

# Bilan du contentieux des élections législatives des 25 mai et 1er juin 1997

Pour la commodité de l'exposé, on séparera les observations relatives à la procédure et celles portant sur le fond. Un développement particulier sera consacré aux questions relatives aux comptes de campagne.

## I) Observations sur la procédure

Le Conseil constitutionnel a été saisi de 172 réclamations intéressant 130 circonscriptions.

Par ailleurs, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques l'a saisi, en application de l'article L.O.136-1 du code électoral, de 272 décisions constatant le non-dépôt d'un compte de campagne dans le délai prescrit ou rejetant le compte. 206 de ces saisines sont parvenues au Conseil au cours du dernier trimestre de 1997. Les autres lui ont été transmises au cours du mois de janvier 1998. En vertu du deuxième alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral, la Commission se prononce dans les six mois du dépôt du compte : au-delà, les comptes sont réputés approuvés. Pour les élections législatives de 1997, les dernières saisines de la Commission sont parvenues au Conseil le 30 janvier 1998.

Au cours du second semestre de 1997, le Conseil a statué sur 122 réclamations mettant en cause l'élection de 98 députés. Sur ces 98 députés, trois ont vu leur élection annulée (97-2169 du 23 octobre 1997, Haut-Rhin 6ème ; 97-2165 du 23 octobre 1997, Meurthe et Moselle 4ème ; 97-2145/2239 du 16 décembre 1997, Moselle 3ème). A ces trois annulations prononcées en 1997 s'est ajoutée une nouvelle annulation en 1998 (97-2209 du 6 février 1998, Var 1ère). Ce sont donc au total quatre invalidations qui ont été décidées par le Conseil, nombre inférieur à celui des deux précédentes élections législatives (7 en 1988 et 6 en 1993).

Au 1er janvier 1998, il restait au Conseil à examiner 50 réclamations intéressant 32 circonscriptions. Au 1er février 1998, il lui restait à examiner 21 réclamations intéressant 9 circonscriptions, ainsi que 218 saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Au 1er mars, toutes les réclamations électorales avaient été traitées et il restait à statuer sur 142 saisines de la Commission. Celles-ci ont été examinées, ainsi que trois recours en rectification d'erreur matérielle, au cours des séances plénières des 12 et 19 mars 1998.

Ainsi, l'ensemble du contentieux né des élections législatives de 1997, y compris les saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, aura été traité dans un délai d'un peu moins de dix mois à compter du second tour du scrutin.

On notera, sans chercher à trouver d'explication à ce phénomène, que la répartition par formations politiques des députés dont l'élection est contestée ne reflète nullement le poids relatif de ces formations dans l'hémicycle. Ainsi, seule une minorité de recours vise les députés de la majorité. Un élu de l'opposition sur cinq a vu son élection contestée par un recours recevable, alors que la proportion est deux fois moindre pour les élus de la majorité. En raison de cette répartition dissymétrique, il apparaît conforme à la loi des probabilités que, les annulations portent plus souvent sur les députés de l'opposition que sur ceux de la majorité.

### 1) Durée des instances

On s'étonnera sans doute de ce que, au 1er janvier 1998, soit sept mois exactement après le second tour du scrutin, une cinquantaine de réclamations fussent encore en cours d'instance. Cet étonnement est légitime : il n'est pas satisfaisant de placer trop longtemps les élus de la Nation sous l'épée de Damoclès de l'annulation et moins encore de prononcer celle-ci alors que les intéressés ont déjà participé à la vie de l'assemblée et, notamment, pris part à plusieurs votes importants.

C'est le sentiment de la nécessité d'une décision rapide du juge de l'élection qui, au demeurant, inspirait les auteurs de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, pour lesquels (cf. les articles 39 et 40 de l'ordonnance) le Conseil devait statuer dès réception des observations en défense du député élu.

Toutefois, l'évolution des pratiques contentieuses et surtout, à partir du début des années 1990 (voir ci-après), celle de la législation ont conduit le Conseil constitutionnel à ne plus appliquer littéralement les articles 39 et 40 de l'ordonnance. Il reste que, dès réception des observations en défense, le Conseil peut toujours (si certaines conditions sont réunies) statuer sur la réclamation. C'est ce qu'admet expressément la décision 97-2196 du 12 mars 1998 (Paris 1ère).

A quoi est dû l'allongement des délais d'examen du contentieux des élections législatives depuis une dizaine d'années ?

