

La justice électorale en France*

(Texte original en espagnol)

Sommaire: I. Introduction. II. La multiplicité des acteurs juridictionnels III. Les étapes préliminaires de la campagne et ses juges. IV. Les principaux juges: le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat. V. La diversité du contentieux. VI. Le contentieux classique. VII. Le contentieux financier.

I. Introduction

Aujourd'hui est communément acceptée l'idée selon laquelle les grandes décisions politiques, ou du moins le critère sur lequel repose celles-ci, doivent être le résultat d'un vote du peuple s'exprimant librement, ce dont nous pouvons nous réjouir. Cela dit, même si ce principe n'est plus remis en cause et constitue la pierre angulaire de ce que nous appelons la démocratie, son application suscite un grand nombre de problèmes. Nous ne traiterons pas ici des questions relatives à la définition du peuple en tant que tel, c'est-à-dire, les conditions requises pour être citoyen électeur, pas plus non plus que les conditions qui réglementent l'organisation de l'offre politique, les systèmes des partis, les systèmes électoraux, les conditions générales de l'éligibilité, etc... Car, chacun de ces problèmes mérite d'être étudié en lui-même, avec beaucoup d'attention.

Ce que nous souhaitons donc examiner ici, est tout ce qui a trait à la sincérité du suffrage, autrement dit, les difficultés susceptibles d'apparaître, lorsque l'on tâche d'appliquer avec précision et honnêteté les règles portant sur la liberté du vote susmentionnée ; règles qui,

* Publié dans "Sistemas de justicia electoral - Evaluación y perspectivas", in Jesús Orozco éd, Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, Mexique, 2001, pp. 89-111.

comme nous le supposons, permettent à la volonté du peuple d'être prise en compte dans la prise de décision, ou plutôt la volonté du corps électoral, ce qui, il est vrai, constitue en soi une restriction importante. Cette sincérité du suffrage est évidemment très fragile, au vu de l'importance de l'enjeu, de la portée des prérogatives attachées au pouvoir attribué, ainsi que des rétributions, qu'elles soient symboliques ou matérielles, qui y sont associées ; au vu aussi des diverses tentations visant à influencer le scrutin, de manière à orienter le vote dans un sens particulier.

Les opportunités offertes pour cela existent au cours de chacune des différentes opérations électorales : en altérant le registre des électeurs ; en encourageant ou en décourageant les candidatures ; en exerçant des pressions sur le vote ou sur les électeurs ; en laissant libre cours à une propagande électorale inéquitable, par l'intermédiaire des médias, des autorités, de l'argent, des pouvoirs religieux et sociaux. En bref, nombreuses sont les occasions qui permettent d'influer sur le scrutin, et même si le secret du vote est garanti, ce qui constitue une condition minimale par rapport aux exigences qui peuvent être établies, il ne permet pas en soi de se protéger contre une altération de la sincérité du vote.

Cette question est d'ailleurs toujours d'actualité, jusqu'au sein des démocraties qui peuvent être considérée à présent comme ancienne, même s'il est bon de rappeler que le suffrage universel a été instauré tardivement, comme en France par exemple, où celui-ci fut seulement établi de manière définitive en 1848 et uniquement pour les hommes, les femmes ayant dû attendre jusqu'en 1945. La réponse qui y a été apportée a consisté à confier la résolution des difficultés éventuelles et, le cas échéant, la répression des infractions ou des manquements au droit électoral, au seul des trois pouvoirs n'ayant pas partie pris en la matière, contrairement au pouvoir exécutif et législatif, c'est-à-dire, le pouvoir judiciaire et les juges. Pour présenter le rôle de ces juges, nous pourrions évidemment procéder étape par étape, en examinant ce qu'il se passe, lors de l'élaboration de la liste des candidats et de leur enregistrement, lors du déroulement de la campagne et pour terminer, lors du recompte des votes et de la proclamation des résultats.

Je souhaite néanmoins procéder ici d'une manière différente, car le système français me semble se caractériser par son extrême

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

complexité, qui est le reflet d'une certaine sophistication juridique. La multiplicité des acteurs juridictionnels est le premier point que je voudrais souligner. Ensuite, il me semble que n'ont pas été mis en avant les points essentiels qui nous rassemblent, je veux parler de l'exigence d'une certaine sincérité dans l'expression du vote, en mettant l'accent sur la très grande diversité du contentieux électoral, renforcée ces dernières années par la dimension financière de cette question ; qui est aujourd'hui à la fois très réelle et très importante.

II. La multiplicité des acteurs juridictionnels

Nous savons que contrairement aux systèmes de *common law*, le droit français, et par conséquent son organisation juridictionnelle, est privé d'une *summa divisio* entre droit public et droit privé, laquelle donne lieu à la division entre juges de droit public et juges de droit privé. Malheureusement, cela n'est que le début de la complexité dont nous parlions : depuis longtemps déjà le droit privé souffre de la distinction entre le juge de droit civil et le juge de droit pénal ; le droit public qui pendant longtemps a fait preuve d'une plus grande unité, souffre à son tour, spécialement en matière électorale, de la distinction entre magistrat administratif et magistrat constitutionnel. Nous disposons aussi de juges chargés des comptes, mais par miracle, dirais-je, ceux-ci n'interviennent pas dans les affaires électorales, au contraire des quatre autres cités précédemment. Dit autrement, à chaque problème, un juge.

Dans une tentative pour donner un ordre à cette multitude, nous présenterons, en premier lieu, les modalités applicables aux actes réalisés préalablement à l'opération électorale, avant d'insister sur le rôle essentiel, lors de l'élection elle-même, des juges de droit public : le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat.

III. Les étapes préliminaires de la campagne et ses juges

Sous le terme générique de préliminaires, nous considérons tout ce qui a lieu avant l'ouverture de la campagne électorale, précédant, elle-même, le vote. Chacun des différents problèmes qui peuvent se faire jour conduisent à l'intervention d'un juge, qui n'est pas toujours le même. Le système fonctionne de manière rigoureusement similaire, lors de l'élaboration des listes électorales, lors des opérations visant à la préparation de l'élection, ainsi que, pour terminer, lors du fonctionnement opérationnel des instances chargées de veiller à son bon déroulement.

1. *La liste électorale.* La première étape des élections, qui peut éventuellement faire l'objet de manœuvres illicites, et pour cette même raison se doit d'être contrôlée, est celle de l'élaboration de la liste des électeurs ou registre électoral, autrement dit, l'étape qui consiste à déterminer qui a le droit de participer au vote. Cela équivaut à pouvoir vérifier que chacun ait justifié de sa compétence générale à voter (âge et pleine jouissance de ses droits civiques), ainsi que de sa compétence individuelle (ce qui en droit français est associé au fait de payer les impôts en vigueur dans la circonscription correspondante). Le registre électoral de chaque municipalité est établi par une commission administrative, laquelle fonctionne tous les ans, du premier septembre au 31 décembre, et est composée, pour chaque bureau électoral, d'un représentant du maire, d'un délégué du préfet (chef de la commission) et d'un représentant du président du Tribunal de grande instance (juge de droit privé). La commission ajoute à la liste des électeurs, le nom de ceux qui le demandent (en effet, en droit français l'inscription des citoyens se fait sur présentation volontaire) et après vérification du bien-fondé de cette action, efface le nom de ceux qui doivent être éliminés de la liste (les personnes décédés ou ceux qui ont déménagé). Par la suite, la liste est publiée, afin que chaque électeur prenne connaissance de son contenu et puisse, le cas échéant, entamer auprès du Tribunal d'instance (c'est-à-dire, le juge civil de première instance) une procédure de contrôle juridictionnel. Observons de manière additionnelle, que le Tribunal administratif et le Conseil d'Etat peuvent intervenir en appel, pour se prononcer

sur la régularité de la composition de la commission et l'élaboration de la liste ou du registre électoral. D'un autre côté, le juge pénal peut être amené à sanctionner les comportements frauduleux, tels que la double inscription sur les listes électorales ou la dissimulation d'une déchéance légale. Par la suite, toute plainte relative à l'irrégularité de la liste ou du registre électoral peut être présentée au juge de l'élection et conduire à l'annulation de celle-ci, dans le cas où serait démontrée la réalité de manipulations suffisamment graves pour altérer les résultats (voir même si la manipulation caractérisée n'a pas été jugée suffisamment grave pour annuler l'élection, CC 20 février 1998, AN Paris, deuxième circonscription).

