La procédure devant le Conseil constitutionnel, juge électoral : sous les pavés, la plage ?

Gaëlle DUMORTIER - Maître des requêtes au Conseil d'Etat

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 41 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, JUGE ÉLECTORAL) - OCTOBRE 2013

Résumé : Lorsqu'il se voit confier par la Constitution de 1958 le contrôle de trois catégories de scrutins politiques nationaux – élection des parlementaires, élection du Président de la République et référendum –, le Conseil constitutionnel n'a guère de raisons de déployer en la matière une imagination procédurale débordante. La sécurité juridique y impose une application rigoureuse des textes, un jugement rapide et invite, au moins pour ce qui est du contrôle des élections parlementaires, à suivre les voies sûres déjà tracées par le Conseil d'État pour les élections locales. C'est pourtant dans ce contrôle des élections parlementaires que le Conseil constitutionnel a su le plus tôt déployer ses techniques de procédure les plus ouvertement juridictionnelles : élaboration d'un règlement de procédure, intervention de rapporteurs adjoints et de sections d'instruction, audition des parties··· C'est dans ces techniques qu'il a ensuite pu puiser dans ses fonctions plus visibles, soit sans texte pour le contrôle de l'élection présidentielle, soit pour l'élaboration des textes qui régissent aujourd'hui la procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité.

I – La procédure devant le juge de l'élection des députés et sénateurs est soumise à de fortes contraintes

A - La contrainte des textes... ou de l'absence de texte

1 - La procédure régissant les contestations de l'élection des députés et sénateurs résulte de deux textes des plus solennels : l'article 59 de la Constitution, selon lequel « *le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* », et le chapitre VI du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Le Conseil constitutionnel a, dès le 31 mai 1959, pris pour leur application un règlement intérieur de procédure, comme le lui permettait l'article 56 de l'ordonnance. S'y ajoute l'article L.O. 136-1 du code électoral prévoyant les cas de saisine du juge de l'élection par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, mentionné seulement pour mémoire car cette saisine n'a pas pour objet la contestation de l'élection mais l'éventuel prononcé d'une sanction d'inéligibilité, même si celle-ci emporte annulation de l'élection ou démission d'office lorsqu'elle s'applique à un candidat élu.

Ces textes sont complets et précis. Il suffit de s'y référer pour trouver les réponses aux questions de compétence ou de recevabilité, ainsi que de précieuses indications sur les modalités de l'instruction de la protestation.

Tout au plus en relèvera-t-on les plus saillantes.

Le droit de contester l'élection d'un député ou sénateur est ouvert, pendant dix jours à compter de la proclamation des résultats, aux électeurs et candidats de la circonscription. La saisine du Conseil constitutionnel, qui n'est pas suspensive, se fait par requête écrite, déposée auprès du secrétariat général du Conseil constitutionnel ou du représentant de l'État dans le département ou à l'étranger, comportant l'identité du requérant, le nom des élus dont l'élection est contestée, ainsi que les moyens d'annulation invoqués.

Les requêtes peuvent être rejetées sans instruction lorsqu'elles sont irrecevables ou manifestement infondées. Dans le cas contraire elles sont confiées à un rapporteur adjoint, non membre du Conseil constitutionnel, et instruites et examinées par une section de trois membres du Conseil constitutionnel avant d'être jugées par le Conseil dans son ensemble.

Les séances ne sont pas publiques mais le Conseil peut entendre le demandeur et le défendeur.

2 - Cette base solide et claire invitait d'autant moins le Conseil constitutionnel à la créativité qu'il s'en tient habituellement à une lecture stricte des textes.

© Source : Conseil constitutionnel

Celle-ci trouve d'ailleurs de robustes justifications. À la solennité des textes qu'il applique s'ajoute la sensibilité de la matière dont le Conseil constitutionnel est saisi. C'est rien moins que l'expression du suffrage universel qu'il est en situation d'invalider ou, lorsqu'il est saisi de griefs financiers, de son éligibilité dont il est susceptible de priver un candidat. Cela explique les particularités de l'office du juge de l'élection, moins préoccupé de la gravité des irrégularités invoquées que des effets qu'elles ont pu avoir sur l'issue du scrutin. Cela implique aussi que la saisine du juge de l'élection et la procédure devant lui soient encadrées de façon rigoureuse.

