Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

17 septembre 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Article 17, paragraphe 1, article 39 et article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Principe de démocratie – Droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen – Limitation de l'exercice de ce droit – Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct – Conditions d'éligibilité – Exigence de versement d'un dépôt de garantie électoral – Présentation de candidatures "non-sérieuses ou fantaisistes" – Objectif de dissuasion – Représentativité de l'électorat – Proportionnalité du montant de ce dépôt de garantie au regard des objectifs poursuivis »

Dans l'affaire C-438/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Riigikohus (Cour suprême, Estonie), par décision du 31 mai 2024, parvenue à la Cour le 19 juin 2024, dans la procédure

Erakond Eestimaa Rohelised

en présence de :

Vabariigi Valimiskomisjon,

Riigikogu,

Õiguskantsler,

Justiitsminister,

LA COUR (première chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, M^me^ I. Ziemele (rapporteure), MM. A. Kumin, S. Gervasoni et M. Bošnjak, juges,

avocat général : M^me^ T. Ćapeta,

greffier : M^me^ C. Strömholm, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 3 juillet 2025,

* Langue de procédure : l'estonien.

considérant les observations présentées :

– pour le gouvernement estonien, par Mmes H. Hirsik et M. Kriisa, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement héllenique, par M. K. Boskovits, en qualité d'agent,

– pour le gouvernement néerlandais, par Mmes M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen et C. S. Schillemans, en qualité d'agents,

– pour le Parlement européen, par MM. M. Allik, N. Lorenz et T. Lukácsi, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M. F. Erlbacher, Mmes S. Pardo Quintillán et E. Randvere, en qualité d'agents, assistés de Me A.-R. Brett, vandeadvokaat,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 13 novembre 2025,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 17, paragraphe 1, et de l'article 39, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Erakond Eestimaa Rohelised (parti vert estonien, ci-après l'« EER ») à la Vabariigi Valimiskomisjon (commission électorale de la République d'Estonie) (ci-après la « commission électorale ») au sujet du refus de cette dernière d'inscrire sept candidats sur la liste de ce parti pour les élections au Parlement européen du mois de juin 2024.

I. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. La Charte

3 L'article 17 de la Charte, intitulé « Droit de propriété », dispose, à son paragraphe 1 :

« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. [...] »

4 L'article 39 de la Charte, intitulé « Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen », prévoit :

« 1. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret. »

5 L'article 51, paragraphe 1, de la Charte dispose :

« Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union [européenne] telles qu'elles lui sont conférées dans les traités. »

6 L'article 52, paragraphe 1, de la Charte est libellé comme suit :

« Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

2. Les traités UE et FUE

7 L'article 2 TUE prévoit :

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

8 L'article 10 TUE dispose :

« 1. Le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative.

[...]

3. Tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union. Les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens.

4. Les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. »

9 L'article 14, paragraphe 3, TUE énonce :

« Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret, pour un mandat de cinq ans. »

10 L'article 18 TFUE prévoit :

« Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

[...] »

11 L'article 20, paragraphe 2, TFUE est ainsi libellé :

« Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres :

[...]

b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État ;

[...]

Ces droits s'exercent dans les conditions et limites définies par les traités et par les mesures adoptées en application de ceux-ci. »

12 L'article 22 TFUE dispose :

« 1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil [de l'Union européenne], statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

2. Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen ; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient. »

13 Aux termes de l'article 223, paragraphe 1, TFUE :

« Le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, établit les dispositions nécessaires. Ces dispositions entrent en vigueur après leur approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

3. L'acte de 1976

14 L'article 1er de l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 20 septembre 1976 (JO 1976, L 278, p. 1), tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 (JO 2002, L 283, p. 1) (ci-après l'« acte de 1976 »), dispose :

« 1. Dans chaque État membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel.

[...]

3. L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, et secret. »

15 L'article 8, premier alinéa, de l'acte de 1976 prévoit :

« Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales. »

B. Le droit estonien

16 L'article 2, paragraphe 2, première phrase, de la Euroopa Parlamendi valimise seadus (loi sur l'élection au Parlement européen), du 18 décembre 2002 (RT I 2003, 4, 22, ci-après l'« EPVS »), prévoit :

« Les élections du Parlement européen sont libres, universelles, égales et directes. »

17 L'article 28 de l'EPVS, intitulé « Liste des candidats », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« (1) Une liste de candidats est établie par un parti politique.