Néanmoins, c'est auprès d'un juge judiciaire que doit être présenté l'essentiel du contentieux, en cas d'appel contre les décisions prises par la commission : l'article C25 du Code électoral donne un délai de 10 jours aux citoyens intéressés, à partir de la publication de la liste, pour saisir le Tribunal d'instance qui juge en première et dernière instance. Ses jugements pouvant seulement être déférés auprès de la Cour de cassation. Nous nous trouvons ici en face de l'idée traditionnelle selon laquelle le juge judiciaire est le premier garant des libertés individuelles, et dans le cas qui nous occupe, du droit fondamental du citoyen à voter.

2. *Les opérations destinées à la préparation de l'élection.* Le second pas ou étape regroupe l'ensemble de ce que nous appellerons les « opérations préparatoires de l'élection ». Préalable à l'élection, ces opérations font avant tout référence aux actes visant à organiser les modalités générales du vote (modalité du scrutin, définition des circonscriptions, organisation de la campagne électorale, répartition du temps de parole attribué aux candidats dans les médias, à la radio et la télévision, etc...). Nous parlons ici de lois ou de décrets qui peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, prévu dans de tels cas, au-delà de la propre matière électorale: contrôle le cas échéant de la loi avant sa promulgation par le Conseil constitutionnel (qui doit se prononcer obligatoirement dans le cas des lois organiques, comme cela arrive souvent, et de manière facultative, quand il s'agit de lois ordinaires), contrôle des décrets dans un délai de deux mois, après leur publication par le Conseil d'Etat, suite à la plainte d'un électeur. C'est ainsi que le Conseil constitutionnel a validé, dans le cas des élections législatives,

le découpage du territoire en circonscriptions électorales, établi par la loi du 24 septembre 1986, encore en vigueur de nos jours (CC 18 novembre 1986).

Cela dit, en dehors des modalités générales, un certain nombre de modalités propres à chaque élection existent, comme c'est le cas pour les décrets portant sur la convocation des électeurs ou les modalités relatives à l'enregistrement des candidats. Traditionnellement, la solution exprimée dans la jurisprudence consistait à dire que ces actes ne pouvaient être examinés en dehors de l'élection et que tout contentieux relatif à celle-ci devait être présenté au juge de l'élection concernée, en même temps que les autres moyens qui, le cas échéant, auraient été discutés. Cette solution a été partiellement modifiée par la décision « CC du 11 juin 1981, Delmas », par l'intermédiaire de laquelle, le magistrat constitutionnel a en effet décidé qu'une mesure portant sur l'ensemble des circonscriptions (décret de convocation, modalités de la campagne) peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel préalable, relevant de la responsabilité du Conseil d'Etat, étant donné qu'il s'agit principalement de décrets, au contraire de celles qui ont trait à une seule et même circonscription, qui doivent continuer à être considérées comme inséparables de l'élection et donc être soumises, en même temps que les autres plaintes la concernant, au juge chargé de celle-ci. Au début, le Conseil d'Etat a exprimé ses réserves vis-à-vis de cette procédure, en jugeant par exemple que les modalités de la campagne dans les médias en vue des élections européennes ne pouvaient pas être évaluées en dehors de ces mêmes élections et devaient en conséquence être appréciées en parallèle avec l'examen de leurs résultats (CC 23 novembre 1984, Tête). Néanmoins, il ne fait de toute façon aucun doute que, ces élections étant organisés à l'intérieur d'une circonscription unique, le Conseil d'Etat est l'autorité juridictionnel responsable. Autrement dit, les faits qu'il n'a pas voulu examiner préalablement lui reviennent peu de temps après. En outre, la solution qu'il propose est assez discutable, étant donné que, après la tenue de l'élection, l'annulation générale de celle-ci, en invoquant le fait que l'organisation de la campagne a été irrégulière, semble difficile à proposer, au vu du grave désordre que cela générerait, lequel aurait pu être évité, en appliquant un contrôle préalable et, le cas échéant, en modifiant les mesures contestées.

C'est bien pour cette raison que le Conseil d'Etat a changé de position, en admettant le caractère détachable, et par là-même contrôlable, de certains actes préparatoires, comme le sont précisément la répartition des temps d'antenne, comme ce fut le cas pour les élections législatives de 1993 (CE, assemblée, 12 mars 1993, Union nationale écologique et Parti pour la défense des animaux).

Après avoir réglé cette question, nous en venons à l'organisation locale du scrutin, dans laquelle le juge joue aussi un rôle.

3. *Les instances en charge de l'organisation du vote.* Il s'agit ici de dispositions assez secondaires, mais que nous devons présenter, car la seule présence d'un juge les mets en relation avec notre sujet d'étude. En premier lieu, il convient de signaler l'existence de commissions de propagande, c'est-à-dire de commissions chargées de diffuser la propagande dite officielle (affiches sur les panneaux électoraux et lettres destinées aux électeurs). Ces commissions sont mises en place pour chaque élection, à la condition que la circonscription ait plus de 2500 habitants. Elles sont obligatoirement présidées par un magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel (juge civil) et sont composées de trois fonctionnaires, issus des administrations impliquées. Leurs travaux sont réalisés en présence des candidats ou de leurs représentants. En ce qui concerne l'élection présidentielle, la diffusion de la propagande est placée sous la surveillance d'une Commission nationale de contrôle, présidée par le vice-président du Conseil d'Etat. Cette commission est constituée du premier président de la Cour de cassation, du premier président de la Cour des comptes, ainsi que de deux membres issus de l'une de ces juridictions.

D'autre part, il convient de signaler que les personnes responsables des bureaux de vote sont désignés par le maire et représentent les différents candidats en compétition. Cela dit, dans toutes les municipalités de plus de 20.000 habitants, est mise en place une commission de contrôle des opérations de vote, chargée de vérifier : le respect de la loi vis-à-vis de la composition des bureaux de vote, des opérations électorales, ainsi que de leur décompte. Ces commissions sont présidées par un magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par le premier président de la Cour d'appel. Elles sont aussi constituées d'un autre magistrat dont la désignation suit la même procédure, ainsi que d'un fonctionnaire nommé par le préfet (article L 85-I y R 93-I du

Code électoral).Evidemment, toute irrégularité dans la composition des commissions ou des bureaux de vote peut fait l'objet d'une plainte auprès du juge de l'élection.

