

N^os 453475 et 453507

**Elections consulaires pour la
4^{ème} circonscription du Canada**

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

**Séance du 13 mai 2022
Décision du 24 juin 2022**

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Dans la compétition électorale, le fait de se prévaloir d'un lien avec une formation politique, une personnalité politique ou même plus largement une personnalité publique est un atout important, car il permet de se différencier et d'attirer les électeurs éprouvant de la sympathie pour l'objet de cette affiliation. Votre jurisprudence qualifie de longue date de manœuvre le fait de se prévaloir indûment d'un tel lien, mais la limite de ce qui peut être accepté n'est pas toujours aisée à tracer. C'est sur cette limite que vous aurez à statuer aujourd'hui, dans le contexte particulier des élections des représentants des Français de l'étranger

Lors de ces élections dites consulaires qui ont eu lieu le 30 mai 2021 dans la 4^e circonscription du Canada (Montréal, Moncton et Halifax), sept sièges de conseiller des Français de l'étranger (CFE) et quatre sièges de délégué consulaire étaient à pourvoir. Pas moins de quatorze listes étaient en présence mais seules cinq ont obtenu des sièges, la dernière d'entre elles, « La droite unie, alliée au centre », ayant obtenu 737 voix sur 8 644 suffrages exprimés. Des protestations ont été formées par M. X..., tête de la liste « Alliance solidaire des Français de l'étranger », arrivée en 6^e position avec 651 voix, et par deux candidats de la liste « En marche pour les Françaises et les Français de l'est du Canada », MM. P... et G-B..., liste arrivée en 8^e position avec 429 voix. Les deux protestations se recoupent en bonne partie et nous les examinerons conjointement. Au préalable, nous rappellerons rapidement le régime juridique des élections consulaires, puisque c'est la première fois dans le cadre de ce renouvellement général qu'une affaire est portée en chambres réunies.

1. Cadre juridique des élections consulaires

En vertu de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, les conseillers des Français de l'étranger (CFE)¹ siègent au sein des conseils

¹ Qui étaient dénommés conseillers consulaires jusqu'à ce que la loi n^o 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative

consulaires constitués auprès de chaque ambassade et de chaque poste consulaire. Ces conseils, présidés par l'ambassadeur ou le chef de poste consulaire, sont consultés sur toute question intéressant les Français établis dans la circonscription, notamment en matière sociale, d'emploi, d'enseignement français et de sécurité. Les conseillers consulaires sont élus pour six ans au suffrage universel direct (article 14) par les Français établis hors de France inscrits sur les listes électorales consulaires et désignent à leur tour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Sont éligibles les électeurs inscrits sur l'une des listes électorales consulaires de la circonscription électorale dans laquelle ils se présentent (article 16). La liste des circonscriptions électorales est définie par un tableau annexé à la loi du 22 juillet 2013 et le nombre de sièges à pourvoir dans chaque circonscription est déterminé en fonction de leur proportion dans le nombre total des inscrits au registre des Français établis hors de France (article 25). Dans les circonscriptions électorales où un unique siège est à pourvoir, l'élection a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour, alors que dans les circonscriptions où plus d'un siège est à pourvoir, elle a lieu au scrutin de liste à un tour avec vote bloqué (article 26). Le vote a lieu à l'urne dans les bureaux ouverts par les ambassades et postes consulaires ou par correspondance électronique (article 22).

Les élections des Français de l'étranger servent aussi à la désignation des délégués consulaires. Ces délégués sont élus en même temps que les CFE et servent à compléter le corps électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France (article 40).

Une loi du 22 juin 2020² ayant prorogé d'un an le mandat des CFE, leur renouvellement général a eu lieu les 29 et 30 mai 2021. Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort des protestations dirigées contre ces élections (article L. 311-3-9° du CJA).