(2) La liste de candidats peut comporter deux candidats de plus que le nombre des membres du Parlement européen élus en Estonie. »

18 Aux termes de l'article 29 de l'EPVS :

« [...]

(3) Pour l'inscription des candidats, les partis politiques fournissent au service national des élections ce qui suit :

[...]

3) une copie de l'ordre de paiement justifiant le versement du dépôt de garantie ;

[...]

(4) Les candidats indépendants fournissent au service national des élections :

[...]

2) une copie de l'ordre de paiement justifiant le versement du dépôt de garantie ;

[...]

(5) Avant le dépôt des candidatures, un parti politique ou un candidat indépendant verse sur le compte bancaire du ministère des Finances, à titre de dépôt de garantie, une somme égale à cinq fois le salaire mensuel minimum fixé par le gouvernement de la République d'Estonie pour chaque personne dont la candidature a été déposée. »

19 L'article 77 de l'EPVS prévoit :

« Un candidat indépendant ou un parti politique obtient la restitution du dépôt de garantie si l'un ou l'autre a recueilli au total au moins 5 % des suffrages sur l'ensemble du territoire national. La [commission électorale] verse au Trésor public les dépôts de garantie non restitués. »

II. Le litige au principal et la question préjudicielle

20 L'EER a déposé auprès de la commission électorale une demande d'enregistrement d'une liste nominative de neuf candidats pour les élections au Parlement européen qui se sont tenues au mois de juin 2024.

21 L'EER ayant versé le dépôt de garantie visé à l'article 29, paragraphe 5, de l'EPVS pour deux candidats seulement, la commission électorale a enregistré les deux premiers candidats de cette liste et rejeté cette demande en ce qu'elle concernait les sept autres candidats de ladite liste.

22 Ce parti a introduit un recours électoral contre cette décision de rejet devant la Riigikohus (Cour suprême, Estonie), qui est la juridiction de renvoi et qui, par une décision du 6 mai 2024, a engagé une procédure de contrôle de constitutionnalité de l'article 29 de l'EPVS.

23 Pour garantir, à titre provisoire, la protection des droits du requérant au principal, cette juridiction a, par une ordonnance du 14 mai 2024, imposé à la commission électorale d'accueillir la demande d'enregistrement concernée à l'égard des sept candidats de la liste de l'EER mentionnés au point 21 du présent arrêt, ce que cette commission a fait le même jour.

24 La Riigikohus (Cour suprême) relève, d'une part, que la législation nationale en cause au principal, en ce qu'elle impose le versement d'un dépôt de garantie aux fins de l'enregistrement d'une candidature pour les élections au Parlement européen (ci-après l'« exigence de dépôt de garantie »), est de nature à limiter le droit d'éligibilité consacré par la Charte. D'autre part, une telle exigence financière serait susceptible de restreindre le droit de propriété consacré à l'article 17, paragraphe 1, première phrase, de la Charte, dès lors que ce dépôt de garantie est versé au budget de l'État s'il n'est pas restitué à la suite des élections.

25 Cette juridiction indique que l'exigence de dépôt de garantie vise à dissuader la présentation de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes » en responsabilisant les candidats. Ce faisant, cette exigence garantirait aux électeurs une plus grande représentativité du Parlement européen et préviendrait un recours abusif à des fonds publics attribués pour l'organisation des élections et la couverture des débats politiques par les médias publics.

26 Ladite juridiction fait valoir, toutefois, que le montant de ce dépôt de garantie devrait être raisonnable pour ne pas limiter d'une manière disproportionnée le droit d'éligibilité. Or, pour les élections au Parlement européen du mois de juin 2024, ce montant s'élevait à 4 100 euros par candidat, soit 36 900 euros pour une liste complète de neuf candidats. Ainsi, pour un candidat, ledit montant représentait 2,6 fois le montant du salaire mensuel médian brut relevé au quatrième trimestre de l'année 2023.

