



**HAL**  
open science

## L'abstention électorale en droit public français

Robin Medard Inghilterra

► **To cite this version:**

Robin Medard Inghilterra. L'abstention électorale en droit public français. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2021, 1, pp.235-274. hal-03840163

**HAL Id: hal-03840163**

**<https://hal.science/hal-03840163>**

Submitted on 6 Dec 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'abstention électorale en droit public français

Issu de Revue du droit public - n°1 - page 237

Date de parution : 01/01/2021

Id : RDP2021-1-014

Réf : RDP janv. 2021, p. 237

Auteur :

Par Robin Medard Inghilterra, Docteur en droit public, Université Paris Nanterre Chercheur postdoctoral au Centre Perelman et au Centre de droit européen de l'Université libre de Bruxelles

## SOMMAIRE

## I. – LA PRISE EN COMPTE DE L'ABSTENTION AU STADE DE L'ÉLABORATION ET DU CONTRÔLE DE LA LOI

A. – *Entre quorums et taux minimaux de participation, les effets de l'abstention saisie par le législateur*B. – *La préservation des choix politiques du législateur, conséquence majeure de la confrontation du Conseil constitutionnel à l'abstention*

## II. – LA PRISE EN COMPTE DE L'ABSTENTION DANS LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL

A. – *Un élément contextuel peu influent sur la sincérité du scrutin*B. – *Un élément utile à la caractérisation des manœuvres et fraudes commises par les candidats*

Phénomène politique désormais habitué des unes au lendemain des rendez-vous électoraux, l'abstention est objet croissant de discours. Les tons varient : alarmiste, sur la vitalité du régime démocratique ; divinatoire, sur la teneur réelle quoique occulte des silences manifestés ; fataliste, sur le rejet persistant de la représentation ; amer, sur la valeur relative des défaites et victoires respectives. Il faut dire que l'ampleur du phénomène, dont témoigne la mesure régulière de la proportion de non-votants parmi les inscrits, a de quoi retenir l'attention. Après les échéances de 2004 (57 %), de 2009 (59 %) et de 2014 (58 %), celle de 2019 sonna timidement le glas d'une abstention devenue majoritaire aux élections européennes (49,88 %). Les résultats électoraux au niveau national ne permettent pas de reléguer la faiblesse des taux de participation à une simple affaire de scrutin. C'est notamment ce qu'illustrent les pics d'abstention mesurés aux deux tours des élections cantonales en 2011 (56 et 55 %), des élections législatives en 2017 (51 et 57 %) ou, plus récemment, des élections municipales en 2020 (55 et 58 %). Le fait que ces chiffres ignorent l'absence de participation des non-inscrits ajoute encore au tragique. L'abstention n'est pas seulement imposante, elle est « structurellement sous-évaluée »<sup>1</sup>.

En science politique comme en sociologie, les universitaires se sont progressivement saisis de la question pour façonner l'objet scientifique. Alain Lancelot<sup>2</sup> bien sûr, puis Françoise Subileau<sup>3</sup>, Anne Muxel<sup>4</sup>, Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen<sup>5</sup>, entre autres<sup>6</sup>, y ont tour à tour consacré de nombreux et féconds développements. Si, de leur côté, les juristes sont disertés sur le régime représentatif, la représentation, l'élection et les modes de scrutin, ils se montrent plus taciturnes lorsqu'il est question d'abstention<sup>7</sup>. Le constat est net : « un survol de la bibliographie juridique consacrée à l'abstentionnisme électoral atteste de la profonde désaffection de cette thématique chez les juristes, comme si l'abstention était un objet rétif à une appréhension proprement juridique »<sup>8</sup>. Il n'appartient sans doute pas – prioritairement – aux juristes d'interpréter les sens de l'abstentionnisme ni de disséquer les comportements de multiples cohortes d'électeurs<sup>9</sup>. Mais le niveau de participation est-il à ce point dépourvu de valeur aux yeux des autorités normatives qu'il rende impossible une approche métajuridique du sujet ? De premiers jalons ont déjà été posés par le Professeur Mongoin pour fournir des éléments d'appréciation, en droit, de l'inaction des électeurs lors des scrutins successifs. L'entreprise passe nécessairement par un « désenclavement de l'abstention électorale du champ de la sociologie électorale et de la science politique *stricto sensu* » afin de concevoir « l'existence d'un discours juridique autonome sur cette thématique »<sup>10</sup>. Ce discours peut en effet avoir un contenu autre que la seule axiologie du juriste sur son objet, qu'il réduirait à un « attentat contre la souveraineté nationale qu'elle empêche d'être l'expression de la volonté générale »<sup>11</sup>, ou à la « gangrène »<sup>12</sup> des élections qui symbolise le « discrédit croissant du politique » et du « climat de crise de la démocratie représentative »<sup>13</sup>. Il n'est pas non plus condamné à ne porter que sur les modalités qui permettent de remédier à l'absence de participation des électeurs<sup>14</sup>. Au-delà de la traduction statistique des symptômes et de l'analyse des causes sociologiques, sans réduire le propos à la critique politique du comportement des électeurs et avant même d'envisager d'éventuels remèdes, une autre voie, singulièrement juridique, est envisageable<sup>15</sup>. Elle tient à l'analyse des conséquences normatives de l'abstention et concerne au premier chef les juristes qui pourtant la délaissent.

La désaffection d'un corps pour un champ ou pour un objet d'étude déterminé n'est assurément pas immuable. La longue marginalisation du contentieux électoral dans la doctrine administrativiste au XX<sup>e</sup> siècle<sup>16</sup>, dorénavant compensée<sup>17</sup>, en fournit une illustration. Reste à savoir si objet d'étude il y a. Avant d'animer la parole des universitaires, l'abstention doit pour cela caractériser celle des autorités normatives. Il importe alors de dresser un état des lieux pour déterminer à quel point elle est prise en compte par ces autorités. Tel est le projet de la présente étude. La conviction que la discipline juridique a son *propre* mot à dire sur ceux que les électeurs n'expriment plus invite à scruter l'action du législateur et des juridictions pour identifier les effets normatifs que ces derniers confèrent à l'abstention. À terme, le désintérêt doctrinal semble relativement sévère car la mesure de ces effets, tant au stade de l'élaboration et du contrôle de la loi (I) qu'au stade du contentieux électoral (II), démontre que l'analyse n'est pas vouée à être stérile. Elle permet au contraire d'affirmer que l'abstention électorale constitue un authentique objet du droit public français.

## I. – LA PRISE EN COMPTE DE L'ABSTENTION AU STADE DE L'ÉLABORATION ET DU CONTRÔLE DE LA LOI

Bien qu'elle soit placée à la marge des suffrages exprimés, l'abstention en France n'est pas sans effets. Le législateur lui confère un certain poids lorsqu'il détermine les modes de scrutin. Ses principales implications dérivent de dispositifs légaux, notamment des quorums et des taux minimaux de participation<sup>18</sup> (A). Le Conseil constitutionnel tient également compte de ce phénomène politique lorsqu'il procède à son contrôle de constitutionnalité des lois. Sa prise en compte produit des effets, même modestes, essentiellement pour confirmer – bien plus que pour infirmer – l'appréciation du législateur et les dispositions dont la constitutionnalité est contestée (B).

## A. – Entre quorums et taux minimaux de participation, les effets de l'abstention saisie par le législateur

En même temps qu'ils renoncent à exercer leur suffrage, les abstentionnistes renoncent à participer directement à la désignation des élus. Cette non-participation possède pourtant une répercussion sur les résultats lorsque l'élection dès le premier tour ou l'accès au second est conditionné au recuei par un candidat ou une liste d'un pourcentage minimum des votes des inscrits. Une abstention massive peut, dans ces configurations, avoir pour conséquence la non-satisfaction des quorums fixés par le législateur. Elle participe alors à la désignation indirecte du vainqueur ou des candidats admis à poursuivre la compétition électorale. Tantôt plébiscités au nom de la représentativité des élus, tantôt fustigés en défense du pluralisme inhérent aux démocraties libérales, ces quorums donnent lieu à des controverses récurrentes (1). Leur portée est cela dit limitée pour éviter qu'ils neutralisent l'élection et pour préserver le fonctionnement du régime représentatif. Les conditions posées dans le cadre de la démocratie participative se révèlent en contraste bien plus strictes, notamment au moment du recours aux référendums locaux qui exigent, eux, de satisfaire un taux minimal de participation. Le législateur semble ainsi construire un équilibre démocratique par la dissociation des conséquences électorales et référendaires de l'abstention (2).

## 1. Les controverses liées au recueil par les candidats d'un pourcentage minimum des suffrages des inscrits

Le contentieux consécutif aux résultats des dernières élections municipales a récemment fourni l'occasion de contester l'emprise limitée des quorums et de plaider pour leur extension. Dans les municipalités de moins de 1 000 habitants, l'élection est acquise au premier tour dès lors que les candidats arrivés en tête obtiennent la majorité absolue des suffrages exprimés et qu'ils recueillent de surcroît un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits<sup>19</sup>. Cette dernière condition n'est en revanche pas requise dans les communes plus peuplées pour lesquelles s'applique un scrutin de liste bloquée à la proportionnelle avec prime majoritaire. Les effets juridiques de la participation sont donc fonction de la démographie municipale. C'est cette disparité qu'une candidate malheureuse aux élections de Juvignac contestait en 2020 par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 262 du Code électoral<sup>20</sup>. Bien que la disposition ait déjà été déclarée conforme à la Constitution<sup>21</sup>, le Conseil d'État a vu dans « le contexte inédit » lié à l'épidémie de Covid-19, qui avait engendré un niveau d'abstention record, un changement des circonstances susceptible de justifier son réexamen<sup>22</sup>. Pour fonder son recours, la requérante considérait en substance que l'élection dès le premier tour des conseillers municipaux dans les communes de 1 000 habitants et plus aboutissait à investir des candidats « dépourvus de toute représentativité minimale »<sup>23</sup> en raison de la validité des résultats indépendamment du niveau possiblement très faible de participation<sup>24</sup>. Elle sollicitait l'extension des quorums et demandait au Conseil constitutionnel de reconnaître l'existence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République selon lequel, « pour toute élection locale à deux tours, nul ne peut être élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni un nombre de suffrages égal au quart des électeurs inscrits »<sup>25</sup>. En complément, elle plaidait l'atteinte aux principes d'équité, de sincérité et de loyauté du scrutin ainsi que l'inégalité des candidats devant la loi et devant le suffrage - puisque les candidats dans les villes de moins de 1 000 habitants doivent satisfaire ce quorum pour être dispensés de second tour. Le juge constitutionnel a cependant considéré qu'il n'y avait pas lieu d'examiner ces moyens et s'est contenté de renvoyer à ses décisions de 1982<sup>26</sup> et de 2013<sup>27</sup> - qui concluent à la constitutionnalité de l'article L. 262 - tout en désavouant le Conseil d'État quant à l'existence d'un changement des circonstances susceptible d'entraîner un réexamen de la disposition en cause<sup>28</sup>. Cette décision du 17 juin 2020 confirme en conséquence le caractère circonscrit des quorums de participation fixés par le législateur pour les élections municipales et rejette l'hypothèse de leur extension. Elle éclaire par ailleurs la formule retenue quelques jours plus tard par le Conseil d'État qui estime que le législateur n'a pas « subordonné à un taux de participation minimal la répartition des sièges au conseil municipal à l'issue du premier tour de scrutin dans les communes de mille habitants et plus, lorsqu'une liste a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés. *Le niveau de l'abstention n'est ainsi, par lui-même, pas de nature à remettre en cause les résultats du scrutin, s'il n'a pas altéré, dans les circonstances de l'espèce, sa sincérité* »<sup>29</sup>.

Cette limitation des effets juridiques de l'abstention illustre en réalité une tendance plus générale. L'emprise du dispositif conditionnant l'élection au premier tour des conseillers municipaux au recueil des suffrages du quart des inscrits a historiquement reculé à mesure que progressait l'abstention : 21 % en 1976, 22 % en 1983, 27 % en 1989, 31 % en 1995, 33 % en 2001, 34 % en 2008, 37 % en 2014 et 55 % en 2020. Avant 1982, ce dispositif s'appliquait de manière généralisée à l'ensemble des communes, celles de 30 000 habitants ou moins comme celles de plus de 30 000 habitants, soumises à un scrutin majoritaire, respectivement plurinominal avec panachage et de liste bloquée<sup>30</sup>. La loi du 19 novembre 1982 a par la suite étendu le scrutin de liste bloquée aux communes de 3 500 habitants et plus<sup>31</sup>, tout en supprimant la condition de recueil du quart des suffrages des inscrits pour que la liste qui réunit la majorité des suffrages exprimés dès le premier tour obtienne la majorité des sièges<sup>32</sup>. Les effets juridiques de l'abstention furent ainsi minimisés. Ils le furent encore lorsque la loi du 17 mai 2013 poursuivit l'extension de ce nouveau mode de scrutin aux communes d'au moins 1 000 habitants<sup>33</sup>, sans que le Conseil constitutionnel y objecte<sup>34</sup>. En bref, non seulement l'hypothèse d'une extension des quorums est écartée par le Conseil constitutionnel mais, plus encore, le droit a évolué dans le sens d'une réduction progressive de la sphère d'application de ces seuils, *a minima* au niveau des élections municipales. Et lorsque le législateur envisagea l'introduction d'un nouveau quorum des inscrits pour subordonner l'accès d'une liste au second tour des élections régionales, la tentative fut mise en échec. À l'inverse des moyens soulevés par la requérante dans la décision susmentionnée, les réactions à cette tentative illustrent cette fois l'hostilité que peuvent susciter ces seuils de participation.

En 2003, alors qu'était initialement envisagée la fixation d'un seuil de 10 % des suffrages exprimés en vue du maintien d'une liste au second tour des élections régionales, le gouvernement modifia *in extremis* son projet de loi pour fixer un seuil de 10 % des suffrages des inscrits. La contestation fut vive au sein du Parlement, car la capacité des listes à satisfaire ce seuil aurait été largement tributaire du niveau de participation des électeurs. L'introduction du quorum conditionnant l'accès au second tour fut d'abord dénoncée en raison de son caractère anti-pluraliste, défavorable aux plus petites formations politiques et à la représentation des différents courants d'idées et d'opinions<sup>35</sup>. Une augmentation de l'abstention était ensuite redoutée à défaut d'offre politique suffisamment plurielle au second tour<sup>36</sup>. Pour certains sénateurs, la disposition en cause faisait purement et simplement « prévaloir le poids des abstentionnistes sur les électeurs s'exprimant »<sup>37</sup>. Le dispositif fut en prolongement contesté devant le Conseil constitutionnel et subit finalement la censure pour avoir été adopté à l'issue d'une procédure contraire à l'article 39 de la Constitution<sup>38</sup>. Offrant un écho aux nombreuses critiques formulées, l'exécutif manifesta *in fine* son souhait de revenir à la version initiale et, après une seconde délibération sollicitée par le président de la République<sup>39</sup>, le texte évinça la référence aux inscrits pour fixer un seuil de 10 % des suffrages exprimés.

La mise à l'écart des quorums au niveau régional et la réduction de leur emprise au niveau municipal pourraient laisser penser à leur marginalisation dans le contexte électoral français. Leur application régulière aux scrutins majoritaires, y compris nationaux, témoigne au contraire d'un ancrage solide en dépit des controverses. Plusieurs éléments permettent toutefois de nuancer le caractère déterminant de ces seuils de participation, en matière d'élection au moins.

