

# Synthèse

L'élection présidentielle de 2007, dont le Conseil constitutionnel a proclamé le résultat le 10 mai, s'est déroulée dans de bonnes conditions, avec un taux de participation élevé au premier comme au second tour.

Pour autant, cette élection appelle, comme les précédentes, un certain nombre d'observations, en ce qui concerne les règles de présentation, la campagne, la diffusion d'indications sur les résultats, le vote par procuration, le vote des Français de l'étranger, le déroulement des opérations électorales et le recensement des suffrages.

Les principaux enseignements à tirer des deux tours de l'élection des 22 avril et 6 mai 2007 peuvent être regroupés en sept têtes de chapitre.

Plusieurs d'entre eux ont fait l'objet d'observations du Conseil constitutionnel délibérées les 31 mai et 7 juin 2007 et publiées au Journal officiel du 12 juin 2007. Chargé, en application de l'article 58 de la Constitution, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, le Conseil constitutionnel a toujours en effet considéré qu'il entrerait dans sa mission de suggérer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à concourir à un meilleur déroulement de cette consultation. Dans le passé, ces suggestions ont pour la plupart été suivies d'effet.

## I - En ce qui concerne les règles de présentation des candidats

Les règles de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République sont fixées par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Le Conseil constitutionnel a veillé à ce que soient respectés tant la lettre que l'esprit de ces dispositions. Il a ainsi rappelé que la présentation d'un candidat à l'élection présidentielle est un acte personnel et volontaire, qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération. Il a notamment jugé que le fait de tirer au sort le nom du candidat présenté, en rendant ce geste public, était incompatible avec la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection.

En 2007, le nombre de candidats - douze - est resté élevé. Cette situation comporte des inconvénients plusieurs fois soulignés par le Conseil constitutionnel, s'agissant en particulier de la clarté du débat politique. Elle invite au renforcement des règles de présentation des candidats.

Un tel résultat pourrait être atteint de diverses façons, notamment :

- Par un relèvement du nombre de signatures requises
- Ou encore par l'exigence d'un nombre minimum d'élus dont l'assise est plus large que la commune ou le regroupement de communes.

On relèvera, à cet égard :

- Que seuls cinq candidats dépassaient le seuil de 600 signatures en 2007 (sept en 2002) ;
- Que six candidats seulement ont été présentés par plus de cent élus ayant un mandat autre que communal ou intercommunal en 2007 (dix en 2002).

D'autres facteurs, tels que la réglementation applicable en matière de remboursement par l'Etat des dépenses de campagne, contribuent à une augmentation des candidatures : en subordonnant le remboursement forfaitaire à l'obtention d'une proportion minimale de voix, on ôterait au dispositif actuel son caractère exagérément incitatif.

Enfin, la question de la publication pour chaque candidat de la liste intégrale de ses présentateurs est toujours posée. Elle relève également de la loi organique.

## II - En ce qui concerne la campagne la veille et le jour du scrutin

Pour l'élection présidentielle, l'article 10 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 impose la cessation de toute action de propagande la veille du scrutin à zéro heure.

Cette règle doit être interprétée comme excluant tant la veille que le jour du scrutin :

- Toute diffusion d'émissions de la campagne officielle ;
- Toute réunion électorale ;
- Toute distribution de tracts ;
- Tout envoi au public, par voie électronique, d'un message ayant le caractère de propagande électorale ;
- Toute publication par un quotidien d'une entrevue de candidat ;
- Toute modification des sites Internet des candidats (même s'ils peuvent rester en ligne).

Ces règles de « sanctuarisation » de la veille et du jour du scrutin, qui doivent offrir au corps électoral le temps d'un « recueillement » avant le choix décisif, n'ont pas toujours été respectées lors du dernier scrutin présidentiel, s'agissant en particulier de la distribution de tracts ou de la tenue de réunions. Il serait utile que les dispositions du décret du 8 mars 2001 soient plus explicites.

Plus grave encore est la présence de messages politiques dans le bureau de vote ou ses abords immédiats le jour du scrutin.

