

Note sur les élections

Le décret n° 2001-580 du 4 juillet 2001, publié au Journal Officiel du 5 juillet 2001, porte convocation des collèges électoraux pour l'élection des sénateurs de la série B. Il fixe au dimanche 23 septembre 2001 la date de l'élection des sénateurs et au vendredi 31 août 2001 la date de désignation des délégués et suppléants des conseils municipaux, qui constituent l'essentiel du collège électoral.

La série B correspond aux départements métropolitains compris entre l'Indre-et-Loire et les Pyrénées-Orientales (inclus), auxquels s'ajoutent, pour l'outre-mer, la Réunion et la Nouvelle-Calédonie. Par ailleurs, quatre sénateurs représentant les Français de l'étranger sont élus le même jour, selon des modalités spécifiques, par le Conseil supérieur des Français de l'étranger. A ce jour, aucune vacance n'a justifié d'adjonction à cette liste.

I - Rappel du bilan des élections sénatoriales de 1998

a) présentation des élections de 1998

Il s'agissait de l'élection des sénateurs de la série A, élus dans les départements compris entre l'Ain et l'Indre, à quoi s'ajoutaient le territoire de Belfort, ainsi que, pour l'outre-mer, la Guyane, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Par ailleurs, deux sièges vacants étaient à pourvoir dans les départements de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme. Quatre sénateurs représentant les Français de l'étranger étaient élus simultanément.

Ces élections avaient donné lieu à un contentieux plus abondant que novateur. Dix élections, au total, avaient été déférées au Conseil, sept en métropole, deux outre-mer (Polynésie française et Wallis-et-Futuna), ainsi que celle des sénateurs représentant les Français de l'étranger. Aucune annulation du scrutin n'en était résultée.

b) Bilan des élections sénatoriales de 1998

Bilan des élections sénatoriales de 1998

Cinq points de droit ont mérité de retenir l'attention du point de vue jurisprudentiel.

- Qualité pour former un recours ;

S'agissant de la qualité pour agir, le Conseil a rappelé que seul avait le droit de contester une élection sénatoriale celui qui, soit est inscrit sur une liste électorale de la circonscription dans laquelle il a été procédé à l'élection contestée, soit y a fait acte de candidature. A cette occasion a été précisée la notion de circonscription.

- Recevabilité de la requête ;

Doit être regardée comme irrecevable une requête concluant seulement à ce que le requérant soit proclamé élu, alors qu'elle se fonde sur des moyens mettant en cause les résultats de l'élection dans leur ensemble, le mode de scrutin étant proportionnel.

- Éligibilité d'un candidat ;

Au vu des dispositions de l'article L.O. 133 du code électoral, la requête a été rejetée.

- Déroulement de la campagne électorale ;

Le Conseil a rappelé le principe d'égalité des candidats, notamment au regard des moyens que peuvent consentir à certains les collectivités locales.

- Déroulement du scrutin ;

Le Conseil a appliqué sa jurisprudence antérieure sur la présentation des bulletins de vote du second tour, lorsque l'élection se

c) les propositions formulées : les observations du Conseil

Les observations du Conseil

Le bilan dressé par le Conseil mettait l'accent sur les incertitudes et les anomalies des règles de droit applicables à ces élections et recommandait une modification des textes en vue d'une plus grande clarté. A cet égard, cinq propositions ont été formulées.

- Actualisation des règles d'inéligibilité ;

Elles sont fixées par l'article L.O. 133 du code électoral pour les députés, auquel renvoie l'article L.O. 296 du même code pour les sénateurs. Cette demande avait déjà été formulée à l'occasion des élections sénatoriales précédentes de 1995. Ce texte, qui rend notamment inéligibles de nombreux agents de l'Etat, date du début de la Vème République et mérite effectivement d'être actualisé.

- Anticipation de la publication de la liste des électeurs et de celle des candidats ;

Les délais ont jusqu'ici été trop brefs pour assurer une bonne information générale des électeurs, notamment pour l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger.

- Fixation de règles plus précises pour le dépôt des candidatures et l'usage des bulletins de vote au second tour ;

Lorsque l'élection a lieu au scrutin majoritaire, les dispositions du code sont en effet quelque peu lacunaires.