Pour conclure sur ce point, signalons une disposition significative de la grande confiance existant envers le juge civil, pour réparer d'éventuelles «erreurs» commises par les autorités municipales chargées de constituer les bureaux de vote : nous faisons en effet référence à la loi du 31 décembre 1975, qui dispose que:

La juridiction administrative, en prononçant l'annulation d'une élection pour fraude, peut décider que la présidence d'un ou plusieurs bureaux de vote sera assurée par une personne désignée par le président du tribunal de grande instance lors de l'élection partielle consécutive à cette annulation.

En outre, cet article L118-I du Code électoral permet au juge de remplacer les personnes élues, ainsi que celles qu'il considère, de manière implicite, responsable de ladite fraude. Néanmoins, même ainsi, l'application dudit article est assez peu commune, tandis que le texte lui-même interdit son usage au juge constitutionnel ... même quand celui-ci est convaincu qu'il y a eu fraude dans les bureaux de vote! Cette absence de symétrie qui résulte seulement de la rédaction du texte de l'article n'a aucune justification.

Aux multiples possibilités d'intervention du juge civil, nous devons ajouter celle du juge pénal, qui est permanente, à partir du moment où un électeur présente une plainte pour comportements frauduleux au cours de l'une ou l'autre des différentes étapes susmentionnées du processus électoral.

Tout cela semble néanmoins assez secondaire au regard de ce qui revêt le plus d'importance, c'est-à-dire, le bon déroulement de la campagne électorale et du vote, lequel est suivi du décompte des bulletins. D'un point de vue juridictionnel tout cela constitue un ensemble peu différencié, relevant de la responsabilité quasi exclusive de celui que nous appelons, au sens strict de l'expression, le juge de l'élection. Cette exclusivité quasi complète a pour seule exception l'intervention, le cas échéant, d'un juge judiciaire, via une procédure visant à la prise de mesures provisoires, dont l'objectif est de mettre un terme à certains excès, tels que la diffusion de

brochures diffamatoires ou d'affiches irrégulières, même s'il convient de signaler que la tolérance est large et que ce type d'intervention a peu de succès.

IV. Les principaux juges : le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat

En premier lieu, nous expliquerons comment se répartissent les tâches entre ces deux instances, même si cette répartition ne repose pas sur une logique claire ; ensuite, nous examinerons la parenté qui existe entre ces juridictions et pour terminer nous aborderons brièvement le thème de l'indépendance de ces juges.

1. *La répartition des compétences.* Le droit électoral français fait une distinction subtile mais un tantinet archaïque, entre ce que nous appelons encore - même si cela disparaît peu à peu - « les élections politiques » et les « élections administratives ». Ces dernières sont celles qui sont réalisées au sein des entités traditionnellement considérées comme indépendante de l'Etat central, comme c'est le cas pour les municipalités, avec les élections municipales, et pour les départements, avec les élections par cantons. Etant donné qu'elles sont considérées comme des administrations, le contentieux relatif à ces élections est présenté au juge administratif, aux Tribunaux administratifs et en appel au Conseil d'Etat.

Cette même logique qui régit les élections locales a conduit à ce que le Conseil d'Etat, qui dans ces cas juge en première et dernière instance - c'est-à-dire qu'aucun appel n'est possible - , soit chargé de juger le contentieux des élections régionales, quand en 1985, les régions sont devenues à leur tour des collectivités territoriales de plein exercice, administrés par des conseils élus au suffrage universel (loi du 10 juillet 1985).

La logique qui régit la désignation de l'autorité responsable du contentieux des « élections dites politiques » est quant à elle un peu plus complexe : pendant longtemps le concept d'élection politique a été uniquement appliqué aux élections des parlementaires, que ce soit les députés ou les sénateurs. La résolution traditionnelle du contentieux

dans ces cas-là, et ce système a été en vigueur durant la troisième et la quatrième République, incombait à ces seules Assemblées, au nom de leur « souveraineté », en se fondant sur l'idée qu'elles seules avaient pouvoir de contrôler la régularité de l'élection de leurs membres. En conséquence, après chaque nouvelle élection de ces assemblées, une commission de la Chambre des députés, d'un côté et une commission du Sénat, de l'autre, contrôlaient la validité des pouvoirs des membres dont la désignation était contestée, en rédigeant un compte rendu qui était ensuite présenté à l'assemblée plénière concernée, laquelle validait ou invalidait l'élection en question. Lors d'un tel vote, les considérations politiques avaient une influence évidente ; en outre, ce système fonctionnait très mal, comme le démontre tout spécialement le cas de l'invalidation en 1956 de l'élection de 11 députés sur 53 du mouvement Poujade (mouvement populiste de cette époque). Nous devons clairement admettre qu'il a été difficile de trouver une solution, car le dogme de la séparation des pouvoirs semblait interdire de confier la question centrale de la composition du pouvoir législatif à l'autorité judiciaire, (par exemple à la Cour de cassation) ou au pouvoir exécutif auquel était très fortement lié le Conseil d'Etat. La solution est apparue en 1958, quand pour d'autres motifs, a été inventé le Conseil constitutionnel, étant donné que celui-ci était indépendant et ne pouvait être rattaché à l'une des trois branches du pouvoir. C'est lui qui sera donc chargé de vérifier la régularité des élections parlementaires, le contentieux des élections législatives et sénatoriales lui étant confié à l'article 59 de la Constitution. Pour des raisons dont les motivations sont quelque peu différentes, ayant trait à la majesté dont on a voulu parer le personnage, le contentieux de l'élection présidentielle lui est dévolu à l'article 58, de même que le contentieux des référendums, à l'article 60. Dans ce dernier cas, il est difficile d'avancer une quelconque justification théorique, si ce n'est le fait qu'il s'agit d'une consultation nationale. Cela dit, cette même explication ne fonctionne pas dans le cas des élections européennes, elles-aussi nationales, mais dont le contentieux relève, conformément aux dispositions présentes à l'article 25, de la loi du 7 juillet 1977, du Conseil d'Etat. Cela s'explique sûrement par le fait qu'à cette époque, on refusait de reconnaître à ceux qui étaient encore désignés comme les « Représentants de la France au Parlement européen », la qualité de

parlementaires. De nos jours, la polémique n'a plus lieu d'être et il serait donc logique, étant donné que ces élections ressemblent plus à l'élection présidentielle et aux référendums qu'aux élections locales, en raison de leur caractère national, que leur contentieux relève de la responsabilité du Conseil constitutionnel. Le débat sur ce point n'a cependant pas encore été ouvert. Cette répartition des prérogatives électorales prévaut donc encore, plus pour des raisons historiques que pour des motifs logiques. Cela n'empêche pas l'existence d'une parenté réelle entre ces juridictions et par conséquent dans la manière dont elles abordent le contentieux électoral.

2. *La parenté dans le contentieux.* Observons premièrement que ces deux juridictions ont pour principal objectif l'application d'un même texte, le Code électoral, qui, du fait des modifications qui y ont été apportées, est devenu très complexe, à tel point qu'il est envisagée de le réformer ; en outre, bien qu'il présente des dispositions propres pour chaque type d'élection, plus de la moitié du texte porte sur des dispositions communes à l'ensemble des élections.

Ces institutions fonctionnent aussi de manière très similaire, tant du point de vue des modalités que des délais impartis, et pour le même type de plaintes : plaintes qui peuvent être présentées par chaque candidat ou électeur de la circonscription concernée, dans le but de faire annuler l'élection remise en cause ou de parvenir à la nomination d'un autre candidat, qui, selon l'opinion du plaignant aurait dû gagner les élections.