Avisé de la persistance de certaines banderoles de tonalité politique au fronton de lieux abritant des bureaux de vote, le Conseil constitutionnel a été conduit, le 3 mai, à rappeler aux responsables des bureaux de vote, de leurs aménagements et de leurs abords que, selon une jurisprudence constante<sup>(1)</sup>, les bureaux de vote doivent demeurer des lieux neutres.

L'aménagement intérieur et extérieur des locaux dans lesquels se déroule un scrutin ne doit porter atteinte ni à la liberté, ni à la sincérité du vote. L'obligation de faire respecter cette neutralité à l'intérieur et aux abords immédiats du bureau de vote s'impose en particulier au président du bureau de vote lors du déroulement du scrutin. Il convient, pour cela, de faire obstacle notamment à tout affichage ou diffusion de messages politiques de nature à perturber le bon déroulement des opérations électorales.

Enfin, on rappellera que les communications par voie électronique, notamment par satellite, ignorent les fuseaux horaires ; il s'ensuit que les émissions de la campagne électorale se terminant en métropole le vendredi à minuit sont diffusées la veille du scrutin dans les collectivités d'outre-mer. Il conviendrait de réfléchir aux possibilités de prévenir ou tout au moins de limiter les inconvénients d'une telle situation.

### **III - En ce qui concerne la diffusion d'indications sur l'issue du scrutin la veille et le jour de celui-ci**

S'agissant des sondages ou estimations ayant trait à l'élection présidentielle - ou, plus généralement, d'indications sur l'issue du scrutin -, leur diffusion est interdite la veille du scrutin. Le jour du scrutin, elle est prohibée jusqu'à la clôture du dernier bureau de vote sur le territoire national. Des sanctions pénales sont prévues.

Au premier tour, la question de la diffusion prématurée de résultats partiels ou d'indications et estimations sur le sens du scrutin en cours a été réglée, sur le territoire national, par une action résolue de la Commission nationale de contrôle de la campagne et du CSA. Le Conseil constitutionnel a pris position dans le même sens.

Cette position a été réitérée pour le second tour.

En revanche, contrairement au premier tour (où ils avaient été saturés), les sites Internet de la presse étrangère francophone ont été accessibles aux internautes français au second tour et ils ont diffusé des indications sur l'issue du vote à partir de 17 heures 30. Les « blogueurs » français ont usé de tous les artifices possibles pour suggérer l'issue du scrutin.

Il serait opportun, afin de prévenir la répétition de tels comportements :

- D'unifier l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole, les inconvénients liés à leur tenue pendant une durée qui pourrait paraître excessive au regard de la dimension de certaines communes pouvant être compensés par un usage plus systématique de la faculté offerte par le décret de convocation des électeurs de retarder leur ouverture ;
- D'interdire expressément la diffusion, sur l'ensemble du territoire national et avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, de tout résultat partiel ou de toute indication sur l'issue du scrutin (sondages « sortie des urnes », estimations réalisées à partir de bureaux de vote test, extrapolations de tendances, etc.).

Devraient être précisées en ce sens les dispositions de l'article L. 52-2 du code électoral et de la loi du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la

## IV - En ce qui concerne le vote par procuration

Le vote par procuration a été grandement facilité en 2007 par l'application à l'élection présidentielle des mesures figurant dans le décret n° 2006-1244 du 11 octobre 2006 portant mesures de simplification en matière électorale.

Ces mesures ne produiront toutefois leur plein effet que si l'ensemble des services publics compétents manifeste une diligence particulière dans leur application et en respecte l'esprit, ce qui n'a pas toujours été le cas à cette élection présidentielle.

Ont été notamment relevés des retards dans l'acheminement des volets de procuration, ainsi qu'une inexacte application, par certains bureaux de vote, le plus souvent dans un sens défavorable au droit au suffrage, des règles relatives au vote par procuration.

