

LOÏC PHILIP

Le Conseil constitutionnel juge électoral

Si l'on examine l'ensemble des décisions rendues par le Conseil constitutionnel, on s'aperçoit que le contrôle de la régularité des consultations politiques constitue, de loin, sa principale activité (1).

La Constitution l'a chargé, d'une part, de statuer sur les réclamations concernant les élections des députés et des sénateurs (art. 59) et, d'autre part, de veiller à la régularité de l'élection présidentielle et des opérations de référendum (art. 58 et 60).

Il est préférable d'examiner ces deux attributions séparément, car les pouvoirs du juge constitutionnel ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit d'élections législatives ou non.

I. — LE CONTRÔLE DES ÉLECTIONS PARLEMENTAIRES

La tradition parlementaire de la vérification des pouvoirs

Ce contrôle a été longtemps considéré comme l'une des prérogatives traditionnelles du Parlement. Déjà, sous l'Ancien Régime, lors de la réunion des Etats généraux, les représentants vérifiaient eux-mêmes la régularité des mandats (2).

Au moment de la Révolution de 1789, cette pratique devait déboucher sur la vérification des pouvoirs qui consiste à confier aux élus de

(1) Du 4 décembre 1958 au 1^{er} mars 1986, sur un total de 1 037 décisions, 674 ont été rendues en matière électorale.

(2) La procédure de la vérification des mandats est, aujourd'hui, couramment pratiquée dans les congrès des partis politiques et des syndicats.

la nation le soin de statuer sur la régularité de l'élection de chaque député (3).

Ce système d'autocontrôle parlementaire a fonctionné jusqu'en 1958 et il est pratiqué aujourd'hui encore dans de nombreux pays (4). Il se situe dans la logique du régime parlementaire, car il garantit l'indépendance des élus vis-à-vis des autres pouvoirs.

Les abus du système

Toutefois, le système de la vérification des pouvoirs a été abandonné en France, en 1958, au profit d'un contrôle de type juridictionnel qui a été confié au Conseil constitutionnel.

Ce changement n'était pas, comme certains l'affirment parfois, lié à la volonté des constituants de 1958 de réduire les pouvoirs du Parlement. Il est la conséquence de l'incapacité des parlementaires de se comporter comme des juges. En effet, l'expérience a montré que les députés surtout ne pouvaient exercer les fonctions d'un juge électoral. Ce fut particulièrement évident sous la IV^e République. A deux reprises, l'Assemblée nationale a fait preuve, en ce domaine, d'une très grande partialité.

A la suite des élections de 1951, un problème juridique s'est posé à propos de la notion de suffrage exprimé et du mode de calcul de la majorité dans le cadre du système des apparentements. Deux interprétations de la loi électorale étaient possibles. Or, la majorité des députés, au lieu de choisir l'une des deux thèses en présence, s'est prononcée successivement pour une interprétation lorsqu'elle a examiné les élections dans le département du Bas-Rhin et pour l'interprétation exactement contraire lorsqu'elle a statué sur les élections du département de la Seine-Inférieure. Ceci, afin de favoriser, dans le département de la Seine-Inférieure, les candidats de la majorité au détriment des candidats de l'opposition, c'est-à-dire, à l'époque, le RPF et les communistes (5).

(3) Articles 47 et 48 de la Constitution du 3 septembre 1791 : « (Les élus) se formeront provisoirement en assemblée... pour vérifier les pouvoirs des représentants. Dès qu'ils seront au nombre de 373 membres vérifiés, ils se constitueront sous le titre d'Assemblée nationale législative. »

(4) En Allemagne fédérale, le Bundestag est lui-même juge de la régularité de l'élection de ses membres mais les décisions de celui-ci peuvent être attaquées devant la Cour constitutionnelle. Au Royaume-Uni, le système est inverse : les contestations électorales sont examinées par un tribunal spécial mais c'est la Chambre des Communes qui prend la décision définitive.

(5) Au cours de la même séance du 26 juillet 1951, la majorité de l'Assemblée a commencé par se rallier à la première thèse (par 256 voix contre 145), puis elle s'est prononcée en faveur de la deuxième thèse (par 292 voix contre 196).

L'Assemblée nationale s'est à nouveau déconsidérée lors des élections législatives de 1956. Le problème se posait de savoir si les élus poujadistes n'avaient pas méconnu les dispositions de la loi électorale en présentant dans chaque département plusieurs listes qui se rattachaient, en fait, à la même organisation. Ceci pouvait être considéré comme un détournement de la loi sur les apparentements. Dans l'affirmative, on pouvait être amené à annuler l'élection d'un certain nombre de députés poujadistes. Mais, au lieu d'adopter une telle solution, la majorité de l'Assemblée a décidé, purement et simplement, de remplacer les députés poujadistes invalidés par des candidats de la majorité arrivés en deuxième position (6).

Ces différentes affaires ont montré que les décisions prises par l'Assemblée nationale n'avaient rien à voir avec le droit ni avec la justice et que la plupart des députés se déterminaient uniquement en fonction de l'appartenance politique du candidat dont l'élection était contestée.

L'institution d'un contrôle juridictionnel

Puisque la Constitution de 1958 avait créé un organe chargé d'assurer le respect de la répartition des compétences entre le Gouvernement et le Parlement et d'examiner la constitutionnalité de certains actes fondamentaux, il est apparu tout à fait naturel de lui confier également le soin de statuer sur les réclamations électorales.

Mais le contrôle introduit par la Constitution de 1958 est très différent de l'ancien système de la vérification des pouvoirs. Tandis qu'auparavant les assemblées vérifiaient la régularité de l'élection de chacun de leurs membres, actuellement le Conseil constitutionnel ne statue que s'il est saisi d'une réclamation. Sa compétence est donc beaucoup plus limitée.