Le Conseil constitutionnel applique les textes avec fermeté. L'élection peut être contestée « *durant les dix jours qui suivent la proclamation des résultats du scrutin* », dispose l'article 33 de l'ordonnance (1) ? Une requête prématurée, déposée avant cette proclamation, ne saurait donc être recevable(2). La requête doit être signée de son auteur, selon l'article 3 du règlement de procédure ? La représentation par une tierce personne n'est donc admise que pour les autres actes de procédures et une requête signée par un mandataire est irrecevable, de même qu'une requête collective en tant qu'elle émane de ceux des requérants qui ne l'ont pas signée(3). L'article 34 de l'ordonnance prévoit que la requête doit être « *adressée au secrétariat général du Conseil ou au représentant de l'État* » ? Est dès lors irrecevable la requête adressée à un tribunal administratif, quand bien même celui-ci l'aurait-il transmise à temps pour qu'elle soit reçue dans les délais par le Conseil constitutionnel(4).

Cette lecture stricte vaut tout autant pour les silences. Ainsi en va-t-il par exemple des interventions. Alors que le Conseil d'État a toujours jugé que les interventions pouvaient être recevables en matière électorale(5), le Conseil constitutionnel ne les admet pas car « *la procédure d'intervention n'est pas prévue par les textes régissant le contentieux des élections législatives* »(6). Ou encore de l'amende pour recours abusif : « *en l'absence de disposition prévoyant une telle amende* », des conclusions tendant à ce que le requérant soit condamné à verser une amende pour recours abusif sont irrecevables(7), le Conseil constitutionnel se contentant le cas échéant, là aussi à l'inverse du Conseil d'État (8), de relever le caractère abusif du recours sans en tirer d'autre conséquence(9).

B - La contrainte du temps

À la contrainte des textes s'entremêle la contrainte du temps, caractéristique du jugement de toute contestation électorale, mais paradoxalement presque confortable pour le Conseil constitutionnel, coutumier du délai d'un mois quand il s'agit de se prononcer sur une loi avant sa promulgation ou de trois mois sur une question prioritaire de constitutionnalité.

1 - Aucun délai n'est imposé au Conseil constitutionnel pour statuer sur des élections parlementaires, mais l'urgence à juger n'en « *transpire* » pas moins des textes.

Elle est allée pendant un temps jusqu'à résulter des textes lorsque l'article L.O. 128 du code électoral prévoyait (10), en cas de non-respect de la législation sur le financement, une inéligibilité 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, il fallait au Conseil constitutionnel, pour ne pas priver l'éventuelle sanction de toute portée, trancher l'ensemble des contestations dans un délai de neuf mois. Il s'est fait un devoir d'y parvenir et, selon les termes du président Genevois(11), « *le résultat force l'admiration* ». La malfaçon ayant été redressée(12), l'inéligibilité ne court désormais qu'à compter de la date de la décision du Conseil constitutionnel(13).

Il n'en demeure pas moins que tout, dans les textes, rappelle que le temps est compté. Le requérant ne dispose que de dix jours pour déposer sa protestation. De son côté le Conseil constitutionnel doit vite la juger, même si, ou d'autant plus, qu'elle n'a pas d'effet suspensif (article 35 de l'ordonnance). Son secrétaire général doit en donner « *sans délai* » avis à l'assemblée intéressée (article 34). « *Dès réception* » le président doit en confier l'examen à une section et désigner un rapporteur (article 37). La section « *impartit un délai* » à l'élu pour prendre connaissance de la requête et produire (article 40). « *Dès réception* » des observations ou expiration du délai, l'affaire est rapportée devant le Conseil, qui statue et dont la décision est « *aussitôt notifiée à l'assemblée intéressée* » (article 41). L'affaire est encore plus rapidement jugée lorsque, étant irrecevable ou manifestement infondée, elle est rejetée sans instruction préalable (article 38).

Sans doute le juge de l'élection sursoit-il à statuer sur les contestations dont il est saisi jusqu'à réception des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques – ce que la bonne administration de la justice commande pour l'examen des griefs financiers et pour que les sanctions d'inéligibilité soient le cas échéant prononcées avant l'élection partielle consécutive à une annulation –. Mais l'article L. 52-15 du code électoral impose aussi à la Commission nationale de prendre sa décision dans les six mois du dépôt du compte.