Ces institutions traitent en outre les plaintes de manière semblable, en respectant le principe du contradictoire, auquel le Conseil constitutionnel accorde une importance spéciale : la plainte visant à l'annulation de l'élection est communiqué au candidat élu concerné, qui doit présenter un « memorandum de contestation » des faits, à son tour présenté au plaignant. La procédure se poursuivant jusqu'à ce que l'instruction de l'affaire soit close. Sur la base de ces échanges et de ses investigations propres, le juge apprécie les faits et les preuves, jusqu'à en tirer les conclusions qui s'imposent le conduisant à confirmer ou à annuler l'élection.

D'autre part, recourir aux différentes juridictions électorales n'a aucun effet suspensif sur les décisions prises, comme c'est aussi le cas pour les appels éventuellement interjetés : une exigence de « sécurité »

pour les institutions nationales et locales conduit à considérer qu'un représentant élu reste à son poste, tant que les élections n'ont pas été définitivement annulées. La solution contraire conduirait à des situations difficiles à gérer : l'absence de direction au sein des collectivités locales, l'impossibilité d'établir l'existence d'une majorité au sein de l'assemblée nationale, etc.

Cette même exigence de sécurité conduit à ce que, dans le cas d'élections impliquant un double niveau de juridiction, l'appel qui suit l'annulation d'une élection soit suspensif, comme c'est le cas de l'élection d'un Conseil général qui aurait été annulée en première instance. Il reste donc en place en cas d'appel de la décision et cela, jusqu'à ce que le Tribunal d'appel à son tour rende son jugement : la solution contraire conduirait à une situation inextricable, attendu que le remplacement du représentant élu ayant perdu son mandat pourrait être mené à son terme, avant que celui-ci ne soit possiblement réintégré par la suite!

Sur le sujet, il convient d'insister sur le fait que si le système juridictionnel à deux instances est largement répandu dans le domaine du contentieux en général, ce n'est pas le cas en matière de contentieux électoral, excepté pour les élections municipales ou cantonales : avec l'intervention en première instance du tribunal administratif et celle du Conseil d'Etat en appel. En effet, les autres élections sont jugées en première et dernière instance soit par le Conseil d'Etat (élections régionales, élections européennes) soit par le Conseil constitutionnel (élections présidentielles, élections législatives et sénatoriales, référendums). Nous pouvons accepter comme principale explication à tout cela, le fait que ces élections ne peuvent entrer dans la compétence territoriale des juridictions locales.

Cette thématique aurait pu évoluer de manière incidente au cours des dernières années, avec le développement des prérogatives des juridictions européennes et, plus spécialement, le développement du Tribunal européen des droits de l'homme, qui offre de nouvelles possibilités de recours dans le domaine du contentieux. Ce n'est néanmoins pas le cas en matière électorale, étant donné que, même s'il est certain que plusieurs plaintes ont été déposées auprès du Tribunal européen, celui-ci se déclare à chaque fois incompétent, du fait que l'exercice du droit de vote n'entre pas dans ses attributions (décision

Pierre Bloch/France du 21 octobre 1997 et Cheminade/France du 26 janvier 2000).

Il est clair que le pouvoir de décider en dernière instance nous conduit au problème de l'indépendance des juges.

3. *Le problème de l'indépendance.* Cette indépendance souvent remise en cause, mais qui est selon moi une réalité, s'explique de manière différente selon les juridictions. Les membres des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat sont engagés par le biais d'un concours, celui de l'Ecole Nationale d'Administration (ENA). Par tradition, les meilleurs élèves de cette Ecole décident de rejoindre le Conseil d'Etat, ceux dont les résultats sont plus modestes rejoignent les tribunaux administratifs. Les effectifs des juridictions administratives sont complétés par des membres nommés par le tour extérieur, autrement dit, dont la nomination dépend du pouvoir exécutif, ce qui pourrait conduire à un risque de politisation. La réalité est tout autre et l'expérience démontre que le fait qu'ils bénéficient d'un statut qui les protège, attendu qu'ils ne peuvent être révoqués de leur poste, fait que tout autant les uns que les autres manifestent la même indépendance vis-à-vis du pouvoir.

Quant au Conseil constitutionnel, il est composé de neuf membres nommés pour un tiers par les trois principales autorités de l'Etat : trois sont nommés par le Président de la République (dont le président du Conseil), trois le sont par le Président du Sénat et trois le sont par le Président de l'Assemblée nationale. La pluralité mentionnée au sujet de l'origine des membres peut être tout spécialement observée au sujet du rôle de juge électoral qui incombe au Conseil. En effet, dans le cadre du contentieux électoral, celui-ci est divisé en trois sections, composées chacune d'un membre nommé par l'une des trois autorités susmentionnées, pour l'instruction des affaires. Affaires que juge au final le Conseil en assemblée plénière. Ce pluralisme dans les nominations, élargi par la suite aux autres instances, nous apparaît comme une première garantie de l'indépendance de ce corps, d'autant plus que depuis 1958, les trois autorités qui nomment les membres du Conseil constitutionnel n'ont jamais appartenu au même courant

politique¹. Cette dernière donnée est d'autant plus évidente à partir de 1981, quand pour la première fois dans l'histoire de la V^e République, la gauche parvient à accéder au pouvoir. En outre, les Conseillers sont protégés par leur caractère inamovible de leur nomination, la durée de leur mandat (neuf ans), le fait qu'ils ne peuvent être désignés à nouveau et surtout peut-être par le désir qu'ils ont de conserver l'estime de leurs collègues... Il faut aussi reconnaître que si des critiques ont été émises au début de la V^e République au sujet de l'indépendance du Conseil, celles-ci ont disparu jusque dans les débats les plus polémiques, bien au contraire on entend des critiques inverses autour du thème d'un gouvernement des juges, duquel nous sommes très loin.

Pour en terminer avec ce point, observons que le problème de la discipline et de la responsabilité des juges ne se pose pas réellement en matière électorale : il est certain que les juges de l'ordre judiciaire possèdent leur propre instance disciplinaire, le Conseil supérieur de la Magistrature, institué par l'article 65 de la Constitution (modifié par la réforme du 5 février 1994, en attente d'une nouvelle réforme annoncée), de même que les magistrats des tribunaux administratifs qui disposent du Conseil supérieur des tribunaux administratifs. Cela dit, les cas qui se présentent en matière disciplinaire sont extrêmement rares, surtout pour les seconds. Les membres du Conseil d'Etat dépendent seulement de sa direction et les procédures disciplinaires y sont extrêmement rares : quant aux membres du Conseil constitutionnel, ils ne peuvent être remis en cause que par le Conseil lui-même et depuis 1958, la procédure n'a jamais été appliquée. Pour terminer, l'idée d'une responsabilité individuelle des juges n'existe pratiquement pas en droit français, même s'il existe un débat sur le sujet, spécialement dans le cas des juges d'instruction. En supposant que ce débat arrive à son terme, ce qui me paraît peu probable, on peut être quasiment sûr que cette responsabilité ne pourra être appliquée dans le domaine du contentieux électoral, car sa résolution est toujours le fruit d'une formation d'opinions collective : cette observation est aussi valable dans le cas de la discipline.

¹ N.D.T: Ce ne fut pas le cas sous les trois derniers présidents de la République : Chirac, Sarkozy et Hollande.

Telle est l'architecture, complexe comme nous pouvons le voir, de la justice électorale française. Seule nous manque à présent une présentation résumée du contenu du contentieux, que nous nous proposons d'étudier ici, ce qui nous amènera à mettre l'accent sur sa très grande diversité.