27 Eu égard au montant du dépôt de garantie dont le versement est exigé par la législation estonienne en cause au principal, la juridiction de renvoi exprime des doutes quant à la proportionnalité d'une telle réglementation, qui n'envisage pas d'autre moyen pour prouver le caractère sérieux des intentions des candidats aux élections au Parlement européen.

28 Dans ces conditions, la Riigikohus (Cour suprême) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 17, paragraphe 1, première phrase, et l'article 39, paragraphe 2, de la [Charte], lus en combinaison avec son article 52, paragraphe 1, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à l'obligation de verser, en vue de la participation aux élections au Parlement européen, un dépôt de garantie dont le montant s'élève à cinq fois le salaire mensuel minimum en vigueur pour chaque personne ayant déposé sa candidature et à quarante-cinq fois le salaire mensuel minimum en vigueur pour la liste complète d'un parti politique ? »

III. Sur la question préjudicielle

A. Sur la persistance de l'objet du litige au principal

29 Il ressort de la décision de renvoi que la commission électorale a procédé, le 14 mai 2024, à l'enregistrement de tous les candidats de la liste de l'EER, bien que ce parti n'ait versé un dépôt de garantie qu'en ce qui concerne l'enregistrement de deux de ces candidats.

30 Selon une jurisprudence constante, les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [arrêt du 23 novembre 2021, IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi), C-564/19, EU:C:2021:949, point 61 et jurisprudence citée].

31 En l'occurrence, la juridiction de renvoi reste saisie du recours visant le contrôle de constitutionnalité de la législation estonienne subordonnant l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen au versement d'un dépôt de garantie.

32 Or, d'une part, la juridiction de renvoi indique que ce contrôle de constitutionnalité implique l'interprétation des dispositions de la Charte visées dans sa question préjudicielle. Partant, l'issue dudit contrôle de constitutionnalité dépend notamment de l'interprétation, par la Cour, des dispositions pertinentes du droit de l'Union.

33 D'autre part, eu égard au résultat obtenu aux élections au Parlement européen par l'EER, qui n'a pas atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés fixé à l'article 77 de l'EPVS, ce parti ne peut obtenir le remboursement du dépôt de garantie qu'il a versé. Dès lors, la réponse de la Cour est susceptible d'avoir des conséquences sur le droit de l'EER d'obtenir ce remboursement.

34 Par conséquent, il y a lieu de statuer sur la demande de décision préjudicielle.

B. Sur le fond

35 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 17, paragraphe 1, et l'article 39, paragraphe 2, de la Charte doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant s'élève à cinq fois le salaire mensuel minimum en vigueur dans l'État membre concerné, remboursable à la condition que le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti ait atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections.

36 À titre liminaire, il importe de rappeler que, conformément à l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En l'occurrence, il convient de relever que, en adoptant les dispositions de l'EPVS, la République d'Estonie a mis en œuvre son obligation de réglementer la procédure et les conditions des élections au Parlement européen, conformément aux principes énoncés à l'article 14, paragraphe 3, TUE. Partant, il y a lieu de constater que la Charte est applicable.

1. Sur l'article 17, paragraphe 1, de la Charte

37 Aux termes de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte, « [t]oute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et [des] conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

38 L'article 17, paragraphe 1, de la Charte contient ainsi trois normes distinctes. La première, figurant à la première phrase de cette disposition et revêtant un caractère général, concrétise le principe du respect de la propriété. La deuxième, figurant à la deuxième phrase de ladite disposition, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions. Quant à la troisième, figurant à la troisième phrase de la même disposition, elle reconnaît aux États membres le pouvoir de réglementer l'usage des biens dans la mesure nécessaire à l'intérêt général (arrêt du 10 juillet 2025, INTERZERO e.a., C-254/23, EU:C:2025:569, point 144 ainsi que jurisprudence citée).

39 Il ressort de la décision de renvoi que la législation nationale en cause au principal conditionne la possibilité de présenter une candidature aux élections au Parlement européen à une exigence de dépôt de garantie et subordonne le remboursement du montant de ce dépôt de garantie à la condition que le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti atteigne un seuil de 5 % des suffrages exprimés.