**a) Pour l'essentiel, l'allongement des délais d'instruction est imputable à deux facteurs, tous deux étrangers à la volonté du Conseil :**

- En premier lieu, les parties (et plus encore leurs conseils) ont pris l'habitude de multiplier les écritures. Le contradictoire ne s'épuise plus avec la présentation des observations en défense : à celles-ci succèdent désormais le mémoire en réplique du requérant, le mémoire en duplique du député défendeur, un mémoire en triplique du requérant, voire un mémoire en quadriplique du député, sans compter les observations que suscite, de part et d'autre, le mémoire du ministère de l'intérieur. A toutes ces productions, à la communication desquelles le Conseil doit renoncer lorsqu'elles lui parviennent à la veille de sa délibération et qu'elles n'apportent rien de neuf au débat, il faut ajouter, depuis la décision du 28 juin 1995 modifiant le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil pour le contentieux de l'élection des députés et sénateurs, les délais induits par l'audition des parties (art. 17, deuxième alinéa, du règlement de procédure). Il est vrai que, pour les élections législatives de 1997, le Conseil n'a jamais jugé utile à la solution de l'espèce de procéder aux seize auditions qui lui étaient demandées. La tenue de ces auditions, si elle avait été nécessaire, n'eût par permis d'achever l'examen des réclamations en février 1998. La multiplication des écritures, surtout en fin d'instruction, pourrait conduire à l'avenir le Conseil, s'il lui apparaît qu'une telle formule présente suffisamment d'avantages, à fixer une date à partir de laquelle les mémoires ne seraient plus reçus.
- En second lieu, la législation sur le financement des campagnes électorales conduit en pratique le Conseil à attendre la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. C'est toujours opportun, car à rien ne servirait de statuer sur les divers griefs classiques du contentieux électoral si le compte de campagne devait être finalement rejeté et l'annulation prononcée de ce seul chef. C'est même indispensable lorsque des griefs relatifs au respect de cette législation sont soulevés par le requérant. Or, malgré sa célérité et la priorité qu'elle accorde à l'examen des comptes de campagne des députés dont l'élection est contestée, la Commission ne peut guère se prononcer avant l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de l'élection, soit, en 1997, à la fin octobre. En effet, le compte de campagne peut n'être déposé, en vertu de l'article L. 52-12 du code électoral, qu'à la fin du deuxième mois suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise (soit, en 1997, jusqu'au 2 août en cas de ballottage). Encore la décision de la Commission ouvre-t-elle une nouvelle phase de la procédure contradictoire devant le Conseil, lorsque des griefs financiers figurent dans la réclamation. En pareil cas, en effet, l'intervention de la décision de la Commission relative au compte du député élu est portée à la connaissance du requérant et cette décision, comme le compte lui-même, lui sont accessibles. Cette communication peut susciter une contestation détaillée de la décision de la Commission par le requérant, une réponse non moins détaillée de l'élu, qui peut lui-même contester le compte du requérant si celui-ci a été candidat (97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème) etc.

Par ailleurs, la multiplication du nombre de candidats a ralenti les travaux de la Commission, celle-ci examinant les comptes circonscription par circonscription. Ainsi, l'élection législative de la deuxième circonscription de Paris l'a conduit à examiner simultanément 29 dossiers.

Le respect des droits de la défense, tout comme la mise en oeuvre effective des règles relatives au financement de la vie politique, sont de précieux acquis démocratiques et correspondent à des exigences de valeur constitutionnelle. Mais ils ont un prix qu'il serait vain de se dissimuler : l'allongement de la durée du contentieux électoral.

**b)**

Une autre cause de ralentissement tient aux suppléments d'instruction commandés par l'espèce (par exemple : 97-2121/2166/2171/2192 du 16 décembre 1997, Meurthe et Moselle 1ère; 97-2170/2211 du 15 janvier 1998, Yvelines 8ème ; 97-2248 du 13 février 1998, Finistère 7ème ; 97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème) ; ou à la nécessité, pour le juge de l'élection, de tenir compte de l'intervention d'un autre juge : le juge d'instance, compétent pour vérifier la régularité de la liste électorale (Paris 1ère), ou le juge pénal, lorsqu'une plainte pour fraude électorale a été déposée à propos de la même élection (Paris 2ème). Ce facteur n'a joué que pour un petit nombre de dossiers, mais ils étaient parmi les plus sensibles.

**c) La quatrième cause d'étalement de l'examen des recours électoraux est, quant à elle, propre au Conseil,**

**puisque liée à son activité de juge constitutionnel.**

Il est en effet difficile au Conseil, au cours de la même semaine, de statuer sur un texte législatif et de tenir une séance plénière consacrée aux affaires électorales. Or, pendant les deux derniers mois de l'année 1997, il a eu à se prononcer sur cinq textes législatifs, au titre de l'article 61 de la Constitution (loi portant réforme du service national, loi portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier, loi organique relative à la fiscalité en Polynésie française, loi de financement de la sécurité sociale et loi de finances pour 1998), ainsi que sur une convention internationale, au titre de l'article 54 (traité d'Amsterdam).