2 - Contrainte des délais et contrainte des textes se rejoignent en réalité dans la même préoccupation de sécurité juridique.

Les prodiges de 1993 n'ont fait que donner une visibilité à la course qui se joue à chaque élection nationale. Marc Guillaume, actuel secrétaire général du Conseil constitutionnel, souligne que lors des élections législatives des 10 et 17 juin 2007, le Conseil constitutionnel, qui était saisi de

© Source : Conseil constitutionnel

592 requêtes mettant en cause quatre circonscriptions sur cinq, est parvenu à juger la dernière affaire le 17 janvier 2008, soit exactement sept mois après l'élection(14). Ce délai était conforme à ses habitudes et c'est à nouveau en moins de huit mois que le Conseil constitutionnel a jugé l'ensemble des protestations dirigées contre les opérations électorales des 10 et 17 juin 2012, hors saisines « pures » de la Commission nationale des comptes de campagne(15). Encore celles jugées en janvier et février 2013 ne concernaient-elles que des circonscriptions d'outre-mer et des Français établis hors de France, dont les particularités et la distance alourdissent l'instruction(16).

C - La contrainte du « dialogue des juges »

1 - Que la Constitution du 4 octobre 1958 confiât au Conseil constitutionnel le contentieux des élections parlementaires rompait, sans doute, « *avec une tradition ancienne et fermement établie* », selon laquelle il appartenait à chaque assemblée de « *vérifier les pouvoirs* » de ses membres et donc la validité de leur élection(17). Mais c'était également rejoindre le droit commun des élections politiques qui depuis 1875 étaient soumises au contrôle juridictionnel extérieur du Conseil d'État. Or, ce juge électoral n'était pas seulement expérimenté, il était de surcroît respecté, sa jurisprudence en la matière étant qualifiée par Marcel Waline d' « *expression de la sagesse* »(18).

Le Conseil constitutionnel ne pouvait, dès lors, mieux faire que de se couler dans ce moule déjà éprouvé. C'est du reste ce qu'on attendait de lui. Selon les propos tenus par le président Latournerie lors de l'élaboration de la Constitution, « *il y a tout lieu d'espérer qu'on transposera, si les choses fonctionnent normalement, les méthodes juridictionnelles en vigueur devant le juge électoral* ».(19)

Les choses ayant normalement fonctionné, il se comprend fort bien qu'en matière de procédure comme au fond, le Conseil constitutionnel ait rarement jugé utile de réinventer, lorsqu'aucun texte ou caractère propre aux élections parlementaires ne l'imposait, ce qui avait été tranché ou se pratiquait déjà dans l'autre aile du Palais-Royal, et que le dialogue vaille depuis dans les deux sens.

S'agissant ainsi des questions de recevabilité, le Conseil constitutionnel considère comme le Conseil d'État que l'action en matière électorale revêt un caractère personnel, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas d'être inscrit sur la liste électorale d'une circonscription ou d'y être candidat pour être recevable à contester l'élection qui s'y est déroulée : il faut encore agir en cette qualité d'électeur ou de candidat et non en une autre qualité telle que celle de représentant d'un parti politique(20) ou d'un syndicat(21). La même unanimité s'observe sur la recevabilité des conclusions : seule peut être demandée au juge de l'élection l'annulation des opérations électorales dans la circonscription du protestataire. Sont irrecevables les conclusions d'annulation partielle lorsque le résultat du scrutin est indivisible(22) ou de rectifications sans incidence sur le sens de l'élection (23) ou au contraire excédant le champ de cette circonscription(24) ou encore ne relevant pas de l'office du juge de l'élection, telles que des conclusions indemnitaires. L'exigence est identique sur la nécessité que les conclusions soient, pour être recevables, assorties dans le délai de recours de griefs suffisamment précis(25) – aucun nouveau grief n'étant recevable au-delà (26) –.

S'agissant de l'instruction des affaires, le Conseil constitutionnel a l'habitude, comme le Conseil d'État, de mettre en cause le ministre de l'Intérieur en qualité d'observateur. Comme lui encore, il juge sans mécanisme de clôture d'instruction.