2. Nous examinerons directement les griefs tirés des allégations mensongères de soutien et des manœuvres dans la présentation politique des listes

2.1. Votre jurisprudence en la matière est marquée par une certaine sévérité. Vous avez ainsi annulé une élection au motif de l'apposition de la mention « Front national » sur les bulletins de vote et affiche alors que le soutien de ce parti avait été accordé à un autre candidat (CE, 22 mai 2012, *Elections du 14^e canton de Nice*, n° 353310, Tab.), de l'allégation dans la profession de foi du soutien des écologistes alors que leur candidat n'avait donné aucune consigne de vote pour le second tour (CE, 21 mai 1986, *Elections cantonales de la Ciotat*, n° 70318, Tab.), ou encore de l'apposition sur les affiches et bulletins de vote de la mention « UMP-UDI-MoDem » alors que l'investiture de ces partis avait été accordée à une autre liste (CE, 11 mai 2015, *Elections municipales de Clichy*, n° 386018, Tab.). Ces présentations sont qualifiées de « manœuvre », alors même que les documents ne comporteraient aucune indication erronée ou mensongère, dès lors qu'elles sont de nature à induire la confusion dans l'esprit des électeurs sur le candidat ou la liste représentant telle ou

à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ne change leur appellation.

² Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires..

telle famille politique (décisions précitées *Elections du 14^e canton de Nice* et *Elections municipales de Clichy*). Vous tenez compte cependant de l'écart de voix pour apprécier l'incidence de la manœuvre sur la sincérité du scrutin (cf. par exemple *Elections cantonales de la Ciotat*, CE, 3 décembre 2014, *Elections municipales du Pin*, n° 383240, Inéd., annulant l'élection « *compte tenu de l'écart de voix* » ; *a contrario*, CE, 1^{er} juin 2016, *Elections régionales de PACA*, n° 395363, Inéd., jugeant que la revendication à tort du soutien du « Mouvement pour la France » n'avait pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin « *compte tenu notamment de l'écart de voix* »).

La jurisprudence du Conseil constitutionnel est dans le même sens, le Conseil jugeant que « *s'il appartient au juge de l'élection de vérifier si des manœuvres ont été susceptibles de tromper les électeurs sur la réalité de l'investiture des candidats par les partis politiques, il ne lui appartient pas de vérifier la régularité de cette investiture au regard des statuts et des règles de fonctionnement des partis politiques* » (décision n° 2017-5085/5117 AN du 1^{er} décembre 2017, *Charente-Maritime (5^e circ.)*). Le Conseil constitutionnel tient compte de l'écart de voix et de l'ampleur du débat public sur la question de l'investiture (même décision). Il a tout récemment annulé une élection législative partielle en raison de la revendication mensongère d'un soutien du parti LREM, qui n'avait été démenti que tardivement par cette formation politique (décision n° 2021-5726/5728 AN du 28 janvier 2022, *Paris (15^{ème} circ.)*).

Sans se dissocier formellement de la jurisprudence électorale générale, des décisions récentes relatives aux élections consulaires semblent témoigner d'une mansuétude un peu plus grande. Lors des élections précédentes dans la même circonscription, vous aviez écarté l'existence de manœuvres au motif que l'intitulé des listes « La droite unie : soutien à Alain Juppé, François Fillon, J.-P. Raffarin, à Nicolas Sarkozy et à l'UMP » et « Pour le rassemblement de la gauche française au Canada : soutien à M. Valls, L. Fabius et C. Duflot » affichait un soutien à l'UMP ou à des personnalités politiques mais ne revendiquait pas l'investiture de partis politiques (CE, 17 février 2015, *Election des conseillers et délégués consulaires 4^{ème} circonscription du Canada (Montréal)*, n° 381298, Tab. sur un autre point). Vous aviez aussi jugé que le fait pour cette seconde liste d'avoir fait figurer sur sa circulaire et ses bulletins de vote l'emblème du Parti socialiste n'avait pas altéré la sincérité du scrutin, la liste ayant reçu le soutien de ce parti ayant eu la possibilité de le démentir. Dans une autre décision du même jour des chambres réunies, vous avez relevé la même distinction entre la revendication d'un « soutien de l'UMP » et d'un « soutien à l'UMP », mais jugé néanmoins que la présentation de la liste était « *tendancieuse à l'excès* » et constitutive d'une manœuvre, en raison d'un intitulé mensonger (« avec François Fillon, vice-président de l'UMP », alors que la tête de liste ne pouvait ignorer que M. Fillon n'avait pas cette fonction) et de l'omission de la tête de liste d'indiquer qu'il avait été suspendu de ce parti depuis 2012 (CE, 17 février 2015, *Elections des conseillers consulaires et des délégués consulaires (circonscription de Bruxelles)*, n° 380893, Inéd.). Enfin, une décision récente de la 3^e chambre jugeant-seule relève pour écarter un grief qu'une liste a axé sa propagande électorale sur le soutien qu'elle apportait à la majorité présidentielle sans pour autant faire état d'une investiture de cette dernière (CE, 30 décembre 2021, *Elections des CFE et des délégués consulaires de Tunisie-Libye*, n° 453397, Inéd.).

