

Le contentieux des élections des députés : éléments pour un bilan

Jean-Pierre CAMBY - Professeur associé à l'Université Paris 1

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 5 - NOVEMBRE 1998

1) A l'occasion des élections à l'Assemblée nationale, qui, à la suite de la dissolution du 21 Avril 1997, se sont déroulées les 25 mai et premier juin 1997, le Conseil constitutionnel aura été largement sollicité, largement exposé, largement critiqué. Les décisions du Conseil constitutionnel rendues en matière de contentieux d'élections parlementaires, en application de l'article 59 de la Constitution, sont naturellement susceptibles d'encourir la critique, en premier lieu celle de ses destinataires directs que sont les députés et les sénateurs comme les candidats battus. L'interprétation publique qui en est donnée, leur écho médiatique, l'exploitation dans les circonscriptions et les appareils des partis politiques de toute décision d'annulation, le « bilan » des annulations entre majorité et opposition inévitablement dressé, comme si un tel critère pouvait être pertinent, les risques pour la carrière politique personnelle des élus qu'elles font courir, tout contribue à faire de ces décisions un contentieux à risque pour le Conseil constitutionnel.

Ce risque est d'autant plus manifeste que les décisions sont rendues après une procédure souvent longue - même si le Conseil s'efforce de respecter des délais raisonnables de manière à ne pas jeter la suspicion sur les élus dans l'exercice de leur mandat- contradictoire, mais non orale, et que le décret du 13 Novembre 1959 fait interdiction aux membres de prendre publiquement position sur les affaires dont ils ont à connaître. Il est en effet très souhaitable, et même indispensable à la sérénité et à l'indépendance du juge et à la force des décisions, que celles-ci ne fassent pas l'objet de « fuites » ou qu'une procédure parallèle s'engage par le biais des media.

2) Largement sollicité, le Conseil constitutionnel est devenu, en concurrence avec le Conseil d'Etat, le juge de l'application de la loi électorale, et, depuis la première vague législative du 11 Mars 1988, des dispositions relatives au financement des campagnes électorales. La charge de travail qui pèse alors sur le juge est lourde, même en dépit de l'apport précieux des rapporteurs adjoints, d'autant qu'elle se combine souvent, du fait de la nouvelle législature, avec un contentieux de la loi lui aussi qualitativement et quantitativement important, 1997 n'échappant pas à cette tendance.

Pour les élections législatives des 21 et 28 Mars 1993, 225 requêtes ont été enregistrées par le Conseil constitutionnel concernant 157 circonscriptions, et il convient d'ajouter à ce flux 644 saisines de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité chargée d'examiner les comptes de campagne des candidats, élus ou battus, et en cas de rejet du compte, de saisir le juge. Pour le contentieux des élections à l'Assemblée nationale des 25 mai et premier juin 1997, et des élections partielles qui les ont suivies, ces chiffres s'élèvent respectivement à 173, 130 et 272. La baisse du nombre des saisines de la commission est sans nul doute positive, puisqu'elles traduisent le non respect de la loi sur le financement des campagnes- notamment l'absence de dépôt du compte de campagne, le non respect du délai de ce dépôt ou des conditions formelles de sa certification - surtout de la part de candidats battus. Il faut donc voir dans ce chiffre un signe encourageant, puisque la mauvaise connaissance de la loi par ceux à qui elle s'adresse en premier lieu, c'est à dire les candidats, est en nette régression, alors que le nombre de candidats est, lui, en augmentation : 6213 comptes ont été déposés à la commission nationale des comptes de campagne, contre 5245 en 1993. Bref, il y a eu en 1997 plus de candidats qu'en 1993, alors que le nombre de ceux qui n'ont pas respecté la loi a sensiblement diminué.

Quant au nombre total d'annulations, cinq- y compris une élection partielle- il est conforme, en termes statistiques, aux statistiques observées lors des élections précédentes. On notera cependant que, pour la première fois, une même circonscription a fait l'objet de deux annulations successives, la première du fait d'une inéligibilité, la seconde en raison d'une propagande notoirement abusive, qui n'émanait d'ailleurs pas de la candidate élue.

3) Largement exposé, le Conseil constitutionnel a été mis en cause à la fois par des hommes politiques, en termes parfois violemment polémiques, mais aussi et surtout par la presse, ce qui est beaucoup plus inhabituel. Dans l'affaire relative à la deuxième circonscription de Paris, ont ainsi été publiées dans la presse les observations du ministère de l'intérieur, systématiquement envoyées aux parties. Dans l'affaire de la première circonscription de Paris, de nombreux articles ont fait état des résultats de votes et de la position de certains membres, alors que ces éléments sont couverts par le secret du délibéré. A cet égard, le seul élément fiable, puisqu'il s'évince de la lecture du dispositif de la décision elle-même nous paraît être le déport volontaire du Président du Conseil constitutionnel, du fait de liens personnels avec l'une des parties à

l'instance. Cette volonté est assez rare pour être soulignée, et une telle pratique mériterait, surtout en matière électorale, où il n'est pas rare qu'un membre du Conseil connaisse une partie, d'être généralisée.

Largement critiqué, le Conseil l'a été d'abord par ceux qui ne gagnent pas le procès électoral qu'ils ont intenté. N'existe-t'il pas un adage selon lequel tout requérant doit pouvoir, un temps, maudire son juge ? Ne faut-il pas y ajouter que ce dernier, qui a jugé, ne peut répliquer, et que le dernier mot reste ainsi, sur la place publique, aux parties, ce qui est assez logique ? Le Conseil a aussi été critiqué par les leaders des partis politiques et par la presse. Le contexte, délicat, s'y prêtait assurément. La nature même du contentieux électoral y incite également. Celui-ci consiste à savoir, comme le dit justement Guy Carcassonne, non pas si la décision est juste à l'égard des candidats, mais de « savoir si elle est juste ou non à l'égard des électeurs. S'il décide que non, le vainqueur innocent est pénalisé, et c'est regrettable. Mais s'il valide un scrutin qui n'a pu être totalement sincère, il sanctionne le suffrage universel et c'est choquant ».

Les décisions électorales sont donc toujours susceptibles d'être critiquées, puisque le juge est appelé à apprécier l'incidence des circonstances sur les électeurs, le degré de gravité des violations du code électoral, les comportements dans leur contexte, ce qui l'amène à juger non pas les faits d'une manière abstraite mais en fonction des souhaits des électeurs. Les mêmes circonstances peuvent donc entraîner, selon leur contexte, des conséquences différentes.

Ce contentieux, dont les effets sont très concrets et immédiatement perceptibles est donc, traditionnellement, l'objet de critiques, et, sans aucun doute, celles-ci ont été plus violentes qu'en 1993, où elles n'avaient pourtant pas manqué. Mais il convient surtout d'apprécier, une fois l'actualité éteinte, en quoi la jurisprudence a été maintenue, infléchie ou renouvelée, où sont ses innovations et si les critères qui la fondent sont toujours clairement établis.

I. Le Conseil constitutionnel, juge électoral, n'a pas infléchi les conditions générales de son intervention.

4) Les règles de procédure applicables au dépôt et au traitement des requêtes n'ont subi que deux modifications. Il faut donc voir dans la jurisprudence une large confirmation de la spécificité des requêtes électorales, dont l'objet consiste exclusivement à réclamer l'annulation de l'élection dans une circonscription à laquelle le requérant est directement lié, soit en qualité de candidat, soit en qualité d'électeur. Une requête ne peut donc concerner ni les résultats d'une seule commune, ni ceux de la totalité des circonscriptions. Elle ne peut davantage émaner d'une personne qui n'est ni électeur, ni candidat dans la circonscription.

Les requêtes doivent être introduites dans le délai de dix jours suivant la proclamation des résultats, et tout grief introduit postérieurement à cette date demeure irrecevable (voir, par exemple : N°97-2237 du 29 Janvier 1998, A.N. Essonne, 8ème circ.), à l'exception de moyens d'ordre public, comme l'inéligibilité du candidat élu ou de son suppléant. Dans ses observations finales, comme dans le bilan qu'il a publié, le Conseil constitutionnel a relevé que les services de l'Etat étaient parfois à l'origine de recours tardifs du fait d'une information insuffisante ou d'une fermeture trop rapide des permanences des préfectures, le jour d'expiration du délai. Le rejet des requêtes et des griefs tardifs est une nécessité absolue du contentieux électoral : faute d'une telle règle, il serait aisé à des requérants de laisser planer une suspicion sur l'élu en faisant reporter le jugement d'une affaire, en introduisant systématiquement des arguments nouveaux à des fins purement dilatoires.

5) Une seule de ses applications nous paraît contestable, parce que trop sévère : il s'agit de l'irrecevabilité du moyen portant spécifiquement sur les recettes du candidat élu, présenté après l'expiration des délais, alors même que le compte de campagne a été contesté dans le délai de dix jours. Si la jurisprudence du 29 Janvier 1998 (N° 97-2237, Essonne, 8ème circ.) ne vient sur ce point qu'apporter une confirmation aux décisions antérieures, elle paraît assez peu opportune. Par définition, la dépense électorale est ostentatoire- à l'exception peut-être de certains sondages que les candidats n'exploiteraient pas. Il est donc matériellement possible, dans le délai de dix jours d'en contester le montant ou d'en affirmer la nécessaire inclusion dans le compte de campagne. En revanche, les recettes ne sont généralement pas connues en cours de campagne par l'adversaire, qui ne disposera de leur état qu'une fois le compte de campagne transmis au juge par la Commission nationale des comptes de campagne. Cette jurisprudence aboutit donc à exiger du candidat qu'il conteste un élément inconnu au moment du recours. Il doit soulever ce grief sans pouvoir l'étayer, ce qui permettrait au juge de le rejeter puisqu'il ne peut pas, par définition, être assorti d'un commencement de preuve. Alors que la loi peut être méconnue de manière grave, et que seul le compte déposé permet au requérant de soulever de telles méconnaissances, cette exigence jurisprudentielle aboutit concrètement à le priver de cette possibilité. Si l'on comprend bien que le compte de campagne doit être contesté dans les délais, il est beaucoup moins logique d'admettre la même exigence, lorsqu'elle porte spécifiquement sur les recettes.

