



Commentaire

Décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019

Mme Fairouz H. et autres

(Seuil de représentativité applicable aux élections européennes)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 1^{er} août 2019 par le Conseil d'État (décision n^{os} 431482, 431501 et 431564 du 31 juillet 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par Mme Fairouz H. et autres¹ relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Dans sa décision n° 2019-811 QPC du 25 octobre 2019, le Conseil a déclaré conformes à la Constitution les mots « *ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés* » figurant à la première phrase du deuxième alinéa de cet article 3, dans cette rédaction.

I. – Les dispositions contestées

A. – Présentation des dispositions

1. – L'élection des représentants au Parlement européen

* Les premières élections des représentants au Parlement européen ont eu lieu en 1979. Le mode de scrutin retenu, fixé à l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 précitée, est la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne², sans panachage ni vote préférentiel. Cet article 3 instaure à son troisième alinéa, un seuil de 5 % des suffrages exprimés pour que les listes puissent accéder à la répartition des sièges.

L'exposé des motifs du projet de loi indique qu'il s'agit d'éviter une multiplication des listes n'offrant pas une représentativité suffisante.

¹ Soit neuf personnes physiques et le parti animaliste.

² Mode de scrutin consistant à attribuer une première série de sièges en calculant un « quotient électoral », résultant de la division du nombre total de suffrages exprimés par le nombre de sièges à pourvoir, puis à attribuer les sièges restants en attribuant fictivement chaque siège non pourvu à chaque liste successivement et à faire la moyenne des voix ainsi obtenues par chaque liste, le siège étant effectivement attribué à celle qui, à la suite de ce calcul, obtient la plus forte moyenne.

L'instauration de ce seuil a été discutée par le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, Georges Donnez, qui relevait qu'elle « *conduira à exclure de la répartition une liste ayant recueilli 1 150 000 voix et pouvant prétendre de ce fait à l'attribution de trois sièges. Doit-on vraiment considérer comme insuffisamment représentatif un mouvement politique qui rallie les suffrages de plus d'un million de citoyens ?* »³. Ce seuil a cependant été maintenu. M. André Fanton relevait notamment : « *L'objectif est simplement de favoriser le regroupement de ceux et celles qui ont des opinions à peu près communes. Or les auteurs de l'amendement prétendent qu'en obtenant 5 p. 100 des suffrages exprimés on recueille un nombre considérable de voix. Si tel est le cas, que ne s'unit-on avant l'élection ; la répartition se fera ensuite* »⁴.

Les modifications ultérieures du texte n'ont remis en cause ni le principe du seuil ni son pourcentage.

* La loi n° 94-104 du 5 février 1994 a permis aux ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne résidant en France de se présenter et de voter aux élections européennes⁵.

* L'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 a été modifié par la 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. Tout en maintenant le seuil de représentativité de 5 % (désormais prévu au deuxième alinéa), le législateur a remplacé la circonscription nationale unique par huit circonscriptions interrégionales⁶, destinées à favoriser le rapprochement entre les citoyens et les élus au Parlement européen et à augmenter la participation électorale.

* Considérant que ces objectifs n'avaient pas été atteints, la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est revenue à la circonscription unique, en maintenant le seuil de 5 % pour accéder à la répartition des sièges.

L'étude d'impact du projet de loi indiquait que le retour à une circonscription unique améliorerait la représentativité des députés européens : « *La multiplication des circonscriptions a [...] conduit à favoriser les plus grands partis, qui*

³ Rapport n° 2999 (Assemblée nationale – V^{ème} législature), fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juin 1977.

⁴ Compte rendu des débats, 2^{ème} séance du 21 juin 1977.

⁵ Article 2-1 de la loi du 7 juillet 1977, résultant de la loi n° 94-104 du 5 février 1994 relative à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen, mettant en œuvre le traité de Maastricht de 1992 et la directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants.

⁶ Nord-Ouest, Ouest, Est, Sud-Ouest, Sud-Est, Massif central-Centre, Île de France, outre-mer.

disposent de moyens financiers et humains conséquents, au détriment des petites formations politiques, qui ne peuvent mobiliser autant de moyens et mener campagne dans l'ensemble des huit circonscriptions. Le risque est alors de voir ces formations plus modestes, mais exprimant la sensibilité d'une partie de l'opinion, se retrouver contraintes de renoncer à présenter des listes, et finalement être exclues de toute représentation. De fait, le découpage du territoire en huit circonscriptions a conduit à limiter les effets du scrutin proportionnel pour la répartition des sièges. Ces situations heurtent les dispositions de l'article 4 de la Constitution, aux termes duquel la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et sont contraires à la vocation même du Parlement européen, qui est de refléter le pluralisme des courants d'idée et d'opinion au sein des États-membres de l'Union européenne ».

Lors de la discussion parlementaire, la question du seuil de 5 % a été débattue mais le texte l'a finalement maintenu, principalement pour éviter le risque d'émiettement de la représentation. Le maintien du seuil a notamment été défendu par M. Alain Richard, rapporteur au Sénat : *« La création d'une circonscription électorale unique conforterait le caractère pluraliste des élections européennes en assurant une meilleure représentation aux listes de candidats recueillant moins de 10 % des suffrages exprimés. En effet, d'un point de vue mathématique, plus les circonscriptions électorales sont étendues, plus les effets du scrutin proportionnel sont importants. D'après les simulations réalisées par votre rapporteur sur la base des résultats des élections européennes de 2014, l'organisation du scrutin dans une circonscription unique (et non dans huit circonscriptions interrégionales) aurait permis aux partis et groupements politiques ayant recueilli entre 5 et 10 % des suffrages exprimés de remporter cinq sièges de député européen supplémentaires »⁷.*

* Promulguée quelques jours avant les élections qui se sont tenues les 25 et 26 mai 2019, 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 a précisé les conséquences du retrait annoncé du Royaume-Uni de l'Union européenne. Elle prévoit que la France disposera de cinq sièges supplémentaires par rapport à la législature 2014-2019 (soit 79 sièges au lieu de 74), attribués selon les mêmes modalités que les autres. Conformément à cette loi, 79 personnes ont donc été élues lors de l'élection de mai 2019, mais seules 74 siègent aujourd'hui au Parlement européen. Les cinq autres n'entreront en fonction que lorsque le retrait du Royaume-Uni sera effectif.