2.2. Revenons au présent litige, pour lequel nous examinerons chacune des trois listes critiquées.

S'agissant de la liste « L'Union de la gauche pour 2022 » conduite par Mme M..., ciblée uniquement par la protestation de M. X..., nous ne croyons pas discerner de manœuvre. La circulaire de cette liste comportait certes sur sa première page les slogan « Taubira pour 2022 » et « Tou.te.s uni.e.s pour élire la toute 1^{re} femme présidente de la République française », avec une photo de grande taille de Mme M... en compagnie de Mme Taubira. Toutefois le contenu de la circulaire fait ressortir avec clarté que cette présentation s'inscrit dans une démarche de soutien à la candidature de Mme Taubira aux élections présidentielles de 2022, Mme M... se présentant comme signataire du collectif « #TaubiraPour2022 ». Rien n'interdit à des candidats à une élection locale, ou à une élection des Français de l'étranger comme en l'espèce, de donner à leur vote la portée d'un soutien à une démarche politique nationale et la présentation des documents de campagne n'induisait pas de confusion dans l'esprit de l'électeur. Le fait que la circulaire comporte également une photo de la tête de liste avec l'ancien président de la République François Hollande, accompagnée d'un mot de soutien de celui-ci dont il n'est pas soutenu qu'il serait un faux, ainsi qu'avec l'ancienne ministre Mme Vallaud-Belkacem ne soulève pas non plus de difficulté : vous jugez que « *ni les dispositions de l'article R. 30 du code électoral ni aucune autre disposition législative ou réglementaire applicable aux élections consulaires n'interdisent de faire figurer sur les bulletins de vote des photographies des candidats aux côtés de personnalités politiques non candidates à l'élection* » (CE, 28 décembre 1992, Giraud, n° 135981, Tab. sur un autre point ; décision précitée *Election des conseillers et délégués consulaires 4ème circonscription du Canada*).

3.3. La liste « Ensemble avec le Président de la République et le Premier ministre », conduite par M. Gonin, est ciblée par les deux protestations. Cette liste est arrivée en 4^e position avec 983 voix, obtenant ainsi un siège de conseiller des Français de l'étranger et un siège de délégué consulaire.

Il est constant que cette liste n'était pas investie par le parti LREM et n'avait reçu de soutien ni du Président de la République ni du Premier ministre, le directeur adjoint du cabinet du Président de la République ayant d'ailleurs écrit le 18 mai 2021 à la tête de liste pour lui demander de retirer le matériel électoral, ce qui n'a pas été fait. La liste investie par le parti LREM, dénommée « En marche pour les Françaises et les Français de l'est du Canada », est celle conduite par MM. P... et G-B..., qui n'a obtenu que 429 voix. La liste de M. Gonin a pourtant multiplié les signes d'affiliation à la majorité présidentielle : photo du Président de la République occupant la quasi-totalité de la première page de la circulaire, la photo de la tête de liste occupant un petit coin en bas à droite ; logo reproduisant une photo stylisée de l'Elysée qui serait celle utilisée par la boutique en ligne de l'Elysée, accompagné de la mention « investiture officielle du comité de soutien des Français du Canada au Président de la République » ; revendication de cette investiture en 2^e page de la circulaire ; mentions identiques sur le bulletin de vote.

M. Gonin se défend principalement en arguant du fait qu'il s'était présenté comme « en soutien au Président de la République et au Premier ministre » et n'avait pas prétendu être soutenu par eux, se prévalant ainsi du courant jurisprudentiel que nous avons mentionné.

Même en admettant le principe de la distinction entre « soutien du » et « soutien à » esquissée par ces trois précédents, nous pensons que le cas de la liste de M. Gonin présente les caractères d'une « *présentation tendancieuse à l'excès* », pour reprendre les termes de la décision sur la circonscription belge. Une chose est d'inscrire la présentation d'une liste dans une démarche de soutien à une personnalité ou à une formation politique nationale, une autre est de multiplier de manière ostentatoire les signes d'appartenance à cette formation. En outre, M. Gonin ne contredit pas utilement MM. P... et G-B... lorsque ceux-ci affirment que le « comité de soutien des Français du Canada au Président de la République » n'a aucune réalité et n'a été constitué par M. Gonin que dans le but de donner une apparence d'investiture de sa liste par une entité rattachée à la majorité présidentielle.