Il en est ainsi :

- Lorsque sont opposées des date ou heure limites à l'établissement d'une procuration,
- Lorsque l'exercice de la procuration est refusé au mandataire apportant lui-même, à la suite de la carence de l'autorité devant laquelle la procuration a été établie, le volet destiné à la mairie,
- Ou encore lorsque le mandant venu voter personnellement se voit refuser l'accès à l'urne alors que son mandataire n'a pas fait usage de la procuration et que celle-ci peut être annulée sur le cahier prévu à cet effet.

## V - En ce qui concerne le vote à l'étranger

Conformément aux vœux du Conseil constitutionnel, le législateur a procédé à un assouplissement des conditions dans lesquelles les Français établis hors de France peuvent participer à l'élection du Président de la République (loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976).

Toutefois, le vote des Français inscrits sur une liste électorale consulaire ne s'est pas déroulé dans des conditions satisfaisantes lors de l'élection présidentielle de 2007.

Dans bien des cas, les fichiers et listes d'émargement n'étaient pas à jour.

Ce phénomène a surtout touché les électeurs qui, quoique résidant à l'étranger, souhaitaient voter en France dans leur commune de rattachement. En effet, la législation leur permet désormais de le faire lorsqu'ils ont présenté une demande dans ce sens (sous réserve que cette demande ait été reçue avant le dernier jour ouvrable du mois de décembre 2006).

Il a également touché des électeurs revenus récemment de l'étranger et radiés de leur liste consulaire.

En conséquence, le Conseil constitutionnel a admis, au premier comme au second tour, un dispositif d'urgence fondé sur une attestation sur l'honneur des personnes affirmant être indûment inscrites comme « votant à l'étranger » sur la liste d'émargement.

Les intéressés y déclaraient :

- Ne pas voter à l'étranger au second tour de l'élection présidentielle de 2007 et ne pas avoir établi de procuration pour voter à l'étranger à cette élection ;
- Ne pas être inscrit sur une liste électorale consulaire, ou ne pas avoir demandé à y être inscrit, ou avoir demandé à en être radié, ou, étant inscrit sur cette liste, avoir demandé à voter en France ;
- Être informé des sanctions prévues par le code électoral en cas de double vote (deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende : art. L. 92 et L. 93 du code électoral).

Comme pour le vote par procuration, il importe que les heureux assouplissements décidés par le législateur (loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République) soient complètement mis en œuvre par les services de l'Etat compétents.

**a) Une participation élevée a conduit à gérer des files d'attente.**

Les deux tours ont été marqués par un taux inhabituellement élevé de participation (84 %), apportant un démenti cinglant à la thèse selon laquelle nos concitoyens se désintéresseraient de la vie politique de la Nation.

Mais cet afflux d'électeurs a provoqué ici et là d'importantes files d'attente au premier tour. Elles ont été moindres au second tour en raison des mesures prises par les communes pour renforcer les bureaux de vote ou pour dédoubler les listes d'émargement.

L'allongement des files d'attente à l'approche de la clôture des bureaux de vote a conduit le Conseil constitutionnel à inciter leurs présidents à laisser voter tout électeur s'étant présenté avant l'heure limite de fermeture du bureau de vote. Passé ce délai, les présidents de bureau de vote étaient invités à faire placer une barrière à la fin de la file d'attente et à refuser de laisser entrer dans celle-ci les retardataires.

**b) Les machines à voter ont pu poser des problèmes, surtout au premier tour. Malgré la sécurité qu'elles apportent et l'allègement des tâches qu'elles permettent, leur utilisation se heurte à une résistance psychologique qu'il convient de prendre compte.**

Les files d'attente qui ont pu être créées par une première utilisation de ces machines au premier tour n'ont plus guère été constatées au second tour : les bureaux de vote s'étaient organisés ; l'apprentissage s'était réalisé.

L'expérience des bureaux de vote de Reims est à cet égard illustrative. Ainsi, aucun incident notable n'est à rapporter dans la centaine de bureaux de vote de cette ville, où le vote électronique avait entraîné retards et mécontentements lors du premier tour.