* Lors des élections européennes des 25 et 26 mai 2019, les 79 sièges revenant à la France ont été attribués à vingt-trois députés du Rassemblement national

⁷ Rapport n° 396 (Sénat – 2017-2018) fait au nom de la commission des lois, déposé le 4 avril 2018.

(23,31 % des suffrages exprimés), vingt-trois députés de la coalition La République en marche, Modem, Agir, Mouvement radical, social et libéral (22,41 %), treize députés d'Europe écologie les verts (13,47 %), huit députés Les Républicains (8,48 %), six députés La France insoumise (6,31 %) et six députés de la coalition Envie d'Europe écologique et sociale (6,19 %), soit six listes différentes – sur un total, record, de trente-quatre listes candidates⁸.

2. – Le cadre européen

a. – Les règles communes fixées par le droit de l'Union européenne

* Les règles régissant l'élection des députés européens sont, en grande partie, fixées par les législations de chacun des vingt-huit États membres de l'Union européenne. Les institutions européennes ne sont en effet jamais parvenues à définir la « *procédure uniforme* » d'élection, que le traité de Rome de 1957 fixait comme une perspective (nécessitant un vote du Conseil à l'unanimité et un avis conforme du Parlement à la majorité de ses membres). L'article 7 de l'Acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct du 20 septembre 1976 (« Acte électoral ») prévoyait certes l'élaboration par le Parlement européen d'un projet de procédure électorale uniforme (en précisant que, d'ici là, la procédure électorale serait régie dans chaque État membre par les dispositions nationales, sous réserve de quelques dispositions communes). Mais faute qu'ait pu se concrétiser la perspective de cette procédure uniforme, le traité d'Amsterdam de 1997 a permis que, à tout le moins, soient définis « *des principes communs* » aux différents États membres (article 190).

C'est dans ce cadre que l'Acte électoral de 1976 précité a été modifié par la décision n° 2002/772/CE du Conseil du 25 juin et du 23 septembre 2002. Les principes communs retenus concernent essentiellement la mise en place d'un scrutin proportionnel, les dates de l'élection, la nature du mandat, les incompatibilités et immunités parlementaires, ainsi que la possibilité pour les États membres, d'une part, de constituer des circonscriptions et, d'autre part, de prévoir « *un seuil minimal pour l'attribution de sièges* », ce seuil ne pouvant cependant pas être fixé « *au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés* ».

Telles étaient les règles applicables aux dernières élections européennes, qui se sont tenues en mai 2019.

⁸ Parmi les 28 listes n'ayant obtenu aucun siège, celles qui ont obtenu les meilleurs scores sont : Debout la France-CNIP (3,51 % des suffrages), Génération.s (3,27 %), UDI (2,5 %), PCF (2,49 %) et le Parti animaliste (2,16 %).

* Le 11 novembre 2015, sur le fondement de l'article 223 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)⁹, le Parlement européen a adopté une résolution suggérant « *l'introduction, pour l'attribution des sièges dans les États membres constituant une circonscription unique et dans les circonscriptions ayant recours à un scrutin de liste et comptant plus de 26 sièges, d'un seuil obligatoire allant de 3 % à 5 %* ». L'amendement à l'origine de cette recommandation indiquait qu'une telle mesure « *permettrait d'éviter une trop grande fragmentation du Parlement et améliorerait son fonctionnement tout en n'entravant pas l'organisation d'élections démocratiques dans les petits États membres ou dans les États membres qui ont subdivisé leur territoire en circonscriptions plus petites* ».

Intervenue après deux décisions de la cour constitutionnelle allemande invalidant successivement des seuils de 5 % et 3 % retenus en Allemagne¹⁰, cette résolution indique qu'une telle « *mesure est importante pour préserver le fonctionnement du Parlement européen, car elle évitera de nouvelles fragmentations* ». Son exposé des motifs fait valoir « *que la tradition constitutionnelle voit dans l'introduction de seuils obligatoires un moyen légitime de garantir la capacité de fonctionnement des parlements* »¹¹.

En avril 2018, répondant à ce souhait du Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne a présenté un projet de décision modifiant l'Acte électoral de 1976. En juillet, le Parlement européen a adopté une recommandation sur ce projet de décision, dans laquelle il estimait que l'instauration d'un seuil obligatoire « *rendra les conditions électorales plus égales pour les partis politiques dans tous les États 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* »¹².

En conséquence, en application de la décision 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018¹³, la nouvelle rédaction de l'article 3 de l'Acte électoral prévoit : « *1. Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges. Au niveau national, ce seuil ne peut être supérieur à 5 % des suffrages*

⁹ Qui stipule désormais que « *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 États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres* ».

¹⁰ Voir *infra*.

¹¹ Résolution du Parlement européen du 11 novembre 2015 sur la réforme de la loi électorale de l'Union européenne (2015/2035(INL)), paragr. 7.

¹² Recommandation sur le projet de décision du Conseil modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du 20 septembre 1976.

¹³ Décision (UE, Euratom) 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976.

valablement exprimés. / 2. Les États membres ayant recours à un scrutin de liste prévoient la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges dans les circonscriptions qui comptent plus de 35 sièges. Ce seuil n'est ni inférieur à 2 % ni supérieur à 5 % des suffrages valablement exprimés dans la circonscription concernée, y compris un État membre constituant une circonscription unique ».

Compte tenu du critère du nombre de sièges, cette obligation de fixer un seuil s'applique à l'Allemagne, à la France, à l'Italie, au Royaume-Uni, à l'Espagne et à la Pologne¹⁴. Alors qu'elle devait initialement s'appliquer dès les élections européennes de 2019, son entrée en vigueur a finalement été reportée aux élections suivantes, prévues en 2024 (paragraphe 3 du même article 3).