Nous irons cependant plus loin car il nous semble que le principe même de cette distinction est contestable. C'est faire grand cas de la vigilance de l'électeur que de penser qu'il sera en mesure d'apprécier toute la portée de la différence entre un « soutien du » et un « soutien à ». En réalité, la revendication du « soutien à » crée dans son esprit l'idée d'un lien avec la formation ou la personnalité politique, *a fortiori* s'il s'accompagne de visuels ou de photographies, dont on sait bien que l'impact est plus immédiat que le détail d'un texte qui n'est pas toujours lu. Il ne faut donc pas s'arrêter à cette différence sémantique de présentation et se demander seulement si la présentation a induit une confusion dans l'esprit de l'électeur. Tel n'est pas le cas, bien sûr, de revendications qui se situent uniquement sur le plan des idées, telles que la défense de l'écologie ou des valeurs républicaines, qui n'appartiennent à personne. En revanche, si une liste se revendique d'un lien quel qu'il soit avec une formation ou une personnalité politique, ce lien doit être réel. S'agissant de la liste de Mme M..., le doute est permis car aucun élément au dossier ne suggère qu'elle ne s'inscrivait pas réellement dans une démarche de soutien à la candidature de Mme Taubira aux présidentielles, alors que tout indique que la liste de M. Gonin n'avait aucun lien avéré avec la majorité présidentielle.

Faudrait-il admettre qu'il y ait une jurisprudence propre aux élections consulaires, qui se traduirait par une plus grande indulgence ? Cela ne nous semblerait guère défendable. Sous réserve des règles spécifiques à chaque élection, il existe une unité de la jurisprudence électorale, en particulier sur des notions générales telles que celles de manœuvre ou de confusion dans l'esprit de l'électeur. Les enjeux des élections consulaires sont sans doute moindres que ceux d'autres élections, les représentants élus n'ayant qu'un rôle consultatif ou de participation à la désignation des sénateurs, mais ce n'est pas une raison pour être moins exigeant quant à la sincérité du scrutin. On peut même se demander si la présente affaire n'illustre pas les effets néfastes d'une approche trop compréhensive, les candidats de la 4^e circonscription du Canada ayant pu être enhardis par le précédent de 2015 et estimer qu'à l'abri de la mention protectrice du « soutien à », toutes les marques d'affiliation étaient autorisées. La manière dont la liste de M. Gonin s'est présentée aux électeurs n'est donc pas acceptable.

M. Gonin soutient cependant que la liste LREM avait tout loisir d'informer les électeurs sur le fait qu'elle était la seule officiellement investie, ce qu'elle a d'ailleurs fait dans certains courriels même si elle n'a pas critiqué explicitement la liste « Ensemble avec le Président de la République et le Premier ministre ». Votre jurisprudence tient compte de ces possibilités de réplique, permettant de dissiper la confusion dans l'esprit de l'électeur (cf. les deux décisions

précitées du 17 février 2015, celle relative aux élections consulaires de Bruxelles rejetant la protestation pour ce motif alors même qu'elle avait reconnu l'existence d'une manœuvre). Le ministre des affaires étrangères développe également des observations en ce sens, en faisant valoir que les candidats ont accès à la liste électorale contenant les coordonnées électroniques des électeurs en vertu de l'article L. 330-4 du code électoral. Nous avouons conserver un certain scepticisme sur l'efficacité de tels remèdes, compte tenu du caractère limite des campagnes électorales à l'étranger ; la liste de M. Gonin a d'ailleurs largement devancé la liste LREM officielle alors qu'elle ne justifie d'aucune action de campagne, ce qui suggère que l'efficacité d'une photo pleine page du Président de la République est importante sur l'électorat concerné. Cependant, votre jurisprudence et celles du Conseil constitutionnel étant engagées en ce sens, nous vous proposons d'écarter également ce grief.

3.4. Nous ne voyons pas en revanche ce qui vous permettrait d'écarter celui relatif à l'allégation mensongère du soutien de M. Nicolas Hulot et de sa fondation par la liste « Ecologie, urgence climatique et environnement » conduite par Mme Beaudet. Celle-ci est arrivée en troisième position avec 1 066 voix et a obtenu un siège de conseiller des Français de l'étranger et un siège de délégué consulaire. Le grief est soulevé par les deux protestations, de manière néanmoins tardive s'agissant de MM. P... et G-B... puisqu'il est évoqué pour la première fois dans leur mémoire en réplique.