40 Une telle exigence constitue une condition dont le respect est imposé aux candidats et aux partis politiques qui font le libre choix de se présenter aux élections au Parlement européen. Elle ne saurait être regardée en l'occurrence comme constituant une privation de propriété ou une réglementation de l'usage des biens au sens de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

41 Par conséquent, le litige au principal ne relève pas du champ d'application de l'article 17, paragraphe 1, de la Charte.

2. Sur l'article 39 et l'article 52, paragraphe 1, de la Charte

42 En vertu de l'article 39, paragraphe 1, de la Charte, ainsi que de l'article 20, paragraphe 2, sous b), et de l'article 22, paragraphe 2, TFUE, tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. En outre, aux termes de l'article 39, paragraphe 2, de la Charte et de l'article 14, paragraphe 3, TUE, « [l]es membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret ».

43 Ainsi que M[me] l'avocate générale l'a relevé, en substance, au point 30 de ses conclusions, le droit de présenter une candidature aux élections au Parlement européen constitue l'expression du principe du suffrage universel, principe qui est consacré, au même titre que les principes du suffrage direct, libre et secret, à l'article 14, paragraphe 3, TUE et réitéré à l'article 39, paragraphe 2, de la Charte (voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, point 86).

44 L'article 39 de la Charte ne précise toutefois pas les conditions dans lesquelles les citoyens de l'Union exercent leur droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen, de sorte que la détermination de ces conditions relève de la compétence de chaque État membre, dans le respect du droit de l'Union.

45 La Cour a ainsi jugé, sur le fondement d'une lecture conjointe de l'article 223, paragraphe 1, TFUE et de l'article 8, premier alinéa, de l'acte de 1976, que les États membres demeurent, en l'état actuel du droit de l'Union, en principe compétents pour déterminer les règles d'éligibilité aux élections au Parlement européen (voir, en ce sens, arrêts du 19 décembre 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, point 69, et du 22 décembre 2022, Junqueras i Vies/Parlement, C-115/21 P, EU:C:2022:1021, point 60).

46 Cela étant, lorsque les États membres fixent les conditions d'exercice du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen, il leur appartient de respecter les principes consacrés à l'article 39, paragraphe 2, de la Charte.

47 En précisant ainsi que « [l]es membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret », l'article 39, paragraphe 2, de la Charte exige en effet que les États membres assurent l'exercice effectif de ce droit par les citoyens de l'Union.

48 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la législation nationale en cause au principal instaure une limitation à l'exercice dudit droit en ce qu'elle prévoit que l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant correspond à cinq fois le salaire mensuel minimum et que le remboursement de ce dépôt n'est possible que si le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti atteint un seuil de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections.

49 Or, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet que des limitations peuvent être apportées à l'exercice de droits tels que ceux consacrés à l'article 39 de celle-ci, pour autant que ces limitations soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel de ces droits et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus comme étant légitimes par l'Union (arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, point 46 et jurisprudence citée).

50 Par conséquent, le litige au principal relève du champ d'application de l'article 39 et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.

51 Cela étant, il y a lieu de relever que, conformément à l'article 10, paragraphe 1, TUE, le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative, laquelle concrétise la valeur de démocratie qui constitue, en vertu de l'article 2 TUE, l'une des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée [voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement), C-181/23, EU:C:2025:283, point 89].

52 Le droit de participer à la vie démocratique de l'Union, garanti à tout citoyen de l'Union à l'article 10, paragraphe 3, TUE, se traduit, notamment, par l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen [voir, en ce sens, arrêt du 29 avril 2025, Commission/Malte (Citoyenneté par investissement), C-181/23, EU:C:2025:283, point 88].

53 Ainsi, l'article 10, paragraphe 3, TUE met en évidence, en ce qui concerne les élections au Parlement européen, le lien entre le principe de démocratie représentative au sein de l'Union et le droit de vote et d'éligibilité à ces élections [arrêts du 19 novembre 2024, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-808/21, EU:C:2024:962, point 116, ainsi que du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-814/21, EU:C:2024:963, point 114].