**d) Au regard des causes énumérées ci-dessus, la plus ou moins grande diligence des dix rapporteurs adjoints, chargés par l'article 36 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 de présenter les affaires électorales au Conseil, n'explique que très résiduellement les délais.**

Certes, le nombre de requêtes qui restaient à rapporter au 1er janvier 1998 variait sensiblement d'un rapporteur adjoint à l'autre, comme l'illustre le tableau ci-dessous, établi en toute fin d'année 1997 :

- ont rapporté toutes les affaires qui leur étaient affectées ..... 2 rapporteurs
- ont encore à rapporter entre 1 et 5 affaires ..... 4 rapporteurs
- ont encore à rapporter plus de 5 affaires ..... 4 rapporteurs

Cette dispersion statistique est toutefois explicable, pour l'essentiel, par la très inégale difficulté des dossiers. Elle est à rapprocher de l'expérience contentieuse de chaque rapporteur adjoint, étant précisé que les dossiers les plus difficiles sont attribués aux rapporteurs adjoints les plus chevronnés.

**e) En définitive, l'allongement des délais de jugement des recours électoraux s'inscrit dans une tendance longue, au regard de laquelle les facteurs conjoncturels ont une incidence limitée, quoique non négligeable.**

Ainsi, le Conseil a manifesté, jusqu'en décembre 1997, moins de célérité qu'en 1993. Sept mois après le second tour des élections législatives de 1997, il lui restait à juger 50 recours, soit 30% du nombre total des recours dont il a été saisi. Au terme de la même période, pour les élections législatives de 1993, ces chiffres s'établissaient respectivement à 27 recours et à 12% du nombre total initial des recours. Un rattrapage s'est opéré au mois de janvier 1998. Au total, pour venir à bout de l'examen des réclamations nées des élections législatives de 1997, le Conseil aura mis neuf mois, délai identique à celui observé pour les élections législatives de 1993.

## **2) Recevabilité des requêtes**

Une cinquantaine de rejets sont intervenus, pour irrecevabilité ou absence de griefs sérieux, pour la grande majorité d'entre eux dès le 10 juillet 1997. La décision a été prise soit sans instruction, en application de l'article 38 (deuxième alinéa) de l'ordonnance du 7 novembre 1958, soit après une instruction rapide. Les irrecevabilités tenaient au caractère prématuré de la requête, ou à sa tardiveté, ou à son dépôt auprès d'un tribunal administratif, ou à l'absence de conclusions aux fins d'annulation d'une élection, ou à ce que les conclusions étaient dirigées contre les élections législatives sur tout le territoire national, ou, à l'inverse, à ce qu'elles étaient exclusivement dirigées contre les résultats d'un bureau de vote ou d'une commune, ou à l'absence de griefs, ou encore au défaut de qualité pour agir.

S'agissant de conclusions tendant à la rectification des résultats du 1er tour, le Conseil a confirmé sa jurisprudence antérieure (88-1030 du 21 juin 1988, Oise 2ème ; 88-1044 du 21 octobre 1988, Finistère 6ème) : il ne peut être fait droit à de telles prétentions dans le seul but de permettre au candidat d'atteindre les 5% de suffrages exprimés nécessaires au remboursement des frais de campagne. La rectification doit être nécessaire à l'examen des griefs tendant à l'annulation de l'élection (97-2176 du 14 octobre 1997, Territoire de Belfort 1ère).

De même, les conclusions du requérant tendant au rejet du compte d'un candidat non élu sont irrecevables, sauf si la contestation dudit compte est indissociable de la contestation de l'élection (97-2252 du 9 janvier 1998, Rhône 5ème et, a contrario, 97-2145/2239 du 16 décembre 1997, Moselle 3ème).?

La moitié des irrecevabilités s'explique par le caractère prématuré ou, à l'inverse, tardif de la requête. Nombre de requérants ignorent que leur réclamation doit être déposée après la proclamation des résultats du scrutin et avant l'expiration de la période de dix jours courant à compter de cette proclamation.

Dans une proportion non négligeable, le rejet tient à ce que la requête ne tend pas à l'annulation de l'élection du candidat proclamé élu dans la circonscription.

