

N° 488378

Association Rassemblement National

2^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 29 février 2024

Décision du 11 mars 2024

CONCLUSIONS

Mme Dorothee PRADINES, Rapporteure publique

1. La circulaire du 16 août 2023, émanant du ministre de l'intérieur et des outre-mer, détermine les nuances politiques à attribuer aux candidats ou aux listes de candidats aux élections sénatoriales du 24 septembre 2023 par référence à une grille d'une vingtaine de nuances (très exactement 21 pour les candidats et 22 pour les listes), ainsi que les critères d'attribution des nuances à chaque candidat ou liste de candidats. Les nuances sont regroupées en six blocs de clivage destinés à agréger les résultats des différentes nuances, dénommés « extrême gauche », « gauche », « autres », « centre », « droite », « extrême droite ».

Cette circulaire a fait l'objet d'un recours en excès de pouvoir de l'association Rassemblement national, qui en demande l'annulation en tant qu'elle prescrit le rattachement de la nuance politique « Rassemblement National » au bloc de clivage « extrême droite ». Elle a assorti son recours d'une

demande de suspension en référé de l'exécution de cette circulaire. Cette demande a été rejetée par une ordonnance du 21 septembre 2023 du juge des référés du Conseil d'État, pour défaut de moyen de nature à faire naître un doute sérieux quant à la légalité de la circulaire.

2. Il faut dire que plusieurs des moyens soulevés reprenaient des critiques que vous avez déjà écartées dans de précédents contentieux relatifs à la « grille des nuances politiques » établie par le ministre de l'intérieur pour l'enregistrement des résultats d'une élection, selon un usage qui remonterait à la III^e République – voyez notamment vos décisions du 7 décembre 2018, *Front des patriotes républicains*, n° 418821, B, et du 8 juillet 2020, *Mme L... et autres*, n°s 437673 et autres, inédite, aux conclusions de Sophie Roussel¹. Vous avez jugé que cette nuance « permet aux pouvoirs publics et aux citoyens de disposer des résultats électoraux faisant apparaître les tendances politiques locales et nationales et de suivre ces tendances dans le temps »². Cette grille des nuances politiques est ainsi utilisée pour la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Application élections » et « Répertoire national des élus », encadrés par le décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014³.

¹ Celle-ci expliquait, à cette occasion, que « [la] nuance politique est attribuée par l'administration à chaque candidat à une élection et, le cas échéant, à chaque liste, au moment de l'enregistrement de la candidature en préfecture ou sous-préfecture. Elle est à distinguer de l'étiquette politique, librement déclarée par le candidat ou la liste. La nuance politique attribuée soit correspond au nom d'un parti, dès lors que son audience et sa représentativité au niveau national sont suffisamment importantes (par exemple, Parti communiste, France insoumise, Parti socialiste, Le Républicains, La République en Marche, Rassemblement national), soit décrit simplement une sensibilité politique (par exemple extrême gauche, divers gauche, divers, écologiste, régionaliste, divers droite, extrême droite). Chaque nuance est en outre rattachée dans la grille à l'une des six principales familles politiques, autrement dénommées « bloc de clivage » : extrême gauche, gauche, divers, centre, droite et extrême droite. »

² JRCE, 10 mars 2020, *Association RN*, n° 439273, point 3

3.1. Vous pourrez d'abord écarter, sans vous y attarder, l'étrange fin de non-recevoir opposée au mémoire en défense produit par le ministère au motif que son signataire ne justifierait pas de la délégation de signature l'habilitant à signer les mémoires au nom du ministre. Or, d'une part, l'article R. 431-9 du CJA, invoqué par l'association requérante, n'est applicable que devant les tribunaux administratifs, de sorte que le moyen est inopérant⁴. D'autre part, à supposer la critique fondée, vous pourriez ne pas tenir compte du mémoire en défense produit car une affaire peut tout à fait se trouver en état d'être jugée en l'absence de production d'une défense, de sorte que le moyen rate sa cible : il ne vous empêchera pas de vous prononcer sur la requête – et d'autant moins que les

³ Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 9 décembre 2014 relatif à la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel dénommés « Application élection » et « Répertoire national des élus » : « Dans les services du ministère de l'intérieur (secrétariat général) et ceux des représentants de l'Etat dans les départements de métropole et d'outre-mer, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, sont mis en œuvre deux traitements automatisés de données à caractère personnel concernant les candidats aux élections au suffrage universel et les mandats électoraux et fonctions électives que ces élections ont vocation à pourvoir. / Le premier traitement, appelé « Application élection », comprend les données relatives aux candidatures enregistrées ainsi que les résultats obtenus par les candidats. / Le second traitement, appelé « Répertoire national des élus », comprend les données relatives aux candidats proclamés élus ». En vertu de l'article 2 de ce décret, l'Application élection et le Répertoire national des élus enregistrent les données relatives aux candidats aux scrutins organisés pour l'élection des sénateurs. Aux termes de l'article 3 de ce décret : « Conformément aux dispositions du IV de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978 susvisée, pour mettre en œuvre les traitements automatisés mentionnés à l'article 1er, le ministre de l'intérieur et les représentants de l'Etat mentionnés au même article 1er peuvent collecter, conserver et traiter sur supports informatiques ou électroniques des données faisant apparaître les appartenances politiques : / 1° Des candidats à l'un des scrutins mentionnés au I de l'article 2 et des listes ou binômes de candidats sur lesquels ils ont figuré ; / 2° Des personnes détentrices de l'un des mandats ou de l'une des fonctions énumérés au II de l'article 2 ». Aux termes de l'article 4 de ce décret : « Les traitements automatisés mentionnés à l'article 1er ont pour finalités : / 1° Le suivi des candidatures enregistrées et des mandats et fonctions exercés par les élus en vue de l'information du Parlement, du Gouvernement, des représentants de l'Etat mentionnés à l'article 1er et des citoyens ; / 2° La centralisation des résultats de chaque tour de scrutin, leur conservation et leur diffusion sous forme électronique (...) ». Aux termes de l'article 5 de ce décret : « I. - Les données à caractère personnel et informations enregistrées portant sur les personnes mentionnées à l'article 2 sont les suivantes : / (...) / 6° Nuance politique attribuée au candidat par l'administration ; / 7° Nuance politique attribuée à la liste ou au binôme de candidats par l'administration ; (...) ».

⁴ Devant vous, c'est l'article R. 432-4 qui s'applique.

questions soulevées ont été largement éclairées par de précédents contentieux, comme nous l'avons déjà évoqué.

3.2. Au titre de la légalité externe, vous pourrez constater que, contrairement à ce que soutient la requérante, la circulaire comporte bien les mentions prescrites par l'article L. 212-1 du code des relations entre le public et l'administration, à savoir la qualité du signataire – l'encart figurant en tête de circulaire indique qu'elle émane du ministre de l'intérieur et de l'outre-mer – ainsi que ses nom, prénom et signature, qui figurent à la dernière page de la circulaire jointe à son recours par la requérante. Le moyen manque donc en fait.

3.3. La compétence du ministre est ensuite contestée, notamment en ce qu'elle est fondée sur les dispositions illégales des 6° et 7° de l'article 5 du décret n° 2014-1479 du 9 décembre 2014.

Toutefois, vos précédentes décisions ont déjà clarifié le fondement de la compétence ministérielle : il s'agit d'une compétence de type *J...*⁵, c'est-à-dire au titre du pouvoir d'organisation des services placés sous l'autorité du ministre pour la préparation et le déroulement des opérations électorales et en vue de la mise en œuvre de deux traitements automatisés de données à caractère personnel autorisés par les dispositions. Le fondement de la compétence ministérielle ne saurait, en revanche, se trouver dans le décret du 9 décembre 2014. Ainsi que l'expliquait Sophie Roussel dans l'affaire de 2020, « Si l'article 5 du décret du 9 décembre 2014 prévoit que figure, parmi les données consignées, la nuance politique attribuée par l'administration au candidat et à la liste, nous

⁵ CE, Section, 7 février 1936, *J...*, n° 43321, p. 172.