54 Dans ce contexte, ainsi qu'il ressort de l'article 10, paragraphe 4, TUE, les partis politiques, dont l'une des fonctions est de présenter des candidats aux élections, assument une fonction essentielle dans le système de démocratie représentative, sur lequel est fondé le fonctionnement de l'Union [arrêts du 19 novembre 2024, Commission/République tchèque (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-808/21, EU:C:2024:962, point 121, ainsi que du 19 novembre 2024, Commission/Pologne (Éligibilité et qualité de membre d'un parti politique), C-814/21, EU:C:2024:963, point 119].

55 C'est aussi en vue d'assurer la représentativité des membres du Parlement européen que les États membres sont tenus, en vertu de l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 3, TUE, d'assurer que l'élection des membres du Parlement européen se déroule au suffrage universel direct, libre et secret (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, point 32).

56 Compte tenu de ce qui précède, il convient de reformuler la question posée et de considérer que, par celle-ci, la juridiction de renvoi demande si l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, lu en combinaison avec le principe de démocratie représentative qui encadre les élections au Parlement européen, exprimé à l'article 10 TUE, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant s'élève à

cinq fois le salaire mensuel minimum en vigueur dans l'État membre concerné, remboursable à la condition que le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti ait atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections.

57 Il ressort de la décision de renvoi que la législation nationale en cause au principal instaure une limitation à l'exercice du droit d'éligibilité conféré aux citoyens de l'Union par l'article 39, paragraphe 2, de la Charte en ce qu'elle prévoit que l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant correspond à cinq fois le salaire mensuel minimum et que le remboursement de ce dépôt n'est possible que si le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti atteint un seuil de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections.

58 Or, ainsi qu'il a été relevé au point 49 du présent arrêt, l'article 52, paragraphe 1, de la Charte admet que des limitations peuvent être apportées à l'exercice de droits tels que ceux consacrés à l'article 39 de celle-ci, pour autant que ces limitations soient prévues par la loi, qu'elles respectent le contenu essentiel de ces droits et que, dans le respect du principe de proportionnalité, elles soient nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus comme étant légitimes par l'Union.

a) Sur la base légale de la limitation du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen, le respect du contenu essentiel de ce droit et les objectifs poursuivis par la mesure en cause

59 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, l'exigence de dépôt de garantie respecte la condition d'être prévue par la loi puisqu'elle est imposée par l'EPVS. En effet, conformément à l'article 29, paragraphes 3 et 4, de cette loi, l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant correspond à cinq fois le salaire mensuel minimum. En outre, en vertu de l'article 77 de l'EPVS, le remboursement de ce dépôt de garantie n'est possible qu'à la condition que le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti ait obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

60 En ce qui concerne la deuxième condition rappelée aux points 49 et 58 du présent arrêt, à savoir le respect du contenu essentiel du droit de présenter une candidature aux élections au Parlement européen, il convient de relever que l'exercice de ce droit n'est pas rendu impossible par l'exigence de dépôt de garantie, mais soumis à une condition financière, de sorte que cette exigence ne remet pas en cause, en tant que tel, le contenu essentiel du droit d'éligibilité à ces élections.

61 En ce qui concerne la question de savoir si les objectifs d'intérêt général invoqués pour justifier la limitation au droit d'éligibilité conféré aux citoyens de l'Union par l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, instaurée par la législation nationale en cause au principal, sont légitimes au regard du droit de l'Union, il convient de relever que, comme la juridiction de renvoi l'a indiqué et comme le gouvernement estonien l'a confirmé, l'exigence de dépôt de garantie a pour objectif de dissuader la présentation de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes » aux élections au Parlement européen, d'accroître le sens des responsabilités des candidats, de sorte à réduire le nombre de « votes perdus » ne contribuant pas à l'élection d'un membre du Parlement européen, à améliorer la corrélation entre les résultats de ces élections et la volonté réelle des électeurs et, par voie de conséquence, à garantir le droit des électeurs à une représentation effective. L'exigence de dépôt de garantie vise également, à titre accessoire, à éviter l'engagement de dépenses publiques inutiles liées à l'organisation des élections et à la couverture des débats dans les médias publics.

62 Le gouvernement estonien a précisé, lors de l'audience devant la Cour, que le dépôt de garantie constitue un moyen d'influence incitant le candidat concerné à prendre ses responsabilités en ce qui concerne la probabilité d'être élu aux élections au Parlement européen, puisque le remboursement de son dépôt de garantie ne sera possible que s'il atteint un certain seuil de suffrages exprimés.