## 2. L'équilibre démocratique par la dissociation des conséquences électorales et référendaires de l'abstention

Un quorum identique à celui qui régit les élections des conseillers municipaux dans les villes de moins de 1 000 habitants trouve également à s'appliquer pour d'autres élections. Pour être élus au premier tour, les conseillers départementaux<sup>40</sup>, les sénateurs - dans les départements où sont élus trois sénateurs ou moins<sup>41</sup> - et les députés<sup>42</sup> sont tenus de recueillir un nombre de voix égal au quart du nombre des inscrits en plus de la majorité absolue des suffrages exprimés. Cela permet de garantir « que l'élu bénéficie d'un socle de suffrage suffisamment représentatif de la population »<sup>43</sup>. Si l'élection est en conséquence fonction de la participation, la prise en compte de l'abstention est d'abord limitée en ce qu'elle n'impacte que le premier tour du scrutin. Au second tour, la majorité des suffrages exprimés suffit. Un tel équilibre semble pragmatique en ce qu'il évite tout blocage dans la désignation des représentants, quitte à faire primer la continuité du régime représentatif sur l'idéal de représentativité des élus. La prise en compte de l'abstention est encore limitée lorsque jouent d'autres dispositifs. À défaut d'élection dès le premier tour du scrutin, les candidats ne peuvent se maintenir au second tour des élections départementales<sup>44</sup> et législatives<sup>45</sup> que s'ils recueillent un nombre de votes équivalent à un

huitième du nombre des inscrits. Le législateur fixe par ce biais un quorum que l'on pourrait qualifier de « subsidiaire », non plus en vue de la désignation précoce du vainqueur mais afin de limiter le nombre des candidats autorisés à poursuivre la compétition électorale. L'intérêt est avant tout d'éviter les triangulaires et quadrangulaires<sup>46</sup>. Des modalités de rattrapage sont cela dit prévues par le législateur, là encore par pragmatisme, afin de ne pas ériger par ce biais un obstacle rédhibitoire. En l'absence de candidats suffisamment soutenus par le corps électoral, un candidat supplémentaire, voire deux candidats au total si aucun n'a recueilli au moins un huitième des votes des inscrits, peut se maintenir au second tour.

Il serait en conséquence hâtif d'affirmer que l'abstention ne pèse pas sur l'issue des élections, car les dispositifs légaux qui en font dériver des implications juridiques sont nombreux. Ils se distinguent en revanche par leur prudence. Les quorums fixés ne sont pas systématiques et demeurent étrangers à plusieurs élections (municipales – pour les communes de 1 000 habitants et plus –, régionales, sénatoriales – pour les départements dans lesquels sont élus quatre sénateurs ou plus –, présidentielles, européennes). Ils ne sont pas non plus absolus et se bornent dans la plupart des cas à conforter une élection dès le premier tour du scrutin quand un candidat ou une liste a déjà obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. Lorsqu'ils s'étendent au-delà et concernent l'accès au second tour, ils ne sont pas contraignants en raison de l'existence de dispositifs de rattrapage. Sans doute serait-il périlleux de subordonner la validité des résultats à des quorums stricts et généralisés<sup>47</sup>. Ces derniers auraient pour effet d'entraver régulièrement le fonctionnement du régime représentatif. L'absence de tels seuils n'est pourtant pas de nature à apaiser la désormais réputée « crise de la représentation politique »<sup>48</sup>. D'une part, la succession de taux de participation en baisse constante affaiblit la légitimité des représentants. D'autre part, les modalités souples de recueil – qui plus est ponctuel – d'un pourcentage du vote des inscrits par les candidats ne sauraient en l'état suffire à conforter la représentativité des élus. La limitation du « droit d'abstention »<sup>49</sup> est alors fréquemment présentée comme la solution. Elle revient sur le devant de la scène sous les traits du vote obligatoire<sup>50</sup>, y compris chez les parlementaires, comme l'illustrent les cinquante-deux propositions de loi dénombrées par William Benessiano entre 1871 et 2005<sup>51</sup>. Déjà applicable en France lors des élections sénatoriales<sup>52</sup>, la sanction généralisée d'une non-participation aux scrutins électoraux constitue – pour certains – le remède idoine au manque de vitalité du régime représentatif et de représentativité des élus.

Au-delà des seuls quorums, il convient néanmoins de souligner que le pouvoir constituant dérivé et le législateur organique prévoient des implications juridiques plus lourdes à l'inaction des inscrits dans le cadre de la démocratie participative. Cela se manifeste de deux manières. Premièrement, le déclenchement d'un référendum national d'initiative partagée<sup>53</sup> est assujéti au soutien explicite d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. En l'absence d'un tel soutien, l'initiative parlementaire ne peut aboutir. S'il ne s'agit pas ici de conférer des effets juridiques à la participation des inscrits au cours d'un scrutin, c'est l'organisation même de ce scrutin qui dépend de l'appui du corps électoral. La rigidité du seuil fixé fut illustrée en 2020 par la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris<sup>54</sup>. Celle-ci a recueilli le soutien de 1 093 030 électeurs, bien loin du seuil des 4 717 396 soutiens nécessaires<sup>55</sup>. Deuxièmement, les référendums locaux organisés sur le fondement de l'article 72-1, alinéa 2, de la Constitution<sup>56</sup> ne permettent l'adoption d'un projet de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale que si ce projet est approuvé à la majorité et, surtout, si au moins la moitié des électeurs inscrits a pris part au scrutin<sup>57</sup>. Le taux minimal de participation fixé est particulièrement élevé<sup>58</sup> et déterminant puisque du nombre de suffrages exprimés dépend la valeur décisionnelle ou consultative du référendum local<sup>59</sup>. Dans son commentaire officiel de la décision qui conclut à la constitutionnalité du dispositif, le Conseil constitutionnel insiste sur le fait que la condition de participation permet dans cette configuration d'« éviter qu'une minorité agissante impose son point de vue à la collectivité »<sup>60</sup>. Cette précaution n'est cependant applicable ni au référendum constituant de l'article 89 ni au référendum législatif de l'article 11, et il est possible de s'interroger sur l'opportunité de cette disparité. Parmi les neuf référendums nationaux organisés sous la V<sup>e</sup> République, la projection fictive d'un taux minimal de participation de la moitié des inscrits aurait eu pour conséquence d'invalider le caractère décisionnel de deux d'entre eux : le référendum du 6 novembre 1988 relatif au statut de la Nouvelle-Calédonie et celui du 24 septembre 2000 portant sur la réduction du mandat présidentiel à cinq ans pour lesquels le taux d'abstention était respectivement de 63,11 % et de 69,81 %.

Si l'on considère avec le Professeur Rambaud que le droit électoral est à la fois « une source de difficulté et un gisement potentiel de solutions » en réaction à la « crise de la démocratie représentative »<sup>61</sup>, la mobilisation de cet outil se révèle stratégique face à l'abstention. Elle peut conduire à réexaminer l'opportunité du vote obligatoire<sup>62</sup>, du vote blanc<sup>63</sup>, de la dématérialisation du vote<sup>64</sup>, des quorums ou des taux minimaux de participation. Sur ces deux derniers points, la coexistence des versants représentatif et participatif du régime démocratique français incite à construire un équilibre par la dissociation des conséquences électorales et référendaires de l'abstention. À la souplesse des quorums établis en droit des élections qui assurent le fonctionnement pérenne du régime représentatif, répond l'exigence des taux minimaux de participation lors des référendums qui permettent d'avancer, doucement mais sûrement, vers un idéal de démocratie participative qu'il incombe encore de dynamiser. En d'autres termes, cette première prise en compte – à géométrie variable – de l'abstention par le législateur assure, d'une part, la continuité du régime représentatif sans pour autant négliger le niveau de participation et, d'autre part, la représentativité des décisions issues de la démocratie participative. Le législateur n'est cela dit pas seul à se saisir de la problématique de l'abstention. Le Conseil constitutionnel en tient également compte, selon d'autres modalités, non plus au stade de l'élaboration mais du contrôle de la loi.

## **B. — La préservation des choix politiques du législateur, conséquence majeure de la confrontation du Conseil constitutionnel à l'abstention**

Dans son commentaire de la décision DC du 3 avril 2003, le Conseil constitutionnel relevait déjà que « le taux d'abstention a atteint un niveau très élevé en France »<sup>65</sup>. Puis il poursuivait : « il s'agit là malheureusement d'un phénomène massif, structurel et indiscutable, *de ceux dont le juge des lois ne peut faire abstraction* »<sup>66</sup>. Avant même d'envisager la prise en compte de l'abstention par les pensionnaires de la rue de Montpensier lorsqu'ils statuent en tant que juges électoraux, l'égard qu'ils lui concèdent au moment du contrôle de constitutionnalité des lois fournit l'occasion de premières précisions. Il convient d'abord d'insister sur une tendance récurrente – quoique non spécifique à notre objet – qui consiste à relever sans éprouver les objectifs et les moyens choisis par le législateur lorsque celui-ci s'emploie à favoriser la participation (1). À l'inverse, lorsque l'action du législateur risquait de générer une forte abstention, le Conseil constitutionnel s'est refusé à sanctionner les dispositions mises en cause ou à réexaminer leur constitutionnalité (2).

### **1. Réduire l'abstention du corps électoral : un objectif récurrent du législateur relayé par le Conseil constitutionnel**

En tant que juge de la constitutionnalité des lois, le Conseil constitutionnel a à connaître des dispositions qui fixent le régime électoral des assemblées locales. Le cas particulier du renouvellement des conseillers généraux, quoique complexe, illustre bien la tendance du juge constitutionnel à mettre en évidence l'objectif de lutte contre l'abstention sans remettre en cause les moyens envisagés pour ce faire par le législateur. Alors qu'ils faisaient l'objet d'un renouvellement par moitié tous les trois ans depuis 1871<sup>67</sup>, les mandats des conseillers généraux furent modifiés en 1990 pour être renouvelés intégralement tous les six ans. L'objectif était d'organiser la concomitance des élections cantonales et régionales afin de favoriser une meilleure participation lors des scrutins locaux. Pour permettre un renouvellement intégral à compter de 1998, le législateur avait prévu des dispositions transitoires qui prolongeaient d'un an les mandats de la série de conseillers élus en 1985 et restreignaient de deux ans les mandats de ceux à élire en 1994<sup>68</sup>. La constitutionnalité de ces dispositions était contestée par les parlementaires. Les sénateurs auteurs de la première saisine faisaient notamment valoir que « la lutte contre l'abstentionnisme électoral n'est pas un principe ou un objectif de valeur constitutionnelle » et que les moyens retenus par le législateur « pour lutter contre l'abstentionnisme ne procèdent d'aucun impératif constitutionnel »<sup>69</sup>. L'argumentaire fut écarté aux motifs que le législateur « peut légitimement rechercher les moyens de susciter une plus forte participation des citoyens aux consultations électorales »<sup>70</sup>. Le pouvoir général d'appréciation et de décision du Conseil constitutionnel étant limité, il ne lui appartient pas « de rechercher si

l'objectif que s'est assigné le législateur [aurait] pu être atteint par d'autres voies »<sup>71</sup>. Mais à l'issue des élections législatives de 1993, qui avaient débouché sur un changement de majorité, il parut opportun à la nouvelle législature de rétablir le renouvellement triennal par moitié des conseillers généraux. La volonté de regrouper les élections locales fut néanmoins renouvelée, ce qui conduisit cette fois à prolonger d'une année le mandat des conseillers à élire en 1994<sup>72</sup> afin de faire coïncider les élections cantonales tantôt avec les élections régionales, tantôt avec les élections municipales. Saisi de la constitutionnalité de ces dispositions, le Conseil constitutionnel réaffirma le caractère limité de son pouvoir d'appréciation et refusa de s'engager au-delà du simple contrôle de l'adéquation des objectifs poursuivis et des moyens employés par le législateur<sup>73</sup>. Il maintint sa considération pour l'abstention en relevant l'objectif poursuivi, à savoir le « regroupement des élections locales en vue de favoriser une plus grande participation du corps électoral »<sup>74</sup>. Seize années plus tard, lorsque le prolongement du mandat des conseillers généraux fut à nouveau envisagé afin de préparer l'entrée en vigueur de la réforme territoriale de 2014, finalement avortée, le Conseil constitutionnel eut l'occasion de rappeler que « la concomitance des scrutins peut également trouver une justification dans l'objectif de favoriser une plus forte participation du corps électoral à chacune de ces consultations »<sup>75</sup>. Il confirma ce faisant l'argumentaire du gouvernement qui arguait qu'il s'agissait là d'un « motif d'intérêt général »<sup>76</sup> qui, « en toute hypothèse, [est] admis comme un motif légitime de modification de la durée des mandats en jurisprudence »<sup>77</sup>.

Le Conseil constitutionnel laisse par conséquent toute latitude au législateur pour adapter la durée des mandats locaux afin de regrouper les différents scrutins dans l'espoir de limiter l'abstention. La solution demeure identique lorsque, à l'inverse, le législateur considère que la concomitance d'un trop grand nombre de scrutins serait susceptible de nuire – peut-être tout autant – à la participation des électeurs<sup>78</sup>. Ce fut le cas en 2013 lorsque, actant l'échec de la réforme territoriale, le législateur modifia à nouveau le calendrier électoral pour organiser le renouvellement des conseils régionaux et départementaux en 2015. Un renouvellement en 2014 aurait coïncidé avec les élections municipales et européennes. Plusieurs parlementaires, qui estimaient que « le lien entre l'objectif de favoriser la participation électorale et l'étalement sur 2 ans des élections locales [n'était] pas établi »<sup>79</sup>, contestaient la constitutionnalité des dispositions adoptées. Le Conseil constitutionnel refusa néanmoins d'infirmer l'appréciation du législateur pour qui la concomitance des élections « aurait été de nature à favoriser l'abstention »<sup>80</sup>. Le principe constitutionnel qui exige que les électeurs soient appelés à exercer leur droit de suffrage selon une périodicité raisonnable n'était par ailleurs pas méconnu en l'espèce par le report des élections locales. Ici, c'est l'ambition – déçue<sup>81</sup> – de ne pas provoquer l'abstention par la surcharge du calendrier électoral qui constituait un objectif adéquat, non remis en cause à l'occasion du contrôle de constitutionnalité.

La portée restreinte du contrôle opéré à l'égard des dispositions auxquelles est assignée la tâche de favoriser la participation se confirme dans d'autres circonstances, par exemple lorsque sont considérées les opérations de vote. Toujours en 2013, le législateur avait ouvert la possibilité d'un vote par anticipation – en dérogation à l'article L. 54 du Code électoral<sup>82</sup> – par pli fermé pour les élections des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger et pour les sénateurs représentant les Français établis hors de France. Cette modalité de vote était contestée – de manière convaincante – au nom des exigences de sincérité du scrutin et de secret du vote. Le simple fait de prévoir un passage par l'isoloir pour introduire le bulletin dans une enveloppe fermée, numérotée et signée, à remettre en main propre à l'ambassadeur ou au chef de poste consulaire en échange d'un récépissé nominatif, suffit cependant à convaincre le Conseil constitutionnel de l'existence de garanties légales adéquates<sup>83</sup>. Les dispositions adoptées par le législateur furent ainsi préservées en raison de l'adéquation des moyens au regard de l'objectif poursuivi, en l'occurrence faire en sorte que « l'éloignement géographique ne constitue pas un obstacle à la participation à ces scrutins du plus grand nombre d'électeurs »<sup>84</sup>.