Dès le début, il s'est comporté comme une véritable juridiction en ce domaine. D'ailleurs, pendant les premiers mois de la V^e République, avant la mise en place du Conseil constitutionnel, ses attributions en matière électorale ont été exercées par une Commission constitutionnelle provisoire (7) qui a rendu les 102 premières décisions

(6) Ainsi, à la suite d'une décision parfaitement arbitraire, 11 députés poujadistes devaient être remplacés par 5 candidats socialistes, 3 radicaux, 2 modérés et un MRP.

(7) Cette Commission était composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes, c'est-à-dire des représentants des trois plus hautes juridictions françaises dans l'ordre administratif judiciaire et financier. Elle a siégé du 4 décembre 1958 au 16 février 1959.

et qui a posé les premières bases de la jurisprudence électorale. Par la suite, le Conseil, compte tenu de l'attitude antérieure de l'Assemblée nationale, a toujours examiné les recours électoraux d'un point de vue strictement juridique et il a toujours refusé, jusqu'à présent, d'user de son pouvoir de réformation en proclamant élu un autre candidat.

Après avoir rappelé les principaux traits de sa jurisprudence, nous ferons le bilan de son action en ce domaine.

A) La compétence du juge électoral est limitée :

Aux termes de l'article 59 de la Constitution : « Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs. »

Le Conseil a interprété cette disposition d'une manière restrictive. Il en résulte qu'il ne peut statuer sur une élection que s'il est régulièrement saisi d'une contestation formulée après la proclamation du résultat ; qu'il est lié par les termes de la requête ; et enfin, qu'il n'examine que les réclamations concernant la proclamation des résultats de l'élection. Il n'est donc pas compétent pour examiner toutes les réclamations relatives à l'élection comme les électeurs et les candidats le croient souvent.

1° Le juge électoral ne peut statuer que s'il est régulièrement saisi. — Le recours peut être formulé par tout électeur de la circonscription ou par l'un des candidats dans les dix jours suivant la proclamation des résultats. Il en résulte que le Conseil se déclare incompétent lorsqu'il est saisi avant la proclamation de l'élu (réclamation dirigée contre les résultats du premier tour). Il rejette également les requêtes qui ne concernent pas une élection précise (demande tendant à l'examen de l'ensemble des opérations, recours concluant à l'annulation de tous les candidats se réclamant d'un même parti politique...).

2° Le juge ne peut statuer que dans les limites de la requête. — Ceci peut l'amener à rendre des décisions qui sont parfois très inéquitables, comme ce fut le cas de sa décision du 9 juillet 1959 relative à l'élection sénatoriale de la Dordogne. Ce département avait à désigner deux sénateurs. Une liste d'union réunissait un candidat socialiste, M. Bregegère, et un candidat radical, M. Laforest.

M. Sinsout, RGR, et le candidat socialiste, membre de la liste d'union, furent proclamés élus au deuxième tour. M. Laforest adressa une requête au Conseil constitutionnel en lui demandant de : « ... statuer sur les opérations électorales auxquelles il a été procédé dans le département de la Dordogne en tant qu'elles ont abouti à la procla-

mation de l'élection du Sieur Sinsout. » Le requérant soulignait ainsi qu'il n'entendait pas contester l'élection de son colistier, M. Bregegère.

Le Conseil constitutionnel a fait droit à la requête, estimant que le bureau de la Chambre d'Agriculture du département avait par une large propagande incité les électeurs à voter uniquement pour les candidats faisant état de leur profession agricole, ceci ayant porté atteinte à la liberté de la consultation étant donné le caractère nettement discriminatoire et corporatif de cette propagande.

M. Sinsout, qui était exploitant agricole, avait profité de cette propagande irrégulière et le Conseil a annulé son élection. Mais l'autre sénateur élu, M. Bregegère, colistier de M. Larofest, avait bénéficié des mêmes circonstances ayant également une profession agricole. Cependant, M. Laforest se bornant à critiquer la seule élection de M. Sinsout, le Conseil s'est estimé lié par la demande du requérant et n'a pas examiné la régularité de l'élection du candidat socialiste. Cette décision a été d'autant plus mal accueillie que M. Sinsout avait été élu à la majorité absolue devant le candidat socialiste, M. Bregegère, élu, lui, à la majorité relative après avoir bénéficié de la même propagande irrégulière.

Dans le même sens, en cas de désistement du requérant, le Conseil estime qu'en raison du caractère juridictionnel qu'il tient des textes qui l'ont créé, il est tenu de donner acte du désistement et qu'il se trouve dessaisi de l'affaire (8).

3^o *Le juge ne peut statuer que sur la régularité de la proclamation de l'élu.* — L'interprétation restrictive de sa compétence en matière électorale a également conduit le Conseil à refuser d'examiner les réclamations annexes à l'élection, celles qui ne sont pas susceptibles de remettre en cause les résultats de l'élection.

L'expression « Le Conseil constitutionnel statue... sur la régularité de l'élection... » peut être prise dans trois sens différents.

Dans un premier sens, le mot élection peut viser l'ensemble de l'opération électorale qui commence par la convocation des électeurs et qui se termine par la proclamation des résultats.

Dans un deuxième sens, le mot élection peut être pris comme synonyme de résultats de la consultation.

Enfin, dans un troisième sens, l'élection peut signifier résultat (au singulier) de l'élection, c'est-à-dire proclamation de l'élu après contrôle du total des voix qu'il a obtenues.

Au début, le Conseil a retenu l'interprétation la plus restrictive

(8) Cf. Décision du 5 mai 1959, FROUARD, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel (GDCC)*, Sirey, 1984, p. 29.

mais, depuis ces dernières années, il s'est rallié à la deuxième interprétation.