En France, la loi n° 2019-131 du 25 février 2019 a autorisé l'approbation de cette décision¹⁵. Mme Laetitia Saint-Paul, rapporteure du projet de loi devant l'Assemblée nationale, relevait que l'imposition d'un seuil minimal obligatoire pour l'attribution des sièges « vise à éviter un trop grand éparpillement des voix et ainsi à faciliter la structuration de formations politiques au niveau européen »¹⁶. L'exposé des motifs traduit le même souci en rappelant la volonté de « redynamiser le projet européen en prenant [...] les mesures nécessaires au renforcement de la légitimité et de la représentativité du Parlement européen » et en précisant que « l'instauration d'un seuil minimal vise [...] à favoriser l'émergence de groupes politiques d'une taille significative afin de faciliter le processus législatif au Parlement européen ».

b. – Les règles fixées par les États membres

* À ce jour, plusieurs États ont retenu un seuil de 5 % : la France, la Lituanie, la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque, la Roumanie, la Croatie, la Lettonie et la Hongrie. L'Autriche, l'Italie et la Suède ont institué un seuil de 4 %. La Grèce a fixé un seuil de 3 %. Chypre a retenu un seuil de 1,8 %.

Les autres États membres (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Irlande, Luxembourg, Malte, Royaume-Uni, Pays-Bas, Portugal, Slovénie) n'ont pas institué de seuil.

¹⁴ Sauf à ce que ces États découpent leurs territoires en plusieurs circonscriptions comportant chacune au maximum 35 sièges. À ce jour, parmi ces États, l'Italie, le Royaume-Uni et la Pologne disposent de circonscriptions infranationales.

¹⁵ Loi n° 2019-131 du 25 février 2019 autorisant l'approbation de la décision (UE, EURATOM) 2018/994 du Conseil du 13 juillet 2018 modifiant l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil du 20 septembre 1976.

¹⁶ Rapport n° 1462 (Assemblée nationale – XV^{ème} législature) de Mme Laetitia Saint-Paul fait au nom de la commission des affaires étrangères, du 5 décembre 2018.

L'absence de seuil ne signifie pas que toutes les listes bénéficient de sièges au Parlement européen. D'une part, la représentation proportionnelle entraîne nécessairement un seuil non-écrit, dit « *seuil naturel* » ou « *seuil réel* », qui varie en fonction du nombre de sièges à pourvoir et de la répartition des suffrages exprimés. Ainsi, dans les petits États, qui disposent de peu de sièges, le seuil réel peut être plus élevé que le seuil légal retenu dans un État plus grand. D'autre part, certains États dépourvus de seuil ont découpé leur territoire en plusieurs circonscriptions (Belgique, Irlande, Royaume-Uni), ce qui élève encore ce seuil naturel.

* La question des seuils de représentativité aux élections européennes a donné lieu à plusieurs décisions de cours constitutionnelles étrangères.

– Ainsi, le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe a censuré, par deux fois, le seuil retenu par la législation allemande.

Dans sa décision du 9 novembre 2011, la cour allemande a jugé que le seuil de 5 % appliqué aux élections de 2009 était contraire aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité des chances des partis politiques¹⁷. Selon elle, le scrutin proportionnel vise à ce que le vote de chaque électeur ait la même influence sur la composition de l'organe à élire et à ce que tous les partis soient représentés dans une proportion aussi proche que possible du nombre de voix qu'ils ont obtenues. Seul un motif légitime peut justifier que soient apportées des limitations à ces objectifs. Se livrant ensuite à un contrôle concret des conditions de fonctionnement du Parlement européen, elle a jugé que, au regard des circonstances juridiques (le Parlement n'élit pas un gouvernement qui aurait besoin de son soutien en permanence ; le pouvoir législatif européen ne dépend pas d'une majorité durable constituée d'une coalition stable confrontée à une opposition) et factuelles (par exemple le pouvoir intégrateur des groupes parlementaires), l'atteinte grave portée à ces deux principes par l'existence du seuil de 5 % ne pouvait être justifiée¹⁸.

Dans sa décision du 26 février 2014¹⁹, saisie cette fois d'un seuil de 3 %, la Cour a jugé que, par rapport à sa précédente décision, les circonstances n'avaient pas changé et a redit qu'il ne suffisait pas au législateur d'affirmer de façon générale et abstraite son intention de faciliter une prise de décision majoritaire au sein du Parlement européen. Selon elle, il n'est pas démontré, en l'état, que l'instauration d'un seuil en Allemagne serait nécessaire à l'amélioration du fonctionnement du

¹⁷ Respectivement : article 3, alinéa 1^{er} (« *Tous les êtres humains sont égaux devant la loi* ») et article 21, alinéa 1^{er} (« *Les partis politiques concourent à la formation de la volonté politique du peuple* ») de la Loi fondamentale.

¹⁸ http://www.bverfg.de/e/cs20111109_2bvc000410.html (en allemand). Cette décision constitue un revirement par rapport à celle rendue le 22 mai 1979 à l'occasion des premières élections européennes.

¹⁹ http://www.bverfg.de/e/es20140226_2bve000213en.html (en anglais).

Parlement européen, ni que l'élection de nouveaux députés issus de petits partis serait de nature à compliquer considérablement la formation de majorités. La Cour souligne notamment que le nombre de députés qui ne souhaiteront pas coopérer au niveau européen ne peut être prédit avec la probabilité nécessaire, dès lors qu'il est possible qu'ils parviennent à s'intégrer dans des groupes politiques du Parlement européen.

– En sens inverse, la Cour constitutionnelle tchèque a considéré dans une décision du 19 mai 2015 qu'un seuil de 5 % était conforme aux principes constitutionnels²⁰.

Estimant que le principe de l'égalité du suffrage ne signifie pas que chaque voix doit avoir la même valeur dans l'attribution des sièges, elle a jugé que le seuil retenu constituait une restriction admissible au regard de l'objectif du législateur, consistant à améliorer le fonctionnement du Parlement européen. Répondant à la critique selon laquelle une telle amélioration ne saurait être un objectif pertinent à l'échelle d'un seul État membre, la Cour a pris en compte le contexte européen dans son ensemble et, en particulier, les nouveaux pouvoirs du Parlement européen depuis le traité de Lisbonne, qui nécessitent qu'il soit à même de parvenir à des solutions consensuelles et de créer des majorités fiables. Quant au fait que d'autres États membres seraient dépourvus de seuil ou auraient retenu des seuils plus bas, la Cour a noté que, dans certains d'entre eux, l'existence de petites circonscriptions a eu pour effet de relever le seuil « naturel » à atteindre pour obtenir des sièges, ce qui prouve que ces pays s'inscrivent, eux aussi, dans la perspective d'une plus grande intégration politique au niveau européen.