**Dans cette méconnaissance des conditions d'ouverture du recours, qui conduit à ce que, pour les deux tiers d'entre elles, les requêtes rejetées le 10 juillet 1997 soient entachées d'une irrecevabilité rédhibitoire, il faut voir en partie la conséquence de l'insuffisance de l'information fournie aux int´ressés par les services compétents de l'Etat.**

Ainsi, la circulaire du ministère de l'intérieur en date du 22 avril 1997, relative à l'organisation des élections législatives des 25 mai et 1er juin 1997, aurait gagné à être plus précise sur les conditions d'ouverture du recours et sur les modalités de dépôt de la requête. Plus encore, son contenu aurait dû être mieux porté à la connaissance des candidats (parmi lesquels on compte la majorité des requérants) et du public. Les greffes des tribunaux administratifs ont leur rôle à jouer à cet égard, car trop de requérants pensent de bonne foi que la réclamation peut être déposée auprès d'eux.

**Un effort d'information est donc à faire à l'avenir, notamment quant à la computation des délais de recours. Il conviendrait à cet égard de renseigner plus complètement les services préfectoraux et municipaux et de recourir aux nouvelles technologies de l'information, comme internet.** Certes, on ne peut ignorer que l'information du public n'est pas aisée et qu'elle peut générer un contentieux quantitativement excessif (par rapport aux capacités de traitement, déjà saturées, du juge de l'élection) et, qualitativement, de faible intérêt. La crédibilité des opérations électorales en dépend cependant, au moins en partie. Si le nombre de réclamations devait s'en trouver déraisonnablement augmenté, il serait temps de réfléchir aux conditions d'ouverture des recours, lesquelles sont aujourd'hui aussi libérales, en principe, que peu utilisées, parce que mal connues, dans la réalité.

**De même, il est indispensable que les préfetures assurent une permanence jusqu'à minuit le jour où expire le délai de dépôt des réclamations ou celui des comptes de campagne, en particulier lorsque ce jour est chômé** (ainsi, en 1997, le délai de dépôt des comptes de campagne expirait le 2 août, c'est-à-dire un samedi).

**Enfin, ayant constaté un allongement des délais d'examen du contentieux des élections législatives depuis une dizaine d'années, découlant tant de la multiplication des écritures des parties que de l'évolution de la législation sur le financement des campagnes électorales, le Conseil constitutionnel pourrait à l'avenir fixer, dans son règlement intérieur, une date à partir de laquelle, en fin de procédure, les mémoires ne seraient plus reçus.**

### 3) Régularisation

Le Conseil a décidé de demander la régularisation de la requête dans les cas (peu nombreux) où celle-ci est entachée d'une irrecevabilité vénielle, c'est-à-dire susceptible d'être couverte en cours d'instance (défaut de signature manuscrite, requête transmise par télécopie...)

La pratique antérieure était sévère puisque, faute d'avoir régularisé spontanément et dans le délai de recours ouvert par l'article 33 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958, le requérant se voyait opposer l'irrecevabilité.

Le Conseil s'inspire désormais des dispositions de l'article R. 149-1 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dans leur rédaction issue du décret n° 97-563 du 29 mai 1997. Aux termes de l'article précité : *" lorsque des conclusions sont entachées d'une irrecevabilité susceptible d'être couverte après l'expiration du délai de recours, la juridiction ne peut les rejeter en relevant d'office cette irrecevabilité qu'après avoir invité leur auteur à les régulariser. La demande de régularisation mentionne qu'à défaut de régularisation les conclusions pourront être rejetées comme irrecevables dès l'expiration du délai imparti qui, sauf urgence, ne peut être inférieur à quinze jours... "*

Les mesures de régularisation ainsi décidées ont notamment permis au Conseil de mettre en évidence qu'une requête présentée au nom d'une personne, mais non signée par celle-ci, était en réalité l'oeuvre d'un imposteur, ce qui lui a évité d'attribuer à cette personne la paternité de la réclamation et celle de l'irrecevabilité dont elle était entachée (n° 97-2229 du 14 octobre 1997, Vienne 2ème).

### 4) Grievs irrecevables

Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il ne peut connaître :

- ni de griefs tirés de l'inconstitutionnalité de la loi électorale (97-2231 du 10 juillet 1997, Paris 8ème) : le juge de l'élection n'est pas juge de la constitutionnalité ;
- ni de griefs soulevés pour la première fois après l'expiration du délai de recours de dix jours fixé par l'article 33 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 (97-2130 du 16 décembre 1997, Hauts-de-Seine 6ème ; 97-2202 du 15 janvier 1998, Vaucluse 4ème; 97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème ; 97-2195 du 29 janvier 1998, Loir et Cher 2ème; 97-2237 du 29 janvier 1998, Essonne 8ème ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