La prise en compte de l'abstention par le juge constitutionnel va parfois au-delà de la simple préservation des objectifs et des moyens envisagés par le législateur. Elle peut exceptionnellement conduire à poser plusieurs réserves d'interprétation comme l'illustre la décision du 3 avril 2003 relative à la réforme des modes de scrutins aux élections régionales et européennes. Face à la complexité manifeste des nouveaux modes de scrutin aux élections régionales, liée au sectionnement départemental des listes et à la prime majoritaire, le Conseil constitutionnel a souhaité renforcer l'information des électeurs en posant deux réserves d'interprétation. La première était relative à la diffusion par les autorités compétentes d'informations propres à permettre la juste évaluation par les électeurs de la portée de leur vote<sup>85</sup>. La seconde tenait à la mention de plusieurs informations à faire figurer explicitement sur les bulletins de chaque liste (libellé de la liste, nom du candidat tête de liste, noms de tous les candidats têtes de liste répartis par sections départementales) ; cela, afin d'assurer « la bonne information de l'électeur et éviter par là une nouvelle augmentation de l'abstention »<sup>86</sup>. En ce qu'elle motive ici l'adoption des réserves d'interprétation, la lutte contre l'abstention se mue en objectif non plus du législateur mais bien du Conseil constitutionnel lui-même, qui l'endosse à son tour.

Cette préoccupation récurrente s'est encore récemment traduite par la loi du 22 juin 2020, à la fois en étendant le nombre de procurations dont un mandataire peut disposer et en permettant que ces procurations puissent être établies à domicile<sup>87</sup>. Elle semblait plus évanescence lorsque le législateur fit le choix de maintenir le second tour des élections municipales en dépit de la propagation de l'épidémie de Covid-19. Ce contexte singulier est particulièrement intéressant et permet d'avancer quelques observations complémentaires. Il a notamment fourni au Conseil constitutionnel l'occasion de dévoiler les limites de son contrôle lorsqu'une disposition législative risque d'entraîner un niveau d'abstention conséquent, et non plus simplement lorsqu'elle tâche de le réduire.

## 2. Le risque d'abstention : un motif insuffisant de censure de la loi ou de réexamen de sa constitutionnalité

Le 16 mars 2020, au lendemain du premier tour des élections municipales, dans un contexte de « guerre sanitaire »<sup>88</sup>, le président de la République annonçait le report du second tour en raison de la propagation de l'épidémie de Covid-19. Sept jours plus tard, il promulguait la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020, composée de vingt-deux articles, dont l'article 19 qui procédait à un ajustement des dispositions électorales relatives aux scrutins municipaux. Étaient notamment prévus le report lorsque nécessaire du second tour au plus tard en juin 2020<sup>89</sup>, la reconnaissance des résultats devenus définitifs en raison d'une élection valide dès le premier tour des conseillers municipaux<sup>90</sup>, ainsi que les modalités d'entrée en fonction de ces derniers. La constitutionnalité de cette disposition fut mise en cause dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* à l'occasion d'une protestation électorale. Les requérants invoquaient, entre autres, une méconnaissance du principe de sincérité du scrutin car, « en prévoyant la tenue de ce second tour pendant la crise sanitaire causée par l'épidémie de Covid-19, le législateur aurait créé les conditions d'une forte abstention des électeurs »<sup>91</sup>. Saisi de la totalité<sup>92</sup> de l'article 19 après transmission de la QPC par le tribunal administratif de Nice puis par le Conseil d'État<sup>93</sup>, le Conseil constitutionnel était amené à se prononcer sur une disposition qui risquait de nuire à la participation du corps électoral. Pour rendre une décision de conformité, il rappela que le législateur avait entendu conditionner le déroulement de la suite des opérations de vote à l'appréciation de la situation sanitaire. Le premier alinéa de l'article 19 disposait en effet que le scrutin ne peut se tenir que « si la situation sanitaire [le] permet ». Il en résulte que « les dispositions contestées ne favorisent pas *par elles-mêmes* l'abstention »<sup>94</sup>. La formule n'est pas sans rappeler celle retenue par le Conseil d'État statuant en référé une semaine plus tôt. Saisi de la légalité du décret du 27 mai 2020 adopté en application de la loi du 23 mars, la haute juridiction estimait que, en « prévoyant le report du second tour des élections municipales et communautaires, lorsque celui-ci est nécessaire, *si la situation sanitaire le permet*, le législateur a lui-même considéré que le maintien de l'état d'urgence sanitaire ne fait pas obstacle, *dans son principe*, au déroulement de la campagne électorale et à la sincérité du scrutin, quand bien même l'abstention pourrait être plus importante en raison même de cette situation sanitaire »<sup>95</sup>. Si les juridictions s'accordent sur ce point, le juge administratif avait davantage insisté sur les mesures concrètes adoptées en compensation pour permettre la bonne tenue du scrutin et limiter l'abstention malgré les risques sanitaires (allongement de la campagne officielle, multiplicité des vecteurs de propagande, assouplissement des mesures encadrant les rassemblements, recours facilité aux procurations)<sup>96</sup>. Le Conseil constitutionnel n'est pas juge du fait et le niveau de généralité du contrôle de constitutionnalité de la loi le rappelle constamment. Une fois de plus, l'appréciation du législateur n'est pas remise en cause, la loi n'est pas problématique dans son principe. Quant aux conséquences concrètes de cette loi, elles relèvent « seulement »<sup>97</sup> de la compétence du juge administratif puisqu'il « appartiendra, le cas échéant, au juge de l'élection, saisi d'un tel grief, d'apprécier si le

niveau de l'abstention a pu ou non altérer, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin »<sup>98</sup> lors des élections municipales.

Par cette décision QPC, le Conseil constitutionnel refuse de substituer son appréciation à celle du législateur et confirme que la tenue des opérations de vote en période de crise sanitaire exceptionnelle<sup>99</sup> n'est pas en soi un facteur d'altération de la sincérité du scrutin. Peu importe qu'une limitation des contacts et des déplacements caractérise *de facto* le comportement des électeurs et aboutisse à une participation extrêmement faible. Le risque d'abstention n'engendre pas *de jure* l'inconstitutionnalité de la loi. De la même manière, l'abstention mesurée ne peut, à elle seule, caractériser un changement des circonstances justifiant le réexamen d'une disposition déjà déclarée conforme à la Constitution.

Cette seconde solution résulte de la décision précitée du 17 juin 2020 relative à la contestation de l'article L. 262 du Code électoral (absence de quorum pour les élections au premier tour des conseillers municipaux dans les communes de 1 000 habitants et plus)<sup>100</sup>. La QPC formulée reposait sur quatre motifs susceptibles d'établir un changement des circonstances<sup>101</sup>. Postérieurement à la première déclaration de conformité rendue en 1982, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 avait d'abord introduit le principe d'une garantie légale des expressions pluralistes des opinions - qui a déjà justifié le réexamen d'une disposition législative<sup>102</sup>. La loi du 17 mai 2013 avait quant à elle restreint l'application du quorum de participation aux seules communes de moins de 1 000 habitants. Mais cette dernière loi avait précisément fait l'objet d'un contrôle *a priori* qui avait permis d'acter la constitutionnalité de la nouvelle version de l'article L. 262 par la décision n° 2013-667 DC. Ces deux motifs, tirés de l'évolution du droit positif, ne pouvaient donc prospérer<sup>103</sup>. Quant au troisième motif, tiré, lui, de la constitutionnalisation par voie jurisprudentielle du principe de sincérité du scrutin, il fut écarté dans la mesure où cette constitutionnalisation était, elle aussi, antérieure à la décision n° 2013-667 DC<sup>104</sup>. Et bien que le rattachement textuel de ce principe à l'article 3 de la Constitution n'ait été explicité pour la première fois qu'en 2018<sup>105</sup>, cette clarification ne s'apparente pas à une authentique modification des normes de référence. Seul persistait le quatrième motif invoqué par la requérante pour établir un changement des circonstances, à savoir la forte abstention qui caractérisait les résultats du premier tour du scrutin municipal et aboutissait dans certains cas à l'élection de listes faiblement représentatives. Par contraste aux trois premiers motifs, il s'agissait ici d'un motif de fait et non de droit. Il suffit à convaincre le Conseil d'État<sup>106</sup>. Le juge du filtre semblait sur ce point particulièrement indulgent tant il est délicat d'envisager une constitutionnalité de circonstances, qui plus est exceptionnelles, fonction de l'évolution du contexte politique et sanitaire. Son appréciation ne lie cependant pas le Conseil constitutionnel<sup>107</sup> qui s'en est opportunément affranchi en l'espèce pour affirmer que « le taux d'abstention des électeurs lors du scrutin qui s'est tenu le 15 mars 2020 et le contexte particulier lié à l'épidémie de Covid-19 ne constituent pas non plus un changement des circonstances justifiant un tel réexamen »<sup>108</sup>. Deux fondements de cette affirmation méritent d'être mis en relief. D'une part, le Conseil constitutionnel refuse d'asseoir un changement des circonstances - au sens de l'ordonnance du 7 novembre 1958 - sur un événement ponctuel. Seules des évolutions pérennes peuvent l'amener à réexaminer une déclaration de constitutionnalité. D'autre part, il prend soin de ne pas faire reposer un changement des circonstances exclusivement sur des éléments de fait. Ces derniers ne peuvent être retenus que lorsqu'ils se combinent avec des éléments de droit pour modifier de manière substantielle le contexte d'interprétation des dispositions constitutionnelles. Ainsi, dans la décision du 30 juillet 2010 relative à la garde à vue, le Conseil avait relevé tant des circonstances de fait (recours de plus en plus fréquent à la garde à vue) que des circonstances de droit (modification des règles de la procédure pénale)<sup>109</sup>. Des « éléments purement factuels » ne peuvent, à ce jour, caractériser un changement des circonstances<sup>110</sup>.

Cette position de principe, pour compréhensible qu'elle soit, conduit au constat suivant : le niveau d'abstention, en raison de sa nature factuelle, n'est pas pertinent pour inciter le juge constitutionnel à statuer de nouveau. Si l'on considère en complément que l'invocation d'un risque d'une participation extrêmement faible provoqué par une disposition non encore déclarée conforme à la Constitution ne suffit pas - pour le moment - à engendrer son inconstitutionnalité, force est de constater que les effets juridiques conférés à la faible participation électorale dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la loi s'avèrent relativement modestes. Le Conseil constitutionnel ne fait pourtant pas abstraction de ce phénomène politique, pas plus que le législateur qui lui offre un écho via les quorums et les taux minimaux de participation. Aux côtés des considérations du Parlement et du juge de la constitutionnalité des lois, l'activité du juge électoral confirme la viabilité - et la nécessité - d'un discours proprement juridique sur l'abstention en droit public français.

## II. — LA PRISE EN COMPTE DE L'ABSTENTION DANS LE CONTENTIEUX ÉLECTORAL

Qu'il s'agisse du juge administratif ou du Conseil constitutionnel, le juge électoral dispose d'un large pouvoir lorsqu'il statue sur une protestation<sup>111</sup>. En cas d'irrégularités, il lui appartient alternativement de confirmer l'élection lorsque lesdites irrégularités n'ont pas affecté les résultats<sup>112</sup>, de rectifier et réformer ces résultats lorsque cela est possible, par exemple en modifiant l'attribution de certains sièges après avoir retranché un nombre de voix précis des scores obtenus par une liste<sup>113</sup>, ou, plus radicalement, d'annuler l'élection<sup>114</sup>. Quelle que soit la solution retenue, l'écart de voix entre les candidats constitue toujours un critère prépondérant<sup>115</sup>. L'abstention est également prise en compte par le juge électoral au titre de son contrôle. Si ce facteur contextuel possède une influence directe limitée sur la sincérité du scrutin (A), il peut concourir indirectement à l'annulation de l'élection lorsque sa prise en compte permet de caractériser une manœuvre ou une fraude (B).

### A. — Un élément contextuel peu influent sur la sincérité du scrutin

Le contentieux électoral permet régulièrement de constater que l'abstention ne peut en principe engendrer, seule, l'annulation d'une élection (1). Il en va autrement lorsque la faible participation résulte de circonstances particulières, faits divers de nature climatique, sociale ou encore sanitaire (2).

#### 1. Un principe : l'absence d'incidence de l'abstention sur la sincérité du scrutin

Le principe fut clairement posé dès 1967 dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : « le pourcentage élevé des abstentions au premier tour ne peut, à lui seul, motiver l'annulation du scrutin »<sup>116</sup>. Il est repris avec constance depuis en dépit de légères variantes sémantiques. Ainsi, un requérant ne peut fonder sa protestation sur cet argument pour invalider l'élection<sup>117</sup>, du moins pas en l'absence de fraudes ou de manœuvres<sup>118</sup>. Le Conseil d'État s'accorde sur ce point avec son voisin du Palais-Royal. Il l'a réaffirmé récemment au sujet d'une protestation liée aux élections municipales de 2020 dans la commune de Saint-Sulpice-sur-Risle. Le juge administratif a écarté l'argument du requérant au motif qu'il faisait « seulement valoir que le taux d'abstention s'est élevé à 56,07 % dans la commune, sans invoquer aucune autre circonstance relative au déroulement de la campagne électorale ou du scrutin dans la commune qui montrerait, en particulier, qu'il aurait été porté atteinte au libre exercice du droit de vote ou à l'égalité entre les candidats. Dans ces conditions, le niveau de l'abstention constatée ne peut être regardé comme ayant altéré la sincérité du scrutin »<sup>119</sup>.

En dépit du refus de principe de considérer la seule abstention comme un motif d'annulation des élections, le juge électoral affine parfois sa motivation et procède à une appréciation concrète afin de rejeter le moyen. Tel est le cas lorsqu'il s'engage dans une explication individualisée des causes de la non-participation pour en démontrer la normalité (« les abstentions de M<sup>lle</sup> Nathalie F... et de M. Teddy E... ont pour seule cause leur propre méprise quant à l'heure de clôture du scrutin et sont par suite sans incidence sur [sa] sincérité »<sup>120</sup>). Le moyen peut encore être écarté après avoir constaté la récurrence de l'abstention, toujours afin d'en démontrer le caractère ordinaire. Le faible niveau de participation invoqué par un requérant est alors mis en perspective avec le niveau habituel de participation dans la commune ou la circonscription en cause (« le fait, d'ailleurs habituel à la Martinique, que le nombre des abstentions a été élevé ne saurait faire présumer à lui seul l'existence de fraudes »<sup>121</sup>). La normalité du niveau d'abstention peut également être mise en exergue en procédant à une comparaison avec les communes environnantes (« dans ces trois communes, le taux d'abstention a été comparable à celui des autres communes de la circonscription »)<sup>122</sup>. Et lorsque le requérant tâche d'étayer sa protestation en insistant seulement

sur l'écart entre la participation moyenne nationale et la participation locale pour démontrer l'anomalie de cette dernière, le juge administratif n'admet pas le raisonnement (« la seule circonstance que l'abstention à Montmagny a été plus élevée que la moyenne nationale n'est pas de nature à établir que la sincérité du résultat en ait été altérée »<sup>123</sup>).