Ainsi, dans une décision Rebeuf du 12 décembre 1958 (9), le juge électoral a refusé d'examiner les réclamations concernant le remboursement des frais électoraux. De même il n'a pas accepté d'examiner les requêtes relatives au problème de la composition du collège électoral sénatorial, au caractère irrégulier des déclarations du chef de l'Etat à la veille du scrutin, à la régularité de la composition de la liste de candidats établie par le Conseil supérieur des Français de l'étranger pour la désignation des sénateurs représentant les Français établis hors de France. Il a estimé qu'aucune disposition de la Constitution ne lui permettait d'apprécier la constitutionnalité d'un texte législatif à l'occasion d'une contestation électorale. Enfin, il a déclaré non recevable un recours dirigé contre la proclamation comme député du remplaçant de M. Chaban-Delmas lorsque celui-ci était Premier ministre.

Cette jurisprudence est assez regrettable car elle aboutit à l'exclusion de la compétence du juge constitutionnel toute une série de litiges qui devront, selon les cas, être portés, soit devant le tribunal administratif (enregistrement des candidatures), soit devant le juge judiciaire (régularité des listes électorales), soit devant aucun juge (problème du remboursement des frais électoraux), ce qui conduit à de véritables dénis de justice.

Cependant, depuis 1967, le Conseil procède à la rectification du nombre de voix obtenu par certains requérants et, surtout, dans une décision du 11 juin 1981 (Delmas), il a accepté d'examiner le recours d'un requérant dirigé contre le décret portant convocation des électeurs pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale. Il justifie sa compétence exceptionnelle sur ce point que les griefs allégués par le requérant mettent en cause les conditions d'application de l'article 12 de la Constitution et, à cet égard, la régularité de l'ensemble des opérations électorales.

B) *L'examen des réclamations concernant le déroulement de la campagne électorale :*

Les candidats malheureux à une élection législative saisissent souvent le juge électoral pour lui demander de sanctionner des irrégularités qui ont été commises au cours de la campagne électorale.

Or, le Conseil constitutionnel n'est pas juge de la régularité de l'élection. Il est seulement juge de la sincérité des résultats. Cela

(9) Cf. *GDCC*, 1984, p. 5.

signifie qu'il ne sanctionne une irrégularité, en prononçant l'annulation de l'élection, que si cette irrégularité est susceptible d'avoir faussé le résultat.

Pour essayer d'évaluer l'influence exacte des irrégularités commises, le Conseil tient compte de différents éléments : la gravité de l'irrégularité, son ampleur, le comportement des différents candidats, les possibilités de réponse en cas d'attaques personnelles ou d'allégations mensongères de dernière heure et, enfin, l'écart de voix qui sépare l'élu du candidat arrivé en deuxième position. Plus cet écart est faible, plus les irrégularités reprochées (si elles sont établies) pourront être considérées comme ayant été susceptibles de fausser le résultat (10).

Les décisions sont souvent difficiles à prendre dans ce domaine, car les irrégularités commises au cours de la campagne électorale sont particulièrement nombreuses et il n'est pas toujours aisé d'évaluer exactement leur influence.

Il est un domaine où le contrôle du Conseil devrait pouvoir s'exercer plus largement même si la sincérité de l'élection n'est pas en cause : c'est en ce qui concerne le financement de la campagne électorale des candidats. Si le juge peut prononcer l'annulation d'une élection en raison de l'ampleur des moyens financiers utilisés par un candidat (11), il n'a pas le pouvoir actuellement de se livrer à un contrôle de la comptabilité électorale des candidats. Il serait souhaitable que ce problème soit enfin réglé, et que le contrôle soit placé sous l'autorité du Conseil constitutionnel.

C) *L'examen des réclamations concernant le déroulement du scrutin et le calcul des résultats :*

Les irrégularités concernant le déroulement du scrutin sont relativement rares dans l'hexagone. Elles sont, en revanche, plus fréquentes dans les départements extra-métropolitains.

Cependant, en 1978, de nombreuses réclamations ont porté sur les votes par procuration des Français de l'étranger.

Le déroulement du scrutin Outre-Mer. — Le Conseil constitutionnel a souvent sanctionné des irrégularités très grossières. Depuis 1958, il a ainsi annulé quatre élections dans le département de la Corse, trois élections dans le département de la Réunion et une élection dans le département de la Guadeloupe (12). Actuellement, il semble

(10) Cf. décision Deval/Durand du 5 janvier 1959, *GDCC*, 1984, p. 15.

(11) C'est la décision qu'avait prise l'Assemblée nationale en 1956 pour sanctionner la campagne électorale « à l'américaine » de M. Hersant.

(12) Cf., notamment, décision Zuccarelli du 24 janvier 1968, *GDCC*, 1984, p. 183.

que ces irrégularités soient moins fréquentes et moins graves. On note en particulier qu'en 1978 et en 1981, aucune élection d'un département d'Outre-Mer n'a fait l'objet d'une annulation.

Les dangers du vote par procuration. — La procédure du vote par correspondance ayant donné lieu à de nombreuses fraudes, celle-ci fut supprimée en 1975 et le législateur n'a laissé subsister que la procédure du vote par procuration. Cependant, en juillet 1977, une nouvelle loi a été adoptée pour faciliter le vote des Français de l'étranger. L'application de cette loi a donné lieu à certains abus. Elle a provoqué de nombreuses protestations et a donné lieu à plusieurs recours au Conseil constitutionnel lors des élections de 1978.

Dans l'examen de ces réclamations, le Conseil constitutionnel, reprenant la jurisprudence de la Cour de cassation (qui avait été saisie du problème de la régularité des inscriptions sur les listes électorales des Français de l'étranger), a été amené à prononcer l'annulation de l'élection de M. de La Malène, à Paris, mais il a refusé plusieurs autres annulations d'élections, notamment dans la première circonscription de l'Hérault, car les irrégularités des votes des Français de l'étranger ne lui ont pas paru être déterminantes (13).