Soit cette jurisprudence aboutit à la seule exigence formelle d'une contestation des recettes dans le recours initial, sans autre précision du grief,

soit elle prive le requérant de faire valoir des arguments pourtant essentiels qu'il ne découvrira que tardivement, alors que le Conseil constitutionnel pourra toujours les soulever d'office en application de l'article L.O. 186-1 du code électoral. Dans une formule demeurée célèbre, le doyen Vedel affirmait que le Conseil constitutionnel « n'est pas madame Soleil ». Il faut bien admettre que le requérant non plus. Il serait donc souhaitable, compte tenu du délai de dépôt du compte de campagne, que cette jurisprudence évolue dans un sens plus favorable au requérant, ce qui garantirait du même coup une meilleure application de la loi dans son volet « recettes ».

6) Les deux innovations que l'on retiendra du contentieux des élections de 1997 tiennent l'une à la possibilité désormais ouverte de régulariser une requête, l'autre aux conditions de traitement des requêtes portant sur la même circonscription.

La première de ces innovations est favorable au requérant. En effet jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel n'invitait pas le requérant à régulariser un défaut de signature. Il en résultait que toute requête signée d'une tierce personne, le plus souvent un avocat, était jugée irrecevable. Le Conseil constitutionnel a choisi de modifier sa position en invitant le requérant à régulariser ce vice de forme, ce qui peut conduire à constater une fraude, lorsqu'une requête n'est pas présentée par l'auteur annoncé comme tel (N° 97-2229 du 14 Octobre 1997, Vienne, 2ème circ. Rec. p. 183). D'une manière plus générale, on notera que cette pratique est plus soucieuse du respect de la volonté de ceux qui entendent introduire une instance, et qu'elle est conforme à la procédure suivie devant les juridictions administratives (article R 149-1 du code des tribunaux administratifs et C.E. Dame Rabin, 13 octobre 1982).

7) L'autre modification a moins d'importance pour les parties : jusqu'à présent, le Conseil constitutionnel joignait systématiquement les requêtes portant sur la même circonscription. Dans le souci d'éliminer des requêtes manifestement irrecevables le plus rapidement possible, ces requêtes n'étant alors pas soumises à une instruction contradictoire, le Conseil constitutionnel a innové en jugeant parfois de manière séparée de requêtes portant sur la même circonscription. Cette innovation permet d'éliminer plus rapidement des requêtes mal fondées, mais elle présente l'inconvénient de faire statuer deux fois le Conseil constitutionnel sur la même élection et risque d'être mal comprise par les députés dont l'élection est attaquée.

8) S'agissant de la nature même du contentieux électoral, le Conseil constitutionnel a largement confirmé la spécificité de l'objet des requêtes. Ce contentieux, par lequel il est jugé de l'application de la loi électorale et non de la loi elle-même fait obstacle à ce qu'il apprécie la constitutionnalité de celle-ci (N° 97-2231 du 10 Juillet 1997, Paris, 8ème circ. Rec. p.124 ; on notera que cette position est constante depuis l'origine ; voir : N° 58-42 du 5 mai 1959, A.N. Algérie, 15ème, Rec. p.215) ou à ce qu'il se prononce sur des éléments extérieurs à la compétition électorale elle-même, notamment sur le décret du Président de la République portant dissolution de l'Assemblée nationale (10 juillet 1997, Abraham, Rec. p.157, confirmant 4 juin 1988, Rosny de Minvielle de Lataillade Rec. p. 79). En revanche, juge de l'application de la loi, il lui appartient d'apprécier la conformité de celle-ci au traité.

Le principe selon lequel la compétence d'attribution du Conseil constitutionnel s'oppose à ce que celle-ci soit étendue en dehors du contentieux électoral proprement dit a tout d'abord été confirmé s'agissant de l'impossibilité pour un requérant de contester le compte d'un candidat non élu. En 1993, le Conseil constitutionnel avait jugé irrecevable une demande d'un requérant uniquement dirigée contre le compte d'un candidat battu, en conformité d'ailleurs avec la position du Conseil d'Etat. Par une décision du 9 Janvier 1998, le Conseil constitutionnel a étendu cette solution à toute requête tendant au rejet du compte d'un candidat non élu, même lorsque la demande est formulée « à l'appui de conclusions distinctes dirigées contre l'élection ». Même si elle rend irrévocables les comptes validés par la commission relatifs aux candidats battus, non requérants, cette solution nous paraît s'imposer pour trois types de raisons. Tout d'abord, elle s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence de 1993, qui, sinon, aurait facilement pu être contournée par des recours dont l'objet réel n'aurait pas été la contestation de l'élection mais celle du compte de campagne d'un candidat battu. Ensuite, elle limite les possibilités pour le juge de s'éloigner des positions de la commission lorsqu'elle approuve un compte. En particulier, elle réserve à des cas exceptionnels l'application de l'article L.O. 186-1 du code électoral, qui permet au Conseil constitutionnel de se saisir lui-même d'un compte si l'instruction fait apparaître qu'une inéligibilité est encourue, et elle ménage les possibilités d'action en défense portant sur le compte de l'adversaire saisissant (voir par exemple la contestation par M. Tiberi du compte de sa principale adversaire, requérante : N° 97-2113 du 20 février 1998, A.N. Paris 2ème circ.). Dans ce cas, la contestation en défense devient un élément du contradictoire. Enfin, et surtout, elle évite de faire du Conseil constitutionnel le juge des décisions par lesquelles la commission des comptes de campagne approuve un compte.

9) Ce principe conduit également le Conseil constitutionnel à confirmer qu'il rejette les demandes qui ne contestent pas l'élection proprement dite mais dont l'objet consiste à demander une répartition plus favorable des voix au profit d'un candidat, le plus souvent pour un motif uniquement financier (N° 97-2176 du 14 octobre 1997, territoire de Belfort, 1ère circ. confirmant le précédent état de la jurisprudence : N° 93-1276 du 8 juin 1993, A.N. Finistère, 6ème circ. Rec. p. 82), celles qui visent à faire payer une amende par un candidat (N° 97-2135 du 9 janvier 1998, A.N. Réunion, 4ème circ.) ou à lui faire régler une facture (N° 97-2132 du 14 octobre 1997, A.N. Gironde, 2ème circ.) aussi bien que les invitations

à « saisir le juge compétent » sans conclure à l'annulation de l'élection (97-2199 du 10 juillet 1997, M.Pomes, Rec. p. 110). Il en va de même des demandes aux fins d'indemnisation . Ces solutions sont en parfaite conformité avec les précédents .

10) Plus novatrice apparaît l'exigence selon laquelle les requêtes doivent présenter au moins un motif sérieux d'annulation, faute de quoi elles sont jugées irrecevables, ce qui fut le cas dans plusieurs décisions (, voir par exemple la décision N° 97-2206 du 10 juillet 1997, A.N. Rhône 4ème, Rec. p. 122 , confirmée : par la décision N° 97-2180 du 28 octobre 1997 A.N. Isère 6ème circ.Rec.p. 217). Tel est, par exemple, le cas d'une requête se bornant à critiquer la gestion d'un élu. Cette irrecevabilité est logique : confirmant le fait que le juge de l'élection ne suit pas une démarche inquisitoriale- même s'il peut faire procéder à des suppléments d'instruction à partir des éléments qui lui sont présentés par les parties - elle permet d'éliminer d'emblée , en application de l'article 38, alinéa 2, de l'ordonnance portant loi organique du 7 novembre 1958, des requêtes dont l'absence de grief électoral est évidente.

11) Toujours au chapitre des procédures, on notera également l'indéniable réticence du juge électoral à procéder à l'audition des parties . Si le Conseil constitutionnel a modifié le règlement de procédure en 1995, pour admettre le principe de l'audition des parties, cette faculté n'est visiblement pas appelée à un avenir prolifique, c'est le moins que l'on puisse dire : même dans les affaires les plus délicates, le juge refuse les auditions demandées . Un seul cas d'application de cette procédure- dont on voit mal ce qu'elle apporte, d'une manière générale, au contentieux et dont on voit trop les risques d'effets pervers, visant de la part des parties à médiatiser un conflit et à poursuivre par d'autres moyens la compétition électorale- est à ce jour intervenu. Il faut rappeler que l'information du juge , qui, pour l'essentiel émane des parties elles-mêmes, peut, en toute hypothèse, être complétée par des suppléments d'instruction et des enquêtes.

12) On observera enfin que le Conseil constitutionnel a clairement confirmé que les demandes de rectification d'erreur matérielle « ne sauraient avoir pour objet de contester l'appréciation de faits en cause, leur qualification juridique et les conditions de forme et de procédure selon lesquelles est intervenue la décision », faute de quoi une atteinte serait portée à l'autorité de la chose jugée . Seuls possibles après le jugement, les recours en rectification d'erreur matérielle restent cantonnés au seul objet qu'ils peuvent, conformément à l'article 22 du règlement de procédure, poursuivre, c'est à dire rectifier une erreur de fait contenue dans la décision initiale et non aboutir à remettre en cause l'autorité de la chose jugée.

