

# LE NOUVEAU RÔLE DU JUGE DE L'ÉLECTION

**L**E JUGE CONSTITUTIONNEL et la juridiction administrative ont été fortement sollicités par l'introduction dans notre droit positif de règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. 69

L'intervention du Conseil constitutionnel a d'abord porté sur les normes législatives édictant les nouvelles règles à travers l'examen obligatoire de la constitutionnalité de lois organiques fixant les dispositions applicables à l'élection présidentielle, au régime des inéligibilités parlementaires ou à la procédure suivie devant le Conseil (n° 88-242, DC du 10 mars 1988, *Rec.*, p. 36 ; n° 89-263, DC du 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 18 ; n° 90-273 DC du 4 mai 1990, *Rec.*, p. 55). Si la loi ordinaire n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ne fut pas déférée au juge constitutionnel, ce dernier a eu à connaître des textes qui l'ont modifiée et complétée, qu'il s'agisse de la loi du 15 janvier 1990 (n° 89-271, DC du 11 janvier 1990, *Rec.*, p. 21) ou de la loi du 29 janvier 1993 sur la prévention de la corruption (n° 92-316 DC du 20 janvier 1993 ; *RFDA*, 1993, p. 914 et 1070). De son côté, le Conseil d'État a eu à se prononcer, à la suite d'un recours pour excès de pouvoir formé par un parti politique contre une circulaire ministérielle, sur le sens des dispositions législatives plafonnant les dons émanant de personnes morales autres que les partis politiques (CE, 26 février 1993, RPR, *Rec.*, p. 38).

Mais c'est surtout en leur qualité de juge de l'élection que le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont dû faire face aux difficultés nées de l'application de la législation nouvelle.

La répartition des compétences entre les deux hautes juridictions n'a pas posé problème en ce sens que le Conseil constitutionnel a une

compétence exclusive pour le contentieux des élections législatives (CE, 9 mai 1994, J.-P. Pierre-Bloch), le juge administratif ne pouvant connaître éventuellement que des actes détachables du contentieux des élections au Parlement (CE, 12 octobre 1992, Galy-Dejean, *Rec.*, p. 366). Rappelons que le Conseil d'État a une compétence directe pour le contentieux des élections aux conseils régionaux, à l'Assemblée de Corse et au Parlement européen, et qu'il est juge d'appel des jugements des tribunaux administratifs relatifs aux élections cantonales et municipales. De plus, pour ces dernières élections, l'établissement d'un compte de campagne n'est pas exigé dans les circonscriptions les moins peuplées.

En réalité, les difficultés sont nées du fait que les règles traditionnelles du contentieux électoral ont été confrontées subitement à un dispositif législatif profondément novateur.

70 Les principes de base du contentieux électoral, qui ont été forgés à la fin du siècle passé par le Conseil d'État, comme en témoignent le *Traité de la juridiction administrative* de Laferrière et la rubrique « Élections » du *Répertoire Béquet*, forment un ensemble cohérent et qui a fait ses preuves.

Le juge de l'élection y apparaît comme un juge accessible à tout électeur ou candidat de la circonscription, qui s'efforce de statuer dans des délais brefs, en intervenant non pas comme un juge de la légalité astreint à un étroit formalisme, mais comme un juge de pleine juridiction disposant de pouvoirs étendus à l'effet de vérifier la régularité et la sincérité du scrutin. Si l'on en croit Marcel Waline, c'est parce que les règles qu'il a dégagées sont « l'expression de la sagesse<sup>1</sup> » que le Conseil constitutionnel s'en est largement inspiré dans sa propre jurisprudence. Dans ce contexte, les innovations issues des textes de 1990 ont été autant de défis lancés au juge de l'élection. Tout d'abord, un changement s'est produit quant aux protagonistes et à l'objet de la contestation portée devant le juge (I). S'agissant du mode de jugement des contestations ou saisines, il a fallu que le juge maintienne les garanties procédurales essentielles sans allonger outre mesure les délais de règlement (II). Mais, c'est surtout l'office du juge qui a été sensiblement affecté par l'irruption des règles sur le financement des campagnes (III).

---

1. Préface à la première édition des *Grandes Décisions du Conseil constitutionnel*, de L. Favoreu et L. Philip (p. XVII).