Dans l'affaire de l'élection de Paris, l'annulation de certains bulletins pouvait conduire le juge à proclamer élu le candidat arrivé en seconde position, comme le demandait le requérant. Cependant, le Conseil constitutionnel a refusé d'adopter une telle solution. Compte tenu des abus dont ont fait preuve les assemblées politiques sous la IV^e République, il est très prudent dans l'exercice de son pouvoir de réformation et il n'accepterait de proclamer élu un autre candidat que dans le cas d'une erreur dans le calcul des voix. Or, dans le cas d'annulation de votes irréguliers, il n'est pas possible de savoir quel est le candidat qui a bénéficié de ces irrégularités.

D) *Bilan et critiques de la jurisprudence électorale :*

Si l'on examine l'ensemble de la jurisprudence électorale du Conseil, on constate que ce dernier s'est étroitement inspiré de celle des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat en matière d'élections locales (14).

Pourtant, les décisions d'annulations prises en 1978 par le Conseil constitutionnel ont donné lieu à de très vives critiques. M. Mitterrand a, à cette occasion, accusé le Conseil d'être « une institution politique... l'instrument politique du pouvoir exécutif » et il a engagé, avec plu-

(13) Cf. décision Avice c/ de La Malène du 12 juillet 1984, *GDCC*, 1979, p. 391.

(14) Pour une étude comparative, cf. F. et A. DEMICHEL, *Droit électoral*, Dalloz, 1973.

sieurs leaders de la gauche, une véritable campagne contre la Haute Juridiction pendant l'été 1978, ceci à la suite des décisions d'invalidations prononcées à l'égard de deux députés socialistes (15).

De même, M. Chirac a accusé le Conseil d'avoir annulé l'élection de M. de La Malène pour des raisons politiques.

Ces attaques paraissent particulièrement mal fondées. En effet, il est difficile de considérer que le Conseil se comporte comme un juge politique. Au cours de la période 1958-1985, on peut dresser le bilan suivant : à la suite des sept consultations concernant l'élection des députés, 547 décisions ont été rendues et 29 annulations d'élections ont été prononcées (16). En ce qui concerne l'appartenance politique des députés invalidés, on constate un changement très net par rapport à l'ancien système de la vérification des pouvoirs. Auparavant, c'était le plus souvent des députés de l'opposition qui étaient invalidés (ou remplacés). Et ils l'étaient souvent, nous l'avons vu, dans des conditions discutables.

De 1958 à 1981, ce sont au contraire les élus de la majorité qui, le plus souvent, voient leur élection annulée. Le Conseil constitutionnel a invalidé 9 députés de l'opposition (dont seulement 3 députés socialistes) contre 16 députés appartenant à la majorité. En outre, on constate que tous les députés de l'opposition, à l'exception d'un seul (un député communiste), ont retrouvé leur siège à la suite de l'élection partielle qui a suivi l'annulation. En revanche, 5 députés de la majorité l'ont perdu au profit de l'opposition. En d'autres termes, la majorité a perdu 4 sièges et l'opposition en a gagné 4 à la suite des décisions d'annulation prononcées par le Conseil constitutionnel (17). Après les élections de juin 1981, 4 députés ont été invalidés (2 appartenaient à la majorité et 2 à l'opposition) et c'est l'opposition qui a remporté (au premier tour) les 4 sièges à l'issue des élections partielles qui ont suivi.

E) Le contrôle des incompatibilités et des inéligibilités parlementaires :

Bien que ce contrôle ne soit pas expressément prévu par la Constitution, des lois organiques ont chargé le Conseil constitutionnel d'intervenir en ce domaine.

1^o *Le contrôle des inéligibilités.* — Ce contrôle intervient soit immédiatement après l'élection, soit en cours de mandat.

(15) Cf. *Le Monde*, 25-26 juin, 15 août, 20-21 août et 31 août 1978.

(16) 5 en 1958, 7 en 1962, 5 en 1967, 1 en 1968, 2 en 1973, 5 en 1978 et 4 en 1981.

(17) Cf. tableau des invalidations.

a) *Le contrôle à la suite de l'élection* (18). — Le Conseil constitutionnel ne peut pas intervenir avant la proclamation des résultats. Le contrôle préventif de l'éligibilité est assuré, au moment du dépôt des candidatures, par le commissaire de la République. Si celui-ci estime qu'un candidat est inéligible, il sursoit à l'enregistrement de sa candidature et saisit le tribunal administratif qui doit statuer d'urgence sur la question de l'éligibilité (19). La décision rendue par le tribunal administratif ne peut être immédiatement contestée devant le Conseil constitutionnel, mais elle peut l'être après la proclamation des résultats, dans le cadre d'une requête électorale contestant les résultats de l'élection.

Le recours électoral peut, en effet, s'appuyer soit sur l'inéligibilité du candidat proclamé (ou de son remplaçant), soit sur le fait qu'un candidat n'a pas pu se présenter à la suite d'une décision du tribunal administratif l'estimant inéligible. Le Conseil constitutionnel peut ainsi être amené à annuler une décision du tribunal administratif, mais il n'annulera l'élection que si le candidat qui n'a pas pu se présenter avait une chance sérieuse d'être élu ou de modifier le résultat.

b) *Le contrôle en cours de mandat*. — Si l'inéligibilité se révèle en cours de mandat, la déchéance du parlementaire est prononcée par le Conseil constitutionnel, à la requête du bureau de l'assemblée intéressée, du garde des Sceaux ou, en cas de condamnation, du Ministère public (20).

c) *Les principes de la jurisprudence*. — Ils sont très favorables à la liberté électorale. Le Conseil constitutionnel estime qu'un candidat est toujours éligible, s'il n'y a pas un texte prévoyant expressément l'inéligibilité. Ainsi, il a estimé éligible un ingénieur des Travaux des Eaux et Forêts, alors qu'un ingénieur des Eaux et Forêts est inéligible. De même, est éligible un membre de droit du Conseil constitutionnel bien que cette fonction soit incompatible avec celle de parlementaire (décision du 7 novembre 1984).