- Règles applicables pour la désignation des délégués des conseils municipaux ;

Pour les communes qui doivent désigner un nombre important de délégués (de l'ordre de plusieurs centaines comme, par exemple, à Marseille), les bulletins de vote devraient comporter les noms de tous les candidats et pas seulement l'intitulé de la liste.

- Respect nécessaire du principe d'égalité devant le suffrage ;

Ce principe ne doit pas être méconnu pendant la campagne électorale, s'agissant notamment de l'utilisation par certains candidats des moyens des collectivités locales ou des établissements publics locaux (cf. art. L. 52-8 du code électoral).

II - Les innovations introduites après 1998

Le législateur a modifié le régime électoral des sénateurs, notamment pour y introduire le principe de la parité des candidatures, lorsque le scrutin se déroule à la proportionnelle. A cette occasion, certaines des propositions du Conseil en été reprises, en tout ou partie.

Les textes par lesquels les modifications ont été apportées sont :

- la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et aux fonctions électives ;
- la loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs ;
- le décret n° 2001-284 du 2 avril 2001 modifiant le code électoral, plus particulièrement son chapitre II (dispositions relatives à l'élection des sénateurs).

a) les nouvelles dispositions à retenir

Dans les départements où les élections se déroulent au scrutin proportionnel, le dépôt des candidatures est subordonné au respect du principe de parité : l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à 1 (loi n° 2000-493). Le principe de parité ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de scrutin majoritaire.

La principale innovation apportée par la loi n° 2000-641 porte sur l'abaissement du nombre des sénateurs à partir duquel l'élection se fait au scrutin de liste à la proportionnelle et non au scrutin nominal majoritaire : le seuil passe de 5 à 3.

Ainsi, pour la série B, le maintien de l'ancien mode de scrutin dans l'ensemble des départements aurait conduit à la répartition suivante : 28 départements à scrutin majoritaire et 4 départements à scrutin proportionnel. Les dispositions actuelles ramènent ces mêmes chiffres respectivement à 15 et 17. Le texte demeure sans effet pour les circonscriptions d'outre-mer non départementales qui restent soumises au scrutin majoritaire.

Pour le reste, la loi procède plutôt d'une actualisation des textes que de l'innovation.

On peut noter, entre autres mesures d'ordre technique, les points suivants :

- Modification et clarification du mode de désignation des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants, notamment, dans le cas des communes associées ;
- Modification de la date de publication du décret de convocation ;
- Introduction d'une liste d'émargement utilisée pendant le déroulement du scrutin.

Des dispositions d'adaptation spécifiques concernent l'élection des sénateurs de l'outre-mer.

Le décret n° 2001-284 ne comporte que des mesures de détail, portant adaptation au plan réglementaire de ce qui précède.

b) les dispositions inspirées des observations du Conseil

Certaines mesures s'inspirent des observations du Conseil. Leur portée réelle demeure inégale.

- Interdiction du financement des campagnes électorales par des personnes morales ;

Le nouvel article L. 308-1 du code électoral rend applicables aux élections sénatoriales les deuxième et cinquième alinéas de l'article L. 52-8 du même code, à savoir l'interdiction de financement des campagnes électorales, soit par des personnes morales, soit par des États étrangers ou des personnes morales de droit étranger.

Cette mesure pourrait être interprétée comme les prémices d'une extension aux élections sénatoriales du droit commun du plafonnement et du financement des dépenses électorales.

L'exigence nouvelle ainsi instituée ne doit pas être sous-estimée. Elle constitue indéniablement un élément de clarification, qui va au-delà de ce que souhaitait expressément le Conseil.

- Clarification des règles de présentation de candidatures pour le second tour de scrutin ;

La nouvelle rédaction de l'article L. 305 du code électoral clarifie la procédure de déclaration de candidature propre au second tour du scrutin majoritaire, qui n'est séparé chronologiquement du premier que par quelques heures à la mi-journée.