La liste en cause a multiplié les marques de ce soutien : première page de la circulaire comportant la mention « soutien à la FNH » avec le logo de celle-ci, un mot de remerciement signé par Nicolas Hulot, la photo de celui-ci occupant un quart de la page alors qu'il n'y avait pas de photo de la candidate sur cette page ; présentation similaire des affiches électorales. Ces allégations, qui ont eu lieu selon des formes similaires dans d'autres circonscriptions électorales, notamment au Canada, ont suscité une réaction virulente de l'intéressé et de sa fondation : au sujet de la circonscription voisine n° 3 du Canada, celle de la ville de Québec, l'avocat de M. Hulot et de la fondation a écrit à l'ambassadeur, au consul général, au ministère et à la tête de liste le 27 mai 2021 pour leur demander de mettre fin à cette utilisation de l'image de ses clients ; dans la circonscription en litige, la lettre n'a été adressée à la tête de liste que le 7 juin 2021, postérieurement à l'élection ; de nombreux articles de presse à ce sujet ont été publiés les 12 et 13 juillet 2021, dans lesquels M. Hulot fait part de son indignation.

Là encore, vous êtes face à une « *présentation tendancieuse à l'excès* ». Elle est ici aggravée par son caractère mensonger : le mot de remerciement de M. Hulot, figurant en exergue de la circulaire, est en réalité extrait d'un courrier de celui-ci à Mme Beaudet en date du 30 août 2019, en dehors de tout contexte électoral. Mme Beaudet ne pouvait ignorer qu'en reprenant ces termes dans un document de propagande électorale, sans l'autorisation de l'intéressé, elle leur donnait une portée dont ils étaient dépourvus.

Tout laisse penser que cette revendication d'un soutien de celui qui était alors la personnalité préférée des Français, son retrait de la vie publique à la suite de sa mise en cause par plusieurs femmes pour des faits d'agression sexuelle n'ayant eu lieu qu'en novembre 2021, a eu un impact important. Vous avez récemment annulé une élection en raison de l'apposition sur un programme du logo de plusieurs associations, qui « *était de nature à faire accroire que la liste bénéficiait* » de leur soutien (CE, 12 avril 2021, *Elections municipales de*

Notre-Dame-de-Bondeville, n° 445515, Tab.). Comme l'ont relevé le rapporteur public Stéphane Hoyneck ainsi que François Séners dans un commentaire (BJCL n° 5/2021, p. 377), dans un contexte de défiance vis-à-vis des partis politiques, la revendication du soutien de personnalités ou de mouvements de la société civile peut avoir une incidence significative et elle doit donc être contrôlée avec d'autant plus de vigilance.

En l'espèce, les démentis sur le caractère fallacieux de cette allégation de soutien ont été tardifs et limités : on compte seulement avant le jour du scrutin un article du journal en ligne « L'Outarde libérée. Le webmagazine de l'actualité France-Québec », publié le 27 mai 2021 alors que le vote par correspondance électronique était déjà ouvert, intitulé « La FNH met en demeure plusieurs listes au Canada ». La configuration est similaire à celle de l'élection partielle censurée en début d'année par le Conseil constitutionnel en raison du caractère trop tardif du démenti.

3. Si vous nous suivez, il vous reste à apprécier l'incidence du grief retenu sur les résultats du scrutin

Comme le soutient M. X..., l'écart de voix est ici très faible, le dernier des 7 sièges de CFE ayant été attribué à la plus forte moyenne au 3^e candidat de la liste « Rassemblement citoyen social, écologiste et solidaire » qui avait obtenu une moyenne de 676 voix, alors que la liste de M. X... avait une moyenne de 651 voix, soit 25 voix d'écart sur 8 644 suffrages exprimés, ce qui correspond à 0,29 % de ces suffrages. Au regard d'un tel écart, la manœuvre de la liste de Mme Beudet a altéré la sincérité du scrutin. Ceci entraîne l'annulation totale du scrutin (cf. par exemple CE, 10 décembre 2014, *Election des CAFE pour la circonscription des Etats-Unis d'Amérique*, n° 382743, Tab. sur un autre point).

PCMNC :

- à l'annulation des opérations électorales ;
- au rejet des conclusions présentées par les parties au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.