Ainsi, n'entre pas dans le cadre de telles demandes une remise en cause de l'appréciation d'une décision s'agissant d'inscriptions irrégulières sur les listes électorales, dès lors que celle- ci a été rendue en tenant compte de l'ensemble des pièces du dossier qui lui était soumis. Le Conseil constitutionnel a même pris le soin de répondre à une demande de rectification d'erreur matérielle portant sur les visas, alors que ceux ci, classiquement, ne servent qu' à étayer le raisonnement et ne peuvent donner lieu , par principe, à une erreur matérielle. En effet, si la demande fait état de la production d'un mémoire, dont le Conseil constitutionnel observe qu'il est parvenu postérieurement à la décision, en toute hypothèse la mention systématique des mémoires n'a pas nécessairement à figurer dans les visas, lesquels mentionnent toujours les « autres pièces produites au dossier ». En outre, on voit mal comment le Conseil constitutionnel pourrait être incriminé de ne pas répondre à des arguments contenus dans un mémoire déposé le jour où il statue, puisque ce document ne peut comporter de grief nouveau. Il nous semble donc que le Conseil constitutionnel aurait pu ne pas répondre à une demande d'erreur matérielle portant formellement sur les visas et matériellement sur un mémoire tardif.

13) Un tel cas de figure pose cependant, à nouveau, la question de l'éventuelle mise en place d'une clôture d'instruction en matière électorale. Celle ci est sans doute souhaitable pour éviter les mémoires de « dernière minute » qui risquent soit d'être tardifs , soit de relancer le contradictoire , et par ricochet de provoquer une nouvelle réplique de l'adversaire. Toutefois , si le Conseil constitutionnel suggère, dans ses observations, qu'il pourrait modifier le règlement de procédure en ce sens, le choix des modalités de clôture risque d'entraîner des inconvénients pratiques non négligeables. On évoquera, de manière non limitative, les questions suivantes : la date doit-elle varier en fonction du type d'affaires ? Et si oui, selon quels critères peut on admettre qu'il n'y ait pas de clôture pour les affaires manifestement irrecevables ? Un délibéré ne peut-il faire apparaître la nécessité d'un supplément d'instruction que la section n'avait pas jugé utile ? Qui doit avoir le dernier mot ? Comment transmettre à une partie un document de son adversaire parvenu juste avant la clôture de l'instruction en empêchant une réplique ? On le voit, un aménagement procédural répondant pourtant à un souci de clarification risque d'entraîner des inconvénients pratiques difficiles à résoudre.

II. Le Conseil constitutionnel a une conception très large de la liberté d'action des candidats.

14) Le Conseil constitutionnel a eu, à diverses reprises, l'occasion d'apprécier les interventions du juge judiciaire sur les actes préliminaires aux opérations électorales. Il les a systématiquement sanctionnées, en considérant qu'il n'appartient qu'au juge électoral d'en connaître. Cette

compétence exclusive du juge de l'élection n'est pas sans poser de nombreux problèmes pratiques : la compétence de celui-ci ne s'exerce qu'une fois l'élection déroulée, et des situations choquantes, par exemple une confusion volontairement entretenue dans la dénomination d'une étiquette, ou la diffusion de propos violemment attentatoires à l'honneur d'un candidat, peuvent perdurer, faute d'un juge compétent, pendant toute la campagne. Tout en appelant de ses vœux une modification de la législation, de manière à permettre que certains litiges puissent être tranchés en temps utile, c'est à dire avant l'élection, le Conseil constitutionnel, suivi par la Cour de cassation, ont pourtant formulé une affirmation sans restriction : celle de l'exclusivité de la compétence a posteriori du juge de l'élection, dès lors que des actes liés à l'élection sont en cause. Cette jurisprudence tend en effet à écarter toute possibilité de référé en cours de campagne. Il arrive que des juges, en référé, ne la respectent pas, et, par exemple, ordonnent la cessation de la diffusion d'un tract, cette intervention pouvant être exploitée par un candidat. Il est donc nécessaire d'éviter que les décisions de justice deviennent ainsi des éléments du débat, voire de la propagande électorale.

Pour autant, l'ensemble de la jurisprudence relative aux opérations préliminaires, qui tend systématiquement à reporter le prononcé des décisions juridictionnelles ou administratives après le déroulement de l'élection n'aboutit-il pas à un résultat trop restrictif, en ne prévoyant aucune limite au champ du débat électoral pendant toute la durée de celui-ci ? Si l'on comprend bien que le juge judiciaire ne puisse être compétent pour décider du retrait d'une candidature ou d'un logo, ce système devrait néanmoins trouver certaines limites. Pourtant, le Conseil constitutionnel a réaffirmé cette position dans des affaires mettant en cause la propagande dite officielle, c'est à dire celle qui est acceptée par les commissions de propagande. Ceci aboutit, ici encore, à laisser le champ totalement libre aux candidats, faute d'un juge ou d'une autorité compétente pour se prononcer en cours de campagne. Dans deux affaires similaires (N° 97-2167 du 23 Octobre 1997, Orget Rec. p.197 et N° 97-2149 du 2 décembre 1997, Boineau, Rec.p.277), il a jugé que les commissions de propagande ne pouvaient, pour des motifs liés à la teneur du matériel électoral- affiches ou circulaires- en refuser la diffusion. Leurs pouvoirs se bornent donc à apprécier la régularité formelle de ces documents et des bulletins (N° 97-2120 du 6 février 1998, Paris, 1ère circ.). Cette position de principe présente l'intérêt de clarifier les compétences des commissions de propagande. Elle s'inspire de la volonté de laisser le champ libre aux candidats, dont la liberté de propagande est ici conçue de la manière la plus large possible. Elle est d'ailleurs reprise par le Gouvernement, tant en ce qui concerne l'acheminement de la propagande que son contenu, par exemple à propos du bilinguisme de professions de foi, et elle est étendue par une jurisprudence parfaitement logique, interdisant au maire de faire usage de ses pouvoirs de police pour faire retirer une affiche (97-2155 du 14 octobre 1997, Seine-saint-Denis 9ème circ. Rec. p.166). Elle présente cependant deux inconvénients. Le premier est de ne pas être en concordance avec une jurisprudence, il est vrai ancienne et isolée, du Conseil d'Etat. Le second, c'est qu'il résulte de cette position, ajoutée à celle de 1993, que la propagande, fût elle officielle, n'a pas de bornes pendant la campagne, ou plus exactement que le franchissement de ces bornes ne peut être sanctionné qu'après l'élection.

Le débat électoral peut donc inclure, par exemple, des arguments contraires à la loi du 29 Juillet 1881. On peut toujours rétorquer à cela que le débat politique est aujourd'hui plus serein qu'il ne le fût par le passé. Il n'empêche que ces jurisprudences paraissent fixer un principe de liberté d'expression sans l'assortir de restrictions qui pourtant devraient exister : doit-on laisser diffuser un appel à la haine raciale, clairement illégal, pendant une campagne électorale ? Celle-ci doit-elle permettre la diffamation à l'égard d'un adversaire ou l'usurpation d'une étiquette politique ? Il nous semble donc aujourd'hui que cette jurisprudence devrait trouver une limite.

15) En ce qui concerne les lettres et les tracts, le Conseil constitutionnel a clairement opté pour le maintien de sa jurisprudence, qui est fondée sur l'analyse de la diffusion dans son contexte. Alors que la jurisprudence du Conseil d'Etat a progressivement dégagé le cas dans lequel un tract excluait « toute réponse utile », par exemple la diffusion d'éléments relatifs à la vie privée du candidat, mettant en cause de manière grave et non allusive celle-ci, le Conseil constitutionnel pour sa part, s'en tient à sa jurisprudence. Confronté à la diffusion d'un tract mettant en cause l'honnêteté d'un candidat et de sa famille, en dépit d'une diffusion l'avant-veille du scrutin, le Conseil constitutionnel s'en tient au fait que le candidat aurait pu répondre.

Le tract s'analyse donc toujours comme un élément non dissociable de l'ensemble de la campagne et des possibilités de réponse : ne donnent pas lieu à annulation une polémique à laquelle le candidat battu a pris part (N° 97-2236 du 18 Novembre 1997, A.N. Gers, 2ème circ.), des tracts répondant aux arguments de l'adversaire (N° 97-2182 du 14 Octobre 1997, A.N. Maine et Loire, 5ème circ. Rec.p. 173 ; N° 97-2356 du 23 Janvier 1997, A.N. Seine- et Marne 9ème circ.), une diffusion très faible (N° 97-2226 du 29 Janvier 1998, Seine- Saint-Denis, 11ème circ) ou une diffusion « regrettable », appréciée en fonction de l'écart des voix (97-2193 du 9 Janvier 1998, A.N. Aveyron, 3ème circ.). On peut inférer de cette jurisprudence que le contenu du tract en lui seul n'est jamais susceptible de donner lieu à une annulation, contrairement à la jurisprudence, citée ci-dessus, du Conseil d'Etat. Occasion manquée ? On peut regretter que le Conseil constitutionnel n'ait pas transposé cette jurisprudence, qui permet de fixer certains garde-fous à la polémique électorale, mais peut être qu'en l'espèce, le contenu du tract- que la décision ne détaille pas- ne justifiait pas la transposition de la jurisprudence de l'autre aile du Palais Royal. Quoiqu'il en soit, on doit en conclure que la charge de la preuve, dans tous ses éléments, incombe donc toujours ainsi au requérant, lequel doit démontrer que les critères dégagés par la jurisprudence sont tous réunis, faute de quoi l'annulation n'est pas prononcée.