En définitive, un contexte d'abstention élevée ne suffit en aucun cas à remettre en cause le résultat d'une élection à défaut de seuil minimal de participation. Plus qu'une atteinte à la sincérité du scrutin, l'abstention peut au contraire attester de la liberté du suffrage. Le Conseil constitutionnel l'a explicitement déclaré le 5 mai 1959, deux mois après son installation<sup>124</sup> : « tant la répartition des voix entre les quatre listes en présence que le nombre des abstentions et celui des bulletins nuls témoignent de la liberté du scrutin »<sup>125</sup>. Il est dès lors aisément compréhensible, au vu de la formule, qu'une invocation cumulée d'un défaut de participation et d'un nombre élevé de bulletins blancs ou nuls ne modifie pas la position de principe du Conseil constitutionnel<sup>126</sup>. Cette position peut toutefois être nuancée pour d'autres raisons.

## 2. Une nuance : l'incidence de l'abstention sur la sincérité du scrutin en cas de circonstances particulières

En cas de circonstances particulières extérieures à l'élection, non assimilables à des manœuvres ou à des fraudes, l'abstention est en mesure d'altérer la sincérité du scrutin et de conduire à l'annulation des résultats. Ces circonstances peuvent être de natures diverses : envoi de lettres anonymes et suicide d'un candidat dans l'Hérault<sup>127</sup>, travaux de voirie à la suite d'un ouragan et dépôt d'un symbole vaudou à proximité immédiate des bureaux de vote en Martinique<sup>128</sup>, organisation d'une course cycliste en Isère ou tremblement de terre à Futuna qui entravent la circulation des électeurs le jour des opérations de vote<sup>129</sup>... Quoique considérées par le juge de l'élection, ces circonstances ne suffisent pas pour autant à engendrer l'annulation des résultats dès lors qu'il n'est pas établi « avec certitude »<sup>130</sup> qu'elles sont bien la cause de l'augmentation de l'abstention. Il convient en somme d'apprécier dans un premier temps la réalité de l'influence du fait divers souligné sur le comportement abstentionniste des électeurs, faute de quoi, le juge ne procédera pas à un examen approfondi. Contrairement aux cas soulignés ci-dessus, cette condition est par exemple remplie lorsque la faible participation « peut être attribuée, au moins en partie »<sup>131</sup> à de fortes chutes de neige qui rendent la circulation extrêmement difficile dans une circonscription le jour du scrutin. Pour établir ce lien de causalité, le juge compare généralement le chiffre de la participation soit avec celui des précédentes élections dans la même commune<sup>132</sup> ou circonscription<sup>133</sup>, soit avec le niveau d'abstention dans les municipalités<sup>134</sup> ou bureaux de vote voisins. Cette condition remplie, encore faut-il établir dans un second temps que le faible niveau de participation a bien pesé sur les résultats. Lorsqu'il est dans l'impossibilité de déterminer précisément le nombre d'abstentions imputables à ce contexte spécifique, le Conseil constitutionnel se montre à cet égard particulièrement prudent. Il exige une rupture d'égalité entre les candidats qui suppose de démontrer que l'un d'entre eux a été davantage impacté par la faible participation. Peu importe la tempête de neige dans le Cantal, la sincérité du scrutin est intacte dès lors que les votes de nombreux électeurs ont été entravés et qu'aucun candidat ne souffre plus qu'un autre du défaut de participation<sup>135</sup>.

La jurisprudence du Conseil d'État ne reflète pas exactement ce raisonnement lorsque la détermination du nombre d'abstentions subies est réalisable, c'est-à-dire lorsqu'il est possible de distinguer celles qui sont non intentionnelles et imputables aux circonstances particulières de celles qui résultent du libre choix des électeurs. Les protestations électorales consécutives aux élections municipales de 1989, qui s'étaient déroulées en Corse au moment d'importants mouvements sociaux, illustrent ce pan du contentieux. La grève des services postaux fut notamment ciblée pour avoir nui à la participation, car des procurations n'avaient pu être acheminées dans les communes de San-Gavino-Di-Carbini et de Bastia, empêchant la manifestation de plusieurs suffrages. Dans les deux cas, l'annulation de l'élection fut prononcée et le juge administratif corrigea les répercussions hypothétiques<sup>136</sup> des abstentions non intentionnelles, fruits de circonstances particulières. L'annulation ne fut que partielle à San-Gavino-Di-Carbini. L'addition fictive des neuf procurations litigieuses aux scores obtenus par les candidats non élus selon un scrutin majoritaire plurinominal applicable à l'époque aux villes de moins de 3 500 habitants impliqua, en effet, de ne remettre en cause que l'élection au second tour de trois conseillers municipaux<sup>137</sup>. L'annulation de l'élection fut en revanche totale à Bastia où la liste conduite par Émile Zuccarelli – futur ministre des Postes et des Télécommunications – avait emporté la majorité des suffrages dès le premier tour. L'addition des procurations non acheminées par les services postaux au nombre de suffrages exprimés avait pour effet de relever mécaniquement le seuil de voix nécessaire à l'attribution de la majorité des sièges<sup>138</sup>. Dans ces deux cas d'espèce, la sincérité du scrutin se trouvait altérée car des circonstances particulières, extérieures à l'élection, avaient engendré plusieurs abstentions, précisément décomptées, considérées comme involontaires, et affectant potentiellement les résultats au regard des faibles écarts de voix. C'est donc l'écart de voix qui s'avère crucial ici, cumulé à l'entrave de l'exercice du droit de vote et à la possibilité d'opérer un décompte précis des abstentions contraintes<sup>139</sup>.

Le récent contentieux laisse apparaître un raisonnement similaire du juge administratif quand bien même se trouve-t-il dans l'impossibilité de quantifier précisément le nombre d'abstentions subies du fait de circonstances particulières. Pour considérer que la sincérité du scrutin a été altérée, il semble désormais se satisfaire du cumul de trois facteurs : le constat de circonstances particulières complexifiant l'exercice du droit de vote, l'existence d'une abstention inhabituelle et la mesure d'un écart de voix extrêmement réduit. C'est du moins le cheminement retenu par le tribunal administratif de Nantes, amené à connaître des résultats de l'élection des conseillers municipaux dans la commune de Malville. Les opérations de vote s'étaient déroulées le 15 mars 2020 alors que s'intensifiait la propagation de l'épidémie de Covid-19, « la plus grave crise sanitaire qu'ait connue la France depuis un siècle »<sup>140</sup>. Trois jours avant le scrutin, le président de la République invitait « tous les Français à limiter leurs déplacements au strict nécessaire » et demandait « à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans, à celles et ceux qui souffrent de maladies chroniques ou de troubles respiratoires, aux personnes en situation de handicap, de rester autant que possible à leur domicile », tout en estimant, dans le même temps, que « rien ne s'oppose à ce que les Français, même les plus vulnérables, se rendent aux urnes »<sup>141</sup>. Ce contexte sanitaire entraînant une limitation des déplacements et des rassemblements, la requérante considérait que le fort taux d'abstention avait faussé les résultats du premier tour. Pour être considéré comme inhabituel, le faible taux de participation fut d'abord mesuré, puis apprécié par comparaison au précédent scrutin, pour enfin être imputé au contexte politique et sanitaire<sup>142</sup>. En dépit de l'impossibilité pour le juge de l'élection de dénombrer précisément les électeurs poussés vers l'abstention en raison du contexte, le constat d'un écart de voix extrêmement réduit le conduisit à annuler l'élection : « M<sup>me</sup> Lejeune n'a obtenu que trois voix de plus que la majorité absolue qui conditionnait sa victoire à l'issue du premier tour. M<sup>me</sup> Janvier est, par suite, fondée à soutenir que les *circonstances particulières* dans lesquelles s'est tenu le scrutin du 15 mars 2020, à l'origine d'une *abstention inhabituelle*, ont été de nature à altérer la sincérité du scrutin et, eu égard au très faible écart de voix par rapport à la majorité absolue, à fausser les résultats de l'élection »<sup>143</sup>.

Le même jour, le tribunal administratif de Nantes rendait une seconde décision, relative aux élections dans la commune d'Herbignac. Dans des circonstances en tout point similaires, il considéra que la sincérité du scrutin n'était pas affectée eu égard à l'écart de voix entre les deux listes arrivées en tête au premier tour<sup>144</sup>. Sans remettre en cause la solution retenue, la motivation adoptée par le juge administratif pour fonder cette décision apparaît troublante, et au moins deux égards. D'une part, il est particulièrement inopportun de se fonder sur l'écart de voix entre les listes. Cet écart, en l'espèce de 80 voix correspondant à 3,27 % des suffrages exprimés, était bien moindre que celui mesuré à l'issue du scrutin dans la commune de Malville qui fut pourtant annulé (265 voix correspondant à 24,33 % des suffrages exprimés). En parallèle, le faible taux de participation était encore plus inhabituel dans la commune d'Herbignac, qui enregistra une chute de 22 points de participation au regard des précédentes élections municipales, contre 20 points pour la commune de Malville. Seul l'écart entre les voix recueillies par la liste arrivée en tête au premier tour et la majorité absolue des suffrages exprimés peut en réalité expliquer la divergence des solutions retenues. Un écart de 3 voix représentant 0,22 % des abstentionnistes de la commune est suffisamment réduit pour affecter la sincérité du scrutin dans un contexte de faible participation imputable aux circonstances particulières, sanitaires et politiques. La solution diverge lorsque cet écart est de 39 voix représentant 1,53 % des abstentionnistes<sup>145</sup>. Cette motivation aurait gagné à ressortir plus clairement de la seconde décision rendue par le tribunal administratif de Nantes le 9 juillet 2020, d'autant que l'écart de voix ne paraît pas si ample. D'autre part, et plus accessoirement, il est curieux que la juridiction de première instance insiste sur l'absence de rupture

d'égalité entre les candidats exclusivement dans cette seconde décision. Le fait de préciser que l'abstention inhabituelle « a nécessairement impacté les deux listes des candidats »<sup>146</sup> uniquement lorsqu'elle envisage les élections à Herbignac pourrait laisser penser à un motif commode mais néanmoins inique s'il ne servait qu'à écarter le moyen en dépit d'un faible écart de voix. Il appartiendra au Conseil d'État, saisi en appel de ces deux protestations, de dissiper ces errements.

L'absence d'incidence de l'abstention, en soi, sur la sincérité du scrutin n'est pas remise en cause par ces décisions. Le principe doit en revanche être nuancé. Une participation faible et inhabituelle peut en effet aboutir à l'annulation des résultats, dans des circonstances particulières susceptibles de gêner le libre exercice du droit de vote, et à condition que l'écart de voix décisif pour l'élection soit minime. L'abstention s'apparente alors à une cause potentielle d'altération de la sincérité du scrutin. Plus indirectement, elle peut aussi être considérée par le juge électoral sous un autre angle, afin de caractériser l'existence d'une manœuvre ou d'une fraude commise par un candidat.

## B. — Un élément utile à la caractérisation des manœuvres et fraudes commises par les candidats

La notion de manœuvres en droit électoral correspond à une notion jurisprudentielle. Elle englobe selon Bernard Maligner l'ensemble des « procédés soit qui dérivent d'une illégalité [...] ou de la multiplicité et de la gravité d'irrégularités [...] ; soit qui, non expressément interdits, visent à altérer la sincérité du scrutin »<sup>147</sup>. La fraude rejoint quant à elle l'hypothèse plus spécifique d'une violation des dispositions du Code électoral délibérément destinée à fausser ou travestir les résultats. C'est dans les deux cas la propension de ces procédés à dénaturer ou à vicier la volonté des électeurs qui est sanctionnée<sup>148</sup>, le cas échéant par l'annulation des résultats<sup>149</sup>. Pour arriver à cette solution, l'abstention peut constituer l'un des éléments du contrôle par le juge de la régularité des opérations de vote. Il s'agit notamment d'un indice pris en compte pour établir l'existence d'une manœuvre ou d'une fraude (1), plus particulièrement en cas d'appel irrégulier à l'abstention dans le cadre de la propagande électorale (2).

### 1. Le rôle probant de l'abstention pour établir l'existence d'une manœuvre ou d'une fraude

Si le Conseil constitutionnel accepte théoriquement d'examiner l'abstention pour démontrer l'existence d'un procédé captieux<sup>150</sup>, cette hypothèse se retrouve principalement dans la jurisprudence du Conseil d'État. La fraude ou la manœuvre peut se manifester à différents moments du processus électoral. Pendant l'opération de vote tout d'abord, le fait d'examiner les listes d'émargement sur plusieurs bureaux afin de transmettre les noms des électeurs abstentionnistes alors que le scrutin n'est pas achevé constitue par exemple une manœuvre s'il est raisonnable de penser que cette pratique a influencé les résultats. Tel est le cas lorsque l'écart de voix entre les listes arrivées en tête est faible, quand bien même aucune pression sur les inscrits non-votants n'est avérée (« la divulgation de renseignements nominatifs *au cours des opérations de vote est par elle-même* de nature à altérer la sincérité du scrutin », car « elle est susceptible de permettre l'exercice de pressions sur les électeurs qui n'ont pas encore voté »)<sup>151</sup>. La solution est *a fortiori* maintenue en cas de divulgation préférentielle du nom des abstentionnistes au cours de l'opération de vote qui porte atteinte à l'égalité entre les candidats<sup>152</sup>. Au moment de la clôture des bureaux ensuite, une fermeture anticipée sur décision du maire alors que tous les inscrits n'ont pas encore participé au vote s'apparente également à une manœuvre. Elle justifie l'annulation du scrutin lorsque le nombre d'abstentions restantes est susceptible de modifier les résultats, y compris en l'absence de protestation des électeurs qui dénonceraient une privation de l'exercice de leur droit de vote<sup>153</sup>. Au moment du dépouillement, l'abstention peut encore être considérée par le juge électoral pour caractériser la fraude, aux côtés d'une multitude d'autres facteurs : liste d'émargement qui indique une hausse de la participation entre les deux tours de plus de 54,12 % dans un bureau, contre 7,83 % seulement pour l'ensemble de la commune ; émargement sur ladite liste de plusieurs inscrits qui ne résident plus dans la commune depuis des années ; soustraction de la liste au contrôle des membres du bureau pendant plus d'une heure ; identification par plusieurs témoins d'un individu aperçu alors qu'il disposait sur la table du bureau un paquet d'enveloppes réglementaires directement sorti de sa poche<sup>154</sup>. Mais l'irrégularité est rarement si flagrante. Elle peut enfin se traduire après le dépouillement. L'article L. 68 du Code électoral prévoit par exemple l'obligation de transmettre la liste d'émargement de chaque bureau de vote à la sous-préfecture à l'issue du premier tour afin qu'elle puisse être consultée par tout électeur qui en fait la demande. Les candidats disposent même d'un droit prioritaire de consultation<sup>155</sup> et il leur est possible d'identifier les électeurs abstentionnistes afin de solliciter leur vote – par courrier<sup>156</sup>, par téléphone<sup>157</sup> ou par tract<sup>158</sup> – en vue du second tour<sup>159</sup>. Partant, une rétention de la liste d'émargement par le maire-candidat en dépit des sollicitations d'autres candidats constitue pour le Conseil d'État une manœuvre qui fausse les résultats, « eu égard au nombre des abstentions constatées au premier tour »<sup>160</sup> et au faible écart de voix qui sépare les deux listes à l'issue du second tour. Celui-ci encourt donc l'annulation. Ces différentes situations démontrent que le juge électoral ne se contente pas d'envisager l'influence directe du niveau de participation sur la sincérité du scrutin. Il tient également compte de l'abstention pour apprécier la régularité des opérations de vote en la considérant au cœur d'un faisceau d'indices qui permet d'établir l'existence d'un procédé captieux.

