits sur plusieurs listes électorales, en maintenant l'inscription sur la liste électorale la plus récente, ainsi qu'aux radiations ordonnées par l'autorité judiciaire, aux radiations des électeurs décédés et des électeurs qui n'ont plus le droit de vote.

25. S'il est soutenu que de nombreux électeurs auraient fait l'objet de radiations abusives qui seraient consécutives à un dysfonctionnement du répertoire électoral unique, notamment à Toulouse, M. Y..., Mme AR... et Mme AC... n'apportent aucun élément au soutien de leurs allégations. A cet égard, la seule circonstance que M. Y... n'ait pas pu voter au motif allégué qu'il aurait été irrégulièrement rayé des listes électorales n'est pas de nature à établir que de nombreux électeurs se seraient trouvés dans la même situation. Il ne résulte, en tout état de cause, pas de l'instruction que l'établissement de la liste électorale aurait été entachée de manœuvres susceptibles de fausser le résultat de l'élection.

26. Par suite, les griefs faisant état de radiations indues des listes électorales doivent être écartés.

En ce qui concerne les griefs relatifs à la propagande électorale :

27. En premier lieu, si M. P... soutient que M. F..., candidat de la liste « Prenez le pouvoir, liste soutenue par Marine Le Pen », n'a pu, alors qu'il l'avait expressément demandé, viser les circulaires et bulletins de vote des listes concurrentes à l'occasion de la réunion de la commission de propagande de Paris qui s'est tenue le 6 mai 2019 dans la cadre du contrôle de conformité que cette commission exerce au titre de l'article 6 du décret du 28 février 1979, il résulte de l'instruction que l'intéressé, après avoir obtenu la validation des documents de propagande de la liste qu'il représentait, n'est pas resté pour participer à la suite des travaux de la commission. Ses seules déclarations ne permettent pas davantage d'établir que l'intéressé aurait été mis dans l'incapacité de participer avec voix consultative aux travaux de la commission, en méconnaissance de l'article R. 32 du code électoral.

28. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 27 du code électoral, dans sa rédaction applicable à l'élection : « *Les affiches et circulaires ayant un but ou un caractère électoral qui comprennent une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique sont interdites.* ».

29. D'une part, la circonstance que ces trois couleurs, combinées ou séparément, apparaissent sur la circulaire des listes « Esperanto » et « Alliance jaune », n'a été de nature ni à conférer un caractère officiel à la candidature de ces listes, ni à exercer une influence sur les résultats du scrutin.

30. D'autre part, si sont contestées les couleurs des logos figurant sur les circulaires des listes « Les oubliés de l'Europe » et « Pour l'Europe des gens contre l'Europe de l'argent », ces logos doivent être regardés comme l'emblème d'un parti ou groupement politique au sens de l'article R. 27 du code électoral.

31. Enfin, n'est pas irrégulière la présence sur la circulaire de la liste « Les Européens alternative pour relancer l'Europe » d'une photo du Parlement européen.

En ce qui concerne les griefs liés au déroulement de la campagne électorale :

32. Aux termes de l'article L. 52-8 du code électoral : « (...) *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. (...)* ».

33. En premier lieu, ni la participation du Premier ministre à des réunions électorales de la liste « Renaissance » ni la tenue par le Président de la République, peu avant le scrutin, du premier conseil de défense écologique, ni la présence sur une circulaire électorale d'une photographie non libre de droits de reproduction de l'Union européenne ne peuvent, dans les circonstances de l'espèce, être regardées comme ayant constitué un avantage en nature direct ou indirect consenti par une personne morale au sens de ces dispositions.

34. En deuxième lieu et en tout état de cause, il ne résulte pas de l'instruction que la publication, en France et dans les Etats membres de l'Union européenne, le 4 mars 2019, d'une tribune du Président de la République intitulée « Pour une renaissance européenne », destinée à l'ensemble des citoyens européens, aurait été de nature, eu égard à sa date de diffusion et à son contenu, à porter atteinte à la sincérité du scrutin des 25 et 26 mai 2019.