## I

Le juge de l'élection ne peut normalement être saisi que d'une contestation relative à la régularité d'une élection. Ce principe est constant bien qu'il soit d'application délicate lorsque est en cause un acte administratif concourant à l'organisation des élections dont le caractère détachable ou non des opérations électorales peut prêter à discussion<sup>1</sup>.

L'objet spécifique du contentieux électoral explique que le juge administratif rattache au contentieux de l'excès de pouvoir la contestation d'une décision refusant postérieurement aux élections le remboursement par l'État des frais engagés par un candidat (CE, Sect., 17 octobre 1986, élection cantonale de Sevrans, p. 233) et que le Conseil constitutionnel n'admet d'être saisi de ce type de litige que s'il est nécessairement lié à la contestation d'une élection déterminée (CC, 21 juin 1988, AN Oise, 2<sup>e</sup> circ., p. 80).

71

Le ou les électeurs ainsi que l'un ou l'autre des candidats sont les protagonistes du contentieux électoral classique. Sauf pour les élections au Parlement de la République et au Parlement européen, les textes ouvrent également une faculté de contestation au représentant de l'État dans le département ou le territoire s'il estime que les conditions et formes légalement prescrites n'ont pas été respectées.

Ce schéma traditionnel a été modifié par la législation nouvelle. Le juge de l'élection en a tenu compte tout en s'efforçant d'en circonscrire les effets.

*1.1.* Indépendamment de l'aménagement des dispositions liant l'aide de l'État aux partis politiques aux résultats des élections à l'Assemblée nationale, les textes de 1990 font obligation à tout candidat à une élection soumise au régime du plafonnement des dépenses électorales d'établir un compte de campagne dont la régularité est contrôlée par une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Celle-ci approuve, rejette ou réforme le compte, sans que son appréciation s'impose au juge de l'élection.

Le non-respect des exigences légales peut conduire à des sanctions pénales, à des sanctions financières (s'il y a dépassement du plafond des

---

1. Pour le dernier état de la jurisprudence, on se reportera aux conclusions de D. Kessler sur CE, 11 mars 1993 (*RFDC*, 1993, p. 411) et à sa note sous CC, 17 décembre 1993, Meyet (*AJDA*, 1994, p. 348).

dépenses électorales, le candidat est tenu de verser au Trésor une somme égale au montant du dépassement et perd tout droit au remboursement des frais de propagande supportés par l'État) et, surtout, à une sanction électorale, sous la forme du prononcé par le juge d'une inéligibilité d'une durée d'un an. L'inéligibilité peut être prononcée en cas de dépassement du plafond. Elle doit l'être en cas de non-dépôt du compte de campagne dans le délai de deux mois suivant l'élection ou s'il y a rejet à bon droit du compte.

Un pareil dispositif entraîne une extension de la contestation portée devant le juge et ses protagonistes, qui ne revêt pas des modalités uniformes.

72 a) L'élu peut voir son siège remis en cause pour violation de la législation sur le financement dans le cadre du contentieux électoral classique, c'est-à-dire à l'initiative d'un électeur de la circonscription ou d'un candidat. Le Conseil d'État a estimé que la protestation de ce chef devait, à peine d'irrecevabilité, être introduite dans le délai ouvert pour contester l'élection (CE, Sect, 7 janvier 1994, Roth). Si cette condition est remplie, le protestataire a la possibilité de développer dans la suite de la procédure le grief qu'il a formulé initialement (CE, Sect., 7 janvier 1994, Hoarau).

Indépendamment de toute contestation de l'élection, la situation de l'élu peut être remise en cause à l'initiative de la Commission des comptes de campagne qui saisit le juge dès lors que l'inéligibilité est susceptible de s'appliquer. L'hypothèse s'est présentée rarement pour les élections législatives (CC, 16 décembre 1993, Rhône, 16<sup>e</sup> circ.) et fréquemment pour les élections régionales.