V. La diversité du contentieux

Le droit portant sur le contentieux électoral s'est construit progressivement tout au long de l'histoire politique française, depuis les débuts de la Troisième République. Sa principale préoccupation, comme nous l'avons dit au début, est le respect de la sincérité du scrutin, c'est-à-dire s'assurer que d'éventuelles irrégularités, - inévitables quand il y a 60.000 bureaux de vote pour quarante millions d'électeurs, inscrits sur le registre électoral national - , ne parviennent à altérer les résultats et que les candidats élus sont ceux qui devait l'être réellement.

Il s'agit donc, pour ainsi dire, d'un droit relatif: l'irrégularité alléguée, si elle peut être prouvée ou que le juge est convaincu de son existence, a-t-elle pu oui ou non altérer le résultat de l'élection ? Telle est la question. Pendant longtemps, celle-ci s'est posée à deux moments clés de l'élection, que sont la campagne électorale, d'une part et le scrutin en tant que tel, d'autre part, dès l'entame de celui-ci et jusqu'à la proclamation définitive des résultats. Ce contentieux serait, disons-le, le contentieux électoral classique. Depuis 10 ans, lui a été adjoint un autre type de contentieux, lié à l'apparition de lois strictes portant sur le financement des campagnes électorales. Selon moi, ces deux contentieux sont de nature différente, comme je vais le tâcher de le démontrer, en présentant successivement l'un et l'autre.

VI. Le contentieux classique

Plutôt que de faire une distinction entre campagne et scrutin, nous les traiterons conjointement dans une première réflexion relative aux principales irrégularités pouvant appeler l'attention du juge, avant

d'indiquer par la suite comment il les traite, autrement dit, la méthode qu'il emploie pour les résoudre. Pour terminer, nous verrons les sanctions qu'il peut être amené à prononcer.

1. *Campagne et scrutin*. Le droit électoral français reconnaît l'existence d'une période très spéciale, celle de la campagne électorale dite officielle, qui débute entre trois semaines et quinze jours avant la date légale fixée pour le vote. Cette période prend fin la veille ou bien un jour avant l'élection, les délais variant selon le type d'élection en question. Si la période précédente, qui correspond en quelque sorte à la campagne informelle, n'est pas prise en compte par le juge électoral (si ce n'est en matière financière comme nous le verrons plus loin), ce n'est pas le cas de la campagne officielle, qui concentre toute son attention, pouvant même le conduire à annuler l'élection s'il vient à observer de graves irrégularités dans son organisation.

Comme ce peut être le cas par exemple avec la distribution de volants promotionnels, interdite par les articles L165 et L168 du Code électoral, bien que tolérée jusqu'à un certain point. La distribution d'un volant diffamatoire peut ainsi conduire à l'annulation de l'élection (CC 8 juillet 1993, Loire-Atlantique, huitième circonscription), de même que celle d'un volant diffusé tardivement, auquel le candidat attaqué ne peut pas répondre (CC 12 juillet 1967, Gers, 1^{ère} circonscription). Il en va de même pour des lettres ou des journaux électoraux adressés par les candidats aux électeurs, ou bien la publication d'interviews dans la presse écrite. Une attention toute particulière est aussi prêtée à la propagande télévisuelle. C'est ainsi qu'un programme de propagande diffusé à la télévision le jour même de l'élection a été considéré comme un appel à voter pour un candidat, ce qui a entraîné l'annulation de celle-ci (CC 28 juillet 1998, Var, 1^{ère} circonscription). L'évocation irrégulière de l'investiture d'un parti, du soutien donné à une personnalité ou à un mouvement, la diffusion de fausses nouvelles ou la réalisation de manœuvres illicites, quelles qu'elles soient, ont aussi fait parfois l'objet de plaintes couronnées de succès auprès du juge électoral. Dans ce domaine, l'imagination n'a pas de limites, en conséquence, nous ne tenterons pas d'offrir ici une liste exhaustive des plaintes ayant été formulées au sujet de la campagne officielle.

Des plaintes invoquant des irrégularités lors du déroulement du scrutin sont aussi souvent présentées, d'autant plus que le Code électoral contient nombre de dispositions extrêmement précises, sur la procédure à suivre, devant régir l'ensemble des opérations électorales. Sont donc sujettes à sanction toutes irrégularités dans la composition des bureaux de vote (CC 19 février 1963, La Réunion 2^{ème} circonscription) ; l'absence ou l'impossibilité d'utiliser un isoloir (CC 19 juin 1957, élections cantonales de Saint-Pierre-ville) ; le fait de rompre ou bourrer les urnes ou de disperser leur contenu (par exemple CC 19 février 1963 La Réunion, 1^{ère} circonscription, CC 24 janvier 1968, Corse 2^{ème} circonscription, etc.). La non-vérification de l'identité des électeurs ; l'absence d'émargements ; les irrégularités commises lors des votes par correspondance (qui n'existent plus aujourd'hui, parce qu'ils facilitaient les comportements frauduleux) ; ainsi que les votes par procuration peuvent aussi être cause d'annulation des élections, même s'il y a peu de chances qu'ils parviennent à influencer de manière significative sur le résultat final. Cela dit, il convient de signaler que les plaintes sur le sujet sont souvent acceptées par le Conseil constitutionnel, dans le cas des élections locales, avec peu de votants donc. Pour terminer, nous mentionnerons les erreurs commises dans le décompte et le calcul des votes, ainsi que l'appréciation de la nullité ou de la validité de certains bulletins, éléments pouvant aussi être pris en compte par le juge, d'autant plus quand il apparaît qu'ils font partie d'une manœuvre frauduleuse concertée. C'est aussi le cas, de manière encore plus significative, quand il est question de falsification des résultats, bien que cela soit peu courant, même si le cas s'est présenté récemment et a conduit le Conseil constitutionnel à annuler, avec des qualifications légales très graves, (fraude électorale organisée) l'élection d'un député (CC 3 février 1999, Bouches-du-Rhône, 9^{ème} circonscription).

La liste des pathologies liées aux élections est en soi très large. Il revient donc au juge de s'assurer de leur présence et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

2. *La méthode.* Si nous parlons de « conséquences éventuelles », c'est parce que l'irrégularité n'est pas toujours suffisante pour conduire à l'annulation d'une élection. Comme nous l'avons déjà dit, le droit électoral est un droit relatif, le principal principe qui guide l'action

du juge est celui qui consiste à s'assurer que l'irrégularité établie a été suffisamment importante pour altérer le résultat de l'élection. Pour s'assurer de cela, il tâchera premièrement d'évaluer l'importance en nombre de votes de ladite irrégularité et comparera le chiffre obtenu avec la différence de votes qui sépare le candidat élu de son adversaire le plus proche.

Ainsi, imaginons par exemple que le juge parvienne à établir que dans une élection donné, 30 votes sont suspects (par exemple, il existe une différence entre le nombre d'enveloppes et le nombre de bulletins, entre la liste d'émargement des électeurs et le nombre de bulletins ; des erreurs dans le décompte des votes ; etc.), il compare alors ce chiffre avec le nombre de votes qui séparent les candidats de la manière suivante : le candidat élu a obtenu 20.030 votes, tandis que son adversaire en a obtenu 20.020. Si l'on enlève au candidat élu les trente votes douteux qui lui ont peut-être été attribués, on n'est à ce moment-là plus certain de l'identité de celui-ci qui a gagné l'élection. Dans ce cas, l'élection est annulée et on rend la parole à l'électeur. Au contraire si le retrait de ces votes ne change pas le classement final des candidats de l'élection en question, le juge confirmera certainement qu'un certain nombre de doutes existent au sujet des chiffres obtenus, mais pas au sujet du résultat final de l'élection.