2 - Le dialogue entre les deux juges électoraux nationaux s'est élargi à la Cour européenne des droits de l'homme quand il s'est agi de déterminer si la procédure devait en cette matière respecter les prescriptions de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La question n'était pas anodine pour le Conseil constitutionnel car l'article 17 du règlement intérieur de procédure prévoit que ses séances ne sont pas publiques, ce qui le met en délicatesse avec la Convention(27), et néanmoins avec elle seule car aucun principe général du droit ne l'impose au juge électoral. Le Conseil constitutionnel a dès 1988 jugé que les protestations électorales n'entraient pas dans le champ de l'article 6 § 1 de la convention, n'étant ni du contentieux pénal ni des contestations sur des droits et obligations en matière civile(28). Le Conseil d'État a fait sienne cette jurisprudence en 1993, dans un cas où le juge de l'élection prononçait l'inéligibilité d'un candidat pour irrégularité de son compte de campagne(29). La Commission européenne des droits de l'homme avait déjà fait valoir la même position, que la Cour européenne des droits de l'homme a confirmée en 1997 y compris à propos des sanctions prononcées par application des règles de financement de la vie politique.

Le dialogue avec la Cour européenne des droits de l'homme aurait pu dès lors s'arrêter là. Cela n'a pourtant pas été le cas. Car le Conseil constitutionnel, loin d'avoir été bridé par les contraintes multiples dans lesquelles se trouve enserré son office de juge électoral, semble au contraire en avoir tiré en matière de procédure une créativité longtemps propre à cette matière.

II – Le Conseil constitutionnel a su dans cet espace étroit affermir ses méthodes juridictionnelles

© Source : Conseil constitutionnel

A - C'est en matière de procédure de contestation des élections qu'il s'est affirmé juge

Autant la qualité de juridiction du Conseil constitutionnel a fait débat dans son office de contrôle de constitutionnalité, autant le doute n'a pas existé sur les contestations électorales, au moins parlementaires. La référence au Conseil d'État juge des élections locales n'y était sans doute pas étrangère. Le Conseil constitutionnel s'est dès son installation en 1959 comporté en juge dans le contentieux électoral, donnant acte d'éventuels désistements(30) et indiquant en fin de décision le nom des membres ayant siégé lors du délibéré, ce que le règlement intérieur de procédure, dont le champ est limité à cette matière, prévoit en son article 18 et que le Conseil constitutionnel n'a pratiqué dans les autres de ses compétences qu'à compter de 1995(31).

B - C'est en la même matière qu'il a déployé le plus d'outils spécifiques, notamment pour l'instruction des affaires

1 - Ce fut, longtemps, la seule pour laquelle le Conseil constitutionnel ait jugé utile d'élaborer un règlement de procédure. Hormis celui relatif au contentieux des élections parlementaires, le seul autre qu'il ait fixé était relatif aux réclamations relatives aux référendums, dans un domaine parent donc. En matière de contrôle des normes, jusqu'à l'apparition de la question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a en revanche toujours préféré la souplesse des règles non écrites(32).

Ce règlement pouvait risquer de figer davantage encore les marges de manœuvre du juge électoral. Il n'en a rien été puisqu'il a été modifié cinq fois, en dernier lieu le 22 février 2013, pour l'améliorer ou l'ajuster aux besoins nouveaux.

C'est ainsi que la dernière modification, outre qu'elle procède à quelques toilettages et adaptations pour tenir compte d'innovations législatives telles que l'institution de députés représentant les Français établis hors de France ou l'application à l'élection des sénateurs des dispositions relatives aux comptes de campagne, introduit le principe de la dématérialisation de la procédure d'instruction telle qu'elle s'appliquait déjà dans le cadre de la procédure de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Elle tire également les conséquences de la propre jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle il peut être saisi d'une QPC à l'occasion d'une contestation d'élection devant lui(33), en fixant les règles de procédure applicables à une QPC soulevée devant le Conseil constitutionnel juge électoral.

2 - C'est ensuite pour ce seul contentieux que l'article 36 de l'ordonnance a dès l'origine prévu l'intervention de rapporteurs adjoints et de sections d'instruction. La rédaction de cet article est d'ailleurs pour sa part demeurée inchangée.

Le Conseil constitutionnel forme, en son sein, trois sections, composée chacune de trois membres tirés au sort, de telle sorte qu'elle comprenne un membre nommé par le Président de la République, un membre nommé par le président du Sénat et un membre nommé par le président de l'Assemblée nationale. Les membres de droit n'y siègent pas. Les sections sont chargées d'instruire les affaires qui leur sont attribuées en vue de les porter devant le Conseil pour qu'elles soient jugées au fond. Elles sont aptes à ce titre à ordonner elles-mêmes toute enquête ou mesure d'instruction ou, si elles le jugent nécessaire, à porter à cette fin l'affaire devant le Conseil pour qu'il apprécie l'opportunité de la mesure (article 14 du règlement de procédure).