Lorsque la saisine est indépendante de toute contestation de l'élection, elle peut conduire non à l'annulation de l'élection, mais à la démission d'office de l'intéressé, simultanément au prononcé de l'inéligibilité (CE, 22 septembre 1993, Faureau).

b) Pour le candidat non élu, la saisine du juge de l'élection n'est prévue par les textes qu'à l'initiative de la Commission des comptes de campagne. Le Conseil constitutionnel en a déduit qu'il ne pouvait être saisi par un électeur d'une requête portant exclusivement sur le compte de campagne d'un candidat non élu (CC, 21 octobre 1993, Ardèche, 1<sup>re</sup> circ., *Les Petites Affiches*, 20 avril 1994, note Camby). Si le Conseil d'État n'a pas eu à trancher la question, on peut douter qu'il admette qu'un électeur justifie d'un intérêt lui donnant qualité pour demander

l'annulation ou la réformation d'une décision approuvant le compte d'un candidat non élu. L'intérêt pour agir existe tout au plus au profit d'un candidat élu qui viendrait à encourir une inéligibilité sur le fondement de la nouvelle législation. Il pourrait soutenir que son concurrent, s'il a enfreint la législation sur le financement, tombe tout autant que lui sous le coup de l'inéligibilité.

c) Cette dernière éventualité a été appréhendée par l'article L.O. 186-1 du Code électoral, applicable uniquement à l'élection des députés. En vertu de ce texte, le Conseil constitutionnel peut, sans qu'il y ait nécessairement intervention préalable de la Commission des comptes de campagne, tirer les conséquences de la méconnaissance de la législation sur le financement, lorsque les opérations électorales dans une circonscription ont été régulièrement contestées devant lui et que l'instruction fait apparaître qu'un des candidats encourt l'inéligibilité. Dans ce cadre, a été reconnue la possibilité pour un député encourant une inéligibilité à raison du dépassement du plafond des dépenses, de contester le respect par son concurrent des règles sur le financement (CC, 9 décembre 1993, Loir-et-Cher, 1<sup>re</sup> circ., *AJDA*, 1994, p. 226). Une dérogation a ainsi été apportée à la jurisprudence prohibant en matière électorale tout recours incident à l'effet de ne pas retarder le jugement des contestations.

73

**I.2.** Tout en faisant la part des innovations impliquées par la loi, chacune des hautes juridictions s'est efforcée de ne pas en étendre exagérément les effets.

a) Le Conseil d'État a cherché à rattacher l'intervention de la Commission des comptes de campagne au contentieux électoral, afin de couper court à toute critique portant sur la légalité des décisions de la Commission. Il a jugé que l'acte par lequel la Commission saisit le juge de l'élection n'est pas détachable de la procédure juridictionnelle ainsi engagée devant lui et qu'il n'est pas susceptible d'être attaqué pour excès de pouvoir (CE, 13 novembre 1992, Grosjean, p. 402). L'acte par lequel la Commission rejette un compte doit être regardé comme n'ayant pas le caractère d'une décision au sens de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions administratives, ce qui rend sans objet tout moyen tiré de la méconnaissance de cette loi (CE, Sect., 7 mai 1993, Lallemand, p. 147).

b) Le Conseil constitutionnel a évité de se faire juge de toute contestation portant sur l'attribution des suffrages.

Dès lors que le nombre des suffrages obtenu par les partis aux élections à l'Assemblée conditionne l'octroi de l'aide de l'État, certains groupements ont présenté des candidats sans grand espoir d'obtenir des sièges et à seule fin de recueillir des suffrages ouvrant droit au financement public. Au besoin, ils ont entretenu une confusion dans l'esprit des électeurs sur leur orientation politique que le juge judiciaire a cru pouvoir juguler.

74 Statuant postérieurement au déroulement du scrutin, le Conseil constitutionnel, tout en rappelant sa compétence exclusive pour connaître des conditions de présentation des candidatures (CC, 8 juin 1993, Yvelines, 6<sup>e</sup> circ. ; *Les Petites Affiches*, 27 octobre 1993, note Camby), n'a pas souhaité devenir le juge de la régularité des suffrages obtenus par chaque candidat. S'il lui revient, lorsqu'il est saisi d'une requête tendant à l'annulation d'une élection, de procéder aux rectifications du nombre de suffrages obtenus par les candidats, dans la mesure où ces rectifications sont nécessaires à l'examen des griefs qui lui sont soumis, il ne lui appartient pas, dans le seul but de déterminer les avantages financiers auxquels un candidat ou sa formation politique de rattachement pourrait prétendre, de procéder à une reconstitution du nombre des voix attribuées à ce candidat (CC, 23 septembre 1993, Rhône, 6<sup>e</sup> circ.).