63 Il ressort des observations écrites soumises à la Cour et des débats lors de l'audience devant celle-ci que la notion de « candidatures non-sérieuses ou fantaisistes » doit être comprise comme englobant, d'une part, les candidats qui souhaitent se présenter aux élections au Parlement européen, à des fins autres que celle de devenir membres de cette institution et de participer effectivement à la vie démocratique de l'Union ainsi que, d'autre part, les candidats qui, d'emblée, n'ont aucune chance d'obtenir suffisamment de voix pour être élus au Parlement européen, de sorte que leur candidature donne lieu à des « votes perdus ».

64 Selon les explications relatives à la Charte, lesquelles, conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de celle-ci, doivent être prises en considération en vue de son interprétation, et ainsi qu'il ressort des points 42 et 43 du présent arrêt, l'article 39, paragraphe 2, de la Charte correspond à l'article 14, paragraphe 3, TUE, qui reprend les principes de base du régime électoral dans un système démocratique.

65 Ainsi qu'il a été rappelé aux points 51 et 52 du présent arrêt, la participation des citoyens de l'Union à la vie démocratique de l'Union s'exprime, notamment, au travers de l'exercice, par ces citoyens, du droit d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans le cadre d'un suffrage universel direct, libre et secret, tel que le prévoit l'article 39, paragraphe 2, de la Charte.

66 Compte tenu de ces considérations, l'objectif de dissuasion de la présentation de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes » aux élections au Parlement européen doit être considéré comme étant un objectif légitime, en tant qu'il vise à assurer la démocratie représentative, en écartant les candidatures émanant de personnes dont les intentions seraient étrangères à la volonté de devenir membre du Parlement européen et ainsi de participer effectivement à la vie démocratique de l'Union, en les responsabilisant par le versement d'un dépôt de garantie.

67 De même, le fait de veiller à ce que le Parlement européen soit véritablement représentatif, dans toute la mesure du possible, des citoyens de l'Union est conforme à la démocratie, valeur fondamentale de l'Union, et contribue à assurer la démocratie représentative. Par conséquent, l'objectif de réduire le nombre de « votes perdus » ne contribuant pas à l'élection d'un membre du Parlement européen afin d'obtenir une institution plus représentative de l'électorat peut, en principe, également être reconnu comme étant un objectif légitime.

68 Il convient, toutefois, de souligner que les États membres ne sauraient valablement lutter contre les « votes perdus » en se fondant uniquement sur une appréciation selon laquelle certains programmes politiques n'ont aucune chance réelle d'obtenir suffisamment de suffrages.

b) Sur la proportionnalité de l'exigence de dépôt de garantie

69 Selon une jurisprudence constante de la Cour, le respect du principe de proportionnalité exige que les mesures prévues par une réglementation nationale ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par cette réglementation, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés par celle-ci ne doivent pas être

démesurés par rapport aux buts visés (voir, en ce sens, arrêt du 14 septembre 2023, Volkswagen Group Italia et Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, EU:C:2023:663, point 93 et jurisprudence citée).

1) Sur le caractère approprié de l'exigence de dépôt de garantie

70 S'agissant, en premier lieu, du caractère approprié de l'exigence de dépôt de garantie pour atteindre les objectifs mentionnés au point 61 du présent arrêt, consistant à dissuader la présentation de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes », à réduire le nombre de « votes perdus » ne contribuant pas à l'élection d'un membre du Parlement européen et à garantir ainsi une représentativité effective, il importe de souligner que, en principe, l'incapacité d'un candidat indépendant ou d'une liste de candidats à récolter les fonds nécessaires pour verser un dépôt de garantie dont le remboursement ne sera possible que si ce candidat ou cette liste atteint un certain seuil déterminé de suffrages exprimés témoigne du fait que les aptitudes organisationnelles, le réseau ou l'engagement nécessaires pour élaborer une campagne sérieuse font défaut, de sorte que ledit candidat ou ladite liste sera probablement à l'origine de « votes perdus » n'aboutissant pas à l'élection d'un membre du Parlement européen, au-delà du fait qu'ils sont sous-financés.