Par ailleurs, chaque année, le Conseil constitutionnel arrête une liste de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'État et les conseillers référendaires à la Cour des comptes. L'article 37 de l'ordonnance prévoit que le président du Conseil constitutionnel peut désigner parmi eux le rapporteur de l'affaire – et en pratique c'est toujours le cas –. Étant rapporteur de l'affaire, quoique sans voix délibérative, le rapporteur adjoint est entendu par la section, à laquelle il expose les éléments de fait et de droit du dossier, peut proposer une enquête ou d'autres mesures d'instruction et présente un projet de décision. Il peut être commis pour recevoir des dépositions de témoins (article 15 du règlement) ou procéder aux mesures d'instruction (article 16 du règlement). Après que la section a délibéré sur ses propositions, l'affaire est inscrite à l'ordre du jour du Conseil. Il assiste à la séance et met en forme la décision résultant de ces délibérations.

Cette organisation spécifique, qui présente une parenté avec celle du Conseil d'État au contentieux, offre l'avantage de démultiplier la « force de frappe » du Conseil constitutionnel et de limiter la mobilisation de ses membres aux questions qui le justifient. L'origine des rapporteurs adjoints leur assure par ailleurs une certaine familiarité avec la matière et favorise un examen rapide des affaires.

3 - Enfin, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à faire preuve d'initiative dans ses choix procéduraux.

3.1 - Sans aller jusqu'à s'engager vers la publicité des audiences, puisque rien ne la lui imposait, le Conseil constitutionnel a ainsi jugé utile en 1995 de compléter l'article 17 de son règlement de procédure pour prévoir que le requérant et le défendeur puissent, le cas échéant avec leur conseil, demander à être entendus à l'audience. Lors de la dernière modification, cette rédaction a été amendée pour confier au Conseil constitutionnel le soin de décider de les entendre.

© Source : Conseil constitutionnel

Le changement est plus cosmétique que réel car le Conseil constitutionnel n'a jamais considéré qu'il serait tenu d'entendre une partie qui en ferait la demande, un juge étant toujours maître de ses mesures d'instruction(34). Il n'a même fait droit à aucune demande d'audition entre 1996 et 2007. Mais la rédaction nouvelle offre le mérite de renforcer l'exactitude du texte.

Paradoxalement, ou pas, cette rédaction apparaît maintenant que le Conseil constitutionnel a pris l'habitude de davantage faire droit à des demandes d'audition, ou plutôt de procéder avec ou sans demande à des auditions plus fréquentes. Depuis 2007, le Conseil constitutionnel estime en particulier toujours utile une audition lorsque le risque d'annulation de l'élection est élevé(35).

C'est ainsi qu'à l'occasion du contentieux des élections législatives de 2012, le Conseil constitutionnel a procédé, hors saisines simples de la Commission nationale des comptes de campagnes, à sept auditions(36), certaines tant sur les opérations électorales elles-mêmes que sur le rejet du compte par la Commission nationale, dont la saisine fait alors l'objet d'une jonction avec les contestations, pour les raisons de bonne administration de la justice qui ont été exposées. Ce chiffre est en légère hausse par rapport à 2007, où les auditions dans le cadre de contestations avaient été de cinq.

On a souligné ce que l'office du juge de l'élection inclut de nécessaire mesure dans l'utilisation de l'arme de destruction massive du suffrage universel direct que constitue l'annulation d'opérations électorales. La perspective sérieuse d'une annulation, que le juge de l'élection ne saurait envisager à la légère, constitue donc un critère convaincant de justification d'une audition des parties.

Ce critère entretient pour autant l'ambiguïté de la mesure : née en forme de consolation d'un refus d'accorder aux parties la publicité de l'audience, appliquée comme ménageant le sentiment subjectif du parlementaire dont l'élection va être annulée d'avoir été mis à même de faire valoir utilement sa défense sous toutes ses formes, l'audition finit par emprunter davantage aux exigences ostensibles du procès équitable auxquelles le juge se serait convaincu de satisfaire qu'à la mesure d'instruction destinée à l'éclairer parce qu'il le jugerait utile.