## 5) Recours en rectification d'erreur matérielle

Les recours en rectification d'erreur matérielle sont recevables contre les décisions rendues par le Conseil en matière électorale, dans les conditions prévues par l'article 22 du règlement du Conseil constitutionnel applicable à la procédure suivie pour le contentieux de l'élection des députés et sénateurs, et leur admission peut conduire à déclarer non avenue la décision contestée (93-1385 du 1er décembre 1993, Pyrénées Atlantiques 6ème, rec. p. 506)

Il n'en est pas de même, en revanche, des demandes qui, bien que se présentant comme des "recours en rectification d'erreur matérielle", ont en réalité pour objet de contester l'appréciation des faits de la cause ou leur qualification juridique par le Conseil constitutionnel (97-2209 du 20 février 1998, Var 1ère ; 97-2258 du 12 mars 1998, Gironde 5ème).

S'il est soutenu, dans un recours en rectification d'erreur matérielle dirigé contre une décision du Conseil du 6 février 1998, que les indications chiffrées figurant dans des observations déposées par le requérant le 6 février 1998 conduisaient à revoir le calcul opéré par le Conseil, ces observations ont été enregistrées au Conseil après la fin de la délibération relative à l'élection contestée et le mémoire du 5 février 1998 qui annonçait le dépôt desdites observations ne contenait aucune précision de nature à conduire le Conseil à différer l'examen de l'affaire. Dans ces conditions, le recours en rectification d'erreur matérielle ne peut, en tout état de cause, qu'être rejeté (97-2196 du 12 mars 1998, Paris 1ère).

A noter que, par sa décision 97-2551 du 19 mars 1998, le Conseil constitutionnel a, en application de l'article 21 de son règlement relatif à la procédure suivie pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs, rectifié d'office des erreurs matérielles figurant dans cinq de ses décisions électorales (97-2208 du 14 octobre 1997, Val de Marne 1ère ; 97-2218 du 28 octobre 1997, Mayotte ; 97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème; 97-2227 et suiv. du 18 novembre 1997, Haute Saône 3ème; 97-2288 du 12 mars 1998, Polynésie 2ème). Aucune des erreurs initialement commises (lesquelles portaient sur deux dates, un nom et une citation) n'affectait le sens de ces décisions.

## II) Observations sur le fond

Une analyse plus fine des solutions adoptées par le Conseil à l'occasion de l'examen des réclamations et des saisines relatives aux élections législatives de 1997 figurera dans le numéro 5 des "Cahiers du Conseil constitutionnel". Elle mettra notamment en parallèle cette jurisprudence avec celle née des élections législatives précédentes.

On se bornera ici à un constat brut de la jurisprudence dégagée par le Conseil à propos des élections des 25 mai et 1er juin 1997.

### 1) Dissolution du 21 avril 1997

Aucune disposition de la Constitution ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour statuer sur une requête dirigée contre le décret présidentiel de dissolution de l'Assemblée nationale (10 juillet 1997, Abraham).

Par ailleurs, si l'article 12 (deuxième alinéa) de la Constitution dispose que "les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution", la convocation des collèges électoraux pour le 25 mai 1997 et, en cas de ballottage, pour le 1er juin 1997 ne contrevient pas à la prescription constitutionnelle précitée dès lors que le premier tour se situe dans la "fenêtre temporelle" prévue par l'article 12 (97-2223 du 18 novembre 1997, Haute-Garonne 1ère).

### 2) Inéligibilités

#### a) Préfets

En vertu du premier alinéa de l'article L.O. 131 du code électoral, les préfets ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou dans lequel ils ont exercé leurs fonctions depuis moins de trois ans. Cependant, ces dispositions, en application desquelles un ancien préfet du département du Gers, dont les fonctions avaient cessé le 8 août 1994, se trouvait en situation d'inéligibilité dans la circonscription, ne faisaient pas obstacle à ce que celui-ci participe, à titre personnel, à la campagne électorale en qualité de président du comité de soutien du candidat élu. Le Conseil a tenu toutefois à relever que l'ancien préfet ne s'est pas prévalu de ses responsabilités passées à la tête des services de l'Etat dans le département (97-2236 du 18 novembre 1997, Gers 2ème).

#### **b) Non dépôt de la déclaration de patrimoine d'un député sortant.**

A la date de son élection, Monsieur T, député sous la précédente législature, n'avait pas produit la déclaration patrimoniale prévue par l'article L.O. 135-1 du code électoral.