Cependant, le Conseil constitutionnel a estimé que les militaires accomplissant leur service national étaient inéligibles (décisions du 17 mai 1978, *RDP*, 1978, 1579).

(18) Cf. décision Duroure c/ Mirtin du 5 juillet 1973, *GDCC*, 1984, p. 250.

(19) Seul le commissaire de la République peut saisir le tribunal administratif. Un autre candidat n'a pas qualité pour contester la validité de la candidature de l'un de ses adversaires (décision 983 du 7 novembre 1984).

(20) Cas de MM. Oopa (1960), Lagailarde (1961) et Lenormand (1964) qui, tous, avaient fait l'objet d'une condamnation définitive. Voir également le cas particulier de M. Lavolé (1983).

2^o *Le contrôle des incompatibilités.* — Contrairement à l'inéligibilité, l'incompatibilité n'est pas un obstacle à l'élection. Le parlementaire qui se trouve exercer une fonction incompatible avec son mandat doit simplement choisir : soit il abandonne la fonction incompatible, soit il démissionne et renonce à son mandat parlementaire. En l'absence d'option, il peut être déclaré démissionnaire d'office par le Conseil constitutionnel.

Le juge électoral applique ici les mêmes principes qu'en matière d'inéligibilité. Il faut qu'un texte prévoit expressément l'incompatibilité. Ainsi a-t-il jugé compatibles les fonctions de chef de service de maternité dans un hospice civil alors que l'exercice de fonctions publiques non électives sont incompatibles avec un mandat parlementaire. De même, il a jugé qu'un parlementaire pouvait exercer les fonctions d'administrateur délégué d'une société coopérative d'HLM, alors que les textes prévoient l'incompatibilité pour les fonctions d'administrateur délégué dans des sociétés dont l'objet est la construction d'immeubles. Enfin, il a constaté qu'il n'était pas établi que M. Marcel Dassault exerçait une direction de fait dans l'une ou plusieurs de ses sociétés (*RDP*, 1978, 1574).

Cependant, le Conseil constitutionnel a refusé de donner une interprétation souple à l'article 23 de la Constitution relatif à l'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et mandats parlementaires. Dans une décision du 5 juillet 1977, il a déclaré non conforme à la Constitution une loi organique qui aurait permis aux anciens membres du Gouvernement de retrouver leur siège de parlementaire.

Afin que les élus puissent être fixés sur leur situation en cas de doute, le Conseil constitutionnel a accepté d'être saisi par un parlementaire pour examiner s'il se trouve ou non dans un cas d'incompatibilité. Mais ceci, à condition que le bureau de l'assemblée ait préalablement examiné son cas. Malgré cet élargissement de la saisine, celle-ci reste limitée. En dehors du parlementaire, seul le bureau ou le garde des Sceaux peuvent demander au Conseil constitutionnel de prononcer la démission d'office d'un parlementaire se trouvant dans un cas d'incompatibilité. L'affaire Rives-Henrys a montré, en 1971, que ceci pouvait conduire à des situations critiquables. En effet, sous prétexte que le député faisait l'objet de poursuites pénales, le bureau de l'assemblée, comme le garde des Sceaux, ont refusé de saisir le Conseil (21). Il eût été judicieux de profiter de la réforme de 1974

(21) Cf. décision du 20 janvier 1972, *Comm. GDCC*, 1984, p. 238.

pour autoriser 60 députés ou 60 sénateurs à saisir le Conseil des cas d'incompatibilité qui se manifestent en cours de mandat.

Le Conseil constitutionnel a également eu l'occasion de souligner l'insuffisance des moyens d'investigations dont il dispose, notamment pour examiner si un parlementaire exerce, en fait, une fonction de direction dans une entreprise bénéficiant d'une aide ou d'une subvention de l'Etat (décision Marcel Dassault, du 18 octobre 1977).

II. — LE CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE ET DES OPÉRATIONS DE RÉFÉRENDUM

Les attributions du Conseil constitutionnel sont ici plus étendues car il intervient dans la préparation des consultations et c'est lui qui proclame les résultats. Mais ses pouvoirs de juge sont aussi plus limités car il est plus difficile de le saisir de certaines réclamations.

A) *La préparation de la consultation :*

Le Conseil constitutionnel joue un rôle particulièrement important en ce qui concerne la préparation de l'élection présidentielle. Son rôle est plus limité s'agissant de la préparation d'un référendum.

1^o *L'élection du Président de la République.* — Ses pouvoirs ont été élargis grâce à sa propre initiative. En effet, lors de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 24 mai 1974, le Conseil a souligné, dans une déclaration publique, les lacunes et les imperfections de la réglementation de l'élection du Président de la République : il estimait nécessaire de réglementer les sondages pendant la période électorale ; il notait que le législateur n'avait pas prévu le cas du décès de l'un des candidats et il insistait sur la nécessité de revoir les conditions de présentation des candidatures. Sur tous ces points, le législateur devait intervenir et on procéda même à la révision de l'article 7 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 18 juin 1976. Ces différentes modifications ont accru le rôle du Conseil constitutionnel qui était déjà important.

Après la publication du décret convoquant les électeurs, le Conseil constitutionnel reçoit les présentations de candidatures qui, désormais, sont établies sur des formulaires dont il arrête lui-même le modèle. Pour être candidat il faut avoir été présenté par 500 personnalités élues, originaires d'au moins 30 départements. Le Conseil vérifie si ces conditions sont bien remplies. C'est lui qui attribue également les signes distinctifs à chaque candidat. Il statue sur toutes les récla-

mations. Aussi bien sur le contenu de la liste des candidats (22) que sur l'attribution des signes distinctifs aux candidats (23).

2^o *L'organisation du référendum.* — Aux termes de la loi organique, le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum et il peut présenter des observations concernant la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande. Ces textes, qui ne sont pas scrupuleusement respectés, conduisent à réduire assez sensiblement son rôle par rapport à l'élection présidentielle.