## II

Les innovations apportées par la loi ne pouvaient qu'alourdir la tâche du juge et allonger les délais de règlement des litiges. Sans doute le législateur a-t-il cherché à réduire ce dernier inconvénient. Le délai de dépôt des comptes est de deux mois à compter du jour où l'élection est acquise. S'il y a contestation de l'élection, la Commission des comptes de campagne doit, à l'exception du cas des législatives, se prononcer dans le délai de deux mois suivant le dépôt. Sauf s'il s'agit du Conseil constitutionnel, le juge doit surseoir à statuer jusqu'à la réception de la décision de la Commission. En l'absence de contestation de l'élection, ainsi que pour les élections à l'Assemblée nationale, le délai imparti à la Commission pour rendre sa décision est de six mois à partir du dépôt des comptes en préfecture, faute de quoi le compte est réputé approuvé.

Dans la mesure où la durée de l'inéligibilité est d'un an, le juge doit

intervenir de telle façon que le prononcé de la sanction électorale interdise au candidat de se présenter à l'élection partielle consécutive, le cas échéant, à son invalidation<sup>1</sup>.

En dépit de la contrainte des délais, le juge de l'élection a maintenu les règles garantissant les droits des parties.

*II.1. La contrainte du délai de jugement* a été plus forte pour le Conseil constitutionnel que pour la juridiction administrative.

a) *Devant le Conseil constitutionnel*, en cas de non-respect de la législation sur le financement, l'inéligibilité est, aux termes de l'article L.O. 128 du Code électoral, d'un an « à compter de l'élection ». L'élection partielle consécutive à l'annulation d'une élection devant se dérouler dans un délai de trois mois, le Conseil constitutionnel s'est fait un devoir de trancher l'ensemble des contestations liées aux élections des 21-28 mars 1993 dans un délai de neuf mois. Il a pu relever ce défi, alors qu'il lui incombait de se consacrer également au contrôle de constitutionnalité des lois. Le résultat force l'admiration. Si quelques très rares décisions ont comporté des erreurs matérielles, la haute instance s'est attachée à les rectifier sans avoir à modifier l'issue précédemment donnée au litige (CC, 17 décembre 1993, Paris, 19<sup>e</sup> circ. ; 13 janvier 1994, Alpes-Maritimes, 2<sup>e</sup> circ.).

75

b) Faute pour la loi d'avoir précisé le point de départ de l'inéligibilité pour les élections relevant du *juge administratif*, le Conseil d'État a estimé qu'il devait être fixé soit au jour où le jugement d'un tribunal administratif prononçant l'inéligibilité devient définitif, soit au jour de sa propre décision (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli, p. 376). Cette solution était difficilement évitable compte tenu de l'existence d'un double degré de juridiction pour les élections municipales et cantonales.

A l'effet d'accélérer le règlement du contentieux, le Conseil d'État a jugé de façon quelque peu prétorienne qu'il incombait à la Commission des comptes de campagne non seulement de se prononcer dans le délai de deux mois ou de six mois qui lui est imparti, mais de saisir effectivement le juge de l'élection avant l'expiration du délai, à peine d'irrecevabilité (CE, 28 juillet 1993, Moreau ; *AJDA*, 1994, p. 197). Le délai imparti à la Commission court de jour à jour et n'est donc pas un délai

---

1. La situation est différente selon qu'il y a scrutin uninominal ou scrutin de liste (cf. *infra* III.1.a).

franc (CE, 20 octobre 1993, Paré). Dans une circonscription où le montant des dépenses est plafonné, le juge de l'élection, s'il est saisi d'une contestation, doit surseoir à statuer jusqu'à l'expiration du délai imparti à la Commission pour prendre et notifier sa décision (CE, 23 octobre 1992 ; Tourlet, p. 377).

L'irrégularité du compte de campagne, bien que pouvant conduire au prononcé d'une inéligibilité, ne constitue pas pour autant un moyen d'ordre public que le juge devrait soulever d'office ou qu'une partie pourrait invoquer à tout moment de la procédure (CE, Sect., 8 octobre 1993, élection cantonale de Saint-Brice-en-Coglès).