Il convient cependant de ne pas surestimer le poids de l'abstention à cette fin. Bien que sa prise en compte puisse être utile pour mettre en exergue certaines irrégularités, il ne s'agit que d'un indice parmi d'autres dont la valeur probante intrinsèque est limitée. Elle peut ne pas suffire à établir la manœuvre ou la fraude. Tel est à l'évidence le cas lorsque l'écart de voix rend l'irrégularité inopérante. Peu importe que les noms de plusieurs électeurs abstentionnistes aient été émargés dès lors que seuls six suffrages sont concernés et que ce nombre est sans incidence sur les résultats. L'irrégularité, « pour regrettable qu'elle soit », n'est pas considérée par le juge électoral comme une manœuvre<sup>161</sup>. La manœuvre ne saurait non plus résulter de la seule comparaison du nombre d'abstentionnistes avec le nombre, en l'espèce plus élevé, de cartes d'électeurs non frappées d'un tampon à l'issue du scrutin. Plus que la présence de votes frauduleux, cette disparité tend à démontrer en l'absence de preuve contraire l'existence d'erreurs ou d'omissions au moment de l'estampillage des cartes<sup>162</sup>. De même, la seule invocation d'un nombre « relativement faible » d'abstentions et d'un nombre « anormalement réduit » de cartes retournées en mairie – car non retirées par leurs titulaires le jour du scrutin – ne suffit pas à corroborer l'allégation d'une fraude<sup>163</sup>. En l'espèce, au regard du fort taux de participation, le requérant arguait que les cartes mises à disposition dans les bureaux avaient permis à des comparses de l'un des candidats, également maire de la commune au sein de laquelle les modalités de contrôle de l'identité des électeurs étaient contestées, de voter plusieurs fois. Même lorsque l'abstention est un élément concordant de la manœuvre alléguée, elle est souvent un élément de preuve insuffisant dès lors qu'il y a erreur ou que la fraude ne s'appuie pas sur d'autres éléments tangibles.

Par ailleurs, si le juge électoral considère parfois l'abstention pour établir l'existence d'un éventuel procédé captieux, il l'envisage également pour nuancer l'impact d'une irrégularité et confirmer les résultats de l'élection. Le taux de participation, plus ou moins élevé, est ainsi mobilisé pour écarter l'argument du requérant qui se prévaut d'un manque d'enveloppes réglementaires à l'ouverture du scrutin (« la proportion des enveloppes manquantes était inférieure à 1 % alors que le taux d'abstention a été supérieur à 36 % ; qu'ainsi, cette irrégularité [...] a été sans influence sur les résultats du scrutin »)<sup>164</sup>, de la fermeture tardive d'un bureau de vote (qui ne présente aucune difficulté en l'absence de manœuvre lorsque « les taux de participation électorale dans les 14<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> bureaux de vote ne révèlent aucune anomalie »)<sup>165</sup>, ou encore du caractère suspect d'une forte augmentation des procurations entre les deux tours (qui « n'est pas, par elle-même, susceptible d'établir que lesdites procurations étaient irrégulières, la participation électorale connaissant elle-même une augmentation significative »)<sup>166</sup>. Les appels à l'abstention peuvent aussi servir d'arguments convoqués pour nuancer l'impact d'une irrégularité résultant de la non-annexion aux procès-verbaux des bulletins blancs et nuls (car leur nombre « n'est pas anormalement élevé, compte tenu notamment du fait qu'une formation politique locale avait recommandé l'abstention ou le vote par bulletin blanc »)<sup>167</sup>. Élément utile au contrôle du juge de la régularité des opérations électorales et mobilisé par lui, l'abstention est cela dit un facteur accessoire, à l'exception notable des manœuvres relatives aux appels à l'abstention.

### 2. Les manœuvres relatives aux appels à l'abstention



L'attachement du juge de l'élection à l'égard de l'abstention ne saurait être réduit à l'examen des chiffres de la participation ou des usages qui sont faits des listes d'émargement. Pour caractériser l'existence d'une manœuvre, il peut encore s'intéresser aux discours des candidats, notamment à la propagande lorsqu'elle comporte un appel irrégulier à l'abstention. Conformément à l'office classique du juge électoral, les résultats ne sont pas toujours menacés dans cette hypothèse. Des tracts falsifiés<sup>168</sup> ou injurieux<sup>169</sup> peuvent bien inciter les électeurs à ne pas prendre part au vote, cette propagande, là encore « pour condamnable qu'elle soit »<sup>170</sup>, ne suffit à annuler l'élection en l'absence d'influence déterminante sur les résultats – appréciée au regard de l'écart de voix ou de l'ampleur de la diffusion du message litigieux<sup>171</sup>. En revanche, l'appel irrégulier à l'abstention peut aboutir à invalider les résultats s'il est décisif. Tel fut le cas d'un courrier qui enjoignait aux électeurs de ne pas voter au nom de l'autorité municipale elle-même<sup>172</sup> ou d'un tract qui invitait les électeurs à boycotter les urnes et attribuait de manière mensongère à une personnalité politique locale des injures ciblant plusieurs candidats<sup>173</sup>.

Comme souligné précédemment, la sollicitation du vote des abstentionnistes n'est de son côté pas problématique en l'absence de pressions<sup>174</sup>. Elle tend même à se généraliser avec les invitations récurrentes à « faire barrage »<sup>175</sup>. Cependant, la diffusion d'un appel au vote trompeur qui vise à contourner une consigne d'abstention d'un candidat ou d'un parti sera considérée comme irrégulière. Elle engendrera possiblement l'annulation de l'élection si les délais ont rendu impossible toute tentative de rectification de la vérité et que l'écart de voix est mince. À plusieurs reprises, le fait de présenter par voie d'affiche ou de tract un candidat – à son détriment – comme étant affilié ou *a minima* soutenu par le Front national, lequel avait pourtant recommandé l'abstention, fut par exemple considéré comme une manœuvre<sup>176</sup>.

Ces différents agissements sont par ailleurs susceptibles de correspondre aux infractions visées par l'article 97 du Code électoral qui prohibe la provocation à l'abstention et le détournement des suffrages par le biais de fausses nouvelles, bruits calomnieux ou autres manœuvres frauduleuses. Outre le constat par le juge électoral d'une irrégularité viciant la sincérité du scrutin, l'abstention devient alors l'affaire des juridictions répressives<sup>177</sup>.

\*\*\*

Au bout du compte, force est de constater que l'abstention électorale n'est pas ignorée des acteurs juridiques qui l'envisagent et lui font produire des effets dans le cadre de leur activité normative. Le législateur la conçoit en tant que composante de plusieurs modes de scrutin, de manière plus ou moins déterminante, en tenant compte des spécificités et contraintes diverses du régime représentatif et de la démocratie participative. Le juge de la constitutionnalité des lois la mobilise progressivement dans sa motivation, essentiellement aux fins de justification des décisions de conformité qui illustrent sa doctrine classique d'autolimitation. Quant au juge électoral, il l'érige en facteur d'appréciation de la sincérité du scrutin, à la fois dans l'hypothèse de circonstances particulières – qui créent une inégalité entre les candidats ou entravent le libre exercice du droit de vote – et en cas d'irrégularités commises au cours du processus électoral<sup>178</sup>. Cet état des lieux rend parfaitement viable l'élaboration d'un discours proprement juridique sur l'abstention électorale qui voit son statut d'objet du droit public français conforté. À l'instar des politologues et des sociologues, les juristes disposent donc des moyens disciplinaires pour investir cette question.

L'analyse a cependant révélé le caractère toujours mesuré de la prise en compte de l'abstention par les autorités normatives. Considérant son amplification à mesure que se succèdent les différents scrutins, doit-elle faire l'objet d'une intégration juridique plus poussée ? *Quid* de l'extension des quorums électoraux – ne serait-ce qu'au premier tour du scrutin lorsque l'élection a lieu à deux tours –, de l'application des seuils minimaux de participation aux référendums législatifs et constituants<sup>179</sup>, ou de la détermination précise de l'écart de voix à partir duquel une abstention inhabituelle imputable à des circonstances particulières peut invalider les résultats d'une élection<sup>180</sup> ?

Pour l'heure, la dynamique de lutte contre l'abstention a surtout conduit parlementaires et juristes à dissenter sur l'adaptation du droit pour contrer le comportement des non-votants. L'ajustement du calendrier électoral en est un exemple. Les adaptations des modalités de vote en sont d'autres, notamment les réflexions sur l'instauration du vote obligatoire qui, en son temps, avait les faveurs de Léon Duguit<sup>181</sup>. Le 18 janvier 2017, une nouvelle proposition de loi s'est ainsi ajoutée à une liste déjà longue visant à rendre obligatoire la participation au vote<sup>182</sup>. Elle ne saurait être qu'insatisfaisante pour ceux qui aspirent à préserver la liberté du suffrage et le droit d'abstention<sup>183</sup>. Le diagnostic sur lequel repose le vote obligatoire peine en effet à convaincre : au nom de quel impératif la légitimité affaiblie des représentants, car c'est bien elle qui est souffrante, exigerait-elle en réaction d'éradiquer le silence du souverain<sup>184</sup> ? La consécration du vote blanc est parfois préférée à la mise sous perfusion du régime représentatif<sup>185</sup> afin de favoriser la libre participation des électeurs. Une initiative parlementaire datée du 21 janvier 2020 propose même de créditer cette voix alternative de véritables effets, à savoir l'invalidation de l'élection si le nombre de bulletins blancs décomptés représente plus de 50 % des suffrages<sup>186</sup>. L'ambition de favoriser – sans contraindre – l'expression des citoyens par différents moyens (vote blanc, vote par procuration, par correspondance...) est sans doute louable. Il est toutefois surprenant que cette ambition ne se manifeste avec autant d'intensité que dans le cadre des élections. Si c'est bien la présence ou l'absence de parole du peuple qui inquiète, car c'est elle qui légitime, quelle est la pertinence d'une limitation de son canal d'expression ? Peu importe qu'il choisisse de se prononcer ou non lors de la désignation des élus tant qu'il ne s'agit pas là de l'unique opportunité dont il dispose pour concourir à l'exercice de la souveraineté. De ce point de vue, référendum d'initiative citoyenne, législatif et constituant, référendum abrogatif ou encore révocatoire constituent des remèdes tout autant – si ce n'est davantage – indiqués. À l'évidence, il ne saurait cette fois s'agir de soigner le mutisme du corps électoral, au demeurant parfaitement légitime, peu importe l'anxiété qu'il suscite. C'est la pluralisation des moyens de participation et de contrôle démocratique qui constitue plutôt l'objectif préférentiel.

1 – (1) Mongoin D., « Variations politico-juridiques sur l'abstention électorale », *Jus Politicum* 2009, n° 3. D'autres pays, comme les États-Unis, font le choix de définir l'abstention comme la proportion de non-votants parmi l'ensemble des électeurs potentiels et non des inscrits. Sur les chiffres de la non-inscription, v. INSEE, « 47,7 millions d'électeurs sur les listes électorales françaises en février 2020 », INSEE Focus 26 févr. 2020, n° 186 : « En métropole et dans les DOM, 94 % des Français en âge de voter sont inscrits sur une liste électorale [...]. Grâce à la procédure de l'inscription d'office, 99 % des adultes de moins de 30 ans sont inscrits sur une liste électorale. Le taux d'inscription est plus faible pour les 30-44 ans (91 %) car tous les électeurs ne se réinscrivent pas sur la liste de leur nouvelle commune après un déménagement, mais peuvent être radiés de l'ancienne par la mairie qui constate leur "perte d'attache communale". Pour les personnes de 45 ans ou plus, le taux d'inscription augmente (93 %) ».

2 – (2) Lancelot A., *L'abstention électorale en France* 1968, Armand Colin.

3 – (3) Subileau F., « L'abstentionnisme : apolitisme ou stratégie », in Mayer N. (dir.), *Les modèles explicatifs du vote*, 1997, L'Harmattan, p. 245 à 267 ; Subileau F. et Toinet M.-F., *Les chemins de l'abstention. Une comparaison franco-américaine*, 1993, La Découverte ; Subileau F., *Les facteurs de l'abstention*, 1992, CEVIPOF.

4 – (4) Muxel A., « La tentation de rester hors-jeu de la décision électorale », in Muxel A. et Cautrès B. (dir.), *Histoire d'une révolution électorale (2015-2018)*, 2019, Classiques Garnier, p. 27 à 43 ; Muxel A., « La mobilisation électorale, du décrochage civique à l'abstention record », in Perrineau P. (dir.), *Le vote disruptif. Les élections présidentielles et législatives de 2017*, 2017, Presses de Sciences Po, p. 153 à 174 ; Muxel A., « La mobilisation électorale en 2012 », *RF sc. pol.* 2013/2, vol. 63, p. 207 à 224 ; Muxel A., « La participation électorale : un déficit inégalé », *Revue internationale de politique comparée* 2009/4, vol. 16, p. 569 à 581 ; Muxel A., « L'abstention : déficit démocratique ou vitalité politique ? », *Pouvoirs* 2007/1, n° 120, p. 43 à 55 ; Muxel A., « La mobilisation électorale. L'envers de 2002 et un sursaut généralisé », *RF sc. pol.* 2007/3-4, vol. 57, p. 315 à 328 ; Muxel A., « Les abstentionnistes, le premier parti de France », in Perrineau P. (dir.), *Le vote européen 2004-2005. De l'élargissement au référendum français*, 2005, Presses de Sciences Po, p. 45 à 76 ; Muxel A., « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction », in Perrineau P. (dir.), *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielles et législatives de 2002*, 2003, Presses de Sciences Po, p. 125 à 160.

5 – (5) Braconnier C., Coulmont B. et Dormagen J.-Y., « Toujours pas de chrysanthèmes pour les variables lourdes de la participation électorale. Chute de participation et augmentation des inégalités électorales au printemps 2017 », *RF sc. pol.* 2017/6, vol. 67, p. 1023 à 1040 ; Braconnier C. et Dormagen J.-Y., «

Une démocratie de l'abstention. Retour sur le non-vote et ses conséquences politiques lors des scrutins municipaux et européens de 2014 », Hérodote 2014/3, n° 154, p. 42 à 58 ; Braconnier C. et Dormagen J.-Y., *La démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires*, 2007, Gallimard. V. encore sur les répercussions de la mal-inscription, Braconnier C., Dormagen J.-Y. et Verrier B., *Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes*, 2007, Centre d'analyse stratégique, Doc. fr.

6 - (6) Récemment, v. Tiberj V., « Le vote décentré ? Renouveau générationnel et rapport à la participation électorale en France », RF sc. pol. 2018/5, vol. 68, p. 821 à 845.

7 - (7) Le Professeur Laquière a, certes, largement contribué à conférer un écho aux débats des juristes français portant sur l'abstention électorale au début du XX<sup>e</sup> siècle. Il considère que ces débats contrastent avec le « mutisme de la doctrine ultérieure » et son désintérêt pour la thématique au cours de la seconde moitié de ce siècle. Néanmoins, comme expliqué ci-après, ces débats portent sur la critique politique de l'abstentionnisme et sur les moyens permettant d'y remédier, non sur les effets juridiques de l'abstention. V. Laquière A., « L'abstentionnisme dans la doctrine publiciste française du XX<sup>e</sup> siècle », in Rouvillois F. et Boutin C. (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?*, 2002, François-Xavier de Guibert, p. 67 à 95, not. p. 70 et 95.

8 - (8) Mongoin D., « Variations politico-juridiques sur l'abstention électorale », *loc. cit.*

9 - (9) Sur ces points, v. les analyses politique et sociologique de l'abstentionnisme développées in Lancelot A., *L'abstentionnisme électoral en France*, *op. cit.*, p. 95 à 226.