L'organisation de ces auditions, telle que décrite par le secrétaire général du Conseil constitutionnel, traduit du reste surtout le souci d'assurer une rigoureuse égalité des armes : la parole est donnée successivement à chaque partie et à son conseil, pour une durée préalablement fixée. Les membres du Conseil constitutionnel ne les interrogent que le cas échéant, s'ils s'estiment insuffisamment éclairés. Pourtant, l'instruction étant essentiellement écrite et ayant déjà donné lieu à ce stade à contradictoire, le besoin du juge d'être encore éclairé pourrait justifier qu'il ne commence pas par redonner aux parties une parole qu'ils ont déjà eu à l'écrit autant qu'il leur paraissait nécessaire, mais qu'il les interroge au contraire sur les points qui lui paraissent receler encore quelque obscurité.

3.2 - D'autres innovations procédurales ont permis au Conseil constitutionnel d'adopter sans état d'âme les pratiques quotidiennes d'un juge.

Ainsi de l'information des parties sur la date de la séance lors de laquelle l'affaire sera jugée. Cette information n'est prévue par aucun texte et son absence ne priverait pas les parties de la possibilité d'assister à une séance puisqu'elle n'est pas publique. Mais son caractère systématique depuis 2007, par le procédé simple d'une mention sur le site Internet du Conseil constitutionnel, généralement l'avant-veille, permet aux parties, en l'absence de clôture de l'instruction, d'être informées de la clôture imminente de l'instruction avec la séance. Rien n'interdit d'ailleurs au Conseil constitutionnel de rayer l'affaire de son rôle si les parties produisaient dans ce délai de nouvelles écritures nécessitant une communication.

Ainsi encore du sort réservé aux avocats. Si la contestation de l'élection ne peut être recevable sans la signature du protestataire lui-même, les avocats ont pour le reste acquis toute leur place devant le Conseil constitutionnel. En application de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, ils sont habilités à assister ou représenter les parties dans tous les actes de la procédure, y compris lors d'une éventuelle audition, à laquelle ils sont fréquemment présents. Depuis 2007, lorsqu'une partie est représentée par un avocat les décisions du Conseil constitutionnel le spécifient.

Ainsi enfin de la notification des décisions rendues. Là aussi, la récente modification du règlement intérieur met en accord le droit avec le fait en mentionnant à l'article 18 que les décisions sont non seulement notifiées, selon le cas, à l'Assemblée nationale ou au Sénat, mais également au requérant ainsi qu'au député ou au sénateur intéressé. Telle était la pratique depuis 2007 mais elle n'était de façon étonnante pas imposée par le texte, qui ne prévoyait de notification à l'élu que si son élection était annulée ou s'il était déclaré démissionnaire d'office, et aucune notification au requérant.

• • •

Deux comparaisons permettront, en guise de conclusion, de mesurer l'intérêt de la créativité procédurale du Conseil constitutionnel en sa qualité de juge de l'élection.

© Source : Conseil constitutionnel

Une comparaison mérite d'abord d'être faite avec le contentieux de l'élection présidentielle.

L'article 58 de la Constitution, certes, y confie au Conseil constitutionnel le soin d'examiner les « *réclamations* ». Son rôle ne se limite toutefois pas là puisqu'il doit aussi, en amont, « *veiller à la régularité de l'élection du Président de la République* » et, en aval, « *proclamer les résultats du scrutin* ».

Il n'est donc pas uniquement juge des opérations électorales, dont il organise par ailleurs le contrôle par le biais de ses délégués. De surcroît, la nécessité pour lui de proclamer les résultats du scrutin impose des conditions particulièrement rigoureuses de recevabilité et d'examen des réclamations. Ces réclamations ne sont ouvertes aux électeurs qu'en étant portées au procès-verbal des opérations de vote. Elles sont permises devant le Conseil constitutionnel aux seuls candidats et au représentant de l'État dans le département ou à l'étranger, mais dans un délai de quarante-huit heures (article 30 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001).