— La pratique montre que le Conseil constitutionnel est consulté également par le Président de la République sur le décret décidant de soumettre un projet de loi au référendum. Mais son action est ici limitée. D'une part, il est consulté uniquement sur les conditions d'application de l'article 11 de la Constitution (et non sur la formulation de la question posée au peuple français) ; d'autre part, son avis n'est pas publié. Ainsi, en octobre 1962, l'opinion n'a pas su qu'il avait donné un avis défavorable à propos de l'utilisation de l'article 11 pour l'adoption du projet relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.

Sa consultation, par le Gouvernement, sur les textes concernant l'organisation des opérations, ne présente guère d'éléments remarquables. Le Conseil constitutionnel joue le rôle qui est habituellement celui du Conseil d'Etat.

— En ce qui concerne les observations qu'il peut présenter sur la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande (liste qui est arrêtée par le ministre de l'Intérieur), les observations qu'il formule ne sont pas obligatoires et elles ne sont pas connues. En 1960 (24), il a ainsi refusé d'examiner un recours de M. Jacques Soustelle protestant contre le fait que son organisation ne figurait pas sur cette liste. D'une manière générale, il refuse d'examiner les recours dirigés contre les opérations préparatoires à l'élection, en s'appuyant sur le fait que ses attributions sont simplement consultatives.

B) *Le déroulement de la campagne électorale :*

C'est une phase essentielle pour la régularité de l'élection. Pourtant, le Conseil constitutionnel n'exerce presque aucun rôle en ce domaine.

(22) Cf. décision Ducatel c/ Krivine du 17 mai 1969, *GDCC*, 1984, p. 194.

(23) Cf. décision Mitterrand c/ Chaban-Delmas du 25 avril 1974, *Rec.*, 49.

(24) Cf. décision Regroupement national du 23 décembre 1960, *GDCC*, 1984, p. 103.

1^o En ce qui concerne l'élection présidentielle, le Conseil n'a aucune compétence. C'est une commission spéciale, composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, qui est chargée de veiller au respect de la règle de l'égalité entre les candidats. Cette solution ne se justifie guère. On comprend mal pourquoi le Conseil constitutionnel n'assume pas cette attribution. Il serait même souhaitable qu'il exerce un contrôle sur les dépenses électorales des différents candidats.

2^o S'agissant du référendum, les attributions du Conseil sont très limitées : il exerce seulement un contrôle sur la répartition du temps de parole des orateurs de chaque organisation à la radio et à la télévision.

C) *La surveillance des opérations :*

En matière de référendum, comme en matière d'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel peut désigner des délégués chargés de suivre sur place le déroulement des opérations électorales. Ceci lui permet de constater directement les fraudes éventuelles. En 1974, lors de l'élection présidentielle, il avait désigné pour chacun des deux tours de scrutin, 48 délégués permanents (des membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes ou des présidents de cour d'appel), qui étaient assistés de 1 379 magistrats. Cette attribution a d'ailleurs donné lieu à certaines difficultés dans les départements et territoires d'outre-mer car la Commission nationale de contrôle, ainsi que M. Poher, Président de la République par intérim, avaient également désigné des délégués chargés de suivre les opérations des bureaux de vote dans ces départements (ce qui faisait beaucoup de contrôleurs !).

D) *L'examen des réclamations et la proclamation des résultats :*

Le droit de contestation est réglementé strictement. Les électeurs ne peuvent pas saisir directement le Conseil constitutionnel comme en matière d'élections législatives. Ils doivent faire consigner leur réclamation sur les procès-verbaux des bureaux de vote. Le Conseil constitutionnel en a conclu que les réclamations des électeurs ne pouvaient porter que sur les irrégularités relatives au déroulement du scrutin.

En revanche, les commissaires de la République ont la possibilité de saisir directement le Conseil constitutionnel au cas où les opérations d'une circonscription de vote ne se seraient pas déroulées dans les conditions et formes légales et réglementaires. De même, tout candidat à l'élection présidentielle peut, dans le délai de quarante-

huit heures, déférer directement au Conseil l'ensemble des opérations électorales (25).

Les résultats du scrutin sont recensés sous la surveillance directe du Conseil constitutionnel. Et, en cas d'irrégularités, il apprécie s'il y a lieu de maintenir les résultats ou de procéder à une annulation totale ou partielle. La proclamation définitive a lieu dans les dix jours.

Conclusion

Après cette rapide analyse des attributions et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière électorale, nous pouvons faire trois remarques :

1^o La réglementation est très imparfaite. Elle est beaucoup trop disparate.

La saisine n'est pas la même selon qu'il s'agit d'élections législatives ou d'élection présidentielle, ce qui ne simplifie pas la tâche des électeurs.

La compétence du juge constitutionnel varie selon les consultations. Elle est assez large en matière d'élections législatives, mais elle ne s'exerce, sauf cas exceptionnel, qu'*a posteriori*. Pour l'élection présidentielle et le référendum, les attributions du Conseil sont plus nombreuses, mais elles sont consultatives et elles ne permettent pas toujours au juge de statuer sur les difficultés qui surviennent avant le déroulement de l'élection ; et surtout, ses attributions juridictionnelles sont réduites aux irrégularités concernant le déroulement du scrutin.

2^o La compétence du juge électoral est trop limitée.

La limitation de la compétence du Conseil constitutionnel est de plus en plus critiquée d'une manière générale. Sa compétence consultative est sans doute plus large en matière électorale que dans les autres domaines, mais ici ce sont surtout ses attributions juridictionnelles qui sont trop limitées.

Il faudrait lui permettre de se prononcer sur toutes les réclamations concernant la préparation des consultations électorales en élargissant la jurisprudence Delmas.

Le Conseil constitutionnel devrait également être chargé directement de la surveillance des campagnes électorales du référendum et de l'élection présidentielle, ainsi que du contrôle financier de toutes les consultations nationales (26). En d'autres termes, il serait souhai-

(25) Cf. décision Mitterrand du 28 décembre 1965, *Rec.*, 48.