10 - (10) Mongoin D., « Variations politico-juridiques sur l'abstention électorale », *loc. cit.* Les considérations développées dans cet article excèdent cela dit la seule question de l'abstention électorale pour s'attacher plus largement au statut juridique de l'abstention, en général. De manière proche, v. sur l'abstention du fonctionnaire : Jèze G., « Notes de jurisprudence », RDP 1905, « Section II. Essai d'une théorie générale de l'abstention en droit public », p. 764 à 785.

11 - (11) Barthélemy J., « Pour le vote obligatoire », RDP 1923, p. 113. En ce sens, v. aussi Moreau F., « Le vote obligatoire. Principe et sanctions », Revue politique et parlementaire 1896, t. 7, p. 36.

12 - (12) Parent C., « L'office du juge électoral », RDP 2011, n° 5, p. 1213. Pour une qualification identique, v. Moutouh H., « Présentation », in Rouvillois F. et Boutin C. (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?*, *op. cit.*, p. 10. L'auteur manifestait un certain agacement : « Si je peux bien comprendre que les Français n'ont pas envie de compromettre leur week-end de pêche en famille pour se prononcer sur l'élargissement éventuel de la CEE ou encore sur le futur statut de la Nouvelle-Calédonie, dont peu, sans doute, savent situer l'emplacement sur un planisphère, je ne veux pas croire qu'aussi peu de personnes se sentent concernées par la durée du mandat présidentiel ».

13 - (13) *Ibid.* Pour une analyse détaillée de la critique de l'abstentionnisme électoral par la doctrine publiciste du XX<sup>e</sup> siècle au nom du fonctionnement du régime représentatif et de l'idéal du suffrage universel, v. Laquière A., « L'abstentionnisme dans la doctrine publiciste française du XX<sup>e</sup> siècle », *op. cit.*, p. 82 à 84.

14 - (14) V. not. : De Pindray M., *De l'abstentionnisme en matière électorale et des moyens propres à y remédier*, 1901, Paris, A. Rousseau ; Guy A., *Des moyens de diminuer les abstentions et en particulier du vote par correspondance*, 1902, Paris, L. Boyer ; Ségot R., *De l'abstention en matière électorale : principaux moyens d'y remédier*, 1906, Angers, Germain et G. Grassin ; Rouvillois F. et Boutin C. (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?*, *op. cit.*, p. 147 à 239.

15 - (15) Sur la médicalisation de l'abstention électorale par les juristes, selon un schéma de discours portant successivement sur les symptômes, les causes et les remèdes, v. par ex. Moutouh H., « Présentation », *op. cit.*, p. 9 à 15.

16 - (16) Mamoudy O., « Le contentieux administratif des élections », RDP 2017, n° 6, p. 1515 et s. : « dans la quasi-totalité des manuels récents de contentieux administratif, le contentieux électoral occupe une place marginale, voire pas de place du tout ».

17 - (17) Pour le Professeur Rambaud, le développement de manuels spécialisés en droit électoral a compensé cette désaffection, opportunément, car le contentieux électoral « doit donc être un objet de doctrine ». Rambaud R., *Droit des élections et des référendums politiques*, 2019, LGDJ, p. 643.

18 - (18) La notion de « quorum » se réfère au pourcentage des inscrits que doit recueillir un candidat dans le cadre d'une élection. Elle se distingue du « taux minimal de participation » qui conditionne la validité - ou l'aspect décisionnel - d'un scrutin à la participation d'un nombre minimum d'inscrits, indépendamment du sens de leur vote.

19 - (19) C. élect., art. L. 253 : « Nul n'est élu au premier tour de scrutin s'il n'a réuni : 1° La majorité absolue des suffrages exprimés ; 2° Un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits. Au deuxième tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants ». Pour une illustration de l'annulation d'une élection sur ce fondement, en dépit de l'obtention de la majorité absolue des suffrages exprimés, v. CE, 7<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 29 nov. 2000, n° 220510, Élections municipales de Wailly-les-Arras.

20 - (20) « Il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal à la moitié du nombre des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur lorsqu'il y a plus de quatre sièges à pourvoir et à l'entier inférieur lorsqu'il y a moins de quatre sièges à pourvoir. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne ».

21 - (21) Cons. const., 18 nov. 1982, n° 82-146 DC, Loi modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, cons. 10 : « il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution de la loi soumise à son examen ».

22 - (22) CE, 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ch., 25 mai 2020, n° 440335, Élections municipales de Juvignac, inédit.

23 - (23) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-850 QPC, M<sup>me</sup> Patricia W., cons. 3. Le conseil de la requérante qualifia lors de sa plaidoirie cette conséquence de « déni de démocratie » ; v. vidéo de la séance, minute 3, [www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020850QPC.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020850QPC.htm).

24 - (24) En l'espèce, ce taux de participation au premier tour s'élevait à 37,85 % dans la commune de Juvignac.

25 - (25) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-850 QPC, M<sup>me</sup> Patricia W.

26 - (26) Cons. const., 18 nov. 1982, n° 82-146 DC, Loi modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

27 - (27) Cons. const., 16 mai 2013, n° 2013-667 DC, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

28 - (28) Sur ce point, v. les développements *infra*.

29 - (29) CE, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> ch., 15 juill. 2020, n° 440055, Élections municipales de Saint-Sulpice-sur-Risle, mentionné aux *Tables* (nous soulignons). Sur l'appréciation concrète, dans chaque cas d'espèce, de l'influence de l'abstention sur la sincérité du scrutin, v. *infra*.

30 - (30) L. n° 64-620, 27 juin 1964 relative à l'élection des conseillers municipaux des communes de plus de 30 000 habitants, art. 4 : « Est élue au premier tour de scrutin la liste qui a obtenu la majorité des suffrages exprimés et un nombre de suffrages égal au quart du nombre des électeurs inscrits. À défaut, il est procédé de plein droit à un deuxième tour de scrutin le dimanche suivant : est élue la liste qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages, quel que soit le nombre de votants ».

31 - (31) L. n° 89-974, 19 nov. 1982 modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales.

32 - (32) Auparavant, en l'absence de proportionnelle - pour compléter la prime majoritaire qui détermine l'attribution de la majorité des sièges -, la liste élue emportait l'intégralité des sièges.

33 - (33) L. n° 2013-403, 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, art. 24 : « À l'intitulé des chapitres II et III du titre IV du livre I<sup>er</sup> et à l'article L. 252 du même code, le nombre : "3 500" est remplacé par le nombre : "1 000" ».

34 - (34) Cons. const., 16 mai 2013, n° 2013-667 DC, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

35 - (35) V. not. le compte rendu intégral des débats de la séance du 7 mars 2003 au Sénat,

[www.senat.fr/seances/s200303/s20030307/s20030307\\_mono.html](http://www.senat.fr/seances/s200303/s20030307/s20030307_mono.html) : « Si tout le texte est construit à partir des suffrages exprimés, c'est bien parce que cela répond à une logique démocratique : les citoyens qui votent sont ceux qui décident. Avec le système du taux de 10 % des électeurs inscrits, ce seront les abstentionnistes qui décideront véritablement de ceux qui pourront être présents au second tour des élections régionales. Ce n'est ni bon ni sain ! » (allocution de Michel Mercier) ; « En fait, monsieur le ministre, plus l'abstentionnisme est important, plus le seuil monte et plus la diversité s'éloigne. Nous allons donc entrer dans un système pervers puisque le dispositif complexe que nous inventons va encourager les abstentionnistes » (allocution de Nicolas Alfonsi) ; « En retenant pour ce seuil, non le nombre des suffrages exprimés, mais celui des électeurs inscrits, le projet de loi crée en fait les conditions d'une véritable réduction autoritaire de la diversité de la représentation des électeurs dans les conseils régionaux » et « consiste à réduire à sa plus simple expression toute opposition digne de ce nom » (allocution de Gérard Le Cam).

36 - (36) *Ibid.* : « Mesurons-en bien les conséquences, car elles seront catastrophiques. Nombreux seront les électeurs qui ne se déplaceront plus au second tour si les courants politiques pour lesquels ils ont voté au premier tour ne sont plus représentés ou s'ils sont marginalisés » (allocution de Robert Bret) ; « Dès lors que beaucoup d'électeurs ne retrouveraient pas au second tour – si cette disposition est votée – les candidats pour lesquels ils auront voté au premier tour, on peut craindre, en effet, que l'abstention et le désintérêt pour la chose politique ne progressent encore. C'est pourquoi ce projet de loi est très grave pour notre démocratie » (allocution de Jean-Pierre Sueur) ; « tout laisse penser que les orientations fixées par le présent projet de loi risquent fort d'accroître encore ce décalage, conduisant dans de nombreux endroits à ce que se réduise encore le nombre des votants et celui des suffrages exprimés entre les deux tours » (allocution de Gérard Le Cam) ; « fameux abstentionnistes, que vous prétendez vouloir réduire alors que vous faites tout pour les augmenter, à tel point que vous leur donnez un pouvoir décisionnel dans le résultat même de l'élection » (allocution de Michel Dreyfus-Schmidt).

37 - (37) Cons. const., 3 avr. 2003, n° 2003-468 DC, Saisine par 60 sénateurs, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

38 - (38) Const., art. 39, al. 2 : « Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées ». La modification du projet de loi (art. 4 du texte déposé), qui se référait aux inscrits plutôt qu'aux suffrages exprimés, était en effet intervenue à l'issue de l'examen du texte par le Conseil d'État, avant son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et sans qu'intervienne de lettre rectificative. Considérant que « la référence au nombre d'inscrits (plutôt qu'au total des suffrages exprimés) [modifiait] donc radicalement la portée de la disposition en cause » (commentaire déc. Cons. const., 3 avr. 2003, n° 2003-468 DC), elle exigeait une nouvelle consultation du Conseil d'État sur la version retenue ou, à défaut, une modification du projet de loi par voie d'amendement. V. Cons. const., 3 avr. 2003, n° 2003-468 DC, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, cons. 5 à 10.

39 - (39) Const., art. 10, al. 2 : le président de la République « peut, avant l'expiration [du délai de promulgation], demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée ».

40 - (40) C. élect., art. L. 193.

41 - (41) C. élect., art. L. 294. À l'inverse, dans les départements où sont élus quatre sénateurs ou plus, pour lesquels s'applique un scrutin de liste à représentation proportionnelle, aucun quorum n'est prévu par l'article L. 295 du Code électoral.

42 - (42) C. élect., art. L. 193.

43 - (43) Mongoin D., « Variations politico-juridiques sur l'abstention électorale », *loc. cit.*

44 - (44) C. élect., art. L. 210-1.

45 - (45) C. élect., art. L. 162.

46 - (46) Rambaud R., *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 220. L'auteur souligne également que le seuil d'accès au second tour pour les députés a évolué, passant de 5 % des inscrits à 10 % à partir de 1966, puis à 12,5 % à compter de 1976.

47 - (47) En ce sens, au sujet des élections municipales de 2020, v. Rambaud R., « Élections municipales : le Conseil d'État saisit le Conseil constitutionnel de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ! », Le Blog du droit électoral 26 mai 2020, <https://blogdudroitlectoral.fr/2020/05/1er-tour-des-elections-municipales-le-conseil-detat-renvoie-la-qpc-au-conseil-constitutionnel/>.

48 - (48) V. not. Cohendet M.-A., « Une crise de la représentation politique ? », *Cités* 2004, n° 18, p. 41 à 61 et Denquin J.-M., « Pour en finir avec la crise de la représentation », *Jus Politicum* 2010, n° 4.

49 - (49) Mongoin D., « Variations politico-juridiques sur l'abstention électorale », *loc. cit.*

50 - (50) Benessiano W., « Le vote obligatoire », RFDC 2005, n° 61, p. 89 : c'est en effet « le souci de limiter les abstentions [qui] se retrouve comme point de départ dans toutes les études consacrées au vote obligatoire ».

51 - (51) *Ibid.* V. aussi Barthélemy J., « Pour le vote obligatoire », *op. cit.*, p. 101 à 103.

52 - (52) C. élect., art. L. 318 : « Tout membre du collège électoral qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part au scrutin, sera condamné à une amende de 100 euros par le tribunal judiciaire du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public. La même peine peut être appliquée dans les mêmes conditions au délégué suppléant qui, dûment averti en temps utile, n'aura pas pris part aux opérations de vote ».

53 - (53) Soulignons ici que le référendum d'initiative partagée n'est susceptible d'intervenir, conformément à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 11 de la Constitution, que pour les projets de loi « portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

54 - (54) Proposition de loi n° 1867, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 10 avril 2019. Article unique : « L'aménagement, l'exploitation et le développement des aéroports de Paris-Charles-de-Gaulle, Paris-Orly et de Paris-Le Bourget revêtent les caractères d'un service public national au sens du neuvième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ».

55 - (55) Cons. const., 26 mars 2020, n° 2019-1-8 RIP, Déclaration du 26 mars 2020 relative au nombre de soutiens obtenus par la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris.

56 - (56) « Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité ». Cette disposition fut introduite par l'article 6 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

57 - (57) CGCT, art. LO. 1112-7. L'article LO. 1112-11 du CGCT précise quels sont les électeurs admis à participer au scrutin au regard de leur nationalité et en fonction de la collectivité territoriale à l'initiative du référendum.

58 - (58) En première lecture, les députés avaient manifesté le souhait de fixer le taux minimal de participation au tiers des électeurs inscrits, et non à la moitié. Texte adopté n° 170, 15 juill. 2003, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, relatif au référendum local.

59 - (59) Pour le Conseil constitutionnel, ce seuil « ne méconnaît pas la portée de l'habilitation donnée au législateur organique par l'article 72-1 de la Constitution » (Cons. const., 30 juill. 2003, n° 2003-482 DC, Loi organique relative au référendum local, cons. 11). Au niveau des collectivités territoriales, la pratique du référendum local demeure cela dit relativement faible, *a fortiori* dans les régions et les départements. V. Sénat (Cabanel H. et Bonnacerrère P.), *Rapport d'information (n° 556) fait au nom de la mission d'information sur la démocratie représentative, démocratie participative, démocratie paritaire : comment décider avec efficacité et légitimité en France en 2017*, t. 1, enregistré à la présidence du Sénat le 17 mai 2017, p. 98.

60 - (60) Commentaire déc. Cons. const., 30 juill. 2003, n° 2003-482 DC.

61 - (61) Rambaud R., *Droit des élections et des référendums politiques*, *op. cit.*, p. 20.

62 - (62) Benessiano W., « Le vote obligatoire », *loc. cit.* ; Barthélemy J., « Pour le vote obligatoire », *loc. cit.*

63 - (63) Durand O., *Le vote blanc. Pour un suffrage vraiment universel*, 1999, L'Harmattan ; Maligner B., « La loi visant à reconnaître le vote blanc », *AJDA* 2014, p. 680 et s.

64 - (64) De Cazals M., « La dématérialisation du vote : un nouvel horizon pour la démocratie représentative ? », RDP 2008, n° 1, p. 185 et s.

65 - (65) Commentaire déc. Cons. const., 3 avr. 2003, n° 2003-468 DC.

66 - (66) *Ibid.* (nous soulignons).

67 - (67) L., 10 août 1871 relative aux conseils généraux, art. 21.

68 - L. n° 90-1103, 11 déc. 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, art. 10 et 12.

69 - (69) Cons. const., 6 déc. 1990, n° 90-280 DC, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, cons. 24.