Aux termes du premier alinéa de l'article L.O. 128 du code électoral : "*Est inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé l'une des déclarations prévues à l'article L.O. 135-1*". A ceux du troisième alinéa de l'article L.O. 135-1 du même code, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 95-63 du 19 janvier 1995 : "*Une déclaration conforme aux dispositions qui précèdent est déposée auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat de député ou, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ou de cessation du mandat pour une cause autre que de décès, dans les deux mois qui suivent la fin des fonctions. Le député peut joindre à sa déclaration ses observations sur l'évolution de son patrimoine*". Le 2 juin 1997, date à laquelle Monsieur T a été proclamé élu, le délai de deux mois susmentionné n'était pas expiré. Dès lors, le moyen tiré de son inéligibilité manque en fait (97-2267 du 25 novembre 1997, Martinique 1ère).

#### **c) Inéligibilité résultant d'une liquidation judiciaire.**

Le Conseil constitutionnel a relevé que le jugement prononçant la liquidation judiciaire de Monsieur D a été signifié à l'intéressé et, faute d'avoir été frappé d'appel, est devenu définitif. Après avoir ordonné un supplément d'instruction à cet effet, il a constaté, dans la ligne de sa jurisprudence Tapie (96-10 D du 5 septembre 1996, rec. p. 111), que l'incapacité d'exercer une fonction publique élective n'avait, quant à elle, jamais été notifiée à Monsieur D, comme le prévoit pourtant l'article 194 de la loi de 1985. Ainsi, l'incapacité n'a jamais pris effet à l'égard de Monsieur D. Celui-ci n'était donc pas inéligible aux élections législatives des 25 mai et 1er juin 1997 (97-2121/2166/2171/2192 du 16 décembre 1997, Meurthe-et-Moselle 1ère). Cette solution se fonde sur la combinaison des articles L.O. 130 et L. 202 du code électoral et 194 de la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises.

Le Conseil a déploré que la notification de l'inéligibilité prévue par l'article 194 de la loi de 1985 soit inégalement réalisée par les parquets. Il en résulte des ruptures d'égalité regrettables entre justiciables et du point de vue du droit au suffrage. Plus fondamentalement, la peine automatique d'inéligibilité prévue par la loi du 25 janvier 1985 appelle de sérieuses réserves au regard des principes de la nécessité des peines, des droits de la défense et du procès équitable. Cette disposition constitue en réalité une survivance sur le maintien de laquelle il est légitime de s'interroger.

#### **d) Remplaçants des parlementaires**

Aux termes de l'article L.O. 134 du code électoral : " Un député, un sénateur ou le remplaçant d'un membre d'une assemblée parlementaire ne peut être remplaçant d'un candidat à l'Assemblée nationale ". Ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet, d'interdire au remplaçant d'un sénateur de se porter candidat à une élection législative. Dans l'hypothèse où cette personne est élue député, elle perd, comme le prévoit l'article L.O. 138 du même code, la qualité de remplaçant (97-2217 du 6 février 1998, Réunion, 1ère).

### **3) Documents de propagande**

#### **a) Réception et acheminement des documents de propagande électorale**

La commission de propagande refuse légalement de recevoir les documents électoraux remis après l'expiration du délai imparti par le préfet en application de l'article R.38 du code électoral (97-156/2213/2216/2245 du 23 janvier 1998, Seine et Marne 9ème).

Lorsque, passée la date butoir fixée par le préfet en application de l'article R. 38 du code électoral, la commission de propagande décide toutefois d'accorder, pour la remise des documents électoraux, un " délai de grâce " aux mandataires des candidats, ce délai, en vertu du principe d'égalité, doit être ouvert dans les mêmes conditions à tous les retardataires (97-2252 du 9 janvier 1998, Rhône



5ème).

Les défaillances de la commission de propagande dans la réception et la surveillance de l'acheminement des documents électoraux sont, en l'absence de manoeuvre, sans effet sur le scrutin dès lors que le candidat lésé a fait preuve lui-même de négligence, par exemple en présentant des bulletins en nombre insuffisant (97-2170/2211 du 15 janvier 1998, Yvelines 8ème).

Il doit être entendu que la commission de propagande ne s'exonère pas de ses responsabilités en confiant le soin à une entreprise de rassembler et de répartir le matériel électoral.

### **b) Contenu des affiches et professions de foi**

Par deux fois, le Conseil a constaté que des commissions de propagande avaient outrepassé leur rôle en refusant d'assurer l'acheminement du matériel électoral d'un candidat au motif que, par son contenu même, il violerait la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse.