**II.2.** Quelle que soit la contrainte des délais, ont été assurées aux intéressés des *garanties* appropriées.

76

a) Devant chaque juridiction, les parties bénéficient de la garantie d'un « procès équitable ». Sous réserve du cas des requêtes manifestement irrecevables, l'instruction est dominée par le respect du contradictoire. En règle générale, aussi bien devant le Conseil d'État que devant le Conseil constitutionnel, un litige électoral est examiné d'abord par une formation d'instruction : sous-section de la section du contentieux dans le premier cas, section d'instruction composée de trois membres du Conseil constitutionnel dans le second. Un supplément d'instruction peut être ordonné pour faire toute la lumière sur un point de fait controversé. Il y a ensuite examen par une formation de jugement : devant le Conseil d'État, elle est déterminée en fonction du degré de difficulté du litige ; le Conseil constitutionnel, en formation plénière, est seul compétent pour statuer sur une réclamation. La haute instance bénéficie du concours de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes.

b) La procédure suivie devant le Conseil constitutionnel a néanmoins été critiquée par certains au motif que la séance au cours de laquelle le Conseil est appelé à statuer n'est pas publique. Il nous paraît contestable d'affirmer que le défaut de publicité contrevient à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, car celui-ci vise seulement les contestations portant sur des droits et obligations de caractère civil ainsi que les accusations en matière pénale. Ce champ d'application n'inclut pas le contentieux électoral comme l'ont estimé le Conseil constitutionnel dans une décision du 8 novembre 1988 (*Rec.*,



p. 196), la Commission européenne des droits de l'homme (décision du 13 avril 1989) et le Conseil d'État (CE, 7 juillet 1993, M<sup>me</sup> Roustan). Pour le juge administratif, le prononcé d'une inéligibilité temporaire par le juge de l'élection ne modifie pas la nature du contentieux électoral, d'autant que la législation sur les comptes de campagne est sanctionnée par ailleurs sur le plan pénal (CE, 20 octobre 1993, Sorgniard).

Même si l'institution devant le Conseil constitutionnel d'une séance publique n'est pas inconcevable, elle alourdirait très sensiblement la tâche du Conseil et se concilierait mal, à droit constant, avec la nécessité pour lui de statuer dans un délai assurant une application effective de la loi.

### III

77

L'office du juge de l'élection est de vérifier si telle ou telle irrégularité a été ou non de nature à altérer la liberté ou la sincérité du scrutin. Le juge, sous réserve des règles propres aux inéligibilités, dispose d'une marge d'appréciation. Il prend en compte l'ampleur des irrégularités, les comportements respectifs des candidats en lice et l'importance de l'écart des voix les séparant. Sous l'empire de la loi organique du 11 mars 1988, le Conseil constitutionnel a pu valider l'élection d'un candidat qui avait dépassé le plafond des dépenses électorales, dès lors que son adversaire direct avait commis un manquement analogue (CC, 11 mai 1989, *Rec.*, p. 35).

Le législateur de 1990 s'est voulu plus strict. Alors qu'auparavant une inéligibilité n'était encourue qu'en cas d'absence de dépôt du compte de campagne, cette sanction a, comme on l'a indiqué, été étendue. Elle devient la conséquence du rejet à bon droit du compte. Elle peut être prononcée en cas de dépassement du plafond des dépenses. L'idée sous-jacente à la législation est, par le mécanisme de l'inéligibilité, d'inciter le juge de l'élection à se montrer rigoureux. De fait, le juge s'est trouvé tributaire d'une application mécanique des textes. Et, dans les cas où une marge d'appréciation a subsisté à son profit, il a souvent été placé dans une situation inconfortable.

**III.1.** Nombre de décisions prononçant l'inéligibilité s'expliquent par le formalisme imposé par le législateur. En outre, dans la définition de l'étendue des effets de l'inéligibilité, c'est une application littérale des textes qui a prévalu.

a) Le non-respect des obligations légales s'est traduit le plus souvent, devant le Conseil d'État comme devant le Conseil constitutionnel, par le prononcé de l'inéligibilité : dépôt tardif du compte, sauf si l'intéressé a été victime d'un retard anormal dans l'acheminement du courrier (CC, 17 décembre 1993, Roux) ; défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; recueil des dépenses sans recours à un mandataire financier ou à une association de financement ; compte de campagne n'étant pas accompagné de pièces justificatives ; violation des dispositions plafonnant les dons qui émanent de personnes morales autres que les partis politiques.