71 Par ailleurs, si l'exigence de dépôt de garantie ne permet pas d'assurer de manière absolue que toutes les candidatures présentées aux élections au Parlement européen soient motivées par l'intention de participer effectivement à la vie démocratique de l'Union, il n'en demeure pas moins que, au regard de la charge financière initiale qu'elle implique et du risque de perte pécuniaire encouru si le candidat n'atteint pas le seuil de suffrages exprimés donnant droit au remboursement de ce dépôt, cette exigence est nécessairement de nature à faire réfléchir les candidats concernés sur leurs véritables motivations et peut ainsi contribuer au filtrage des candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes ».

72 Par conséquent, l'exigence de dépôt de garantie apparaît comme étant appropriée pour réduire le nombre de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes » et le nombre de « votes perdus », de sorte à garantir le droit des électeurs à une représentation effective.

2) Sur le caractère nécessaire de l'exigence de dépôt de garantie

73 En second lieu, s'agissant de la nécessité de l'exigence de dépôt de garantie pour atteindre les objectifs mentionnés au point 61 du présent arrêt, il convient d'examiner si le montant du dépôt de garantie ainsi que les modalités de remboursement de celui-ci, tels que prévus par la législation nationale en cause au principal, vont au-delà de ce qui est nécessaire aux fins de la réalisation de ces objectifs.

74 En l'occurrence, l'article 29, paragraphe 5, de l'EPVS prévoit le versement, pour chaque candidat aux élections au Parlement européen, d'un dépôt de garantie équivalant à cinq fois le salaire mensuel minimum. L'article 77 de l'EPVS précise que ce dépôt de garantie est restitué lorsqu'un candidat indépendant ou une liste des candidats d'un parti obtient au moins 5 % des suffrages exprimés.

75 Il ressort de la décision de renvoi que, à la date de l'introduction du recours en cause au principal devant la juridiction de renvoi, le dépôt de garantie exigé par la législation nationale en cause au principal s'élevait à 4 100 euros pour chaque candidat et à 36 900 euros pour un parti présentant

une liste complète de candidats. Or, à ladite date, le salaire mensuel brut moyen et le salaire mensuel médian brut estoniens étaient respectivement de 1 904 euros et de 1 578 euros. Dès lors, le montant de ce dépôt de garantie était, pour chaque candidat, environ 2,2 fois plus élevé que ce salaire mensuel brut moyen et environ 2,6 fois plus élevé que ce salaire mensuel médian brut.

76 Il s'ensuit que l'exigence de dépôt de garantie risque de faire peser une charge financière significative sur les avoirs d'un citoyen de l'Union souhaitant présenter, en Estonie, sa candidature aux élections au Parlement européen.

77 Il convient également de relever, premièrement, que, lors de l'audience devant la Cour, le gouvernement estonien a confirmé que le montant du dépôt de garantie exigé pour l'enregistrement d'une candidature aux élections parlementaires nationales est cinq fois inférieur à celui requis pour l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen.

78 Ainsi, même si les élections parlementaires nationales et les élections au Parlement européen présentent des différences pouvant justifier des règles spécifiques à chacune d'elles, le législateur national n'a pas jugé nécessaire, en vue de la réalisation de l'objectif consistant à dissuader la présentation de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes », d'exiger le versement d'un dépôt de garantie aussi élevé pour l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement national, alors qu'il poursuit cet objectif pour l'ensemble de ces élections.

79 Lors de l'audience devant la Cour, le gouvernement estonien a justifié cette différence de montant du dépôt de garantie par la circonstance que, au regard du nombre de mandats à pourvoir, le nombre de candidats à présenter aux élections parlementaires nationales est plus élevé que celui des candidats aux élections au Parlement européen. Il appartiendra à la juridiction de renvoi de vérifier si ladite différence est justifiée par les différents modes de scrutin utilisés lors de ces élections. Dans la négative, le montant du dépôt de garantie fixé à l'article 29, paragraphe 5, de l'EPVS ne saurait être considéré comme étant proportionné au regard de l'objectif consistant à dissuader la présentation de candidatures « non-sérieuses ou fantaisistes ».