Le Conseil a jugé qu'en application des articles L. 166 et R. 38 du code électoral, il entre exclusivement dans les pouvoirs de la commission de propagande de refuser les circulaires et bulletins qui ne respecteraient pas les prescriptions du code électoral et de la loi du 29 juillet 1881 relatives à la présentation matérielle des documents électoraux (97-2120/2164/2196/2215/2259 du 6 février 1998, Paris 1ère). En revanche, le refus ne peut être fondé sur la non conformité du contenu du matériel électoral aux dispositions de la loi du 29 juillet 1881 (97-2167 du 23 octobre 1997, Hauts-de-Seine 1ère ; 97-2149 du 2 décembre 1997, Ariège 1ère).

Dans le même esprit, le Conseil a jugé blâmable un arrêté de police municipal interdisant pour " atteinte à la dignité de la personne humaine ", pendant la durée de la campagne électorale, d'apposer, sur les emplacements réservés à cet effet, l'affiche électorale d'une candidate se réclamant d'un mouvement " pro-vie " et montrant une représentation d'un fœtus d'une dizaine de semaines (97-2155/2157 du 14 octobre 1997, Seine-Saint-Denis 9ème).

**Dans l'hypothèse où le matériel électoral tombe, par son contenu même, sous le coup des dispositions de la loi du 29 juillet 1881, il n'appartient d'en connaître qu'au juge compétent, qui peut être le juge pénal, à condition de ne pas interférer avec le déroulement des opérations électorales préliminaires.**

**Il apparaît en outre nécessaire que soit ouverte une voie de droit permettant, pendant la période préalable aux élections, de trancher des conflits relatifs aux confusions entre dénominations de candidatures ou présentations de bulletins.**

**Le Conseil constitutionnel préconise à cet effet, comme il l'avait déjà fait en 1994, que le législateur institue une procédure d'urgence de nature juridictionnelle en déterminant précisément les cas dans lesquels celle-ci pourrait être mise en oeuvre par le juge compétent, administratif ou judiciaire.**

### **c) Présentation matérielle des affiches et professions de foi**

Les affiches de M. C comprenaient une combinaison des trois couleurs bleu, blanc et rouge, en méconnaissance des dispositions de l'article R.27 du code électoral. Cette irrégularité n'a cependant été de nature ni à conférer un caractère officiel à la candidature de M. C, ni à exercer une influence sur le résultat du scrutin (97-2156/2213/2216/2245 du 23 janvier 1998, Seine et Marne 9ème).

Aux termes de l'article R. 29 du code électoral: " Chaque candidat ou liste de candidats ne peut faire imprimer ou envoyer aux électeurs, avant chaque tour de scrutin, qu'une seule circulaire, sur un feuillet qui ne peut pas dépasser le format 210 millimètres sur 297 millimètres ". Il résulte de ces dispositions que le texte de la profession de foi envoyée par les candidats doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la circonscription. Par suite, la circonstance que Mme I ait envoyé aux électeurs de la circonscription une circulaire dont une partie du contenu variait selon l'arrondissement de Lyon dans lequel ils résidaient a méconnu les dispositions de l'article R. 29 du code électoral. Toutefois, cette irrégularité n'a pas porté atteinte à la sincérité du scrutin (97-2250 du 29 janvier 1998, Rhône 1ère).

## **4) Lettres et tracts**

L'article L.165 du code électoral prohibe l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de toute circulaire, affiche ou bulletin autres que ceux constituant le matériel de propagande défini à son premier alinéa, ainsi que de tout tract.

Toutefois, comme le montrent les exemples suivants, la jurisprudence du Conseil constitutionnel a été, dans cette matière, fidèle à

la ligne pragmatique que suit traditionnellement le juge de l'élection :

a)

L'instruction montre que 824 locataires de l'office départemental d'habitations à loyer modéré ont reçu, entre les deux tours de scrutin, une lettre du président de cet office, dans laquelle il leur demandait de voter pour Monsieur W, en indiquant que son élection servirait à l'action de cet organisme et qu'ils en seraient bénéficiaires. Ces lettres ont été expédiées en utilisant les listes de locataires de l'office départemental et les étiquettes fournies par cet office, identiques à celles que les locataires reçoivent habituellement de lui. Eu égard à leur contenu et à leur caractère personnalisé, ces lettres ont constitué une pression sur les électeurs. L'émission diffusée sur France 3 Alsace, le 30 mai, qui n'était pas consacrée à une mise au point sur ces faits, n'a pu permettre d'apporter une réponse efficace à cette pression. Dès lors, celle-ci a été de nature, compte tenu de l'écart de 651 voix séparant les deux candidats arrivés en tête au second tour, à fausser les résultats du scrutin, ce qui a conduit à l'annulation de l'élection (97-2169 du 23 octobre 1997, Haut-Rhin 6ème).