A plus long terme, deux solutions sont concevables pour prévenir de tels embouteillages :

- À droit constant : créer plus de bureaux de vote en conservant une machine à voter par bureau et l'assimilation « une machine à voter = une urne = un isolement » ;
- Moyennant une modification du code électoral : mettre en réseau une grappe de machines connectées entre elles au sein du même bureau de vote, mais non à l'extérieur de ce bureau, et regarder ce réseau local comme une seule urne électronique et plusieurs isolements.

Dès avant le premier tour, le Conseil constitutionnel a publié un communiqué rappelant que les machines à voter présentaient toutes garanties contre les détournements et les fraudes et mettant en garde contre la hantise irrationnelle de leur dévoiement.

C'est cependant le principe même de l'utilisation des machines à voter qui, ici et là, suscite une réaction de rejet.

Celui-ci semble avoir une cause beaucoup plus psychologique que technique.

L'usage de l'urne et des bulletins, le dépouillement manuel rendent palpables et familières les opérations électorales. Un contrôle mutuel, visuel, est rendu possible par la présence physique des scrutateurs. La participation aux opérations qui se déroulent dans un bureau de vote associe les citoyens à une sorte de liturgie républicaine.

L'intrusion des machines à voter dépossède les citoyens de tout cela. Elle rend opaque ce qui était visible. Elle met fin à une « communion citoyenne ». Elle prive le corps électoral de la surveillance collective des opérations dans lesquelles s'incarne le suffrage universel. Elle rompt le lien symbolique noué par la pratique « manuelle » du vote et du dépouillement.

**c) D'autres remarques présentent un caractère plus banal.**

Dans l'ensemble, l'examen des procès-verbaux révèle un taux de confiance élevé dans le bon fonctionnement des opérations électorales dans notre pays et un grand civisme de la part des électeurs comme des membres des bureaux de vote (en atteste le nombre très réduit de protestations émises dans les bureaux de vote ou directement portées à la connaissance du Conseil constitutionnel).

Ont toutefois été constatées, ici et là, des entorses à des règles électorales essentielles.

Elles témoignent de la persistance de mauvaises habitudes que des maires chevronnés sont en toute bonne foi étonnés de voir relevées par les délégués du Conseil constitutionnel :

- Refus d'accepter la présence d'un assesseur pourtant normalement désigné par le représentant départemental du candidat, le bureau de vote étant considéré comme complet (alors que le nombre réglementaire est seulement un minimum) ;
- Absence momentanée et simultanée du président du bureau de vote et de son suppléant ;

- Ouverture tardive du bureau de vote en vue d'exprimer une insatisfaction ou une revendication locale ;
- Utilisation d'enveloppes de vote de couleurs différentes, alors qu'une couleur uniforme est prescrite par l'article R. 54 du code électoral ;
- Contrôle inégal ou imparfait de l'identité des électeurs ;
- Passage non systématique par l'isoloir ;
- Prise d'un seul bulletin avant de se rendre à l'isoloir ;
- Non renseignement en temps utile des rubriques du procès-verbal qui doivent être remplies avant l'ouverture du vote ;
- À l'inverse, recueil des contreseings sur ce même procès verbal avant l'ouverture du bureau de vote ;
- Procès-verbal non directement accessible aux électeurs (car le plus souvent conservé par le secrétaire de mairie) et difficultés opposées aux électeurs désireux de faire des réclamations, voire aux délégués du Conseil constitutionnel souhaitant y inscrire leur heure de passage et leurs éventuelles observations ;
- Méconnaissance de l'ordre des opérations prescrit par le code électoral (reconnaissance de l'identité, collecte des bulletins, passage par l'isoloir, vote, émargement) ;
- Manque de courtoisie à l'égard de délégués du Conseil constitutionnel, voire refus de coopérer avec eux ;
- Refus de laisser les électeurs n'y participant pas directement assister aux opérations de dépouillement.

Ces pratiques ne sont pas les plus fréquentes et, lorsqu'elles sont constatées, elles sont loin de s'accompagner d'indices ou d'allégations de fraude. Elles n'entachent donc généralement pas la sincérité du scrutin. L'annulation de l'ensemble des votes du bureau serait le plus souvent un remède disproportionné, car elle priverait de leur droit au suffrage des électeurs de bonne foi.