35. En troisième lieu, la circonstance que la liste « Renaissance » a pu louer une salle pour une manifestation électorale dans un établissement d'enseignement supérieur alors qu'une autre liste s'est vu refuser cette même location pour des motifs de sécurité ne suffit pas à caractériser par elle-même l'octroi d'un avantage en nature prohibé.

36. En quatrième et dernier lieu, en vue d'assurer, conformément à ses missions, le respect du principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion, le Conseil supérieur de l'audiovisuel a pris le 4 janvier 2011 une recommandation relative au pluralisme politique dans les services de radios et de télévision en période électorale, qui prévoit en son article 2 que : « *Les éditeurs de*

services de radio et de télévision respectent le principe du pluralisme pendant les six semaines précédant le jour du scrutin (...) [ils] veillent à ce que les candidats ou listes de candidats, les personnalités ou les partis et groupement politiques qui les soutiennent bénéficient d'une présentation et d'un accès équitable à l'antenne (...) ». Si Mme H... et le Parti animaliste estiment n'avoir disposé, au cours de cette période, que d'un temps de parole très restreint au niveau national, inférieur à celui d'autres listes ne justifiant pas d'intentions de vote supérieures, sans au demeurant apporter d'éléments suffisants sur l'ensemble de la période considérée et pour tous les médias concernés, il ne résulte pas de l'instruction que, eu égard à la représentativité de ce parti, à son audience et à sa contribution au débat, le temps de parole accordé à cette liste traduirait un traitement inéquitable.

En ce qui concerne les griefs portant sur le déroulement des opérations de vote :

37. Aux termes de l'article R. 34 du code électoral, dans sa rédaction applicable au litige : « (...) *Si un candidat, un binôme de candidats ou une liste de candidats remet à la commission de propagande moins de circulaires ou de bulletins de vote que les quantités prévues (...), il peut proposer une répartition de ses circulaires et bulletins de vote entre les électeurs. A défaut de proposition ou lorsque la commission le décide, les circulaires demeurent à la disposition du candidat et les bulletins de vote sont distribués dans les bureaux de vote en proportion du nombre d'électeurs inscrits ».* Il résulte de l'instruction, d'une part, que le Parti animaliste a fait le choix de remettre aux commissions de propagande un nombre de bulletins correspondant à seulement 15 % des électeurs inscrits. D'autre part, les électeurs avaient la possibilité de télécharger les bulletins de ce parti sur son site Internet.

38. En premier lieu, si Mme H... et le Parti animaliste soutiennent que les commissions de propagande de l'Hérault et du Pas-de-Calais, dans l'envoi à certaines communes des bulletins de cette liste, n'auraient pas respecté la répartition qui leur avait été proposée, il ne résulte pas de l'instruction que cette distribution non conforme aurait, par sa nature et son ampleur, été de nature à fausser la sincérité du scrutin dans le cadre de la circonscription unique prévue à l'article 4 de la loi du 7 juillet 1977, alors que la liste « Parti animaliste » a obtenu 490 074 voix, soit 2,16 % des suffrages exprimés, en deçà du seuil de 5 % des suffrages exprimés permettant d'obtenir des sièges.

39. En deuxième lieu, la production d'un tableau recensant les dysfonctionnements signalés par des électeurs dans le déroulement des opérations électorales, reposant pour l'essentiel sur les seules déclarations des intéressés, ne permet pas à elle seule d'établir la réalité de ces manquements. S'il résulte de l'instruction que dans un nombre limité de bureaux de vote, les bulletins de quelques listes ont été mis à disposition des électeurs avec retard ou ont pu venir à manquer au cours de la journée, ces retards initiaux ou les délais de réapprovisionnement, pour regrettables qu'ils soient, ont été faibles et ne révèlent aucune manœuvre de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin.

40. En troisième lieu, il ne peut être sérieusement prétendu qu'en signalant, au moment de leur vote, des manquements à l'égard de certaines listes, des électeurs auraient été contraints de porter atteinte au secret du vote.