Point ici, de prescriptions organiques de procédure et moins encore de règlement intérieur. L'éminence et le caractère exceptionnel de la tâche du Conseil constitutionnel inclut en quelque sorte celle de juge des opérations électorales et rendrait illusoire voire dangereux de figer la procédure. Tout laisse à penser, néanmoins, que les dispositions qui régissent les contestations relatives aux élections des députés et sénateurs constituent une référence pour le Conseil constitutionnel habitué à les pratiquer. C'est ainsi, par exemple, qu'il lui est naturel en cette matière de faire appel aux rapporteurs adjoints(37). Le juge de l'élection présidentielle s'inspire en tant que de besoin du juge de l'élection parlementaire.

Une deuxième comparaison avec le traitement des questions prioritaires de constitutionnalité met en évidence une sorte d'aboutissement dans le contrôle de légalité des innovations procédurales imaginées par le juge de l'élection.

Ainsi, la question prioritaire de constitutionnalité a été l'occasion pour le Conseil constitutionnel d'adopter le 4 février 2010 un nouveau règlement intérieur de procédure pour ces questions, inspiré de celui applicable à l'élection des députés et sénateurs(38). L'article 1er de ce règlement de procédure met en place une clôture de l'instruction dont la date ne peut être reportée, compte tenu du délai de trois mois imparti par l'article 23-10 de l'ordonnance au Conseil constitutionnel pour statuer. Son article 3 instaure l'instruction dématérialisée désormais étendue au contentieux électoral parlementaire. Son article 5 prévoit que les parties et autorités mises en cause sont informées de la date de l'audience. Son article 6 admet le principe des interventions.

Surtout, la procédure de jugement des QPC intègre les exigences résultant des stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui lui est cette fois-ci applicable : audience publique, contradictoire, règles d'impartialité et d'indépendance de la juridiction.

En somme, la mise au jour des trésors celés sous les modestes pavés a commencé.

(1) Rédaction alors en vigueur ; depuis la loi organique du 14 octobre 2011, elle mentionne « *jusqu'au dixième jour qui suit la proclamation des résultats de l'élection, au plus tard à dix-huit heures* ». Auparavant, le Conseil constitutionnel jugeait que le délai expirait à minuit (Cons. const., déc. n° 58-88 AN du 23 décembre 1958, *A.N., Eure (3e circ.)*, cons. 1 à 3, *Rec.*, p. 100).

(2) Cons. const., déc. n° 62-249 AN du 8 janvier 1963, *A.N., Gironde (1re circ.)*, cons. 1 et 2, *Rec.*, p. 51.

(3) Cons. const., déc. n° 78-839 AN du 5 juillet 1978, *A.N., Martinique (1re circ.)*, cons. 7, *Rec.*, p. 188.

(4) Cons. const., déc. n° 2012-4582 AN du 13 juillet 2012, *A.N., Nord (9e circ.)*, cons. 1, *Rec.*, p. 370.

(5) CE, section, 7 janvier 1972, *Élections de l'UER lettres de l'université de Limoges*, n° 82373, Lebon, p. 25 avec les conclusions du Pt Théry, Lebon, p. 37 sur ce point ; CE, 21 novembre 1973, *Élections du maire de Zonza*, n° 84413, aux Tables du Lebon, p. 986 ; section, 17 octobre 1986, *Élections cantonales de Sevran*, n° 70266, Lebon, p. 233.

(6) Cons. const., déc. n° 81-902/918/933 AN du 12 novembre 1981, *A.N., Tarn-et-Garonne (2e circ.)*, cons. 4, *Rec.*, p. 190.

(7) Cons. const., déc. n° 97-2135 AN du 9 janvier 1998, *A.N., Réunion (4e circ.)*, cons. 7, *Rec.*, p. 34.

(8) Mais il est vrai que celui-ci s'est appuyé alors sur l'article 698 *quinquies* du code général des impôts : CE, 29 avril 1970, *Élections municipales de Corte*, n° 80044, Lebon, p. 289.

(9) Cons. const., déc. n° 2003-3371/3376 AN du 27 février 2003, *A.N., Paris (17e circ.) et Val-d'Oise (5e circ.)*, *Rec.*, p. 209.

© Source : Conseil constitutionnel

(10) Sous l'empire de la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990.

(11) B. Genevois, « Le nouveau rôle du juge de l'élection », *Pouvoirs*, n° 70, 1994, p. 75.

(12) Dès la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995.

(13) Cons. const., décisions AN du 3 mai 1996 : n° 96-2083 AN, *A.N., Corrèze (3e circ.), Rec.,* p. 13, etc.