Ainsi, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu un tract qui semble pourtant, à la lecture de la décision, apporter un élément nouveau et concret dans le débat électoral - il s'agit de la fermeture d'une gendarmerie- et dont la diffusion paraît large, parce que le requérant n'a pas établi que le moment de la diffusion l'avait privé d'apporter une réponse appropriée, ou une publication dénommée « anti- fada » comprenant pourtant des imputations diffamatoires, parce que sa diffusion a été réduite et qu'il n'est pas établi qu'elle émane des concurrents à l'élection, même si ses rédacteurs sont incontestablement des « adversaires » du candidat .

16) En revanche, la jurisprudence, d'une manière inédite, a fixé des règles plus sévères s'agissant des pressions exercées sur les électeurs. Le Conseil constitutionnel a maintenu en la matière la grille d'analyse qui est la sienne : la pression doit être manifeste et clairement établie par la requête . En conséquence, ne donne pas lieu à annulation le grief tiré de l'attribution de logements sociaux, lorsqu'un seul exemple isolé figure dans la requête, ce qui ne permet pas d'établir la réalité d'une pression. Il en va de même du cas, assez pittoresque, du maintien de manifestations traditionnelles et festives dans des communes de la Réunion dont les candidats sont maires. En dépit de la distribution de cadeaux au cours de ces manifestations, jugée « regrettable », la notion de pression n'est pas retenue. Ceci confirme, sur ce point, la jurisprudence qui a cependant donné lieu à une annulation d'élection dans un cas où la pression a été jugée trop marquée.

Jusqu'ici, l'envoi de courriers émanant des offices publics d'H.L.M. n'avait pas donné lieu à annulations . Représente donc une novation la décision du 23 octobre 1997(97-2169, Haut- Rhin, 6 ème circ.Rec.p. 199) par laquelle le Conseil constitutionnel a annulé l'élection du fait de l'envoi d'un courrier émanant du président d'un office à 842 électeurs, nombre plus important que celui de l'écart des voix, incitant les locataires à voter pour un candidat dont l'élection est présentée comme un avantage pour l'office . On doit considérer cette décision comme un aboutissement de la jurisprudence plutôt que comme une inflexion de celle -ci . En effet, le Conseil constitutionnel n'est pas sorti de son cadre traditionnel d'analyse, où sont pris en compte l'ensemble des éléments de la campagne : ampleur et moment de la diffusion, écart des voix, utilisation des étiquettes de l'office- ce qui constitue d'ailleurs une violation de l'article L.52-8 du code électoral, argument non indiqué dans la décision, sans doute par ce que le grief n'était pas soulevé - absence de possibilité de réponse du candidat... La décision ne relève cependant pas - mais on peut considérer que tel était bien le cas- le caractère inédit de la diffusion de cet argument au cours de la campagne. C'est donc bien le déséquilibre des moyens de l'un et l'autre des adversaires et l'impact que cette pression a pu avoir sur un nombre suffisant d'électeurs pour mettre en doute le résultat qui justifient l'annulation de l'élection. On rapprochera cependant cette décision du cas dans lequel l'annulation n'est pas prononcée en dépit de l'envoi d'une lettre de la part d'un maire à une partie des employés municipaux . Il est vrai que le Conseil constitutionnel justifie cette décision par une référence aux « circonstances de l'espèce », ce qui permet de supposer que cette pratique peut toujours donner lieu, si elle est généralisée, à une annulation. Enfin, on signalera une confirmation de la jurisprudence classique dans le fait que l'usage, à des fins de soutien à un candidat, d'un papier à en tête du Conseil général constitue un simple appui et non pas une pression ou une manoeuvre.

17) Il faut également rapprocher la jurisprudence sur les abus de propagande écrite de celle qui concerne les interventions médiatiques. S'agissant de la presse écrite, le Conseil constitutionnel réaffirme le droit de celle-ci de « rendre compte librement d'une campagne électorale », formule systématisée depuis 1995 et toujours appliquée depuis lors. La jurisprudence est plus stricte s'agissant des émissions radiotélévisées, cette différence d'approche étant justifiée d'une part par le régime juridique propre de la radiotélévision, d'autre part par le fait que l'impact d'une émission, surtout si elle est diffusée nationalement, est naturellement plus fort sur l'électeur, indépendamment même des propos tenus, par la seule notoriété qu'il peut procurer au candidat, « connu » au plan national, donc plus facilement reconnu par les électeurs. En dehors de ce phénomène, la diffusion de la télévision est naturellement beaucoup plus marquée que celle de la presse écrite, et la sélection opérée par les téléspectateurs est moins forte que le volontarisme qui préside au choix d'un journal.

C'est ce qui explique que la jurisprudence soit plus sévère s'agissant d'émissions qui ne requièrent pas un abonnement de la part des téléspectateurs, et, plus généralement, qu'elle se montre attentive dès lors que toute émission télévisée est susceptible d'entraîner un déséquilibre de propagande . Cette jurisprudence ne saurait toutefois sanctionner un homme politique en raison de la notoriété qui est la sienne au plan national, mais elle est justement destinée à éviter que, par le biais d'émissions nationales, la campagne dans la circonscription soit déséquilibrée.

Le Conseil constitutionnel a ainsi entendu mettre un coup d'arrêt à des diffusions trop tardives et politiquement engagées . Au cours d'une campagne particulièrement discutée, puisqu'il s'agissait d'une élection partielle ayant donné lieu à de larges développements locaux et nationaux, le Conseil constitutionnel a entendu sanctionner une émission télévisée, diffusée le jour du scrutin, nationalement et « en clair », appelant nettement à voter en faveur d'un des deux candidats en lice. La violation de l'article L.49 du code électoral est en effet flagrante, puisque cet article prohibe, à partir de la veille du scrutin, la diffusion audiovisuelle de « tout message ayant le caractère de propagande électorale ». Il est clair que les propos, reproduits dans la décision, sont constitutifs d'une propagande en faveur de l'un des deux candidats restant en présence. Le Conseil constitutionnel prend soin de relever que le C.S.A. n'est pas intervenu et que la candidate élue n'est en rien

responsable de cette émission. Même si cette diffusion n'est donc pas le fait de la candidate élue, et ne peut en aucune manière lui être imputée, l'annulation est parfaitement justifiée au regard des critères les plus classiques de la jurisprudence, tous présents en l'espèce : diffusion tardive et contraire à la loi d'un message de propagande électorale, contenu du message en cause, caractère massif de cette diffusion, déséquilibre entre les parties, absence de possibilité de réponse de la part de la candidate, faiblesse de l'écart des voix (33 voix). On peut d'ailleurs regretter que le Conseil constitutionnel n'ait pas mis plus tôt un point d'arrêt à ce type d'émissions en période électorale, dont l'impact peut être naturellement beaucoup plus fort sur les électeurs que la propagande officielle, l'affichage ou la diffusion de tracts. En toute hypothèse, cette jurisprudence est opportune compte tenu de la multiplication d'émissions satiriques, mélangeant les genres et passant insensiblement de l'information à la satire ou de l'humour à la propagande, sans que la transition soit toujours perçue par les électeurs.

18) S'agissant des émissions télévisées où les candidats apparaissent, le Conseil a adopté, dans un cas d'espèce, une position assez souple, qui contraste avec l'analyse à laquelle il procède par ailleurs. Classiquement, la jurisprudence établit un partage entre les émissions où le candidat ne fait pas allusion à la campagne électorale, et plus précisément à la circonscription dans laquelle il fait acte de candidature, de celles où il intervient en tant que candidat. Cette différence d'approche, entre ce qui relève de l'information générale et ce qui relève de la campagne a été maintenue, par exemple avec la décision N° 97-2237 du 29 janvier 1998, (A.N. Essonne, 8^{ème} circ.) S'agissant des émissions portant sur l'élection, on notera que le Conseil s'est montré plus attentif que par le passé au respect des prescriptions édictées par le C.S.A., sans pour autant sanctionner une de ses méconnaissances. Quoiqu'il en soit, on doit observer une tendance du juge à mieux prendre en compte les textes du C.S.A. Une décision paraît toutefois faire exception.

Il s'agit de la décision du 9 décembre 1997 par laquelle le Conseil constitutionnel avait à juger du déséquilibre de propagande entre l'élue, ancien ministre au moment de la campagne, et son adversaire, députée sortante. Il apparaît qu'au cours de plusieurs émissions de télévision, dont le nombre et la nature ne sont pas précisément détaillés dans la décision, contrairement à certains précédents, l'élection dans la circonscription a été évoquée ou traitée de manière semble-t-il assez détaillée. Contrairement à sa jurisprudence habituelle, où il applique le critère de l'équilibre des moyens et des possibilités de réplique identiques laissées à l'adversaire, le Conseil constitutionnel retient en l'espèce que les propos tenus ont pu être contrebalancés « par diverses appréciations critiques formulées au cours de l'émission », c'est à dire par des personnes - journalistes ou invités- extérieures à la campagne. Sans doute expliquée par les circonstances de l'espèce, en particulier la notoriété de la candidate, cette jurisprudence nous paraît cependant éloignée des critères selon lesquels l'équilibre des moyens de propagande s'apprécie avant tout entre les candidats.