Elle en a conclu que le seuil de 5 % est une mesure proportionnée, de nature à contribuer effectivement à atteindre le but poursuivi – la représentation efficace de la volonté des citoyens au sein du Parlement européen – et nécessaire à l'exercice des pouvoirs qui lui ont été transférés en application de la Constitution tchèque.

– Plus récemment, la Cour constitutionnelle italienne a validé, dans une décision du 25 octobre 2018, le seuil de 4 % prévu en droit italien²¹.

À la différence de la cour allemande et comme la cour tchèque, elle a jugé, d'une part, que le rôle du Parlement européen dans le système politique européen est plus important depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et, d'autre part, que le seuil de 4 % relevait de l'appréciation du législateur, qui a souhaité éviter la fragmentation de la représentation politique et favoriser le bon fonctionnement

²⁰ https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Decisions/pdf/PI_US_14-14.pdf (en anglais).

²¹ https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S_239_2018_EN.pdf (en anglais).

du Parlement européen. Elle a notamment estimé qu'il serait déraisonnable de juger inconstitutionnelle la disposition fixant un seuil d'éligibilité au seul motif qu'elle pourrait, à elle seule, ne pas être suffisante pour donner pleinement effet à l'objectif visé, faute de dispositions analogues dans les ordres juridiques de tous les États membres.

B. – Origine de la QPC et question posée

Mme Fairouz H. et les autres parties requérantes ont formé devant le Conseil d'État trois protestations tendant à l'annulation des opérations électorales tenues les 25 et 26 mai 2019 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen. À cette occasion, elles ont, chacune, déposé une QPC portant sur l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 et, pour certaines d'entre elles, portant également sur d'autres dispositions de la loi de 1977 et de celle du 22 mai 2019.

Par la décision du 31 juillet 2019 précitée, le Conseil d'État, après avoir écarté les QPC portant sur d'autres dispositions, a renvoyé au Conseil constitutionnel celles contestant l'article 3. Il a en effet considéré que *« les moyens tirés de ce que l'institution d'un seuil de 5 % des suffrages exprimés pour qu'une liste soit admise à la répartition des sièges au Parlement européen est susceptible de porter atteinte au principe d'expression pluraliste des opinions et de participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation, garanti par le troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution, et au principe d'égalité devant le suffrage découlant de son article 3 soulèvent, eu égard à la nature des élections en cause, une question qui peut être regardée comme présentant un caractère sérieux »*.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérants soutenaient que le seuil de 5 % des suffrages exprimés conditionnant l'accès à la répartition des sièges lors de l'élection, en France, des représentants au Parlement européen, méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage et le principe d'expression pluraliste des opinions et de participation équitable des partis politiques à la vie démocratique de la Nation garantis, respectivement, par l'article 3 et l'article 4 de la Constitution. En premier lieu, compte tenu de la nature particulière des élections européennes, ils relevaient que l'objectif de dégager une majorité stable et cohérente ne serait pas pertinent, dès lors que le nombre de députés européens élus en France ne permettrait pas, à lui seul, la formation d'une majorité au sein du Parlement européen. Ils faisaient également valoir que l'objectif de lutte contre l'éparpillement de la représentation nationale était dépourvu de pertinence, les députés européens étant des représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France, et non des représentants de la nation française. En second lieu, les requérants relevaient que

ce seuil aurait des conséquences disproportionnées puisqu'il empêcherait l'accès au Parlement européen de mouvements politiques importants et priverait un grand nombre d'électeurs de toute représentation au Parlement européen.

Au regard de ces griefs, qui contestaient le principe même du seuil de représentativité, mais pas les autres aspects du mode de scrutin, le Conseil constitutionnel a restreint le champ de la question aux mots « *ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés* » figurant à la première phrase du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977 (paragr. 3).

A. – Les conclusions aux fins de transmission de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne

Certains requérants demandaient au Conseil constitutionnel de transmettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) des questions préjudicielles en appréciation de validité de la décision du Conseil de l'Union européenne des 25 juin et 23 septembre 2002 précitée, qui s'est appliquée aux élections européennes de 2019, et de la décision du Conseil de l'Union européenne du 13 juillet 2018 précitée, applicable à compter des prochaines élections européennes.

Le Conseil constitutionnel a déjà été saisi de conclusions similaires²² et a eu l'occasion de transmettre, d'office, une question préjudicielle lorsque la solution de la QPC posée en dépendait²³. Cependant, dans la présente affaire, il a observé que la validité des décisions du Conseil de l'Union européenne en cause était sans effet sur l'appréciation de la conformité des dispositions contestées aux droits et libertés que la Constitution garantit et rejeté en conséquence les conclusions des requérants sur ce point (paragr. 4).

B. – Les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant le suffrage et de pluralisme des courants d'idées et d'opinions

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur l'égalité devant le suffrage et sur le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions

* Le principe d'égalité devant le suffrage est généralement rattaché au troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, selon lequel « *Le suffrage [...] est toujours universel, égal et secret* », et à l'article 6 de la Déclaration de 1789, relatif à

²² Dernièrement, voir la décision n° 2018-750/751 QPC du 7 décembre 2018, *Société Long Horn International et autre (Régime juridique de l'octroi de mer)*.

²³ Décision n° 2013-314P QPC du 4 avril 2013, *M. Jeremy F. (Absence de recours en cas d'extension des effets du mandat d'arrêt européen - question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne)*.

l'égalité devant la loi²⁴ – et, plus rarement, à l'article 2 de la Constitution, qui affirme « *l'égalité devant la loi de tous les citoyens* »²⁵.

Le champ d'application de ce principe a tardé à se stabiliser. Le Conseil constitutionnel a consacré sa valeur constitutionnelle dans une décision du 17 janvier 1979 lorsque, saisi de dispositions qui accordaient un vote plural à certains électeurs pour l'élection des conseillers prud'hommes, il a jugé : « *Considérant que, s'agissant de la désignation de membres d'une juridiction, la circonstance que des électeurs emploient un nombre de salariés plus important que d'autres ne justifie pas que leur soit attribué un droit de vote plural ; qu'en effet, cette différenciation n'est pas compatible avec la finalité d'une opération électorale qui a pour seul objet la désignation de membres d'une juridiction et est dépourvue de tout lien avec les considérations qui doivent présider à cette désignation ; que, dès lors, l'attribution de voix supplémentaires à des électeurs employeurs en fonction du nombre des salariés qu'ils occupent est contraire au principe d'égalité devant la loi ainsi qu'à la règle de l'égalité du suffrage* »²⁶.