Nous devons préciser que dans l'exemple choisi, le calcul est relativement simple, parce que les irrégularités identifiées sont facilement quantifiables, ce qui est généralement le cas pour les irrégularités qui affectent le vote en tant que tel, étant donné qu'on se base sur des chiffres précis. L'affaire est plus compliquée quand il s'agit d'un fait qui a eu lieu au cours de la campagne. Quelle est le nombre de votes qui ont pu être affectés par un dépliant diffamatoire, un appel à voter pour un candidat, en dehors de délais indiqués, etc... ? Là, tout dépend de l'appréciation du juge qui se fondera sur la différence du nombre de votes entre le candidat élu et son principal adversaire. Si cette différence est restreinte, le juge pensera que le fait incriminé a pu jouer sur la décision des électeurs, ce qui le conduira à annuler l'élection ; si la différence est importante *a contrario*, le juge estimera que l'irrégularité « pour regrettable qu'elle soit »- parce qu'ainsi ont l'habitude de s'exprimer les juges - ne peut expliquer en elle - même la différence observée et le candidat élu sera confirmé. Ainsi, pour revenir

aux cas signalés précédemment, l'appel à la télévision à voter pour un candidat peut avoir déplacé les 33 votants qui séparaient le candidat élu du candidat vaincu, entraînant en conséquence l'annulation du vote dans le Var (CC28 juillet 1998, Var, 1^{ère} circonscription) ; au contraire, le nombre d'électeurs inscrits irrégulièrement sur la liste électorale n'était pas suffisant pour compenser la différence de 2725 votes qui séparaient l'élu du vaincu dans la 2^{ème} circonscription de Paris, voilà pourquoi, cette manœuvre délictueuse « pour regrettable qu'elles soit » n'a pas été suffisante pour justifier l'inversion du résultat du scrutin (CC 20 février 1998, Paris 2^{ème} circonscription).

Ce qui importe donc, c'est la différence entre les votes, comparée avec la gravité de l'irrégularité observée ou suspectée. Tout est affaire d'appréciation et cette appréciation est assez délicate.

Nous mentionnerons seulement un cas dans lequel l'appréciation n'a pas lieu d'être : quand l'irrégularité est causée par l'ordre public ; de fait, c'est l'unique cas dans lequel le juge peut s'autosaisir, même si aucune plainte n'a été présentée. Dans cette catégorie entre l'inéligibilité du candidat élu, qui n'aurait pas été découverte au moment de son enregistrement, sinon par la suite.

Nous signalerons pour terminer le cas particulier que présente la France en raison de son scrutin à deux tours, applicable à l'ensemble des élections au scrutin majoritaire. Une irrégularité observée au cours du premier tour non décisif, peut-elle conduire à l'annulation du second tour, qui lui est décisif ? Pendant longtemps, le juge a répondu non à cette question, avant de se rendre à l'évidence : en prenant en compte les règles juridiques relatives à la qualification du deuxième tour, ainsi que les « règles » politiques de retrait ou d'abandon de candidature, en faveur d'un autre candidat qui aurait obtenu plus de votes lors du premier tour, l'ordre d'arrivée des candidats du premier tour, fruit d'irrégularités, peut altérer les résultats du second tour et pour cette raison conduire à l'annulation complète de l'élection (CC 25 novembre 1988, Seine-Saint-Denis, 11^{ème} circonscription).

Telle est la méthode employée. Son résultat, comme nous l'avons dit, est la prise ou non d'une sanction.

3. *La sanction.* Dans ce type de contentieux, le juge électoral peut uniquement prononcer une sanction... électorale. C'est-à-dire, une sanction par rapport au résultat de l'élection. Et même s'il

peut stigmatiser les fautes observées, ne peut pas sanctionner en prononçant par exemple l'inéligibilité ou la privation des droits civiques des candidats incriminés. La seule chose qu'il puisse faire, c'est transmettre l'affaire, à cette fin, au juge pénal, qui lui pourra prononcer des sanctions de cette nature. Cependant, même si les motifs invoqués par le juge pénal peuvent reposer sur le fait que le juge électoral a établi l'existence d'un comportement frauduleux, les deux contentieux sont indépendants l'un de l'autre. En outre, il est très possible que des comportements de cette nature établis par le juge électoral ne soient pas sanctionnés par le juge pénal.

À l'inverse, il est très probable qu'une fraude que le juge électoral considérera insuffisante pour prononcer l'annulation de l'élection, le soit pour que le juge pénal prononce une sanction, dans le jugement qu'il rendra. L'indépendance entre les deux contentieux se comprend tout autant pour des raisons de procédure que de technique juridique. Cela dit pour l'opinion publique la chose peut paraître parfois étrange.

En résumé, le juge électoral peut, principalement, dans le cadre de sa mission, annuler une élection, réformer ou valider les résultats.

L'annulation, qui résulte généralement du calcul auquel nous nous sommes livrés précédemment, consiste à constater qu'il y a un doute au sujet du résultat final de l'élection et qu'il convient de revenir auprès des électeurs, afin de le lever. Une élection partielle est donc organisée dans la circonscription concernée et le ou les sièges en jeu restent vacants, entre le laps de temps allant de la sentence définitive prononcée jusqu'à la nouvelle élection. En outre, le ou les candidats invalidés peuvent se présenter de nouveau à cette élection partielle. Observons que dans le cas où l'annulation concerne le second tour de l'élection, comme cela arrive généralement, c'est l'ensemble de l'élection qui doit être à nouveau réalisée, y compris le premier tour. Nous ne nous arrêterons pas à la statistique déprimante selon laquelle, dans deux tiers des cas, les candidats invalidés sont réélus, car cela serait à même de susciter en nous une certaine amertume.

La « réformation » est une sanction encore plus grave, étant donné qu'elle consiste à intervertir les résultats de l'élection, en proclamant élu, celui qui avait perdu et perdant celui qui avait été considéré élu (dans le cas d'élection par listes, il s'agit de candidats au pluriel). Cette mesure est sérieuse, car elle peut être mal interprétée par les électeurs

qui ne sont pas sûrs que leur volonté soit bien rétablie de la sorte. Voilà pourquoi le juge ne prend une telle mesure, que d'une « main tremblante », seulement quand il est certain de lui, ce qui signifie que cette hypothèse se présente rarement : le Conseil d'Etat a bien eu recours à cette « réformation » à diverses occasions, lors d'élections municipales (surtout celles de 1983 par exemple, CE 14 septembre 1983, élections municipales de La-Queue-en-Brie), tandis que depuis 1958, le Conseil constitutionnel n'y a jamais eu recours. Néanmoins, il a réaffirmé, il y a peu, qu'il se réservait la possibilité d'y recourir, et que si dans les faits il ne l'avait pas fait, c'était parce qu'il était :

dans l'impossibilité de déterminer exactement le nombre de suffrage qui devaient être attribués à chacun des candidats présents au second tour (CC 3 février 1999, Bouches-du-Rhône, 9ème circonscription)

Pour terminer, le juge peut, sans changer fondamentalement le résultat de l'élection, modifier le nombre de votes obtenus par les candidats. Cette mesure n'a de portée effective que pour les élections réalisées au scrutin proportionnel, en affectant seulement les derniers élus et les premiers non élus des différentes listes. Au contraire, cela n'a aucun impact pour les élections réalisées au scrutin majoritaire, raison pour laquelle le juge n'y a pas recours. Dans ce cas il valide l'élection en rejetant les plaintes qui lui ont été soumises.