Les deux décisions que l'on vient de citer sont au contraire inspirées d'une logique dans laquelle le présentateur de l'émission- voire des invités extérieurs- peut lui aussi jouer un rôle. Si l'on comprend bien la première, puisqu'il s'agit d'un cas typique de pression tardive sur les électeurs, la seconde peut cependant apparaître moins convaincante, puisqu'il s'agit ici d'apprécier un équilibre général entre les moyens de propagande respectifs et d'émissions auxquelles la candidate a participé. Le Conseil constitutionnel s'est ici éloigné de son cadre habituel d'analyse. L'une des émissions en cause paraît ainsi exonérée du seul fait qu'elle a été diffusée un mois avant le second tour, ce qui ne constitue pas un critère habituel de la jurisprudence sur les émissions télévisées, lesquelles peuvent au contraire avoir une incidence sur le contenu même d'une campagne. En outre, on est dans un cas où une recommandation du C.S.A. est violée, grief auquel d'ailleurs le Conseil constitutionnel n'a pas ici, contrairement à d'autres affaires, répondu. On doit donc considérer que cette décision traduit une appréciation de circonstances spécifiques à l'espèce.

III. Le Conseil constitutionnel contrôle strictement les opérations électorales proprement dites.

19) C'est sans doute dans ce domaine, très concret, que les innovations de la jurisprudence ont été le moins marquées : la plupart des irrégularités relevées sont minimales ou du moins jugées sans incidence sur les résultats du scrutin, comme par exemple le fait que deux individus s'emparent des bulletins de l'un des candidats quarante minutes avant la fin du scrutin, l'absence de bulletins d'un candidat dans une petite commune (N° 97-2156 du 23 Janvier 1998, A.N. Seine et marne, 9^{ème} circ.) ou le fait que certains parafes soient manquants. Tout au plus peut-on signaler quelques faits exceptionnels, comme l'existence de signes de reconnaissance ou un cas, très isolé, dans lequel les assesseurs ont été renvoyés par le maire pendant toute une matinée (considéré par la décision N° 97-2275 du 25 novembre 1997, A.N. Guadeloupe, 4^{ème} circ. Rec.p.272 comme une manœuvre « blâmable »). Les opérations électorales en elles-mêmes sont, sans doute, les éléments les plus faciles à traiter en jurisprudence : la plupart des faits signalés sont bénins, voire anecdotiques. En règle générale, dès qu'il le peut et que cela est nécessaire, le Conseil procède selon la méthode de la double déduction hypothétique : les écarts ou les irrégularités sont hypothétiquement attribués au vainqueur et déduites à la fois du total des suffrages et du nombre de voix recueillies par ce dernier. Tel est le cas dans la décision qui vient d'être citée. Tel est également le cas lorsque le nombre de bulletins trouvés dans l'urne et le nombre des électeurs ayant émargé diffèrent. La déduction de la différence s'imputant sur les voix du vainqueur, si cette différence est plus importante que l'écart des

voix , l'annulation est alors prononcée, selon une jurisprudence constante et qui ne prête guère lieu à débat, puisqu'elle ne requiert aucune appréciation du comportement des membres des bureaux de vote ou des candidats.

20) S'agissant des contrôles d'identité dans les bureaux de vote, requis par l'article R.60 dans les communes de plus de 5000 habitants, la sévérité du Conseil constitutionnel est bien moindre pour les élections législatives que pour les référendum ou les élections présidentielles. Dans ces cas, dès lors que l'irrégularité se poursuit après que les magistrats délégués par le Conseil constitutionnel pour surveiller l'élection la font observer, l'annulation est prononcée. En revanche pour les élections législatives , cette circonstance, lorsqu'elle ne cache pas une fraude ou une manoeuvre, est jugée sans incidence sur les résultats. Ainsi , le Conseil s'est montré souple pour un cas d'absence de contrôle d'identité, seulement jugé « blâmable » dans le Gard (N° 97-2183 du 14 octobre 1997, Rec. p.175) ou pour une circulaire du préfet ouvrant cependant la possibilité de voter sans papier d'identité aux personnes reconnues par deux électeurs, à Mayotte. En dépit du désordre - et de l'inégalité entre les électeurs- créés par ceux des présidents des bureaux qui ont appliqué le texte du code électoral et donc refusé d'appliquer cette circulaire, ce déroulement quelque peu erratique est jugé sans incidence sur les résultats du scrutin , ce qui se justifie largement du fait des spécificités de l'espèce. Il n'est pas improbable que, d'une manière générale, la jurisprudence connaisse, à l'avenir, une plus grande sévérité dans de tels cas, puisque le contrôle d'identité est de plus en plus pratiqué, sans difficultés et que la liste des papiers admis par l'arrêté du 16 février 1976 est particulièrement large : elle inclut même des papiers dépourvus de photo d'identité .

21) Une seule inflexion de jurisprudence paraît devoir être retenue s'agissant des procurations. La décision N° 97-2237 du 29 janvier 1998 est en effet venue assouplir une jurisprudence jusqu'ici marquée par une grande rigueur et un souci de respect du formalisme. Cette décision a admis que l'absence de signatures des mandants sur la procuration, l'établissement de celle ci par des personnes non visées par l'article R. 72 du code électoral, ou par une personne seulement qualifiée pour recueillir procuration en cas de maladie du mandant, alors que la procuration ne concerne pas un malade, ne constituait pas en soi un motif d'annulation de voix. Il en va de même de l'absence de certaines mentions obligatoires sur les listes d'émargement, dès lors qu'il n'est pas allégué que cette circonstance, formellement défectueuse, traduise une irrégularité des suffrages correspondants.

Jusqu'alors les arguments portant sur les procurations irrégulières donnaient en général lieu à soustraction des suffrages litigieux du nombre total de voix du vainqueur. Il semble désormais que le Conseil constitutionnel, sauf en cas de manoeuvre ou si l'écart des voix est supérieur au nombre de voix litigieuses, aura tendance à moins annuler, pour ces motifs purement formels, le nombre de voix correspondantes.

La limite de cet assouplissement, qui est bienvenu puisque de nature à lutter contre l'abstentionnisme électoral, réside dans le maintien de la jurisprudence selon laquelle le démarchage de personnes demeure totalement prohibé : la procuration doit continuer à reposer sur une demande préalable spontanée des intéressés . Si le législateur a entendu, par la loi du 6 juillet 1993, encourager le vote par procuration , et si il ne faut pas exiger un formalisme excessif, en revanche il est indispensable , pour éviter toute pratique de sollicitation de personnes âgées ou malades, de maintenir strictement le principe selon lequel la procuration n'est valable que si elle provient d'une demande préalable du mandant. Telle paraît bien être la position actuelle du juge.

22) On notera la même appréciation souple s'agissant des émargements. Alors que certains d'entre eux ont été matérialisés par une croix , le Conseil a jugé qu'il n'avait pas à procéder à la déduction systématique du nombre de voix correspondant . Cette solution , déjà pratiquée en 1993 paraît, elle aussi, assez libérale , et ne va pas dans le sens de l'évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat. On peut souhaiter , dans la mesure où la liste d'émargement est un élément essentiel du contrôle, que l'annulation des voix correspondantes soit systématique.

23) La question la plus controversée s'agissant de l'organisation des opérations électorales a incontestablement été celle des inscriptions sur les listes électorales. Maintenant sa jurisprudence selon laquelle il ne lui appartient pas de connaître de cette question, sauf si les irrégularités résultent d'une manoeuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin, le Conseil constitutionnel s'est avéré, comme il l'a toujours été, particulièrement restrictif à la fois dans la définition de la notion de manoeuvre et dans les incidences chiffrées qu'il a entendu tirer d'inscriptions irrégulières. Dans deux affaires , il est vrai fortement médiatisées , concernant la première et la deuxième circonscriptions de Paris, les inscriptions litigieuses ont fait l'objet de deux types de raisonnements différents mais complémentaires. Une fois réaffirmée la compétence de principe du juge judiciaire pour statuer sur la question , le juge électoral l'aborde sous l'angle de la manoeuvre . Dans la première décision (A.N. Paris , 1 ère circonscription , du 6 Février 1998), il estime tout d'abord que n'est pas constitutif d'une manoeuvre le fait de détenir des informations sur les opinions politiques d'électeurs, car ce fait n'a pas d'incidence sur l'élaboration même des listes électorales. Choquante, cette pratique en elle-même paraît sans incidence sur la constitution de la liste électorale, et sans nul doute les requérants auraient-ils dû soulever l'utilisation des moyens municipaux à des fins électorales, et le déséquilibre des moyens de propagande qui aurait pu en résulter, car si les fichiers semblent avoir été constitués avant le mois de juin 1995, ils ont pu être utilisés après cette date. Mais en soi ce fichage est sans incidence sur l'inscription sur les listes électorales. Il en va de même du fait que le tribunal d'instance a prononcé la radiation de 1227 personnes

dans l'arrondissement, ce qui ne traduit pas, statistiquement, une situation anormale révélatrice d'une manoeuvre. Ici encore, ce mode de raisonnement classique se cantonne à l'appréciation stricte de la manoeuvre.

En revanche, il paraît plus difficile d'admettre qu'un certain nombre de personnes ainsi radiées aient tout de même voté, ce dont témoignent les listes d'émargement. Pour écarter l'argument - manifestement étayé par une énumération précise des requérants, faute de quoi il aurait été rejeté pour son manque de précision- le Conseil constitutionnel procède en effet à un raisonnement selon lequel seules les voix de personnes qui n'auraient pas pu justifier d'une inscription légale dans un autre des bureaux de vote de la circonscription devraient faire l'objet d'une annulation. Des personnes radiées ont ainsi participé à un scrutin et leur vote a été considéré par le Conseil constitutionnel comme valable car elles auraient pu voter dans la circonscription à un autre titre.