(26) Il devrait contrôler, non seulement le financement des campagnes électorales, mais aussi l'utilisation des fonds publics accordés aux principaux partis

table d'en faire le juge de droit commun des consultations nationales, ce qui lui permettrait de statuer sur tout les litiges électoraux. Certains ont même proposé de faire du Conseil constitutionnel le juge de droit commun de toutes les élections de caractère politique et de lui confier aussi le contentieux des élections locales (27), mais c'est peut-être aller un peu loin.

3° Les dangers d'un trop grand juridisme.

On a parfois, notamment en 1978, accusé le Conseil de prendre ses décisions en fonction de considérations politiques. Ces accusations sont à la fois injustes et noeives.

Elles sont injustes si l'on entend par là dénoncer un comportement partisan des membres de la Haute Juridiction. Il suffit de consulter le tableau relatif aux invalidations depuis 1958 pour en être convaincu.

Elles sont novices si l'on entend exiger que le Conseil fonde ses décisions exclusivement sur des considérations juridiques. Cela nous paraît très dangereux. En fait, il n'est pas possible pour une juridiction constitutionnelle de faire abstraction des données politiques. Et si l'on devait adresser un reproche au Conseil constitutionnel, ce serait plutôt celui de faire parfois preuve d'un trop grand juridisme. Ainsi, les décisions Rebeuf de 1958, Sinsout de 1959, Soustelle de 1960 ou Mirtin de 1973 sont certes fondées sur le plan juridique, mais elles ne sont pas moins injustes politiquement. Au contraire, les décisions loi référendaire de 1962 ou Krivine de 1969 sont juridiquement discutables mais politiquement justifiées.

Evitons donc de pousser le Conseil dans la voie d'un trop grand juridisme et laissons-le prendre ses décisions en fonction des textes certes, mais sans pour autant négliger les considérations fondées sur la justice et le bon sens. C'est une institution qui est désormais majeure.

Ceci, d'autant plus que le retour au scrutin proportionnel en mars 1986 pose de sérieux problèmes au juge électoral. En cas d'irrégularités graves, faut-il invalider le seul député dont l'élection est attaquée ou faut-il annuler les élections de tous les membres de la liste, voire même de tout le département, ou encore faut-il, dans certains cas, proclamer élu un autre eandidat ?

politiques et même exercer un contrôle sur l'évolution de la fortune personnelle des hommes politiques. Il pourrait bénéficier pour cela de la collaboration de membres de la Cour des comptes.

(27) Cf. R. LINDON, La déplorable organisation du contrôle de la loyauté des élections, *JCP*, 1978, 2906.

TABLEAU 1
Les invalidations des députés depuis 1958

Date des élections	Nom du député invalidé Appartenance politique Pourcentage des voix Circonscription	Nom du député élu au nouveau scrutin Pourcentage des voix
1958	H. Durand, Indép. (maj.), 35 %, Drôme, 3 ^e circ.	<i>Id.</i> , 46 %.
1958	de Lacoste Lareymondie, Indép. (maj.), 38 %, Charente-Maritime, 1 ^{re} circ.	<i>Id.</i> , 60 %.
1958	Ulrich, MRP (maj.), 42 %, Haut-Rhin, 5 ^e circ.	<i>Id.</i> , 50 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1958	Liogier, UNR (maj.), 46 %, Ardèche, 3 ^e circ.	<i>Id.</i> , 59 %.
1958	Valère Clément, UNR (maj.), 66 %, La Réunion, 2 ^e circ.	<i>Id.</i> , 86 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1962	A. Serafini, UAD (maj.), 50 %, Corse, 1 ^{re} circ.	<i>Id.</i> , 53 %.
1962	Mme Vaillant-Couturier, PC (opp.), 50 %, Seine, 2 ^e circ.	<i>Id.</i> , 57 % (réélue au 1 ^{er} tour).
1962	Mme G. Roca, PC (opp.), 41 %, Gard, 2 ^e circ.	J. Poudevigne, Indép. (maj.), 55 %.
1962	M. Macé, Indép. (maj.), 63 %, La Réunion, 1 ^{re} circ.	M. Debré (élu au 1 ^{er} tour), UNR (maj.), 80 %.
1962	Vauthier, MRP (maj.), 85 %, La Réunion, 2 ^e circ.	<i>Id.</i> , 60 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1962	Rocca-Serra, UNR (maj.), 51 %, Corse, 3 ^e circ.	<i>Id.</i> , 53 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1962	Balmigere, PC (opp.), 51 %, Hérault, 4 ^e circ.	<i>Id.</i> , 60 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1967	R. Boudet, CD (maj.), 40 %, Orne, 2 ^e circ.	<i>Id.</i> , 57 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1967	Rocca-Serra, UNR (maj.), 52 %, Corse, 3 ^e circ.	<i>Id.</i> , 54 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1967	Y. Le Foll, PSU (opp.), 50 %, Côtes-du-Nord, 1 ^{re} circ.	<i>Id.</i> , 55 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1967	P. Vignaux, Soc. (opp.)	<i>Id.</i> , 58 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1967	J. Faggianelli, UNR (maj.), 50 %, Corse, 2 ^e circ.	M. Zuccarelli, Rad. (opp.), 53 %.