Cela dit, il convient de signaler que la rectification opérée dans le décompte des votes est la norme qui s'observe pour les élections présidentielles, au cours desquelles le Conseil, chargé de proclamer les résultats (ce qui va plus loin que sa mission de juge électoral), peut rectifier les résultats qui lui ont été transmis, à la suite des observations et des réclamations qui lui sont présentées. Ainsi en 1993, il a annulé 17.464 votes lors du premier tour et 11.059 lors du second, ce qui comparé aux 30 millions de suffrages exprimés ne pèse pas grand-chose. Il est possible de penser que sera difficile d'aller plus loin, même si cela n'est pas complètement inconcevable, dans le cas d'une élection au cours de laquelle des candidats obtiendraient des résultats très proches. Néanmoins, ce problème ne se pose pas réellement, étant donné que l'élection la plus disputée, celle de 1974, a donné lieu

à une différence de quatre cents mille votes entre le candidat élu et le candidat vaincu.

Ce même pouvoir de rectification des résultats, générant les mêmes observations quant à sa portée limitée, s'observe lors des référendums. Ainsi, lors du dernier référendum réalisé (le 20 septembre 1992 pour la ratification du traité de Maastricht) ont été annulés les résultats obtenus dans les bureaux de vote de quatre municipalités... sur 36.000 ! Le contrôle appliqué l'a été certes *a minima*, ce qu'explique le délai réduit spécifié par la loi pour procéder à son application (10 jours maximums dans le cas de l'élection présidentielle). Dans ces deux cas, il est permis de penser que le rôle du juge est plus préventif que répressif.

À ce contentieux classique dont nous venons de parler, s'en est ajouté un nouveau depuis 10 ans, né de l'application des lois de moralisation financière de la vie politique.

VII. Le contentieux financier

La France s'est associée, depuis les lois de 1988 et 1990, modifiées depuis lors à diverses reprises, au groupe des démocraties qui ont eu la volonté d'élaborer des textes légaux visant à réglementer les ressorts délicats existant entre l'argent et la politique. Ce groupe intègre aujourd'hui, entre autres, quasiment l'ensemble des pays membres de l'Union européenne. De la légitimation en plein développement de cette relation très complexe, nous n'examinerons pas ce qui a trait au financement des partis politiques, seulement la volonté de poser des limites aux dépenses de campagne et l'origine des gains ou entrée d'argent des candidats. Cet ensemble constitue déjà en soi la base d'un important contentieux, que nous préciserons, avant de présenter les méthodes de contrôle, et pour terminer cette présentation, de souligner la particularité des sanctions pouvant être prononcées, dans le cas de la découverte d'une violation des règles.

1. *Limitation des dépenses et comptes de campagne.* Depuis l'approbation des lois que nous avons citées précédemment, les dépenses de campagne se trouvent limitées pour la grande majorité des élections.

Aucun candidat ne peut dépenser plus que le montant maximum fixé par le Code électoral, qui est aujourd'hui d'environ 90 millions de francs français pour le premier tour de l'élection présidentielle (120 millions de francs pour les candidats qui accèdent au deuxième tour) ; de trois cent cinquante mille francs français pour les candidats à l'élection législative (c'est-à-dire deux cent cinquante mille francs, plus 1 franc par habitant vivant dans la circonscription) ; et, d'un montant variable selon le type d'élection et la taille de la circonscription, dans le cas des différentes élections locales, conformément au tableau qui figure à l'article L52-11 du Code électoral (par exemple, dans le cas d'une ville de trente mille habitants, la limite sera de trois cent quinze mille francs français).

Pour garantir le bon respect de ces dispositions, l'ensemble des dépenses doivent être consignées dans un compte de campagne que chaque candidat établit et fait certifié par un expert-comptable habilité, avant de le remettre, dans un délai de deux mois, à une commission de contrôle, dont nous parlerons plus loin.

Dans ce compte de campagne doivent aussi apparaître l'ensemble des revenus du candidat, que seul un mandataire financier ou une association de financement ont le droit de percevoir ; ces revenus sont aussi sujets à diverses limitations : ne peuvent être acceptées les donations réalisées par des étrangers ou des personnes morales de droit public (plus spécialement les collectivités locales, de là, le problème des prestations non financières offertes à un candidat, qui était déjà précédemment maire ou président de l'exécutif local). Depuis la loi du 19 janvier 1995, il n'est plus possible de recevoir de donations provenant de personnes morales de droit privé (autre manière de désigner, de manière pudique, les entreprises), excepté celles réalisées par les partis politiques, qui dans les faits, ne répondent à aucune définition juridique très claire. Les donations des personnes physiques sont quant à elles limitées à un montant de trente mille francs. D'autre part; les campagnes promotionnelles des collectivités publiques sont interdites six mois avant les élections (car cela pourrait entraîner des dépenses en faveur d'un candidat sortant, candidat à sa propre réélection), ainsi que, trois mois avant les élections, les dépenses de nature commerciale, plus spécialement celles liées à la presse ou la production d'affiches électorales. Les sondages ne sont pas interdits,

tant qu'ils servent effectivement à mener campagne, mais il est souvent difficile de différencier ceux qui respectent cette règle, de ceux qui ne la respectent pas. Les dépenses relatives aux sondages doivent aussi apparaître dans les comptes de campagne.

Comme nous pouvons le voir, toutes ces règles peuvent provoquer pour le moins des problèmes d'interprétation, si ce n'est faciliter la commission de fraudes plus ou moins caractérisées. Elles peuvent en outre toutes justifier un contentieux porté devant le juge de l'élection, ce qui en dix ans a donné lieu à un ensemble très important de recours juridictionnelles, aussi bien auprès du Conseil constitutionnel que des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat. Leur développement — chacun des points signalés a été l'objet de multiples décisions — nous empêche de présenter ici cet ensemble, même sous forme de résumé, nous nous contenterons seulement d'indiquer la manière dont le juge de l'élection les prend en compte.

2. *Le contrôle et le rôle de la CCFP.* Au cours des deux mois qui suivent l'élection, les comptes de campagne de chaque candidat sont remis à une commission appelée « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques », ou plus simplement *CCFP*. Cette commission est constituée de 9 membres issus des trois plus hautes juridictions (le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes). Les présidents ou titulaires de ces juridictions nomment chacun leur tour trois membres, qui exerceront leur fonction pendant 5 ans. Cela dit, cette Commission n'a pas le statut de juridiction et exerce seulement en tant qu'autorité administrative. De fait, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat n'hésitent pas à lui rappeler chaque fois que l'opportunité se présente. Le cas échéant donc, la Commission observe qu'un compte de campagne n'a pas été présenté ou l'a été de manière irrégulière (par exemple en dehors du délai autorisé ou sans certification de l'expert-comptable), de même, elle contrôle le contenu des comptes qui lui sont soumis. Elle peut les accepter (après les avoir corrigés), ce qui donnera droit au remboursement public prévu ou les rejeter, en cas d'irrégularités observées, résultant éventuellement de la violation d'une des règles susmentionnées. Cela dit, en tant que commission administrative, elle n'a pas compétence pour sanctionner et recourt dans cette situation au juge de l'élection, principalement quand les comptes de campagne ne

lui ont pas été remis ou l'ont été de manière irrégulière. En plus de cela, elle peut avoir recours au juge pénal, lorsqu'elle observe une infraction particulière.