Cette décision d'espèce, justifiée par les changements de domicile, plus fréquents dans les « grandes villes », peut ne pas emporter la conviction, puisqu'elle ne retient pas la radiation prononcée par le juge judiciaire alors que la décision réaffirme par ailleurs sa compétence et qu'elle n'attache pas d'importance au bureau d'inscription des personnes en cause. En outre, elle admet, en toute hypothèse, que des personnes ne pouvaient voter et qu'elles ont cependant pris part au scrutin dans la circonscription, sans même que soit chiffré le nombre de ces votes irréguliers. Or le Conseil constitutionnel au regard des principes qui régissent le droit électoral, aurait pu procéder de ce fait à une déduction d'un nombre de voix correspondant à celui des électeurs dont la décision relève qu'ils n'auraient pu, en toute hypothèse, prendre part au scrutin, nombre alors hypothétiquement attribué au vainqueur, selon une méthode jurisprudentielle éprouvée. Seul ce chiffrage et la méthode de déduction hypothétique permet avec certitude de considérer l'élection indiscutable. En outre, il n'est pas logique que ces voix, irrégulières et jugées comme telles, soient tout de même comptabilisées pour le calcul de l'aide publique aux partis politiques, dont on sait qu'elle est, pour moitié de son montant total, fondée sur les résultats des candidats aux élections à l'Assemblée nationale.

La décision, elle aussi très discutée, relative à la deuxième circonscription de Paris, s'inscrit en revanche plutôt dans la continuité jurisprudentielle. Il était fait grief à l'élu, par ailleurs maire de Paris, d'avoir fait inscrire des électeurs de manière irrégulière dans l'arrondissement en cause. Après enquête, phénomène assez rare, le Conseil constitutionnel a relevé d'une part que des personnes sont inscrites avec une domiciliation dans des logements sociaux où elles ne résident pas, soit qu'elles résident dans des logements appartenant à la ville mais situés dans d'autres arrondissements, soit encore que leur adresse effective est inconnue. En outre, la décision relève de fausses domiciliations, en particulier dans les appartements de la mairie du 5^{ème} arrondissement de Paris. Une fois ces faits, graves, établis, quelle conclusion en tirer ?

Contrairement à la décision précédente, le juge a écarté les « spécificités des changements de domicile dans les grandes villes » et met en cause soit les organismes sociaux, soit encore des personnes liées ou apparentées à l'élu- mais pas l'élu lui-même. On peut reprocher à la décision l'ambiguïté de la formule selon laquelle : « le cumul de ces faits, graves et répétés, ...est de nature à accréditer l'existence d'une manoeuvre dans les conditions d'établissement de la liste électorale », car elle n'affirme pas clairement l'existence d'une manoeuvre, tout en la laissant clairement apparaître par une accumulation de faits, un faisceau d'éléments volontaires. La deuxième partie du raisonnement est plus tranchée, puisqu'elle applique le critère classique de l'écart des voix - 2725- aux résultats litigieux : en toute hypothèse, le nombre de votants irréguliers n'est pas susceptible d'entraîner une inversion ou un doute quant aux résultats. La manoeuvre, jugée « condamnable », n'est pas de nature à remettre en cause les résultats. C'est donc bien dans la continuité de la jurisprudence, laquelle implique que le juge de l'élection apprécie non seulement l'existence de la manoeuvre mais également son incidence, qui doit être de nature à inverser les résultats du scrutin, que la décision s'inscrit. Ici encore, la manoeuvre est appréciée non en elle-même mais en fonction des résultats du scrutin.

IV. Les règles de financement des campagnes électorales demeurent perfectibles.

24) Les prescriptions relatives au formalisme des comptes de campagne sont de mieux en mieux connues, donc de mieux en mieux respectées. Ceci justifie que le juge de l'élection se montre plus attentif en cas de non respect de ces règles. Tel est le cas du dépôt du compte en dehors des délais, même si l'intéressé prétend avoir retiré sa candidature, dès lors que cette volonté de retrait n'a pas été enregistrée dans les conditions prévues par l'article R 100 du code électoral (N° 97-2329 du 29 janvier 1998, M.Lagouge). Il va toutefois de soi qu'une personne qui n'a fait aucune démarche de candidature et dont l'identité a été usurpée n'a pas à déposer de compte de campagne. Cette décision contribuera à prouver l'utilité de l'obligation de dépôt personnel de la candidature par le candidat ou son suppléant, introduit dans le code électoral à la demande du Conseil constitutionnel par la loi du 19 Janvier 1995, que les observations du 12 juin 1998 proposent d'assortir d'un mandat explicite du candidat lorsqu'un suppléant remplit cette obligation.

La jurisprudence est également constante, et sévère, en cas d'absence de certification du compte de campagne par un membre de l'ordre des

experts-comptables : plus de trente décisions apportent confirmation du prononcé de l'inéligibilité dans le cas où cette formalité substantielle est méconnue, même si un candidat fait valoir que les services de la préfecture lui ont conseillé de ne pas se conformer à cette obligation, pourtant légale et clairement sanctionnée par la jurisprudence depuis l'origine ! Il en va de même en cas de compte présenté en déficit (N° 97-2550 du 12 mars 1998, Mme Joachim-Arnaud) ou de compte notoirement incomplet, encore que sur ce point, le Conseil constitutionnel a confirmé sa pratique libérale, consistant à admettre la production de certaines pièces après le dépôt du compte.

25) Aussi et surtout, la séparation du mandataire et du candidat doit être absolument respectée, ce qui n'est pas le cas lorsque le mandataire n'est pas intervenu pour percevoir les dons (97-2550 du 12 mars 1998, Mme Joachim-Arnaud) ou pour régler les dépenses. Ce principe de séparation du bénéficiaire des dépenses et du « comptable » évolue dans un sens de plus en plus rigoureux, tant en ce qui concerne la législation que la jurisprudence. La loi fait obstacle au fait qu'un candidat prenne directement en charge une part importante de ses dépenses électorales : « si le candidat peut, pour des raisons pratiques, régler directement certaines dépenses, cet usage ne peut être toléré que si ces dépenses restent d'un montant modeste ». Le juge s'attache donc à l'effectivité de la séparation du candidat et du mandataire, sans pour autant bloquer toute possibilité de dépense de celui-là, ce qui ne serait pas réaliste, le mandataire n'étant pas systématiquement présent aux côtés du candidat. Il n'hésite pas à confirmer l'élection dans le cas où des dépenses mineures sont faites à l'insu du candidat ou celui dans lequel le candidat règle lui-même des dépenses d'un montant modeste. Mais il s'agit d'une simple tolérance. Comme Laurent TOUVET, on souhaite qu'elle reste limitée à des dépenses courantes de la campagne : transports, déjeuner non programmé, « tournée dans un bistrot » etc.. Sauf à ruiner la séparation du candidat et du mandataire, point fort, central et constant de la législation depuis son origine, on imagine mal qu'une telle tolérance puisse être étendue, par exemple, aux dépenses de propagande, de personnels, de sondages, de locaux ou de réunions publiques, lesquelles ne sont pas des dépenses courantes et spontanées auxquelles le candidat a nécessairement recours mais nécessitent une stratégie électorale préétablie.

26) Il convient, en outre, de souligner que la sincérité du compte est une exigence d'ensemble, qui recoupe plusieurs éléments : le compte de campagne doit être exhaustif, retracer la réalité des mouvements de fonds et correspondre aux opérations électorales effectives qu'il retrace. Ces exigences ne sont pas satisfaites dans le cas où une facture d'un parti politique dont le montant est identique à celui d'une première lettre de change signée au moment de la commande du matériel porte sur des prestations différentes de celles initialement commandées, système de facturation qui « ne permet au juge de l'élection ni de déterminer la réalité des prestations fournies...ni de vérifier que le plafond des dépenses dans la circonscription a effectivement été respecté ».

Les dépenses doivent être effectivement acquittées, ce qui n'est pas le cas lorsque les moyens de règlement n'ont pas été effectivement émis (N° 97-2325 du 20 février 1998, Mme Desport), par exemple si le candidat se contente de fournir une reconnaissance de dette au profit d'une entreprise d'imprimerie (N° 97-2548 du 12 mars 1998, M.Cilla) ; ou une lettre de change dont l'échéance est postérieure à la date limite de dépôt du compte (N° 98-2558 du 22 septembre 1998, M. Freulet).

Outre cette exigence d'effectivité dans les mouvements financiers, la sincérité et la transparence du financement des campagnes, voulues par le législateur, impliquent le respect des « principes d'unicité et d'exhaustivité du compte de campagne ». Dans l'une des décisions les plus construites de toutes celles rendues à l'occasion des élections de 1997, le Conseil constitutionnel a annulé une élection qui méconnaissait ces principes. Les dépenses d'un candidat ont été exclusivement et directement prises en charge par un groupement politique dont l'élu est fondateur et président. L'ensemble de ces dépenses a été destiné à attaquer une troisième candidate dont l'élu avait pour objectif avoué l'élimination dès le premier tour. Le Conseil constitutionnel retient que l'objectif de cette manoeuvre consiste à présenter une candidature permettant à l'élu d'utiliser certains moyens de propagande sans que son propre compte de campagne les retrace, cette candidature, dont l'existence et l'objectif sont en fait destinés à favoriser l'élu en attaquant son adversaire, étant constitutive d'une manoeuvre. De ce fait, l'inéligibilité est prononcée.