Tableau 1 (suite)

Date des élections	Nom du député invalidé Appartenance politique Pourcentage des voix Circonscription	Nom du député élu au nouveau scrutin Pourcentage des voix
1968	G. Ducolone, PC (opp.), 50 %, Hauts-de-Seine, 11 ^e circ.	<i>Id.</i> , 57 %.
1973	A. Mirtin, URP (maj.), 52 %, Landes, 1 ^{re} circ.	R. Duroure, Soc. (opp.), 51 %.
1973	L. Hélène, URP (maj.), 50 %, La Guadeloupe, 1 ^{re} circ.	H. Ibène, PCG (opp.), 56 %.
1978	M. T. Goutmann, PC (opp.), 50 %, Seine-Saint-Denis, 9 ^e circ.	<i>Id.</i> , 51 % (réélue au 1 ^{er} tour).
1978	J. Cellard, Soc. (opp.), 50 %, Gers, 2 ^e circ.	<i>Id.</i> , 52 % (réélu au 1 ^{er} tour).
1978	Wilquin, Soc. (opp.), 50 %, Pas-de-Calais, 4 ^e circ.	<i>Id.</i> , 59 %.
1978	Servan-Schreiber, Rad. (maj.), 50 %, Meurthe-et-Moselle, 1 ^{re} circ.	Tondon, Soc. (opp.), 58 %.
1978	de La Malène, RPR (maj.), 50 %, Paris, 16 ^e circ.	E. Avice, Soc. (opp.), 54 %.
1981	Mme Chépy-Léger, PS (maj.), 50 %, Marne, 3 ^e circ.	B. Bourg-Broc, RPR (opp.) (élu au 1 ^{er} tour, 51 %).
1981	M. Fromion, PS (maj.), 50 %, Seine-et-Marne, 4 ^e circ.	A. Peyrefitte, RPR (opp.) (élu au 1 ^{er} tour, 54 %).
1981	M. Dabezies, app. soc. (maj.), 50 %, Paris, 2 ^e circ.	J. Dominati, UDF (opp.) (élu au 1 ^{er} tour, 55 %).
1981	M. de Bénouville, RPR (opp.), 50 %, Paris, 12 ^e circ.	de Bénouville, RPR (opp.) (réélu au 1 ^{er} tour, 57 %).

TABLEAU 2

*Statistiques des décisions
relatives aux suffrages nationaux (1)*

I. Elections présidentielles :

- des 5 et 19 décembre 1965 : 3 décisions (demandes rejetées) ;
- des 1^{er} et 15 juin 1969 : 5 décisions (3 décisions de rejet, 2 d'irrecevabilité) ;
- des 5 et 19 mai 1974 : 3 décisions (demandes rejetées) ;
- des 26 avril et 10 mai 1981 : 8 décisions (demandes rejetées).

II. Elections législatives :

- du 23 novembre 1958 : 113 décisions (5 annulations) ;
- du 18 novembre 1962 : 76 décisions (7 annulations) ;
- du 5 mars 1977 : 141 décisions (5 annulations) ;
- du 23 juin 1968 : 47 décisions (1 annulation) ;
- du 4 mars 1973 : 49 décisions (2 annulations) ;
- du 19 mars 1978 : 58 décisions (5 annulations) ;
- du 21 juin 1981 : 57 décisions (4 annulations).

III. Elections sénatoriales :

- d'avril-mai 1959 : 19 décisions (1 annulation) ;
- de septembre 1962 : 6 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1965 : 4 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1968 : 2 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1971 : 3 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1974 : 3 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1977 : 2 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1980 : 3 décisions (aucune annulation) ;
- de septembre 1983 : 7 décisions (aucune annulation).

IV. Référendums :

- du 8 janvier 1961 : 2 décisions du 23 décembre 1960 (demandes rejetées pour incompétence).
- du 8 avril 1962 : 1 décision du 3 avril 1962 (demande rejetée pour incompétence).

NOTA. — Il n'est pas tenu compte dans ce tableau :

1^o Des décisions rendues par le Conseil constitutionnel sur contestations d'élections *partielles* ;

2^o Des décisions portant désignation de délégués du Conseil constitutionnel chargés de suivre sur place les opérations ;

(1) Extrait de l'étude de M. POUILLAIN sur le Conseil constitutionnel, *Revue des PTT de France*, n^o 4, 1979.

3^o Le nombre des décisions ne correspond pas à celui des élections attaquées. Il comprend les décisions d'enquêtes et d'autre part les décisions d'irrecevabilité dues souvent au fait que la requête vise l'ensemble des élections et non une élection particulière. Ainsi, en 1978, il y a eu une décision ordonnant une enquête et 57 décisions au fond, l'élection de 53 députés seulement était contestée. En 1981, il y a eu une décision ordonnant une enquête et 56 décisions au fond, l'élection de 49 députés était contestée.

4^o Les 102 premières décisions sur les élections parlementaires ont été rendues par la Commission constitutionnelle provisoire (composée du vice-président du Conseil d'Etat, président, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes), instituée par l'article 91 de la Constitution pour exercer jusqu'à la mise en place du Conseil constitutionnel les attributions relatives au contrôle de la régularité de l'élection du Président de la République et au contentieux des élections au Parlement.

L. PHILIP. — The Constitutional Council as an election judge.

Review of the duties and the role of the Constitutional Council in elections :

As regards the control of the legality of parliamentary elections, the judge only examines as a rule claims related to the naming of the winner. Such claims concern either the conduct of the election campaign or the balloting process. Since 1958, the council has examined 983 claims and it has nullified 30 parliamentary elections.

As regard the legality of referendums and presidential elections, the judge has duties of a consulting nature in addition to his other duties. However his powers of control are more limited.

RÉSUMÉ. — *Etude des attributions et du rôle du Conseil constitutionnel en matière électorale.*

En ce qui concerne le contrôle de la régularité des élections parlementaires, le juge n'examine, en principe, que les réclamations dirigées contre la proclamation de l'élu. Celles-ci portent soit sur le déroulement de la campagne électorale, soit sur le déroulement du scrutin. Depuis 1958, le Conseil a examiné 983 réclamations et il a prononcé l'annulation de l'élection de 30 parlementaires.

En ce qui concerne le contrôle de la régularité des référendums et des élections présidentielles, le juge électoral exerce, en plus, des attributions consultatives, mais, en revanche, ses attributions juridictionnelles sont plus limitées.