Le juge de l'élection, quand il est informé par la commission d'irrégularités financières, ou qu'il est saisi pour cette même raison par un électeur, dans le cadre des conditions prévues dans le contentieux général, recevra de la part des requérants les plaintes déposées contre le candidat élu, sauf quand il s'agit d'un moyen de défense de ce dernier.

Le juge de l'élection n'est pas lié aux conclusions émises par la commission et, le cas échéant, peut décider qu'un compte de campagne a bien été remis dans le délai prévu et conformément aux modalités indiquées ou que celui-ci aurait dû être validé par la Commission (Voir par exemple CC 21 octobre 1993, Paris, 18^{ème} circonscription). Conformément à cette réserve, il devra donc se prononcer sur les faits qui lui seront soumis et c'est lui qui édictera le cas échéant la sanction qui s'impose.

Certaines sanctions sont automatiques : si le compte de campagne n'a pas été remis ou l'a été en dehors du délai légal autorisé ou sans respecter le cadre des modalités stipulées, le juge prononce l'inéligibilité du candidat coupable pour un an, pour cette même élection. Je reviendrai sur ce thème un peu plus loin. Si le compte a été rejeté, le juge examine à son tour son contenu, si sont confirmés les faits signalés par la Commission et que ceux-ci lui paraissent suffisamment graves, il peut décréter la démission automatique du candidat élu ou son inéligibilité, ainsi qu'annuler l'élection qui devra être organisée à nouveau. Cette application automatique des règles, qui était l'intention de la loi à l'origine, a été atténuée par le législateur, qui a introduit pour les élections locales, l'excuse de bonne foi du candidat, ce qui permet de ne pas déclarer son inéligibilité (loi du 10 avril 1996), ainsi que par la jurisprudence, qui a admis que le léger dépassement de la limite des dépenses (d'environ 5%) n'était pas un motif obligatoire de sanctions. Telle est la tendance, - allant dans une direction opposée aux intentions initiales - , qui nous conduit à passer de règles absolues à des règles relatives : les irrégularités financières, sauf quand elles sont trop évidentes (le dépassement trop important de la limite des dépenses autorisées, l'absence d'unité des comptes, etc...) se transforment progressivement, comme les autres irrégularités, en

élément d'appréciation d'un cas dans son ensemble ou d'évaluation de la sincérité de l'élection. Mais même ainsi, perdure le « particularisme de la sanction ».

3. *Le « particularisme de la sanction »*. Dans le cas du contentieux général, la sanction consiste, comme nous l'avons dit, à annuler l'élection : au sujet du contentieux financier, l'inéligibilité du candidat peut résulter de l'annulation de l'élection, mais uniquement quand il s'agit du candidat élu.

L'inéligibilité est quelque chose de très curieux, car elle est très relative : applicable pour une période d'un an et seulement pour l'élection qui a conduit à ce qu'elle soit prononcée. Autrement dit, un candidat qui est déclaré inéligible, du fait du rejet de son compte de campagne lors des élections cantonales ne peut se présenter à l'élection cantonale pendant un an, ce qui est le cas, au contraire, pour les élections municipales ou législatives : la logique de cette règle peut être remise en cause, d'autant qu'elle est difficile à comprendre pour les électeurs. A cela s'est ajouté une erreur - qui depuis lors a été réglée - consistant à ce que, dans la loi originelle- le point de départ de période d'inéligibilité soit la date de l'élection : si l'on prend en considération le délai nécessaire pour que soit prononcée une décision définitive et organisée une élection partielle, il n'était pas impossible qu'entre-temps le candidat exclu soit à nouveau éligible à la date de l'élection partielle, organisée en raison de sa destitution ! La sanction dans ce cas ne pouvait être autre que morale. Mais à la suite des observations formulées par le Conseil constitutionnel au sujet des élections législative de 1993, la loi organique du 19 janvier 1993 dispose que la période d'inéligibilité débute à partir de la date où celle-ci a été cette décision a été prise, ce qui pour des raisons évidentes est assez préférable.

Néanmoins, cette sanction est curieuse, même en laissant de côté son caractère relatif : elle est très légère pour le candidat non-élu, étant donné qu'il est peu probable que l'élection en question soit organisée dans un délai d'un an (car en général les mandats dure cinq ou six ans), à moins que le candidat élu soit lui aussi déclaré inéligible ou que l'élection ait été annulée. Alors que, pour le candidat élu et déclaré inéligible, c'est une sanction très dure, parce que non seulement il est déchu de son mandat, mais qu'il ne peut pas non plus participer à l'élection

partielle organisée pour sa succession. Certains peuvent penser que la sanction doit être de cette importance...Mais l'impossibilité de se présenter à nouveau n'existe pas dans le contentieux général pour les candidats dont la candidature a été invalidée, pour des faits plus graves que le dépassement de la limite des dépenses autorisées (par exemple, en cas de fraude caractérisée). Une harmonisation des lois serait donc souhaitable. De fait, une proposition de loi allant dans ce sens a été soumise il y a peu. Cela dit, la solution n'est pas si facile, parce que le candidat n'est pas toujours personnellement responsable de la fraude qui a pu lui être favorable, tandis qu'on peut le considérer personnellement responsable de ses dépenses et de ses revenus.

L'inéligibilité du candidat a en outre d'autres conséquences, il ne peut en effet bénéficier du remboursement public prévu et les votes exprimés en sa faveur ne sont pas pris en compte dans le calcul de la subvention publique qui sera attribuée à son parti. Ici, nous sommes clairement en dehors du thème du contentieux électoral en soi.

Pour terminer, il faut insister sur l'importance, surtout statistique, qu'occupe le contentieux financier. C'est quelque chose que nous pouvons d'ores et déjà observer dans les annulations d'élections prononcées par le Conseil constitutionnel : 6 l'ont été après les élections législatives de 1993, 4 pour des motifs financiers et 2 pour des motifs dits classiques ; ainsi que 4 après les élections générales de 1997, 2 pour l'un et l'autre motif.

Cette impression se confirme, en observant l'ensemble des recours examinés par le Conseil, tels qu'ils apparaissent dans le tableau ci-dessous : le contentieux des élections législatives de 1997 a été analysé en 1997 et en 1998, il convient donc d'additionner le contenu des colonnes de ces deux années. Au total, le Conseil a été saisi de 433 recours, dont 279 lui ont été soumis par la CCFP, ce qui signifie que le contentieux financier représente au moins 64% du total des plaintes (au moins, en effet, car il est possible que les recours présentés par les électeurs portent sur des motifs financiers).

Même si nous éliminons les recours peu significatifs, provenant généralement des candidats marginaux ou fantaisistes, en tous cas peu en rapport avec le contenu de la législation, il nous reste 135 vraies recours de nature financière face à un maximum de 154 recours en lien avec le contentieux général. Un recompte plus précis nous permettrait

probablement de démontrer qu'en réalité le nombre de recours se répartit de manière égale entre les deux contentieux. Cette répartition serait semblable, si on se livrait à un décompte des recours analysés par la juridiction administrative.

Cela nous démontre que la justice électorale s'est profondément transformée au cours de ces dernières années : cela nous démontre aussi que sa complexité va en augmentant. Evidemment, les exigences démocratiques et cette fameuse sincérité du vote justifie qu'on augmente le potentiel des instances de contrôle. Mais en aucune manière, elles n'imposent leur enchevêtrement !