L'intéressé, auquel le dernier mot revient toujours, se défend en affirmant que si les deux candidats avaient présenté un compte unique, l'annulation aurait également été encourue. En fait, ni l'un ni l'autre des comptes de campagne, pris isolément, n'encourent de reproche, et, d'ailleurs ils avaient été l'un comme l'autre validés par la Commission nationale des comptes de campagne. Mais le raisonnement du Conseil constitutionnel, en retenant la manoeuvre, consiste à sanctionner un dédoublement d'une même campagne par deux candidats, dont l'un utilise des moyens financiers contrôlés et initiés par l'autre. Ce raisonnement repose donc sur le caractère fictif de la campagne d'un candidat, destinée non à tenter d'être élu mais à favoriser un autre candidat, en dédoublant les moyens de propagande utilisés à cette fin. On comprend qu'un tel raisonnement doit être étayé par de forts éléments concrets. En l'occurrence, outre la source de financement, le Conseil constitutionnel retient qu'une même personne exerce des fonctions similaires vis-à-vis des deux candidats et que les documents électoraux sont de même facture. On savait qu'un même candidat ne pouvait financer sa campagne électorale en ayant recours à deux associations - en « débudgétisant » une partie de ses dépenses financées par une association de soutien. On saura désormais qu'il n'est pas possible de dédoubler les candidatures pour faire prendre en compte une partie de ses dépenses électorales par un autre compte de campagne. Document

unique, le compte de campagne doit retracer l'ensemble des dépenses du candidat, c'est à dire toutes celles qui avec son accord, concourent à son élection.

27) En dehors de cette décision marquante, il faut noter que l'apport de la jurisprudence est beaucoup plus faible s'agissant de la nature des dépenses de campagne. Ceci s'explique aisément à la fois par le fait que la jurisprudence est désormais établie sur de nombreux points concrets, et par le fait que, compte tenu de la durée très brève de la campagne, il était peu probable que les questions de plafonnement des dépenses soient souvent évoquées.

Quelques solutions nouvelles ont cependant été apportées. Ainsi, on notera que l'organisation de repas pour les personnes chargées de l'élection, et, accessoirement, la distribution de bons de repas n'entrent pas dans les dépenses de campagne, selon une décision du 6 février 1998 (N° 97-2217, A.N. Réunion, 1^{ère} circ.), contrairement à la distribution de repas à des militants (N° 97-2267 du 25 novembre 1997, A.N. Vaucluse, 1^{ère} circ.). Ne figurent pas non plus au rang des dépenses électorales les frais liés à un congrès d'anciens combattants, les entretiens dans la presse, les films documentaires réalisés par une équipe indépendante de l'élu, les réunions électorales en dehors de la circonscription, etc.. En revanche, est confirmée l'inclusion dans les dépenses des frais engagés par une association pour annoncer une réunion électorale, de toutes les dépenses de propagande, même si elles émanent d'un parti politique, des locations de moyens de transport à des fins militantes : locations de bicyclettes utilisées pendant la campagne, location de taxis collectifs destinés au transport des électeurs etc.. On ne trouvera donc pas d'innovations substantielles dans ces décisions en ce qui concerne la nature des dépenses électorales. En particulier, il est frappant de constater que la question des sondages, très présente en 1993, est maintenant presque totalement absente du contentieux, la jurisprudence semblant désormais suffisamment précise pour éviter tout risque d'hésitation de la part des candidats.

28) Du côté des recettes, en revanche, la jurisprudence a beaucoup plus évolué. Cette constatation est d'ailleurs tout à fait logique, puisque depuis la tenue des précédentes élections, la loi du 19 Janvier 1995 a modifié l'article L. 52-8 du code électoral pour prohiber tout don ou avantage matériel lorsqu'il émane d'une personne morale, autre qu'un parti ou groupement politique. Beaucoup plus sévère que le système antérieur, ce texte fait ainsi obstacle aux versements de dons et aux avantages en nature émanant d'entreprises, de syndicats et d'associations, de collectivités locales, d'entreprises publiques...

La nouvelle rédaction de l'article L.52-8 du code électoral posait deux types de questions : la première tenait à la sanction du non respect de la prohibition, la seconde à la notion de parti ou groupement politique.

La première question fait l'objet d'une réponse identique de la part du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel. En effet, la sévérité renforcée du législateur est appliquée d'une manière souple par les deux juges. Dans un premier temps, le Conseil constitutionnel fut prudent, se bornant à constater qu'un candidat qui avait utilisé des moyens de la commune dont il est le maire avait effectivement remboursé ceux-ci. Mais c'est le Conseil d'Etat qui a procédé à l'innovation essentielle en déliant le constat de l'existence d'un don prohibé du prononcé automatique de la sanction prévue par la loi, à savoir l'inéligibilité du candidat qui a reçu un tel don. Contrairement aux conclusions du commissaire du Gouvernement, M. Combrexelle, il a été jugé qu'un don- qui n'est plus seulement défini comme un versement d'espèces- ne donne pas lieu automatiquement au prononcé de l'inéligibilité. Cette solution s'explique à la fois par un certain irréalisme de la loi nouvelle : une prohibition trop stricte est difficilement applicable dans les faits, notamment à cause du cumul des mandats. Pour autant, le texte de l'article L.O. 128-1 du code électoral aurait permis au Conseil constitutionnel d'adopter une autre solution, puisque ce texte distingue d'une part la possibilité pour le juge de prononcer l'inéligibilité en cas de dépassement du plafond des dépenses, d'autre part l'automatisme de ce prononcé lorsque le compte est rejeté à bon droit.

Or le Conseil constitutionnel a épousé le raisonnement du Conseil d'Etat dans sa décision N° 97-2208 du 14 octobre 1997, relative à la première circonscription du Val-de-Marne. Il était assez difficile au Conseil constitutionnel de s'éloigner de la position prise par le Conseil d'Etat, même si celle-ci contraste avec la sévérité accrue voulue par le législateur et apparaît peu conforme à l'automatisme que postule l'article L.O. 128 du code électoral. Mais, sans nul doute, la jurisprudence est animée par un souci de réalisme : une solution consistant à retenir la méconnaissance de l'article L.52-8 dès lors, par exemple, que des moyens municipaux sont utilisés, et, de ce seul fait, à prononcer l'inéligibilité aurait été excessivement sévère. N'est-ce pas les termes de la loi- dont le but affiché était plutôt de prohiber les dons des entreprises- qui pèchent par une excessive rigueur ? N'est-ce pas la jurisprudence qui apparaît comme un élément modérateur ?

Quoiqu'il en soit, il est certain que le juge de l'élection a abouti à ramener l'article L.52-8 du code électoral dans la logique classique du contentieux électoral, consistant à analyser les faits dans leur contexte et à en apprécier l'impact sur l'électeur. Dès lors, une méconnaissance des dispositions législatives n'entraîne pas nécessairement de sanction si celle-ci demeure circonscrite, par exemple à l'usage d'un cliché photographique appartenant à une commune et d'un téléphone portable- telles sont les circonstances concernant l'affaire que l'on vient de citer- à trois affranchissements, à l'usage d'un véhicule de fonction, ou à un tel usage combiné avec l'utilisation de moyens de reproduction et de

communication , pourtant réintégrés pour un montant non négligeable dans le compte de campagne de l'élu .

Ainsi, une irrégularité au sens de l'article L.52-8 ne donne pas automatiquement lieu au prononcé d'une inéligibilité. Celle-ci n'est prononcée que si l'irrégularité est suffisamment importante dans son montant. Tel est le cas pour les versements financiers d'entreprises. Tel est le cas lorsque le candidat a perçu un avantage en nature d'un montant de 21914 francs, même si celui-ci allègue, sans le prouver, que cette somme représente la contrepartie d'une remise consentie par la personne morale en cause (N° 97-2282 du 20 février 1998, M.Malo). Tel est également le cas lorsque le candidat a bénéficié d'une propagande électorale par le biais d'un bulletin municipal, cinq jours avant le premier tour, pour un montant de plus de 13000 francs (N° 97-2209 du 6 février 1998, A.N. Var, 1ère circ.). Tel est enfin celui du candidat qui a bénéficié de trois dons de personnes morales, pour un montant de 12000 francs (N° 97-2280 du 28 octobre 1997, M.Kaspar Rec.p.230).

Cette jurisprudence paraît donc animée à la fois par un souci de réalisme - ne pas prendre en considération des avantages matériels minimes, liés bien souvent aux situations de cumul des mandats- mais faire en sorte que les dons de personnes morales soient sanctionnés, conformément à la loi, dès qu'ils excèdent certaines limites. On pourrait être tenté, au vu de la jurisprudence, d'affirmer que dès que le seuil de 5000 francs, admis dans une jurisprudence, est franchi, le risque de l'inéligibilité est fort, et que celle-ci est prononcée actuellement à partir d'un chiffre de 12000 francs. Mais cette vision des choses serait sans nul doute trop schématique pour être exacte. Rien ne permet d'affirmer que seul le montant de l'avantage est pris en considération : d'autres critères peuvent entrer en ligne de compte, notamment le fait qu'il s'agit ou non de versements financiers ou d'avantages en nature, même si ces derniers sont quantifiables. Toutefois, cette jurisprudence paraît encore assez évolutive.