78 Même si le juge a admis qu'un compte de campagne puisse retracer des recettes correspondant à des versements postérieurs à l'élection, c'est à la condition que ces versements, lorsqu'ils n'émanent pas des groupements ou partis politiques, aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à celle-ci (CE, 18 décembre 1992, Commission c/Schwarzenberg, *Rec.*, p. 457).

b) Les conséquences attachées à l'inéligibilité ont été définies à partir d'une application littérale des textes.

Dans le cadre du scrutin quasi uninominal régissant l'élection des députés, l'inéligibilité frappe l'élu, mais non son suppléant (CC, 16 novembre 1993, Alpes-de-Haute-Provence, 1<sup>re</sup> circ. ; *Les Petites Affiches*, 19 janvier 1994, note Maligner).

De façon logique, le Conseil d'État a jugé que l'inéligibilité n'était encourue que pour chaque catégorie d'élections en cause : élections régionales ; élections cantonales ; élections à l'assemblée de Corse (CE, 23 octobre 1992, Panizzoli, *Rec.*, p. 376).

Pour les élections cantonales, en cas de candidature d'une même personne dans différents cantons et de pluralité de manquements à la législation, l'inéligibilité pour une durée d'un an, décomptée comme il a été indiqué précédemment (*supra* II-1 b), est encourue pour chaque manquement (CE, Sect., avis du 28 juillet 1993).

Pour les élections régionales comme pour les élections à l'Assemblée de Corse, le juge administratif a, eu égard à des dispositions du Code électoral qui étaient venues contredire sa jurisprudence antérieure<sup>1</sup>, estimé que l'inéligibilité frappait uniquement le candidat tête de

---

1. CE, 14 octobre 1967, élections municipales de Bastia, *Rec.*, p. 378 ; D.1968, p. 27, conclusions Braibant

liste et entraînait son remplacement par le suivant de liste (CE, Sect. 4 décembre 1992, Géronimi, *Rec.*, p. 437). Dans ce dernier cas, à la différence des hypothèses précédentes, l'application de la loi a débouché sur une sanction électorale très atténuée.

**III.2.** Le juge de l'élection n'est pas pour autant plus à l'aise lorsque la loi lui ouvre une marge d'appréciation, comme cela se vérifie à propos du plafonnement des dépenses électorales. On perçoit un embarras de sa part à admettre le rattachement de certaines catégories de frais au compte de campagne, à évaluer le montant des dépenses électorales et même à conclure à l'inéligibilité si le dépassement du plafond est effectif.

a) Il est revenu au juge de définir ce qu'il fallait entendre par dépenses effectuées par un candidat ou pour son compte, en vue de l'élection. Il n'entre pas dans le cadre de la présente contribution d'analyser la jurisprudence fournie et nuancée qui a vu le jour. On soulignera simplement l'exclusion, qui n'allait pas de soi, de certaines catégories de dépenses.

79

Pour le Conseil d'État, n'entre pas dans les dépenses de campagne la mise à la disposition gratuite des candidats d'une liste, de salles de réunion de la part d'une municipalité, dès lors que la même faculté est consentie aux autres listes (CE, 18 décembre 1992, Sulzer, *Rec.*, p. 453). Pour sa part, le Conseil constitutionnel a posé en principe que les frais liés au déplacement et à l'hébergement de représentants de formations politiques se rendant dans une circonscription ne constituent pas pour le candidat qu'ils viennent soutenir une dépense qui doit figurer dans son compte de campagne (CC, 1<sup>er</sup> décembre 1993, La Réunion, 4<sup>e</sup> circ.).

Ces prises de position reposent moins sur la lettre des textes que sur des considérations d'opportunité : ne pas entraver la tenue de réunions électorales traditionnelles dans le premier cas, ne pas créer des inégalités de traitement liées à la domiciliation respective des candidats et des personnalités politiques de premier plan, dans le second cas.

b) Outre le problème de l'imputation des dépenses au compte de campagne s'est posé celui de leur *évaluation*.