41. En quatrième lieu, il résulte de l'instruction que l'appel sur les réseaux sociaux encourageant les sympathisants d'un parti à participer aux opérations de dépouillement afin d'optimiser les résultats de l'élection était porté par un site parodique dans des conditions ne pouvant être regardées comme constituant une manœuvre ou ayant pu affecter la sincérité du scrutin.

42. Enfin, les griefs tirés de ce que plusieurs bureaux de vote n'auraient irrégulièrement recensé aucune voix pour les listes du Parti fédéraliste européen et du Parti animaliste et de ce que les bulletins de vote des personnes détenues n'auraient pas été acheminés dans des conditions en garantissant la sécurité ne sont pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

En ce qui concerne les griefs relatifs à la commission nationale de recensement général des votes :

43. En premier lieu, aux termes de l'article 22 de la loi du 7 juillet 1977 : *« Le recensement général des votes est effectué par une commission nationale qui proclame les résultats et les élus au plus tard le jeudi qui suit le jour du scrutin. / Cette commission comprend : Un conseiller d'Etat, président, un conseiller à la Cour de cassation et un conseiller maître à la Cour des comptes respectivement désignés par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation et par la chambre du conseil de la Cour des comptes ; / Deux magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire choisis par les trois membres mentionnés ci-dessus »*. Selon l'article 25 de la même loi, les contestations de l'élection des représentants au Parlement européen sont portées devant le Conseil d'Etat.

44. En vertu d'une règle générale de procédure applicable même sans texte, un membre d'une juridiction administrative ne peut pas participer au jugement d'un recours dirigé contre une décision administrative ou juridictionnelle dont il est l'auteur ou qui a été prise par une juridiction ou un organisme collégial dont il était membre et aux délibérations desquelles il a pris part. Il en résulte que la formation de jugement appelée à statuer sur une protestation dirigée contre l'élection de représentants au Parlement européen ne peut être composée de membres du Conseil d'Etat qui ont été membres de la commission nationale de recensement général des votes exprimés lors de cette élection. En outre, le fait que la commission nationale comprenne un conseiller d'Etat n'est pas, par lui-même, de nature à mettre en cause l'impartialité des membres de la formation de jugement du Conseil d'Etat, devant laquelle les procédures de récusation et de déport peuvent, le cas échéant, trouver à s'appliquer. Ainsi, le moyen tiré de ce que les articles 22 et 25 de la loi du 7 juillet 1977 porterait atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions garantis par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit en tout état de cause être écarté.

45. En second lieu, le moyen invoqué par Mme AS... et autres, tiré de ce qu'il existerait un différentiel injustifié de voix à la suite de l'intervention de la commission nationale de recensement général des votes, n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

46. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il y ait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne à titre préjudiciel ou d'adresser une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme, que les protestations de M. AM... L..., Mme AV..., M. W... P..., M. O... Y..., Mme D... AC..., Mme S... AS..., Mme AI... AF..., M. C... AG..., M. AB... N..., Mme G... AD..., M. AQ... Q..., M. AU... AK..., Mme J... H... et du parti animaliste, M. AN... AO..., M. T... AH... et de M. K... AP... doivent être rejetées, y compris les conclusions aux fins d'injonction et celles présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement de M. et Mmes X...

Article 2 : Les protestations de M. L..., de Mme AR..., de M. P..., de M. Y..., de Mme AC..., de Mme AS... et autres, de Mme H... et du Parti animaliste, de M. AO..., de M. AH... et de M. AP... sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. AM... L..., Mme AV..., M. I... X..., premier dénommé, M. W... P..., M. O... Y..., Mme D... AC..., Mme S... AS..., première dénommée, Mme J... H..., première dénommée, M. AN... AO..., M. T... AH..., M. K... AP... et au ministre de l'intérieur.

Copie en sera adressée à Mme AJ... Z..., à M. T... V..., à M. AA... E..., à M. AT... U..., à M. A... R... et à M. O... AL....