Ainsi, la jurisprudence précédemment esquissée relative au « paiement effectif » d'un avantage ne paraît pas totalement abandonnée, alors même que les décisions qui viennent d'être citées suffiraient à ne pas prononcer l'inéligibilité. On notera en outre que le Conseil constitutionnel dans de nombreuses décisions, prend le soin de vérifier que des employés du candidat, des personnels municipaux etc. ont apporté une aide à celui-ci en dehors de leurs heures de service (voir, par exemple, 97-2251 du 29 janvier 1998, A.N. Rhône, 2ème circ.), même si les intéressés ont pris une part très active à la totalité de la campagne, par exemple en exerçant les fonctions de directeur de campagne pendant leurs congés annuels(N° 97-2236 du 13 février 1998, A.N. Bas Rhin, 1ère circ.). Toutefois, cette exigence paraît avoir été, dans un cas, omise, puisque dans cette même décision, fut admise la participation « de façon marginale » de l'attachée de presse de la mairie à la campagne de la candidate, ce qui constitue une violation nette de l'article L.52-8 du code électoral, la décision ne faisant état ni d'un remboursement de la part de la candidate, ni même d'une mention d'un avantage dans les comptes de campagne. Il est naturellement, ici aussi, particulièrement difficile pour les requérants d'apporter des éléments de preuve quant à l'emploi du temps d'une employée, manifestement proche du candidat.

Cette même décision appelle surtout une interrogation de fond en ce qu'elle admet un élément qui, pourtant, a déséquilibré la propagande par l'utilisation des moyens municipaux. En effet, il a été établi qu'une opération de pointage des abstentionnistes « n'a pas été effectuée par des agents des collectivités locales pendant leur temps de service », ce qui, a contrario, laisse apparaître qu'elle a bien été effectuée par ces agents. Pour autant, le Conseil n'a pas annulé, de ce fait, les opérations en cause, alors qu'il s'agit tout de même de l'utilisation de moyens municipaux, surtout si le requérant n'a pas pu bénéficier du même avantage. Plus que la violation de la lettre de l'article L. 52-8 du code électoral, c'est le déséquilibre des moyens d'action des deux candidats qui paraît ici en cause sans être sanctionné.

29) Le problème de la définition d'un parti politique au sens de l'article L.52-8 du code électoral est assez délicat. Ni l'article 4 de la Constitution, qui garantit leur libre formation et activité- ce qui fait obstacle à tout statut uniforme- et leur assigne l'objectif de concourir à l'expression du suffrage- ce qui revient à leur dénier tout monopole de présentation des candidatures- ni les lois du 11 mars 1988 ne se sont attaqués à cette carence juridique. Il incombe donc à la jurisprudence de combler cette lacune, faute de quoi la prohibition posée par le code électoral pourrait être très facilement contournée par la création, par des personnes morales, de groupements éphémères uniquement en vue de l'élection.

Dans un arrêt commune de Fos-sur-mer, le Conseil d'Etat a donc cherché à définir le parti politique intervenant dans la campagne électorale en assimilant celui-ci avec le parti ou groupement au sens de la loi du 11 mars 1988 : est parti politique l'organisme qui, soit touche une aide publique en application de l'article 9 de cette loi, soit a déclaré un mandataire financier de manière à pouvoir percevoir des dons déductibles fiscalement, ces deux éléments pouvant se combiner. Logiquement la jurisprudence postérieure du Conseil d'Etat a exclu les associations locales de soutien aux partis déclarés au plan national, même si ceux-ci les financent et si leur création est pérenne.

Le Conseil constitutionnel n'a que partiellement repris cette jurisprudence. Il a choisi d'en appliquer le principe : « eu égard à l'objet de la législation relative à la transparence financière de la vie politique ...et à la limitation des dépenses électorales », l'équation parti politique au sens de la loi de 1988 = parti politique au sens de l'article L.52-8 s'applique. Elle fait obstacle à ce qu'une association qui n'a jamais obtenu d'agrément de la part de la Commission nationale des comptes de campagne puisse verser un don à un candidat, même si avant 1995 cette pratique a existé (N° 97-2433 du 20 février 1998, M.Fedou : eu égard au montant de 22317 francs de l'avantage en cause, l'inéligibilité du candidat est prononcée).

Cette solution s'impose également, fort logiquement, lorsque la commission nationale des comptes de campagne a retiré un agrément, à compter de la date de ce retrait (97-3433 du 13 février 1998, A.N. Réunion, 1 ère circ.).

Toutefois, cette jurisprudence n'a que partiellement été étendue aux démembrements locaux des partis nationaux . Alors que le Conseil constitutionnel a appliqué la solution du Conseil d'Etat dans un cas , il a admis que les représentations locales de l'entité nationale que constituent les sections ou la fédération locale du parti communiste français pouvaient participer à la campagne du candidat (N° 97-2201 du 13 février 1998, A.N. Val d'Oise 5 ème circ.). On comprend bien en quoi une telle décision relève du bon sens : on imagine mal l'élection d'un leader national de parti - secrétaire général, président... - annulée du seul fait de la participation des entités locales de ce parti à sa campagne, surtout si l'organisation traditionnelle de ce parti admet de manière pérenne de telles entités locales. Mais cette décision pose cependant un problème quant aux critères jurisprudentiels : où se situe la ligne de partage entre les représentations locales, autorisées, et les comités de soutien ou les associations affiliées à une entité nationale, prohibés ? Faute d'avoir tracé des critères explicatifs, il faut bien reconnaître que le Conseil constitutionnel laisse planer le doute sur la latitude dont dispose certaines organisations locales de participer à une campagne, et , en tout cas, pose le problème du maintien en l'état de la jurisprudence, plus nette, de l'autre aile du Palais royal. Nul doute que la question délicate de la définition de ce qu'est un parti politique va fatalement être relancée du fait de ces décisions .

30) La jurisprudence sur les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion des collectivités locales, prohibées pendant les six mois précédant l'élection par le deuxième alinéa de l'article L.52-1 du code électoral, n'est pas affectée de cette même incertitude jurisprudentielle : les critères de son application sont, au contraire, très bien définis . 1997 confirme en tout point la tendance à distinguer entre les activités visant à l'information générale du public et ce qui relèverait de la promotion personnelle d'un candidat ou de son équipe. Ainsi , l'inauguration d'une station d'épuration, la réception d'une équipe sportive, la démolition d'un centre de loisirs dans une commune dont le candidat est le maire - même s'il apparaît au cours de la campagne - ne sont pas des campagnes de promotion prohibées par l'article L.52-1 du code électoral. Cette distinction est parfaitement conforme au vœu du législateur : il ne s'agit pas d'empêcher toute action de communication des collectivités concernées mais de faire obstacle aux interférences entre ces campagnes et l'élection. On notera que le Conseil n'a pas transposé la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a étendu le champ d'application de cette prohibition à des campagnes financées par le candidat lui-même. Surprenante, et souvent critiquée , il nous semble que cette jurisprudence ne répond pas à l'objet du dispositif législatif et que le silence du Conseil constitutionnel permettra peut-être un revirement de la part du Conseil d'Etat.

31) On terminera cette énumération de l'apport de la jurisprudence récente par les précisions apportées à la notion de publicité commerciale prohibée par le premier alinéa de l'article L.52-1 . Le Conseil a en effet clairement établi la distinction entre les activités qui tendent à la promotion du candidat et de simples activités de publicité. Dans la décision N° 97-2275 du 25 novembre 1997, relative à la 4 ème circonscription de la Guadeloupe, est ainsi confirmée la position du Conseil d'Etat selon laquelle une campagne de publicité pour une entreprise dirigée ou gérée par le candidat n'est pas prohibée, même en période électorale. Ne l'est pas davantage la réalisation d'une page de publicité spontanée de la part d'un directeur de journal au profit d'un candidat, initiative clairement désavouée par le candidat lui-même. Si le candidat a pu bénéficier de ce soutien, il l'a cependant récusé, pour scrupuleusement respecter la loi : « gardez moi de mes amis .. ».

Conclusion

32) Procuste était un bandit célèbre de l'Attique. La légende veut qu'il fut tué par Thésée et qu'il torturait ses victimes en les amenant toutes à la même taille, au moyen d'un lit spécial. Il est clair que la jurisprudence joue sans doute parfois le rôle de Procuste vis à vis de certaines dispositions législatives relatives au financement des campagnes . Lorsque le législateur renforce les prohibitions, la jurisprudence efface partiellement le caractère très strict qui s'attacherait à la lettre de la loi ou au prononcé automatique d'une sanction sévère ; tel est le cas pour l'application de l'inéligibilité découlant de l'article L. 52-8 du code électoral, ou pour les prohibitions édictées par l'article L.52-1 de ce code. Mais c'est alors un souci de réalisme qui le conduit : comment obliger un maire en campagne électorale à ne jamais utiliser aucun des moyens, si minimes soient ils, dont il dispose pour exercer son mandat en temps ordinaire ? Tel est également le cas du changement de jurisprudence relative aux personnes habilitées à recueillir une procuration, qui s'inspire d'un souci de réalisme.

En revanche , confirmant le caractère très concret de l'appréciation qu'implique toujours l'office du juge électoral, le Conseil constitutionnel nuance l'application des critères qu'il applique en fonction des circonstances propres à chaque espèce. Tel est le cas pour les émissions de télévision ou pour la définition de ce qu'est un parti politique

Si l'on peut être critique, s'agissant d'un contentieux directement lié à la démocratie, et juger que certaines annulations sont peut-être sévères , ou au contraire estimer que des faits auraient mérité une annulation et reprocher à certaines décisions une excessive timidité, si l'on doit s'interroger sur la dérogation aux critères jurisprudentiels que représentent certaines des décisions, il convient surtout de souligner que le juge

électoral, confronté aux faits, ne peut pas être Procuste.