Dans une décision du 14 décembre 1982, saisi de dispositions relatives à l'élection de représentants des assurés sociaux, le Conseil a jugé que « *les élections prévues pour la désignation de représentants des assurés sociaux ne se rapportent ni à l'exercice de droits politiques ni à la désignation de juges ; que, s'agissant d'élections destinées à désigner des administrateurs d'un service public, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de réserver l'initiative des candidatures à certaines organisations en raison de leur nature et de leur représentativité au plan national* »²⁷.

Enfin, dans une décision du 24 avril 2015, le Conseil a précisé que ce principe, qui concerne tout à la fois les électeurs et les candidats, « *ne s'applique qu'aux élections à des mandats et fonctions politiques* »²⁸.

S'agissant des électeurs, la jurisprudence la plus abondante est celle par laquelle le Conseil apprécie les règles régissant le découpage des circonscriptions électorales, afin de s'assurer du caractère équilibré de la représentation politique. Ainsi, depuis sa décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 relative à la Nouvelle-

²⁴ Voir par exemple les décisions n° 2016-729 DC du 21 avril 2016, *Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle*, cons. 14 et n° 2018-764 DC du 19 avril 2018, *Loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie*, paragr. 8 et 9.

²⁵ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 14.

²⁶ Décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *Loi portant modification des dispositions du titre 1^{er} du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes*, cons. 5.

²⁷ Décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982, *Loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale*, cons. 9.

²⁸ Décision n° 2015-465 QPC du 24 avril 2015, *Conférence des présidents d'université (Composition de la formation restreinte du conseil académique)*, cons. 5.

Calédonie, le Conseil a consacré la règle selon laquelle une élection doit être organisée « *sur des bases essentiellement démographiques* », tout en précisant qu'il n'en résulte ni l'obligation de recourir à un scrutin proportionnel ni qu'on ne puisse tenir compte d'impératifs d'intérêt général pour y déroger, lesquels ne peuvent cependant intervenir que dans une mesure limitée²⁹.

S'agissant des candidats, le Conseil veille à ce que la loi assure leur égalité de traitement pendant la campagne électorale. Par exemple, dans la décision n° 2016-729 DC du 21 avril 2016, relative à l'application d'un principe d'équité pendant la période dite « *intermédiaire* » de la campagne pour l'élection du Président de la République (période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne officielle), le Conseil a jugé que ce principe introduit une différence de traitement entre candidats se trouvant dans la même situation, mais que « *cette différence de traitement, justifiée par le motif d'intérêt général de clarté du débat électoral, est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de prendre en compte l'importance relative des candidats dans le débat public* ». Le Conseil en a déduit que le principe d'égalité devant le suffrage n'était pas méconnu³⁰.

Le contrôle de l'égalité entre électeurs et entre candidats s'étend aussi aux modes de scrutin retenus par le législateur, mais le Conseil se place alors également sur le terrain du principe de pluralisme en considérant que toute règle qui affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions (sur ce double fondement du contrôle : voir *infra*).

* Le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions en matière politique³¹, quant à lui, a d'abord été dégagé de façon prétorienne par le Conseil constitutionnel dans une décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990³², qui le qualifie de « *fondement de la démocratie* ».

Dans cette décision, le Conseil juge que le législateur peut subordonner une aide financière de l'État aux partis politiques en fonction de leurs résultats aux élections législatives, mais censure la disposition réservant cette prise en compte des résultats aux partis ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés dans

²⁹ Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 précitée, cons. 16.

³⁰ Décision n° 2016-729 DC du 21 avril 2016 précitée, cons. 14.

³¹ Il se distingue de l'objectif de valeur constitutionnelle reconnu quelques années auparavant dans le domaine des médias (décisions n°s 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, cons. 38 et 39 et 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 13 à 16).

³² Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, *Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques*, cons. 12.

chaque circonscription, considérant que le seuil choisi était « *de nature à entraver l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions* »³³.

Le principe de pluralisme laisse cependant une marge d'appréciation importante au législateur. Dans la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, il permet par exemple, dans le cadre d'une consultation à Mayotte, de réserver la participation à une campagne radio-télévisée aux seuls partis et groupements jugés représentatifs par une commission de contrôle³⁴.

En matière de modes de scrutin, la décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 juge, dans une motivation devenue classique, qui montre le lien qu'entretiennent le pluralisme et l'égalité, que « *s'il est loisible au législateur, lorsqu'il fixe des règles électorales, d'arrêter des modalités tendant à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, toute règle qui, au regard de cet objectif, affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, lequel est un fondement de la démocratie* »³⁵. En l'espèce, les modalités retenues par le législateur, selon lesquelles la liste arrivée en tête pour l'élection des représentants à l'assemblée de la Polynésie française bénéficie d'une prime majoritaire du tiers des sièges et qui réservent l'admission à la répartition des sièges aux listes ayant obtenu au moins 3 % des suffrages, « *ne portent pas au pluralisme des courants d'idées et d'opinions une atteinte manifestement excessive au regard de l'objectif recherché* »³⁶.

De la même manière, dans sa décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, toujours à propos de l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française, le Conseil, après avoir repris la même motivation de principe, a validé un scrutin de liste à deux tours avec répartition des sièges à la proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne, entre les listes qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés³⁷. Ce même seuil avait déjà été admis, sans observations particulières, dans la décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001³⁸.

Le principe de pluralisme a ensuite été consacré au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 : « *La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ».

³³ *Ibidem*, cons. 14.

³⁴ Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, cons. 21.

³⁵ Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 84.

³⁶ *Ibidem*, cons. 85.

³⁷ Décision n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007, *Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française*, cons. 13.

³⁸ Décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*, cons. 5.

À l'occasion de la première QPC posée dans le cadre d'un contentieux électoral, le Conseil constitutionnel a admis que ce principe était au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit au sens de l'article 61-1. Dans sa décision n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, il a alors jugé que, pour la désignation du corps électoral du Sénat, il ne résulte pas de ce principe « *que tous les groupes politiques représentés au sein d'un conseil municipal devraient disposer de délégués à l'issue de la désignation des électeurs sénatoriaux ; que le choix d'un mode de désignation de ces délégués, dans les communes de plus de 3 500 habitants, suivant le système de la représentation proportionnelle, a précisément pour effet d'assurer une plus large représentation des groupes minoritaires des conseils municipaux ; qu'en optant pour l'application de la règle de la plus forte moyenne, le législateur n'a porté aucune atteinte au principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions* »³⁹.