(14) M. Guillaume, « La procédure au Conseil constitutionnel : permanence et innovations », in *Mélanges Genevois*, p. 520.

(15) Sur les 108 recours déposés, mettant en cause l'élection dans 84 circonscriptions, 53 ont été rejetés sans instruction dès les 13 et 20 juillet 2012.

(16) Cons. const., décisions du 25 janvier 2013 sur Wallis-et-Futuna et du 15 février 2013 sur les circonscriptions des Français établis hors de France.

(17) J.-P. Camby, *Rép. ctx adm., Dalloz*, rubrique *Élections parlementaires (I-Procédure et déroulement des élections)*, n° 1.

(18) *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, préf. Favoreu et Philip, 16e éd., 2011, Dalloz.

(19) *Travaux préparatoires des institutions de la Ve République*, Doc. fr., t. III, p. 374.

(20) Cons. const., déc. n° 88-1040/1054 AN du 13 juillet 1988, *A.N., Charente-Maritime (1re circ.)*, cons. 2, *Rec.,* p. 97.

(21) CE, 12 mai 1978, *Élections municipales de Notre-Dame de Gravenchon*, n° 08601, aux Tables du Lebon, p. 825.

(22) Cons. const, déc. n° 2002-2613/2616/2763 AN du 19 décembre 2002, *A.N., Réunion (3e circ.), Rec.,* p. 96.

(23) Cons. const., déc. n° 62-333 AN du 15 janvier 1963, *A.N., Seine-et-Marne (3e circ.)*, cons. 2, *Rec.,* p. 65 pour une demande de rectification de résultats sur une commune.

(24) Cons. const., déc. n° 81-906 AN du 10 juillet 1981, *A.N., Charente-Maritime (1re circ.),* cons. 2, *Rec.,* p. 110 ; CE, 11 juin 2004, *Ottay*, n° 266193, aux Tables du Lebon, p. 708.

(25) CE, 9 mars 1984, *Élections municipales du Gros-Morne*, n° 52743, aux Tables du Lebon, p. 638 ; Cons. const., déc. n° 97-2180 AN du 28 octobre 1997, *A.N., Isère (6e circ.)*, cons. 1, *Rec.,* p. 217.

(26) Cons. const., déc. n° 88-1040 AN du 13 juillet 1988, *A.N., Charente-Maritime (1re circ.), Rec.,* p. 97.

(27) La Cour européenne des droits de l'homme admet que les impératifs d'efficacité dispensent le juge d'une procédure orale : CEDH, 24 juin 1993, *Schuler-Zgraggen c/ Suisse*, n° 14/518/89. Il n'est pas certain toutefois que le juge électoral pourrait dans tous les cas s'en prévaloir.

(28) Cons. const., déc. n° 88-1113 AN du 8 novembre 1988, *A.N., Seine-Saint-Denis (6e circ.)*, cons. 1, *Rec.,* p. 197.

(29) CE, 7 juillet 1993, *Mme Roustan*, n° 142798, aux Tables du Lebon, p. 571.

(30) Cons. const., déc. n° 58-54 AN du 5 mai 1959, *A.N., Seine (53e circ.), Rec.,* p. 218.

(31) Cons. const., déc. n° 95-177 L du 8 juin 1995, *Rec.,* p. 211.

(32) Marc Guillaume expose les vertus de ce choix dans son article déjà mentionné.

(33) Cons. const., déc. n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, *Sénat, Loiret, Rec.,* p. 67.

(34) Cons. const., déc. n° 2002-2687/2741 AN du 19 décembre 2002, *A.N., Allier (1re circ.)*, cons. 15, *Rec.,* p. 558.

(35) On renverra, là aussi, aux indications de Marc Guillaume dans son article déjà mentionné.

© Source : Conseil constitutionnel

(36) Hérault (1re et 6e circ.) ; Eure (2e circ.) ; Oise (2e circ.) ; Wallis-et-Futuna ; Français de l'étranger (1re et 8e circ.). Pour Wallis-et-Futuna, l'audition a été menée par visioconférence.

(37) Voir, sur ce point, B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », *RDP*, 1989, p. 24.

(38) M. Guillaume, « Le règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité », *Les Petites affiches*, nº 38 et *La Gazette du Palais*, nº 54 du 23 février 2010.

© Source : Conseil constitutionnel