n'interprétons pas ces dispositions comme une « habilitation », en vue de la mise en œuvre des deux traitements de données, donnée au ministre de l'intérieur d'établir la « grille des nuances ». Nous ne voyons pas en effet comment l'acte réglementaire définissant les caractéristiques essentielles d'un traitement de données à caractère personnel – son objet, sa finalité, les modalités du droit d'accès et de rectification, la durée de conservation etc. – pourrait implicitement, via la disposition qui dresse la liste des données contenues dans ce traitement, donner un quelconque titre à la personne responsable de ce traitement pour intervenir sur la donnée elle-même. »

Il en résulte que le ministre était compétent, et que l'exception d'illégalité soulevée est inopérante au regard des critères de votre jurisprudence *Okosun* selon laquelle l'illégalité d'un acte administratif ne peut être utilement invoquée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure que si cette dernière décision a été prise pour l'application du premier acte ou s'il en constitue la base légale.

3.4. Vient enfin le cœur de la contestation. La requérante soutient que la classification retenue, d'abord, méconnaît le principe d'égalité en opérant une différence de traitement injustifiée avec des mouvements politiques classés dans un bloc de clivage « Gauche » ; ensuite, elle serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la classification retenue pour le Rassemblement National dans le bloc « Extrême droite » ; enfin, elle porterait atteinte à la sincérité du scrutin.

Dès 2003, par une décision *Parti des travailleurs et M. G...*, aux tables sur ce point⁶, vous avez jugé que la grille des nuances politiques, qui n'attribue pas des nuances à des candidats mais se borne à fixer la liste des nuances susceptibles de leur être attribuées, a uniquement pour objet de faciliter l'agrégation des résultats des élections en vue de l'information des pouvoirs publics et des citoyens. Pour cette raison, vous exercez sur cette grille un contrôle restreint.

S'agissant tout d'abord du principe d'égalité, ce n'est pas parce que le Parti communiste français et La France insoumise sont classés à gauche que le classement du Rassemblement national à l'extrême droite serait illégal, les formations en cause étant différentes. En tout état de cause, il peut être soutenu, comme le fait le ministre, que la différence de traitement repose sur une différence de situation, à savoir l'existence de l'accord politique entre différents partis au sein de la « Nouvelle union populaire, écologique et sociale » (NUPES), de nature à justifier que ces partis soient classés par la grille dans le même bloc de clivage, sans qu'il y ait d'erreur manifeste d'appréciation à avoir retenu le bloc « Gauche » plutôt que le bloc « Extrême gauche », et sans qu'ait d'incidence la relecture *a posteriori* de ce classement au regard des résultats obtenus par les partis composant la NUPES.

Ensuite, reconnaître une erreur manifeste d'appréciation signifierait, concrètement, imposer au ministre de classer le Rassemblement national dans le bloc de clivage « droite » plutôt qu' « extrême droite », ce qui paraît contredire

⁶ CE, 2 avril 2003, *Parti des travailleurs et M. G...*, n° 246993, aux tables

l'objectif de la circulaire, dont la vocation est de rendre compte aux citoyens des résultats et des tendances électorales en plaçant non pas les partis sur un spectre idéologique mais en les classant les uns par rapport aux autres. En outre, ainsi que le soutient le ministre, il existe de raisons objectives de maintenir le Rassemblement national dans ce bloc, tenant notamment à la constance de ses prises de positions, y compris de la part des candidats aux sénatoriales, notamment sur l'immigration et la préférence nationale, et aux liens idéologiques et aux relations qui l'unissent avec des mouvements d'extrême droite dans d'autres pays européens et au Parlement européen.

Enfin, s'agissant de la méconnaissance de la sincérité du scrutin, vous pourrez, comme en 2020, répondre à la requérante qu'elle ne saurait être affectée par l'attribution d'une nuance politique différente de l'étiquette politique.

3.4. Il est soutenu en dernier lieu que la circulaire attaquée serait entachée de détournement de pouvoir en raison de la partialité du ministre. Le moyen, à peine argumenté, ne peut toutefois prospérer. Il repose de façon diffuse sur le caractère « infamant » de la qualification d'extrême droite, mais cette circonstance ne suffit pas à caractériser un détournement de pouvoir.

PMNC au rejet de la requête.