En effet, l'ancienne rédaction de cet article ne prévoyait de dépôt de candidature que s'il s'agissait de candidatures nouvelles "présentées entre le premier et le second tour de scrutin". Ce contexte laissait subsister l'équivoque des candidatures maintenues ou non, faute de retrait clairement exprimé. La nouvelle disposition rend obligatoire le dépôt en préfecture de toute candidature pour le second tour.

Par ailleurs, la diminution du nombre des départements susceptibles de connaître un second tour de scrutin contribue implicitement à restreindre quantitativement cette difficulté.

D'un point de vue concret, la conséquence devrait en être tirée en termes de présence ou d'absence de bulletins de vote lors du déroulement du second tour de scrutin. La mesure est donc satisfaisante du point de vue de l'observation formulée par le Conseil en 1998.

- Anticipation de la publication des candidatures ;

L'ancienne rédaction de l'article L. 301 du code électoral fixait la limite du dépôt des candidatures "au plus tard huit jours" avant le scrutin. L'actuelle rédaction le fixe plus précisément "au plus tard à 18 heures le deuxième vendredi qui précède le scrutin".

c) les autres observations présentées par le Conseil

- l'actualisation des dispositions de l'article L.O. 133 du code électoral ;

Les observations du Conseil, pour être suivies d'effet, nécessitent une loi organique, alors que les modifications précitées ont été introduites dans le code électoral par le biais d'une loi simple.

Il n'en demeure pas moins que subsiste, à ce jour, la nécessité d'une actualisation des règles d'inéligibilité des candidats aux élections parlementaires.

- Anticipation de la publication des listes électorales ;

Les dispositions de l'article R. 162 du code électoral n'ont pas été modifiées. Toutefois, le délai indiqué constitue une date limite. Normalement, l'addition des différents délais de recours autorise, dans la pratique, un délai d'une huitaine de jours environ, mis à profit par les préfets notamment pour procéder à la convocation des électeurs.

- Allongement de la campagne ;

Dès lors que le calendrier du dépôt des candidatures n'est pas substantiellement modifié, il est difficile de prévoir un allongement, au niveau réglementaire, du délai de diffusion des documents de la campagne officielle des candidats. Au demeurant, le délai de quatre jours prévu par ce texte constitue une date limite.

- Les règles portant sur la mention nominative des délégués et suppléants des conseils municipaux ;

L'observation du Conseil a donné lieu à une modification, qui répond en partie à ses préoccupations. Le nouvel article R. 138 du code électoral prévoit en effet que "lorsque le nombre de candidats délégués ou suppléants sur une même liste est supérieur à deux cents, la liste complète des candidats de la liste est affichée dans la salle de vote et les bulletins ne comportent que le nom de la liste et du candidat tête de liste". Par ailleurs, "la méconnaissance des dispositions ci-dessus entraîne la nullité des bulletins de la liste en cause."

Conclusion : questions nouvelles et évolution possible du nombre des contentieux.

Rien ne permet de conclure à une modification substantielle des données observées en 1998.

S'agissant des élections locales de mars 2001, l'introduction du principe de parité n'a pas, semble-t-il, constitué une cause supplémentaire de contentieux. En effet, la sanction intervient au moment du dépôt des candidatures et tendrait plutôt à un accroissement du contentieux de l'éligibilité qu'à celui de l'élection elle-même.

Pour le reste, les mesures nouvelles précédemment décrites, partielles mais heureuses, en contribuant à une clarification accrue du déroulement des opérations électorales, ne paraissent pas de nature à engendrer un contentieux accru.

En définitive, le contentieux des élections sénatoriales peut se répartir, comme à l'habitude, en une dizaine d'affaires.

Toutefois, il ne faut pas se cacher que l'augmentation substantielle des sénateurs élus à la proportionnelle fragilise naturellement les résultats électoraux et rend l'élection beaucoup plus vulnérable aux réclamations. Le dernier trimestre 2001 risque donc d'être plus chargé, pour le juge de l'élection, que pour les élections sénatoriales de 1998. A quoi s'ajoutent la montée en puissance de l'élection présidentielle et le contentieux de fin d'année.

Source : services du Conseil constitutionnel