Toutefois, dûment signalées au Conseil constitutionnel au cours de sa permanence téléphonique et confirmées par les rapports des présidents des cours d'appel, elles ne sauraient être considérées avec indifférence. Aussi, en pareil cas, le Président du Conseil a-t-il lui-même adressé des admonestations aux maires ayant toléré de telles irrégularités.

Conduisent cependant non à simple réprimande, mais à l'annulation des résultats des bureaux de vote en cause :

- Le mauvais vouloir d'un maire qui, alors que la déléguée du Conseil constitutionnel lui demandait de faire émarger après le vote, comme le prescrit l'article L. 62-1 du code électoral, lui a répondu qu'il n'en ferait rien (premier tour, commune de Vassy, Calvados) ;
- L'absence d'isoloir ou de tout aménagement de nature à garantir le secret du vote (premier tour, communes de Besneville, Catteville et Le Valdécie, dans la Manche) ;
- L'absence durable des bulletins de vote au nom de l'un des candidats (premier tour, bureaux n° 1 et 2 de la commune de La Chapelle-Saint-Laurent, dans les Deux-Sèvres) ;
- L'inaccessibilité aux électeurs du procès-verbal des opérations de vote, en dépit des observations faites par le délégué du Conseil constitutionnel (premier tour, commune de Montrond, dans le Jura) ;
- Les discordances importantes et inexplicables entre les chiffres inscrits dans les procès-verbaux retraçant les résultats et ceux figurant dans les feuilles de dépouillement (premier tour, 7ème bureau de la commune d'Oyonnax) ;
- Le fait que la présentation d'un titre d'identité n'a pas été exigée des électeurs, comme le prescrit pourtant l'article R. 60 du code électoral dans les communes de plus de cinq mille habitants, et que cette irrégularité s'est poursuivie en dépit des observations faites au président du bureau de vote par le magistrat délégué du Conseil constitutionnel (second tour, bureau de vote n° 1 de la commune de Sainte-Rose à La Réunion) ;
- La méconnaissance massive de l'obligation d'émargement imposée par l'article L. 62-1 du code électoral, qui met le Conseil constitutionnel hors de mesure d'exercer son contrôle de la régularité et de la sincérité du scrutin (second tour, bureau n° 2 de la commune de Poum, en Nouvelle-Calédonie).

**d) La question la plus préoccupante non sans doute du point de vue quantitatif, mais par sa nature, est celle d'initiatives de tiers qui semblent vouloir porter atteinte à la démocratie représentative par la force ou l'intimidation.**

Ont ainsi été relevés, au second tour, une vingtaine de cas de blocage des serrures de bureaux de vote, ainsi que quelques cas de vols ou de collage des bulletins du même candidat.

Si minoritaires soient-ils, de tels actes ne peuvent être traités négligemment.

Ils ont pour objet et pour effet de priver les citoyens de leur droit de vote.

Leur gravité justifie contre leurs auteurs les poursuites prévues par les textes (article L. 116 du code électoral et articles 322-1 et 322-2 du code pénal).

## **VII - En ce qui concerne le recensement des votes dans les départements et collectivités assimilées**

Les commissions locales de recensement ne doivent pas aller au-delà de leurs attributions. Leur rôle est de totaliser les suffrages et de statuer sur la validité des bulletins. En revanche, elles doivent s'interdire d'opérer des « retranchements hypothétiques », comme seul est habilité à le faire, s'agissant de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel.

En 2007, les avertissements diffusés à ce sujet par le Conseil constitutionnel et par les circulaires du ministère de l'Intérieur n'ont pas suffi à éviter le renouvellement de telles méprises au premier tour. Ces dernières ont obligé le Conseil à rétablir les résultats de bureaux de vote incompétemment réformés par deux commissions départementales de recensement.

---

<sup>(1)</sup> Par exemple : Conseil d'État (10ème et 9ème sous-sections réunies), n° 268543, 15 novembre 2004, M. Gaston Flosse