Puis, dans sa décision n° 2012-233 QPC du 22 février 2012, le Conseil a jugé que la publication des noms et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle (« parrainages ») n'était pas contraire au principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions⁴⁰. Il ressort également de cette décision que la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas changé la portée de ce principe. Comme le relevait le commentaire, « *Le verbe "garantir" n'est pas interprété par le Conseil constitutionnel comme conférant à lui seul une portée normative plus forte. Il ne crée pas un droit pour les partis à participer à chaque élection et notamment à l'élection présidentielle* ».

Plus récemment, dans sa décision n° 2017-4977 QPC/AN du 7 août 2017, le Conseil constitutionnel, après avoir rappelé sa motivation de principe sur les modalités électorales tendant à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente, a estimé, sur le fondement du principe de pluralisme, que les dispositions prévoyant le scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection des députés, « *qui tendent à favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente à l'Assemblée nationale, n'affectent pas l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée* »⁴¹.

* Souvent, le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions est appliqué concomitamment au principe d'égalité.

Tel est le cas par exemple du principe d'égalité entre les partis politiques, que le Conseil rattache parfois au premier alinéa de l'article 4 de la Constitution. Ainsi,

³⁹ Décision n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, *Sénat, Loiret*, cons. 5.

⁴⁰ Décision n° 2012-233 QPC du 22 février 2012, *Mme Marine Le Pen (Publication du nom et de la qualité des citoyens élus habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle)*, cons. 9 et 10.

⁴¹ Décision n° 2017-4977 QPC/AN du 7 août 2017, *A.N., Gard (6^{ème} circ.) M. Raphaël Belaïche*, paragr. 10 et 11.

dans sa décision n° 2000-23 REF du 23 août 2000, saisi d'un recours contre le décret relatif à la campagne en vue du référendum sur le quinquennat présidentiel, le Conseil a considéré « *qu'en ajoutant au critère tiré de la représentation au sein d'un groupe parlementaire un critère d'habilitation des partis ou groupements politiques tiré des résultats obtenus à la dernière élection des représentants au Parlement européen et en fixant un seuil de 5 % des suffrages exprimés, les auteurs du décret n'ont, en raison notamment du caractère limité du temps d'antenne disponible à la radio et à la télévision en vue de la campagne officielle, ni porté atteinte à l'égalité entre les partis et groupements politiques, ni violé le principe de valeur constitutionnelle du pluralisme des courants d'idées et d'opinions* »⁴².

Tel est le cas, plus encore, du principe d'égalité devant le suffrage.

Par exemple, dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, le Conseil a considéré, s'agissant de l'élection des conseillers régionaux, qu'il est loisible au législateur « *d'introduire des mesures tendant à inciter au regroupement des listes en présence, en vue notamment de favoriser la constitution d'une majorité stable et cohérente* » et que « *le seuil de 5 % des suffrages exprimés au premier tour pour avoir la possibilité de fusionner avec une autre liste au second tour, seuil déjà retenu par d'autres dispositions du code électoral lorsqu'il s'agit d'assurer la conciliation entre représentation proportionnelle et constitution d'une majorité stable et cohérente, ne porte atteinte par lui-même ni au pluralisme des courants d'idées et d'opinions, ni à l'égalité devant le suffrage, ni à la liberté des partis politiques* »⁴³.

La décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, dans laquelle le Conseil a examiné les règles régissant la communication audiovisuelle durant la campagne des élections législatives, est celle qui rend le plus explicitement compte d'un double fondement du contrôle, dès lors qu'elle cite tout à la fois l'article 3 de la Constitution et l'article 6 de la Déclaration de 1789, relatifs à l'égalité devant le suffrage, et l'article 4 de la Constitution, relatif au principe de pluralisme des courants d'idées et opinions.

Le Conseil y relève qu'il est « *loisible au législateur, lorsqu'il donne accès aux antennes du service public aux partis et groupements politiques pour leur campagne en vue des élections législatives, d'arrêter des modalités tendant à favoriser l'expression des principales opinions qui animent la vie démocratique de la Nation et de poursuivre ainsi l'objectif d'intérêt général de clarté du débat*

⁴² Décision n° 2000-23 REF du 23 août 2000, *Décision du 23 août 2000 sur une requête présentée par M. Pierre Laroutourou*, cons. 6.

⁴³ Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, cons. 12 et 13.

électoral. Le législateur pouvait donc, en adoptant les dispositions contestées, prendre en compte la composition de l'Assemblée nationale à renouveler et, eu égard aux suffrages qu'ils avaient recueillis, réserver un temps d'antenne spécifique à ceux des partis et groupements qui y sont représentés ». Toutefois, les durées d'émission dont pouvaient bénéficier les partis non représentés à l'Assemblée nationale sont apparues « manifestement hors de proportion avec la participation à la vie démocratique de la Nation de ces partis et groupements politiques. Les dispositions contestées méconnaissent donc les dispositions du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution et affectent l'égalité devant le suffrage dans une mesure disproportionnée »⁴⁴.

2. – La jurisprudence constitutionnelle appliquant ces principes à l'élection des membres du Parlement européen

Le Parlement européen occupe dans la jurisprudence constitutionnelle une place distincte de celles des institutions nationales. Le Conseil constitutionnel n'a, en outre, que rarement été amené à appliquer les principes qui précèdent aux élections européennes.