80 Deuxièmement, le gouvernement estonien a reconnu, lors de l'audience devant la Cour, que, s'il existe, en droit estonien, une dotation budgétaire permettant de couvrir les frais engagés, en vue de la participation aux élections législatives nationales, par les partis politiques ayant obtenu au moins 2 % des suffrages à ces élections, une telle dotation n'est pas prévue pour les élections au Parlement européen, le remboursement du dépôt de garantie versé pour l'enregistrement d'un candidat indépendant ou d'une liste des candidats d'un parti à ces dernières élections étant lié à la condition que ce candidat ou cette liste atteigne le seuil de 5 % des suffrages exprimés.

81 Or, il ressort de la décision de renvoi que la législation estonienne restreint la capacité des partis politiques à générer des revenus pour le financement de leurs activités, y compris pour le versement du dépôt de garantie concerné. En effet, d'une part, un parti politique ne peut tirer des revenus que des cotisations dont ses membres doivent s'acquitter conformément à ses statuts, des dotations budgétaires de l'État versées en application de la loi, des dons consentis par les personnes physiques dans les conditions fixées par la loi et des transactions portant sur les biens lui appartenant. D'autre part, les dons anonymes et ceux provenant des personnes morales sont interdits et des restrictions sont également appliquées en ce qui concerne les prêts.

82 Dans ces conditions, le montant élevé du dépôt de garantie exigé, aux fins de l'enregistrement d'une candidature aux élections du Parlement européen, par la législation nationale en cause au principal risque d'épuiser une partie conséquente du budget annuel de certains candidats et/ou partis puisqu'ils doivent assumer à la fois les frais de campagne et le risque de perdre la somme versée au titre de ce dépôt de garantie s'ils n'atteignent pas le seuil de 5 % des suffrages exprimés.

83 Dès lors, le montant dudit dépôt de garantie et les modalités de remboursement de celui-ci, tels que prévus par la législation nationale en cause au principal, sont susceptibles de rendre, en pratique, difficile la possibilité, pour des candidats ou des partis ayant de faibles revenus, de se présenter ou de présenter une liste de candidats aux élections au Parlement européen.

84 Il convient d'ajouter que, comme M^me^ l'avocate générale l'a souligné aux points 65 et 66 de ses conclusions, un dépôt de garantie et/ou un seuil de suffrages exprimés pour avoir droit au remboursement de ce dépôt si élevé pourraient conduire à l'exclusion de candidats issus de groupes minoritaires, de nouveaux mouvements politiques ou de personnes à faibles revenus qui, bien qu'il soit peu probable qu'ils obtiennent un siège, sont susceptibles de porter des revendications politiques importantes et non représentées ainsi que de recueillir un nombre respectable de suffrages. De même, l'exigence d'un dépôt de garantie stricte pourrait empêcher l'émergence de nouveaux partis et irait à l'encontre du principe du pluralisme politique garanti par le droit de l'Union.

85 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le montant du dépôt de garantie ainsi que les modalités de remboursement de celui-ci, tels que prévus par la législation nationale en cause au principal, dépassent les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par cette législation et, partant, il n'y a pas lieu d'examiner séparément la question de l'existence d'autres mesures moins restrictives.

86 Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 39, paragraphe 2, de la Charte, lu en combinaison avec le principe de démocratie représentative qui encadre les élections au Parlement européen, exprimé à l'article 10 TUE, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant s'élève à cinq fois le salaire mensuel minimum en vigueur dans l'État membre concerné, remboursable à la condition que le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti ait atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections, dès lors que le montant de ce dépôt de garantie ainsi que les modalités de remboursement de celui-ci dépassent les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par cette réglementation.

Sur les dépens

87 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 39, paragraphe 2, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lu en combinaison avec le principe de démocratie représentative qui encadre les élections au

Parlement européen, exprimé à l'article 10 TUE, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle l'enregistrement d'une candidature aux élections au Parlement européen est soumis au versement d'un dépôt de garantie dont le montant s'élève à cinq fois le salaire mensuel minimum en vigueur dans l'État membre concerné, remboursable à la condition que le candidat indépendant ou la liste des candidats d'un parti ait atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés lors de ces élections, dès lors que le montant de ce dépôt de garantie ainsi que les modalités de remboursement de celui-ci dépassent les limites de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par cette réglementation.

Signatures