70 - (70) *Id.*, cons. 25.

71 - (71) *Id.*, cons. 26.

72 - (72) L. n° 94-44, 18 janv. 1994 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseillers généraux, art. 8.

73 - (73) Cons. const., 13 janv. 1994, n° 93-331 DC, Loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseillers généraux, cons. 3. Sur la proportionnalité, v. not. Coesel-Le Bihan V., « Le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel », CCC 2007, n° 22.

74 - (74) *Ibid.*

75 - (75) Cons. const., 11 févr. 2010, n° 2010-603 DC, Loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, cons. 14.

76 - (76) Commentaire déc. Cons. const., 11 févr. 2010, n° 2010-603 DC.

77 - (77) Cons. const., 11 févr. 2010, n° 2010-603 DC, Observation du gouvernement, rappelé *ibid.*

78 - (78) Sur ce point, v. Decaumont F., « L'abstentionnisme dans les élections nationales sous la V<sup>e</sup> République », in Rouvillois F. et Boutin C. (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?*, op. cit., p. 27.

79 - (79) Cons. const., 16 mai 2013, n° 2013-667 DC, Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, cons. 59.

80 - (80) *Id.*, cons. 62.

81 - (81) Braconnier C. et Dormagen J.-Y., « Une démocratie de l'abstention. Retour sur le non-vote et ses conséquences politiques lors des scrutins municipaux et européens de 2014 », op. cit., p. 42 à 58.

82 - (82) « Le scrutin ne dure qu'un seul jour ».

83 - (83) Cons. const., 18 juill. 2013, n° 2013-673 DC, Loi relative à la représentation des Français établis hors de France, cons. 16.

84 - (84) *Id.*, cons. 15.

85 - (85) Cons. const., 3 avr. 2003, n° 2003-468 DC, Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, cons. 18 : « Considérant, toutefois, qu'il incombera aux autorités compétentes de prévoir toutes dispositions utiles pour informer les électeurs et les candidats sur les modalités du scrutin et sur le fait que c'est au niveau régional que doit être appréciée la représentativité de chaque liste ; qu'il leur appartiendra en particulier d'expliquer que le caractère régional du scrutin et l'existence d'une prime majoritaire peuvent conduire à ce que, dans une section départementale donnée, une formation se voie attribuer plus de sièges qu'une autre alors qu'elle a obtenu moins de voix dans le département correspondant ; qu'il leur reviendra également d'indiquer que le mécanisme de répartition retenu peut aboutir, d'une élection régionale à la suivante, à la variation du nombre total de sièges attribués à une même section départementale ».

86 - (86) *Id.*, cons. 19.

87 - (87) L. n° 2020-760, 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, art. 1<sup>er</sup>.

88 - (88) Adresse aux Français du président de la République, Emmanuel Macron, 16 mars 2020, [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19).

89 - (89) « Lors que, à la suite du premier tour organisé le 15 mars 2020 pour l'élection des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon, un second tour est nécessaire pour attribuer les sièges qui n'ont pas été pourvus, ce second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, est reporté au plus tard en juin 2020, en raison des circonstances exceptionnelles liées à l'impérative protection de la population face à l'épidémie de Covid-19. Sa date est fixée par décret en Conseil des ministres, pris le mercredi 27 mai 2020 au plus tard si la situation sanitaire permet l'organisation des opérations électorales au regard, notamment, de l'analyse du comité de scientifiques institué sur le fondement de l'article L. 3131-19 du Code de la santé publique ».

90 - (90) « Dans tous les cas, l'élection régulière des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers d'arrondissement, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon élus dès le premier tour organisé le 15 mars 2020 reste acquise, conformément à l'article 3 de la Constitution ».

91 - (91) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-849 QPC, M. Daniel D. et autres, cons. 5.

92 - (92) Pour un bref commentaire de l'aspect relativement large de la question transmise par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel, v. not. Rambaud R., « Élections municipales : le Conseil d'État saisit le Conseil constitutionnel de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 », *loc. cit.*

93 - (93) CE, 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ch., 25 mai 2020, n° 440217, Élections municipales de La Brigue, inédit.

94 - (94) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-849 QPC, M. Daniel D. et autres, cons. 25 (nous soulignons).

95 - (95) CE, ord., 8 juin 2020, n° 440900, 50 millions d'électeurs, inédit et CE, ord., 11 juin 2020, n° 441047, M. F. M. D et M<sup>me</sup> B, inédit (nous soulignons).

96 - (96) *Ibid.*

97 - (97) « La question de l'effet du niveau de participation des électeurs sur la sincérité du scrutin peut seulement être débattue devant le juge administratif saisi d'une contestation électorale » (commentaire déc. Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-849 QPC).

98 - (98) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-849 QPC, M. Daniel D. et autres, cons. 25.

99 - (99) Sur « l'impréparation du droit électoral aux circonstances exceptionnelles », v. Rambaud R., « Droit électoral et circonstances exceptionnelles », AJDA 2020, p. 824 et s.

100 - (100) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-850 QPC, M<sup>me</sup> Patricia W.

101 - (101) CE, 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ch., 25 mai 2020, n° 440335, Élections municipales de Juvignac, inédit.

102 - (102) Not. Cons. const., 21 févr. 2012, n° 2012-333 QPC, M<sup>me</sup> Marine Le Pen, cons. 4.

103 - (103) La requérante ne pouvait au surplus se prévaloir de la modification de l'article 4 de la Constitution par la réforme de 2008 dès lors que « l'absence d'un seuil de votants aux élections municipales n'a pas, en soi, de conséquences sur le pluralisme » (commentaire déc. Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-850 QPC).

104 - (104) Not. Cons. const., 24 juill. 2003, n° 2003-475 DC, Loi portant réforme de l'élection des sénateurs, cons. 25.

105 - (105) Cons. const., 20 déc. 2018, n° 2018-773 DC, Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information, cons. 16.

106 - (106) CE, 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ch., 25 mai 2020, n° 440335, Élections municipales de Juvignac, inédit : « le contexte inédit dans lequel s'est déroulé, sur l'ensemble du territoire national, le scrutin du 15 mars 2020, qui a conduit, en particulier, à l'adoption de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, dont les articles 19 et 20 portent sur ce scrutin, doit être regardé comme caractérisant un changement des circonstances susceptible de justifier le réexamen de la conformité de l'article L. 262 du Code électoral à la Constitution ».

107 - (107) V. not. Cons. const., 30 juin 2011, n° 2011-142/145 QPC, Département de la Seine-Saint-Denis et autres, cons. 16 et 18, et Cons. const., 19 mai 2017, n° 2017-630 QPC, M. Olivier D., cons. 8 et 9.

108 - (108) Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-850 QPC, M<sup>me</sup> Patricia W., cons. 7.

109 - (109) Cons. const., 30 juill. 2010, n° 2010-14/22 QPC, M. Daniel W. et autres, cons. 14 à 18.

110 - (110) Commentaire déc. Cons. const., 17 juin 2020, n° 2020-850 QPC.

111 - (111) V. not. Parent C., « L'office du juge électoral », RDP 2011, n° 5, p. 1213 et s.

112 - (112) *Ibid.* (« on ne saurait demander au juge de l'élection d'être juge des irrégularités ; faute de quoi il annulerait toutes les élections »). V. aussi : CE, 1<sup>re</sup> ss-sect., 24 sept. 2008, n° 317786, Élections municipales des Martyrs, inédit (« Considérant qu'il n'appartient pas au juge de l'élection de sanctionner toute irrégularité ayant pu entacher le déroulement d'une campagne électorale, mais seulement d'apprécier si cette irrégularité a été de nature à affecter la sincérité du scrutin et, par suite, la validité des résultats proclamés ») ; L. org. n° 58-1067, 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, chap. 6 relatif à l'élection des députés et des sénateurs, art. 38, al. 2 : « Le Conseil, sans instruction contradictoire préalable, peut rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de

l'élection ») et art. 50 ; Lingibé P., « Le Conseil d'État et l'abstention : juger la moralité de l'élection ou celle des électeurs ? », Dalloz actualités 21 juill. 2020 (« la seule circonstance qu'une ou plusieurs irrégularités soient relevées dans une élection ne conduit pas *ipso jure* à l'annulation de celle-ci »). On parle alors de « théorie de l'influence déterminante » (v. Chevontian R., « La notion de sincérité du scrutin », CCC 2003, n° 13).

113 - (113) Pour une illustration : CE, ass., 22 oct. 1979, n° 188449 et autres, Assemblée des communautés européennes : Lebon.

114 - (114) Rambaud R., *Droit des élections et des référendums politiques, op. cit.*, p. 666 à 673 ; Camby J.-P., « Élections parlementaires : règles contentieuses générales et contentieux du déroulement des élections », Rép. cont. adm. Dalloz, juin 2018, § 262 à 272.

115 - (115) *Id.*, p. 672 ; Maligner B., « Élections : contentieux du droit électoral administratif - I », Rép. cont. adm. Dalloz, mars 2010, § 122 et « Élections : contentieux du droit électoral administratif - II », Rép. cont. adm. Dalloz, mars 2010, § 236.

116 - (116) Cons. const., 3 nov. 1967, n° 67-357/362/499 AN, Guadeloupe (1<sup>er</sup> circ.), cons. 3. D'autres griefs étaient invoqués, notamment des lacunes dans la distribution des cartes électorales, mais ils furent écartés.

117 - (117) Cons. const., 9 mars 1999, n° 98-2571/2572/2573 AN, Alpes-Maritimes (2<sup>e</sup> circ.), cons. 7 : « le requérant ne peut utilement se prévaloir, à l'encontre de l'élection, du taux d'abstention élevé ».

118 - (118) Cons. const., 12 juill. 2007, n° 2007-3667 AN, Haute-Garonne (1<sup>er</sup> circ.), cons. 2 : « en l'absence de fraudes ou de manœuvres, un taux d'abstention élevé ne saurait avoir d'incidence sur la régularité des opérations électorales contestées ».

119 - (119) CE, 1<sup>er</sup> et 4<sup>e</sup> ch., 15 juill. 2020, n° 440055, Élections municipales de Saint-Sulpice-sur-Risle, mentionné aux *Tables*.

120 - (120) CE, 6<sup>e</sup> ss-sect., 1<sup>er</sup> déc. 1989, n° 108165, Élections municipales de Saint-Benoît-des-Ombres, inédit.

121 - (121) Cons. const., 5 juill. 1978, n° 78-839 AN et 78-845 AN, Martinique (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> circ.), cons. 6. V. aussi Cons. const., 1<sup>er</sup> juill. 1993, n° 93-1279 AN, Wallis-et-Futuna, cons. 3 : « il ne résulte pas des pièces du dossier que le taux d'abstention constaté à Futuna ait été beaucoup plus important que lors des consultations précédentes ».

122 - (122) Cons. const., 21 oct. 1988, n° 88-1041 AN, Isère (1<sup>er</sup> circ.).

123 - (123) CE, 5<sup>e</sup> ss-sect., 22 juill. 2015, n° 385989, Élections municipales de Montmagny, inédit.

124 - (124) Le Conseil constitutionnel ayant succédé le 5 mars 1959 à la Commission constitutionnelle provisoire.

125 - (125) Cons. const., 5 mai 1959, n° 58-30/58/200 AN, Algérie (2<sup>e</sup> circ.), cons. 8.

126 - (126) Not. Cons. const., 8 nov. 1965, n° 65-349/350 SEN, Meurthe-et-Moselle, cons. 8 (si les requérants relèvent que « l'augmentation, entre le premier et le second tour de scrutin, du nombre des abstentions et de celui des bulletins blancs ou nuls, cette augmentation, au demeurant très limitée eu égard au nombre des électeurs inscrits et des votants, n'a eu aucune influence sur le résultat du scrutin ») et Cons. const., 25 juill. 2002, n° 2002-2626/2685 AN, Bas-Rhin (9<sup>e</sup> circ.), cons. 5 (« Considérant que M. Meyer se borne à invoquer "le fort taux d'abstention et les bulletins nuls en trop grand nombre" ; que ces circonstances sont sans incidence sur la régularité des opérations électorales contestées ; que, dès lors, sa requête ne peut qu'être rejetée »).

127 - (127) CE, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 29 déc. 1989, n° 108350, Élections municipales de la Boissière, inédit.

128 - (128) CE, 7<sup>e</sup> ss-sect., 6 mai 2009, n° 317176 et 317177, Élections municipales et cantonales de Le Marin, inédit.

129 - (129) Cons. const., 21 oct. 1988, n° 88-1041 AN, Isère (1<sup>er</sup> circ.).

130 - (130) CE, 29 déc. 1989, préc.

131 - (131) Cons. const., 19 janv. 1981, n° 80-892/893/894 AN, Cantal (1<sup>er</sup> circ.).

132 - (132) CE, 6 mai 2009, n° 317176 et 317177, préc. : « le nombre d'abstentions, qui ne marque pas de différence notable par rapport à des scrutins précédents, ne permet, en tout état de cause, pas de conclure que cette présence aurait eu l'influence qui lui est prêtée sur le déroulement du scrutin ».

133 - (133) Cons. const., 1<sup>er</sup> juill. 1993, n° 93-1279 AN, Wallis-et-Futuna, cons. 3 : « si le requérant fait valoir que de nombreux abstentionnistes auraient pu lui apporter leurs suffrages en l'absence des circonstances rappelées ci-dessus, il ne résulte pas des pièces du dossier que le taux d'abstention constaté à Futuna ait été beaucoup plus important que lors des consultations précédentes ».

134 - (134) Cons. const., 21 oct. 1988, n° 88-1041 AN, Isère (1<sup>er</sup> circ.).

135 - (135) Cons. const., 19 janv. 1981, n° 80-892/893/894 AN, Cantal (1<sup>er</sup> circ.), cons. 2 (« il ne ressort pas de l'examen des résultats du scrutin, commune par commune, que ces faits aient particulièrement joué au détriment de M. Tourdes »). Le juge constitutionnel ne justifie pas en l'espèce sa décision par l'écart de voix entre les candidats. La rupture d'égalité entre les candidats constituée également un critère pris en compte lorsque les circonstances particulières, bien que non influentes sur le niveau de participation (note 133), ont affecté la campagne électorale. V. Cons. const., 1<sup>er</sup> juill. 1993, n° 93-1279 AN, Wallis-et-Futuna, cons. 2 (« si certaines difficultés ont néanmoins été observées, elles ont concerné l'ensemble des candidats et elles n'ont pu, dans ces conditions, altérer la sincérité du scrutin »).

136 - (136) CE, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 23 févr. 1990, Élections municipales de Bastia, n° 109014 et 109037, inédit : « eu égard à l'impossibilité où se trouve le juge de l'élection de présumer la façon dont se seraient répartis les suffrages qui n'ont pu être exprimés [...], il appartient à ce juge, pour en apprécier l'influence sur le scrutin, de placer les candidats dont l'élection est contestée dans la situation la plus défavorable et d'ajouter les suffrages qui n'ont ainsi pu être émis au nombre total des suffrages exprimés pour le calcul de la majorité absolue sans modifier le nombre de suffrages obtenus par les différentes listes ».

137 - (137) CE, 8 janv. 1990, n° 109984, Élections municipales de San-Gavino-Di-Carbini, inédit.

138 - (138) CE, 23 févr. 1990, n° 109014 et 109037, Élections municipales de Bastia, inédit.

139 - (139) En revanche, le juge administratif ne souligne pas le fait que l'absence d'acheminement des procurations et l'impossibilité pour les électeurs concernés de manifester leur vote ont nécessairement affecté les différents candidats, sans rupture d'égalité.