** Dans sa décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, saisi de l'Acte électoral du 20 septembre 1976, le Conseil a jugé que « l'élection au suffrage universel direct des représentants des peuples des États membres à l'Assemblée des communautés européennes n'a pour effet de créer ni une souveraineté ni des institutions dont la nature serait incompatible avec le respect de la souveraineté nationale, non plus que de porter atteinte aux pouvoirs et attributions des institutions de la République et, notamment, du Parlement [...] ; / Considérant que l'engagement international du 20 septembre 1976 ne contient aucune stipulation fixant, pour l'élection des représentants français à l'assemblée des communautés européennes, des modalités de nature à mettre en cause l'indivisibilité de la République, dont le principe est réaffirmé à l'article 2 de la Constitution ; que les termes de "procédure électorale uniforme" dont il est fait mention à l'article 7 de l'acte soumis au Conseil constitutionnel ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte à ce principe [...] ; / Considérant que la souveraineté qui est définie à l'article 3 de la Constitution de la République française, tant dans son fondement que dans son exercice, ne peut être que nationale et que seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté les représentants du peuple français élus dans le cadre des institutions de la République ; / Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que l'acte du 20 septembre 1976 est relatif à l'élection des membres d'une assemblée qui n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République*

⁴⁴ Décision n° 2017-651 QPC du 31 mai 2017, *Association En marche ! (Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives)*, paragr. 4 à 11.

française et qui ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale »⁴⁵.

* Dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, le Conseil a examiné les stipulations du traité de Maastricht donnant à tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes dans cet État.

Il a jugé qu'elles ne nécessitaient pas une révision constitutionnelle préalable à la ratification du traité : *« il ressort des dispositions combinées du quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution et des autres alinéas du même article que la règle constitutionnelle qui limite le droit de vote aux "nationaux français" ne s'impose que pour l'exercice du droit de suffrage "dans les conditions prévues par la Constitution" ; / Considérant que le Parlement européen a pour fondement juridique, non les termes de la Constitution de 1958, mais des engagements internationaux souscrits, sur une base de réciprocité, dans le cadre des dispositions de valeur constitutionnelle mentionnées précédemment ; [...] qu'il est stipulé que le Parlement européen, à l'instar des autres institutions communautaires, agit "dans les limites des attributions qui lui sont conférées" par chacun des traités précités ; / Considérant qu'il suit de là que la reconnaissance au profit de tout citoyen de l'Union européenne, sur une base de réciprocité, du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans un État membre de la Communauté européenne où il réside, sans en être ressortissant, ne contrevient pas à l'article 3 de la Constitution ; / Considérant au surplus que le traité sur l'Union européenne, n'a pas pour conséquence de modifier la nature juridique du Parlement européen ; que ce dernier ne constitue pas une assemblée souveraine dotée d'une compétence générale et qui aurait vocation à concourir à l'exercice de la souveraineté nationale ; que le Parlement européen appartient à un ordre juridique propre qui, bien que se trouvant intégré au système juridique des différents États membres des Communautés, n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française »⁴⁶.*

À l'inverse, l'élargissement aux citoyens européens du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, également prévu par le traité de Maastricht, a nécessité une autorisation préalable du constituant, donnée à l'article 88-3 de la Constitution⁴⁷.

⁴⁵ Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, cons. 4 à 7.

⁴⁶ Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, cons. 31 à 34.

⁴⁷ *Ibidem*, cons. 21 à 27. Voir également la décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*.

* Tirant les conséquences de cette évolution du corps électoral européen, le Conseil a jugé dans sa décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003 précitée que devaient être « *rejetés comme inopérants les moyens tirés de l'atteinte au principe d'indivisibilité de la République énoncé par l'article 1^{er} de la Constitution, et de l'atteinte au principe de l'unicité du peuple français proclamé par le Préambule de la Constitution de 1958* » car « *les membres du Parlement européen élus en France le sont en tant que représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France* »⁴⁸. Comme le précise le commentaire, les députés européens élus en France ne sont plus nécessairement des nationaux français et il n'est pas non plus possible de soutenir qu'ils représentent le peuple français au Parlement européen.

Malgré la spécificité du Parlement européen, le Conseil a alors examiné la création des huit circonscriptions interrégionales, au regard notamment du pluralisme des courants d'idées et d'opinions (qui n'avait pas encore été consacré à l'article 4 de la Constitution) et du principe d'égalité devant le suffrage (sans précision quant à son fondement constitutionnel, mais ce dernier n'est pas davantage mentionné dans la partie de la décision relative aux élections régionales).

Sur le premier point, il a jugé que « *la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui revient donc pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues ne sont pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi ; qu'en l'espèce, le législateur a entendu concilier, d'une part, la recherche d'une plus grande proximité entre les électeurs et leurs élus et, d'autre part, la représentation des divers courants d'idées et d'opinions ; que la conciliation ainsi opérée n'est pas entachée d'erreur manifeste* »⁴⁹.

Sur le second, le Conseil a observé qu'« *il résulte des termes mêmes des dispositions [déférées] que la répartition des sièges entre circonscriptions reposera sur des bases essentiellement démographiques, révisées après chaque recensement général de la population ; que les députés requérants ne sont donc pas fondés à soutenir que l'égalité devant le suffrage serait rompue* »⁵⁰.

* Dans sa décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007 relative au traité de Lisbonne, le Conseil a relevé qu'en fixant à l'article 88-1 de la Constitution les conditions dans lesquelles la République française participe à l'Union européenne, le constituant avait « *consacré l'existence d'un ordre juridique*

⁴⁸ Décision n° 2003-468 du 3 avril 2003 précitée, cons. 37 et 38.

⁴⁹ *Ibidem*, cons. 42.

⁵⁰ *Ibidem*, cons. 44.

communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international » et a rappelé que le Parlement européen « *n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale* »⁵¹.

* Enfin, dans le cadre de son contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel a été saisi de la loi du 25 juin 2018 précitée, mais les griefs soulevés étaient étrangers au mode de scrutin retenu et portaient seulement sur la normativité de certaines dispositions relatives à l'entrée en vigueur du texte⁵².

3. – L'application à l'espèce

Dans la décision commentée, le Conseil a tout d'abord précisé l'objet des dispositions de l'article 3 de la loi du 7 juillet 1977, en relevant que l'élection des représentants des citoyens de l'Union européenne résidant en France avait lieu, dans le cadre d'une circonscription nationale unique, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, suivant la règle de la plus forte moyenne. Il a relevé qu'aux termes des dispositions contestées, seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés étaient admises à la répartition des sièges (paragr. 5).

Il a ensuite énoncé les normes constitutionnelles de contrôle. Il a ainsi, d'une part, confirmé le rattachement du principe d'égalité devant le suffrage au troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution, selon lequel le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* », et à l'article 6 de la Déclaration de 1789, relatif à l'égalité devant la loi. D'autre part, il a confirmé que le principe d'égalité devant le suffrage s'applique, sur ces fondements constitutionnels, aux élections à des mandats et fonctions politiques (comme le mentionnait la décision n° 2015-465 QPC précitée) et a jugé qu'il était donc applicable à l'élection des représentants au Parlement européen (paragr. 6).