A lire les décisions, on retire le sentiment que le juge de l'élection s'est efforcé, dans toute la mesure du possible, de ne pas remettre en cause les évaluations faites par la Commission des comptes de campagne, alors qu'il n'est pas sûr que cette dernière, en raison de l'ampleur de ses missions, ait été à même de procéder aux ajustements nécessaires.

c) Spécialement dans le cas d'un élu au scrutin uninominal, la *sanc-tion du dépassement* s'est avérée difficile, car elle débouche non seulement sur l'annulation de l'élection ou la démission d'office, mais également sur l'impossibilité pour l'intéressé de tenter à nouveau sa chance auprès de l'électorat lors de l'élection partielle consécutive à son invalidation.

On a vu que la sanction du dépassement n'est pas automatique, car le législateur a entendu réserver le cas où ledit dépassement serait d'importance minimale et revêtirait un caractère accidentel. La marge d'appréciation qui en résulte pour le juge peut s'avérer délicate. Est à l'évidence atypique l'absence d'invalidation d'un député qui, lors d'une élection partielle, avait dépassé le plafond des dépenses de plus de 40 %, suite à l'imputation de sondages effectués par un parti politique soutenant sa candidature (CC, 31 juillet 1991, *Rec.*, p. 114).

Plus significative est la jurisprudence dégagée dans la période récente. N'ont pas conduit au prononcé de l'inéligibilité des dépassements s'élevant à 0,317 % (CC, 26 novembre 1993, Oise, 7<sup>e</sup> circ.) ou à 5,4 % (CE, Sect. 7 janvier 1994, Hoarau). Il en a été autrement pour un dépassement de 12,71 % (CC, 24 novembre 1993, rectifié par CC, 17 décembre 1993, Paris, 19<sup>e</sup> circ.) et *a fortiori* pour un écart de 17,96 % (CC, 9 décembre 1993, Loir-et-Cher, 1<sup>re</sup> circ.).

Même si elle a perturbé l'ordonnement du contentieux électoral classique, la législation nouvelle a atteint son objectif principal : freiner l'accroissement des dépenses électorales. L'œuvre du législateur n'en doit pas moins être aménagée.

Il nous semble difficile, au regard du principe d'égalité, de limiter le contrôle aux candidats ayant obtenu 10 % des voix<sup>1</sup>. La suggestion tendant à conférer dans tous les cas un caractère facultatif à l'inéligibilité serait sans aucun doute conforme au rôle traditionnel du juge de l'élection<sup>2</sup>. Mais elle risque d'affaiblir la portée de la loi.

D'autres orientations nous paraissent pouvoir être préconisées. Il importe d'accroître les moyens matériels et humains dont dispose la Commission nationale des comptes de campagne. Une augmentation du

1. Cf. O. Duhamel, « Le juge et l'argent des élections », *Le Monde*, 13 décembre 1993.

2. Cf. F. Thiriez, « Le juge de l'élection et la Commission nationale des comptes de campagne », *Les Petites Affiches*, 23 juin 1993.

nombre des rapporteurs adjoints auprès du Conseil constitutionnel serait également opportune.

Pour décharger le juge de l'élection, la Commission nationale devrait recevoir compétence pour prononcer l'inéligibilité en cas d'absence de dépôt des comptes de campagne. Sa décision deviendrait définitive, faute de recours devant le juge de l'élection dans le délai d'un mois.

Pour chaque catégorie de consultation, le point de départ de l'inéligibilité d'un an, en cas de rejet à bon droit du compte ou de dépassement du plafond des dépenses, devrait être, non le jour de l'élection, mais celui de la décision définitive du juge.

La sanction des manquements mériterait d'être renforcée en cas d'élection au scrutin de liste au moyen de l'interdiction du remplacement du candidat tête de liste invalidé.

Enfin, pour l'attribution de la fraction de l'aide de l'État aux groupements politiques qui dépend des suffrages obtenus lors des dernières élections législatives, un pourcentage minimum de suffrages pourrait être requis. Si un pourcentage de 5 % méconnaît l'objectif constitutionnel de pluralisme des courants d'opinion (cf. la décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990), on peut penser que tel ne serait pas le cas pour un pourcentage sensiblement moindre.

81

## R É S U M É

---

*La législation sur le financement de la vie politique a transformé les conditions d'intervention du juge de l'élection. Celui-ci a dû intégrer au contentieux électoral classique les procédures spécifiques de contrôle voulues par le législateur. Il en a tempéré quelque peu les effets. Au vu de l'expérience, il apparaît souhaitable d'aménager le dispositif législatif sans cependant le bouleverser.*