140 - (140) Adresse aux Français du président de la République, Emmanuel Macron, 16 mars 2020, [www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais](http://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/12/adresse-aux-francais).

141 - (141) *Ibid.*

142 - (142) TA Nantes, 9 juill. 2020, n° 2004764, Élections municipales de Malville, inédit : « Il résulte de l'instruction que le taux d'abstention, qui s'élève à 55,37 % des électeurs inscrits, a été beaucoup plus important que lors de la précédente élection municipale où il n'avait été que de 34,95 %. La faible participation peut être attribuée, au moins en partie, au contexte sanitaire et aux messages diffusés par le gouvernement dans les jours précédant le scrutin, qui ont dissuadé une partie significative des électeurs de se rendre au bureau de vote le 15 mars 2020 ».

143 - (143) *Ibid.* (nous soulignons).

144 - (144) TA Nantes, 9 juill. 2020, n° 2003258, Élections municipales d'Herbignac, inédit.

145 - (145) Sur ces différents chiffres : [www.data.gouv.fr/fr/datasets/elections-municipales-2020-resultats-1er-tour/](http://www.data.gouv.fr/fr/datasets/elections-municipales-2020-resultats-1er-tour/).

146 - (146) TA Nantes, 9 juill. 2020, n° 2003258, préc.

147 - (147) Maligner B., « Élections : contentieux du droit électoral administratif - I », *op. cit.*, § 125.

148 - (148) Maligner B., *Droit électoral*, 2007, Ellipses, p. 863 sur les manœuvres et p. 864 et 865 sur les fraudes.

149 - (149) Rambaud R., *Droit des élections et des référendums politiques, op. cit.*, p. 552.

150 - (150) Cons. const., 20 déc. 2007, n° 2007-3742/3947, Hauts-de-Seine (10<sup>e</sup> circ.) : « Considérant, en quatrième lieu, que M<sup>me</sup> Schmid soutient que la diffusion sur les panneaux d'affichage électroniques de la commune d'Issy-les-Moulineaux, le lendemain du premier tour de scrutin, d'un message indiquant que M. Santini avait recueilli 51,27 % des suffrages exprimés a constitué une manœuvre de nature à faire croire aux électeurs que l'élection avait été acquise dès le premier tour et à les dissuader d'aller voter au second ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que le message diffusé sur les panneaux en cause présentait successivement et de manière complète, d'une part les résultats obtenus par les différents candidats dans la commune d'Issy-les-Moulineaux, M. Santini y ayant effectivement recueilli 51,27 % des voix au premier tour, d'autre part les résultats sur l'ensemble de la circonscription ; que cette information, qui ne revêtait aucun caractère mensonger, n'était pas constitutive d'une manœuvre ; que M<sup>me</sup> Schmid n'établit pas, au demeurant, en quoi un éventuel accroissement de l'abstention au second tour résultant de ce message aurait été de nature à favoriser l'élection de M. Santini » (nous soulignons).

151 - (151) CE, 10 ch., 4 mai 2018, n° 417458, Élections municipales de Lamorlay, inédit (nous soulignons). *A contrario*, v. Cons. const., 7 déc. 2012, n° 2012-4588 AN, Pas-de-Calais (11<sup>e</sup> circ.), cons. 7 : « Considérant, en dernier lieu, que M. Briois fait valoir que dans le bureau de vote n° 8 de la commune de

Carvin, une personne soutenant M. Kemel a consulté, à 17 heures 30, la liste d'émargement avant de ressortir pour mobiliser les abstentionnistes ; que toutefois, *en l'absence de preuve de pressions et de contraintes exercées sur ces électeurs, de tels faits ne peuvent être regardés comme ayant constitué une atteinte à la liberté de vote* » (nous soulignons). Toujours *a contrario*, en cas de caractère limité des sollicitations, v. CE, 2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 24 juill. 2009, n° 322221, Élections municipales de Montauban, inédit.

152 - (152) CE, 7<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 5 mars 1997, n° 176838, Élections municipales de Villejuif, inédit ; CE, 5<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 9 mars 1990, n° 109184, Élections municipales de Grand-Couronne : Lebon.

153 - (153) CE, 2 juin 1967, n° 67908, Élections municipales de Ghisoni, inédit.

154 - (154) CE, 10<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 14 sept. 1983, n° 51420 et 52323, Élections municipales d'Aulnay-sous-Bois, inédit.

155 - (155) C. élect., art. R. 71 : « Dès la fin des opérations électorales, les délégués des candidats, des binômes de candidats ou des listes en présence ont priorité pour consulter les listes d'émargement déposées dans les conditions fixées à l'article L. 68 ».

156 - (156) Cons. const., 13 févr. 1998, n° 97-2263 AN, Bas-Rhin (1<sup>er</sup> circ.) : « la lettre envoyée à une partie [des abstentionnistes] n'a pas constitué, dans les circonstances de l'espèce, une manœuvre susceptible d'avoir altéré la sincérité du scrutin ». V. encore Cons. const., 21 oct. 1993, n° 93-1304 AN, Nord (5<sup>e</sup> circ.).

157 - (157) CE, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 27 oct. 1978, n° 08923 et 08941, Élections municipales de Nice : Lebon.

158 - (158) CE, 4<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup> ss-sect. réunies, 11 juill. 1973, n° 83869, Élections municipales de Belfort : Lebon.

159 - (159) Sur ce point, v. *ibid.* : « en consultant ces listes [d'émargement] et en prenant ainsi connaissance du nom des électeurs qui n'ont pas participé au premier tour de scrutin, les candidats [...] n'ont fait qu'user d'une faculté qui leur était expressément ouverte par les dispositions législatives et réglementaires susmentionnées et n'ont pas porté atteinte au secret du vote ». V. dans le même sens Cons. const., 15 janv. 1998, n° 97-2178 AN, Seine-et-Marne (7<sup>e</sup> circ.) : « le moyen tiré du fait, au demeurant non établi, que des partisans de M. Cova auraient consulté ces documents avant le second tour pour relever les noms et adresses des abstentionnistes est inopérant ». L'identification des abstentionnistes ne doit toutefois pas être effectuée par des agents publics en service (CE, 8<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 15 juin 2009, n° 321873, Élections municipales de Vienne ; Cons. const., 13 févr. 1998, n° 97-2263 AN, Bas-Rhin [1<sup>er</sup> circ.]) et la sollicitation de leur vote doit être exempte de toute pression (Cons. const., 1<sup>er</sup> juill. 1993, n° 93-1281 AN, Val-de-Marne [9<sup>e</sup> circ.] ; Cons. const., 21 oct. 1993, n° 93-1115 AN, Seine-Saint-Denis [6<sup>e</sup> circ.] ; Cons. const., 14 oct. 1997, n° 97-2155/2157 AN, Seine-Saint-Denis [9<sup>e</sup> circ.]). V. encore CE, 8<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 30 déc. 2011, n° 351074, Élections cantonales de Saint-Georges de l'Oyapock, inédit.

160 - (160) CE, 1<sup>er</sup> ss-sect., 31 juill. 1996, n° 173971, Élections municipales de Fatouville-Grestain, inédit.

161 - (161) CE, 10<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 19 nov. 1990, n° 104210, Élections cantonales de Villamblard, inédit.

162 - (162) Cons. const., 23 avr. 1959, n° 58-110/128 AN, Guadeloupe (2<sup>e</sup> circ.), cons. 3. Soulignons que l'obligation réglementaire d'apposer un « timbre » portant la date du scrutin a exceptionnellement été écartée lors du second tour des élections municipales de 2020 en raison de la crise sanitaire pour éviter les contacts lors des opérations de vote. V. D. n° 2020-742, 17 juin 2020 prévoyant des dispositions spécifiques en vue du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon prévu le 28 juin 2020 et adaptant certaines dispositions du Code électoral, art. 3 : « Pour les mêmes élections, le deuxième alinéa de l'article R. 61 du Code électoral n'est pas applicable ».

163 - (163) Cons. const., 14 juin 1978, n° 78-871 AN, Val-de-Marne (8<sup>e</sup> circ.), cons. 6.

164 - (164) CE, 5<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 4 oct. 1996, n° 176845, Élections municipales de Plaisir, inédit.

165 - (165) CE, 10<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 23 juin 1993, n° 142046, Élections cantonales de Pointe-à-Pitre, inédit. V. aussi sur l'interruption d'un scrutin Cons. const., 30 nov. 1983, n° 83-967/974 SEN, Pyrénées-Orientales, cons. 11 et 12.

166 - (166) CE, 4<sup>e</sup> et 1<sup>er</sup> ss-sect. réunies, 19 juin 1996, n° 173754, Élections municipales de Carqueiranne, inédit. Plus récemment, v. CE, 10<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 13 févr. 2009, n° 318280, Élections municipales de Saint-Martin-de-Seignanx, inédit : « la circonstance, à la supposer établie, que le taux d'abstention serait faible et le nombre de procurations élevé, ne révèle par elle-même aucune manœuvre susceptible d'avoir altéré la sincérité du scrutin ».

167 - (167) Cons. const., 7 nov. 1968, n° 68-521/563 AN, Martinique (2<sup>e</sup> circ.), cons. 12.

168 - (168) Cons. const., 5 nov. 1981, n° 81-919 AN, Corse-du-Sud (2<sup>e</sup> circ.), cons. 3.

169 - (169) CE, 6<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 29 déc. 1989, n° 109437, Élections municipales d'Yerres, inédit.

170 - (170) Cons. const., 5 nov. 1981, n° 81-919 AN, Corse-du-Sud (2<sup>e</sup> circ.), cons. 3.

171 - (171) Cons. const., 29 janv. 1998, n° 97-2226 AN, Seine-Saint-Denis (1<sup>er</sup> circ.), cons. 3 : « Considérant qu'il résulte de l'instruction que le tract anonyme appelant, dans des termes outranciers, à l'abstention, a fait l'objet d'une diffusion limitée ; que dès lors, aussi condamnable que soit le contenu de ce tract, sa distribution ne peut être regardée comme ayant exercé une influence de nature à avoir altéré la sincérité du résultat du premier tour de scrutin ».

172 - (172) CE, 7<sup>e</sup> et 2<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 27 juin 2005, n° 273690, Élections cantonales de Thorigny-sur-Marne, mentionné aux *Tables*.

173 - (173) CE, ass., 27 janv. 1984, n° 52237, Élections municipales de Plessis-Robinson : Lebon.

174 - (174) V. entre autres : Cons. const., 15 janv. 1998, n° 97-2260 AN, Oise (5<sup>e</sup> circ.), cons. 9 ; CE, 3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 10 nov. 2004, n° 261455, Élections municipales de Noisy-le-Sec, mentionné aux *Tables*.

175 - (175) Pour une illustration, v. Cons. const., 5 déc. 2002, n° 2002-2669 AN, Rhône (11<sup>e</sup> circ.), cons. 3 à 5 : « l'envoi d'une lettre-circulaire aux abstentionnistes les invitant à voter pour M. Gerin et à "faire barrage au Front national" [...] ne peut être regardé comme portant atteinte à leur liberté de suffrage ».

176 - (176) CE, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 25 juill. 1986, n° 69708, Élections cantonales de Sète, inédit ; CE, 10<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> ss-sect. réunies, 15 déc. 1995, n° 162498, Élections cantonales du Rhône, inédit.

177 - (177) Sur ces infractions, v. not. Maligner B., *Droit électoral, op. cit.*, p. 283 à 286.

178 - (178) Les effets juridiques produits par l'abstention dans le cadre du contentieux électoral doivent alors être pensés au regard de l'office du juge (caractère exceptionnel de l'annulation des élections, importance prépondérante de l'écart de voix, technique de rectification hypothétique...).

179 - (179) Sur ce point, v. l'interrogation de Jean-Marie Denquin et la mobilisation des exemples suisse, italien, danois et suédois in Denquin J.-M., « Abstention et référendum », in Rouvillois F. et Boutin C. (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ?*, *op. cit.*, p. 54.

180 - (180) Sur la nécessité d'une indication précise du seuil à partir duquel l'écart de voix altère la sincérité du scrutin, v. Rambaud R., « Contentieux des élections municipales : les "lois" de l'écart de voix », AJDA 2020, p. 1596 et s.

181 - (181) Duguit L., *Traité de droit constitutionnel*, 1928, Paris, de Brocard, p. 587. Sur la position ambiguë de Maurice Hauriou, v. Laquière A., « L'abstentionnisme dans la doctrine publiciste française du XX<sup>e</sup> siècle », *op. cit.*, p. 72 à 76.

182 - (182) Proposition de loi n° 4385 visant à rendre obligatoire la participation au vote, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 janvier 2017.

183 - (183) Mongoin D., « Variations politico-juridiques sur l'abstention électorale », *loc. cit.* Bernard Maligner procède quant à lui à une analogie entre la liberté du vote et la liberté de choisir entre le vote et l'abstention (Maligner B., *Droit électoral, op. cit.*, p. 283). Sur la défense de l'abstention au nom de la théorie de l'électorat-droit, v. encore Laquière A., « L'abstentionnisme dans la doctrine publiciste française du XX<sup>e</sup> siècle », *op. cit.*, p. 71 à 82. Sur la défense de l'abstentionnisme au nom de la stabilité gouvernementale et de la régulation du jeu politique par les influences et intérêts variables des citoyens en dépit de l'égalité de vote, v. Giraud E., « Le vote obligatoire du point de vue des principes et du bon fonctionnement des institutions représentatives », RDP 1931, p. 473 à 495. En résumé, pour l'auteur : « les différentes catégories d'abstentionnistes révèlent toutes des tares profondes qui font que l'abstention de ces électeurs, étant donné ce qu'ils sont, peut être considérée comme un moindre mal » (p. 494). Il rejette ce faisant la position de Joseph Barthélemy selon laquelle le vote contraint est préférable à l'abstention.

184 - (184) « Le souverain marque sa souveraineté en n'en usant pas comme en en usant » : formule énoncée, quoique rejetée in Barthélemy J., « Pour le vote obligatoire », *op. cit.*, p. 105. Pour l'auteur, au contraire, « Si les citoyens ne parlent pas spontanément, il faut les y pousser » (p. 123). Dans cet article, il justifie l'instauration du vote obligatoire au nom de la sincérité du suffrage universel et du fonctionnement normal du gouvernement de la majorité.

C'est surtout à la défense d'un régime représentatif conçu comme vecteur exclusif de l'expression de la souveraineté qu'aboutit le plaidoyer : la faute des abstentionnistes « empêche le fonctionnement normal du régime représentatif. Que devient ce régime dans un pays où un tiers des électeurs ne vote pas ? Ajoutez leur nombre à celui obtenu par les candidats évincés et vous voyez que la totalité des députés, depuis les communistes jusqu'aux monarchistes, ne représente pas la moitié des électeurs. Et c'est la moitié plus un de cette représentation qui gouverne le pays. Quarante millions de Français sont assujettis aux lois votées par les élus de deux millions de citoyens. La prétendue représentation nationale risque fort, dans ces conditions, de n'être qu'une expression singulièrement infidèle des traits essentiels de la nation » (p. 116).

185 - (185) V. en ce sens Troianiello A., « Propos sur le vote obligatoire en guise d'éloge de l'abstention », in Rouvillois F. et Boutin C. (dir.), *L'abstention électorale, apaisement ou épuisement ? op. cit.*, p. 197 à 213.

186 - (186) Proposition de loi n° 2603 relative à la reconnaissance du vote blanc, enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2020.