Puis, il a concomitamment rappelé que le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, issu du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution, est un fondement de la démocratie (paragr. 7). Ce faisant, il a implicitement considéré que, même si le Parlement européen n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale (conformément à une jurisprudence constante), la participation à la vie démocratique « *de la Nation* » englobe la participation à la vie démocratique de l'Union européenne.

Le Conseil a ensuite repris sa motivation de principe en matière de règles électorales, en la faisant légèrement évoluer afin de tenir compte de la diversité

⁵¹ Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, cons. 7 et 20.

⁵² Décision n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, *Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen*.

des scrutins susceptibles d'être soumis à son contrôle. Il a ainsi jugé que si le législateur peut arrêter des modalités électorales tendant à favoriser la constitution de majorités stables et cohérentes (et non plus d'une majorité stable et cohérente), à la condition de ne pas affecter l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée, au risque de méconnaître le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions (paragr. 8). Ce passage du singulier au pluriel rend compte de ce que, pour certaines élections, l'enjeu n'est pas nécessairement de dégager une seule et unique majorité soutenant, pendant toute la durée de son mandat, un organe exécutif : il peut également s'agir de permettre l'émergence de majorités successives, en fonction des questions soumises à l'organe élu, pourvu que ces majorités se caractérisent par une stabilité et une cohérence suffisantes.

Enfin, le Conseil constitutionnel a souligné qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution, la République participe à l'Union européenne (paragr. 9).

Puis il a contrôlé les dispositions contestées, compte tenu de l'ensemble de ces exigences constitutionnelles.

En premier lieu, le Conseil a apprécié la constitutionnalité du principe même d'un seuil de représentativité pour obtenir des sièges au Parlement européen. Il a constaté que « *le législateur a, dans le cadre de la participation de la République française à l'Union européenne prévue à l'article 88-1 de la Constitution, poursuivi un double objectif* ». D'une part, il a entendu « *favoriser la représentation au Parlement européen des principaux courants d'idées et d'opinions exprimés en France et ainsi renforcer leur influence en son sein* ». D'autre part, il a entendu « *contribuer à l'émergence et à la consolidation de groupes politiques européens de dimension significative* » (paragr. 10).

En poursuivant ce double objectif, le législateur « *a cherché à éviter une fragmentation de la représentation qui nuirait au bon fonctionnement du Parlement européen* ». Certes, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel, « *la réalisation d'un tel objectif ne peut dépendre de l'action d'un seul État membre* ». Toutefois, le législateur n'en était pas moins « *fondé à arrêter des modalités d'élection tendant à favoriser la constitution de majorités permettant au Parlement européen d'exercer ses pouvoirs législatifs, budgétaires et de contrôle* » (même paragr.). En d'autres termes, c'est précisément en raison des limites spécifiques du Parlement européen – fruit de vingt-huit élections dans autant d'États membres, ce dernier ne bénéficie pas d'une homogénéité politique et d'une structuration majoritaire comparables à celles de la plupart des assemblées parlementaires des démocraties nationales – que le législateur national est fondé à chercher à les pallier.

En second lieu, le Conseil constitutionnel a contrôlé le taux conditionnant l'accès à la répartition des sièges qu'avait retenu le législateur. Le Conseil a rappelé qu'il ne disposait pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement et qu'il lui appartenait seulement de vérifier que les modalités retenues n'étaient pas manifestement inappropriées à l'objectif poursuivi (paragr. 11)⁵³. Il a ensuite jugé que le seuil de 5 % des suffrages exprimés pour accéder à la répartition des sièges au Parlement européen était fixé selon des modalités qui n'affectaient pas l'égalité devant le suffrage d'une manière disproportionnée ni ne portaient une atteinte excessive au pluralisme des courants d'idées et d'opinions (paragr. 12).

La jurisprudence rappelée plus haut témoignait, à cet égard, de la relative tolérance du Conseil à l'égard des seuils : il a validé un seuil de 5 % pour l'accès à la répartition des sièges à l'assemblée de Polynésie (décisions n^{os} 2000-438 DC et 2007-559 DC précitées) et l'a également admis, dans le cadre d'une campagne référendaire, comme critère de représentativité des partis ayant présenté des candidats aux élections européennes (décision n^o 2000-23 REF précitée). S'il a en revanche censuré le seuil de 5 % conditionnant l'accès à l'aide publique aux partis ayant présenté des candidats aux élections législatives (décision n^o 89-271 DC précitée), c'est parce qu'aucun motif valable ne justifiait de priver de tout financement public les « *nouveaux courants d'idées et d'opinions* »⁵⁴ : il en va différemment lorsqu'est en jeu la répartition de sièges dont le nombre est nécessairement limité, hypothèse dans laquelle il est légitime pour le législateur d'inciter à la formation de majorités stables et cohérentes.

Au surplus, sans se prononcer sur le seuil de 5 %, le Conseil constitutionnel avait, dans sa décision n^o 2003-468 DC précitée, validé les dispositions créant les huit circonscriptions interrégionales pour les élections européennes. Or, un tel découpage est plus attentatoire au pluralisme qu'un seuil de 5 % appliqué sur l'ensemble du territoire : plus le nombre moyen de sièges par circonscription (magnitude) est faible, plus le résultat en sièges des listes dominantes en voix est amplifié ; corrélativement, le score minimal permettant d'obtenir un siège peut s'avérer nettement plus important que le seuil de représentativité de 5 %.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a écarté les griefs tirés de la méconnaissance des principes d'égalité devant le suffrage et de pluralisme des courants d'idées et d'opinions (paragr. 13) et a déclaré conformes à la Constitution les mots « *ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés* »

⁵³ Voir déjà, en ce sens, la décision n^o 2003-468 DC du 3 avril 2003 précitée, cons. 42 ou, à propos des élections régionales, la décision n^o 98-407 DC du 14 janvier 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux*, cons. 4.

⁵⁴ Il en va de même, *mutatis mutandis*, de la censure des dispositions encadrant la durée des émissions de la campagne des élections législatives (décision n^o 2017-651 QPC précitée).

figurant à la première phrase du deuxième alinéa de l'article 3 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen (paragr. 14).