b)

Il résulte de l'instruction qu'un tract anonyme, comportant notamment des accusations et des insinuations mettant gravement en cause l'honnêteté de Monsieur G et de sa famille, a été distribué dans la circonscription l'avant-dernier jour précédant le premier tour de scrutin. Il était néanmoins possible à Monsieur G, compte tenu de la date de distribution du tract, de répondre utilement, dès avant le premier tour de scrutin et entre les deux tours, aux accusations et insinuations que contenait le tract. Ainsi, la diffusion de celui-ci n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin (97-2225/2241 du 18 novembre 1997, Val d'Oise 4ème).

c)

Si le tract en cause comportait, à l'encontre de Monsieur L, des imputations excédant les limites de la polémique électorale, il résulte de l'instruction que son contenu avait été porté à la connaissance du public plusieurs semaines avant la campagne électorale. En l'espèce, le candidat a été en mesure d'y répondre utilement. Son évocation, par des moyens de communication audiovisuelle, a été le fait tant de Monsieur L que du candidat élu. Dans ces conditions, le résultat du scrutin n'a pas été altéré (97-2267 du 25 novembre 1997, Martinique 1ère).

d)

Les tracts diffusés les 29, 30 et 31 mai émanaient d'un candidat non élu, qui s'était maintenu au second tour, et mettaient en cause, en termes polémiques, deux autres candidats. Mais ceux-ci ont répliqué utilement par voie de presse aux allégations contenues dans ces tracts. L'irrégularité est restée sans influence sur le résultat du scrutin (97-2203 du 9 décembre 1997, Gard 1ère).

e)

Même diffamatoire et proche du scrutin, une publication à tonalité satirique a été regardée comme sans effet sur la sincérité de celui-ci, dans une espèce où le candidat élu était étranger à cette diffusion et où le nombre d'exemplaires mis en circulation était de plusieurs fois inférieur à l'écart de voix entre le candidat élu et le candidat diffamé (97-2204 du 16 décembre 1997, Gard 2ème).

f)

Même réalisée au cours d'une soirée de bienfaisance dans la nuit précédant le scrutin, et en dépit du faible écart des voix, une distribution de documents de propagande n'a pas été jugée de nature à modifier le résultat du scrutin. A été relevé en l'espèce le fait que ces documents, ayant la forme d'une carte de visite, avaient été utilisés au cours de la campagne et ne comportaient aucun élément polémique. Le procédé n'en est pas moins blâmable (97-2168 du 16 décembre 1997, Drôme 1ère).

g)

Un tract se présentant faussement comme émanant d'une association regroupant les riverains d'une décharge a été distribué le 31 mai 1997. Mais cette distribution n'a été ni générale, ni massive et l'association l'a aussitôt démenti. Il n'a pas, dans ces conditions, altéré la sincérité du scrutin (97-2260 du 15 janvier 1998, Oise 5ème).

h)

N'est pas indifférente à l'appréciation de l'impact d'un tract la circonstance que le candidat mis en cause par ce tract ne se présente



pas au second tour, alors qu'il remplit les conditions fixées, pour ce faire, par l'article L. 162 du code électoral (97-2177 du 28 octobre 1997, Vendée 2ème)

i)

La diffusion, la veille du scrutin, d'une lettre du maire d'une commune de la circonscription faisant connaître son soutien au candidat élu ne présente pas le caractère d'une manoeuvre de nature à altérer le résultat du scrutin, dès lors que le soutien en cause n'est pas contesté (97-2178 du 15 janvier 1998, Seine-et-Marne 7ème).

j)

La transmission à plusieurs destinataires, par télécopie, d'un texte reproduisant une proposition de loi émanant du candidat élu n'a pu affecter le résultat du scrutin (même décision).

k)

Des tracts adressés aux habitants de plusieurs communes de la circonscription, pour critiquable que soit leur diffusion la veille du scrutin, n'ont pas apporté d'éléments nouveaux au débat électoral. Il en va de même de la télécopie envoyée à certains chefs d'entreprise, commerçants ou représentants de professions libérales appelant à voter pour le candidat élu, dont le texte ne mettait pas en cause la personne de son adversaire et se bornait à reprendre des arguments électoraux déjà utilisés (même décision).

l)

Si le tract distribué par les partisans de M. H a été diffusé la veille du second tour et viole la prohibition édictée par l'article L.165 du code électoral, il constitue une réponse à un tract de son adversaire le mettant gravement en cause. En outre, cette réponse n'excède pas les limites de la polémique électorale et la presse locale a largement commenté la controverse. Par suite, le tract incriminé n'a pu influencer sur le résultat de l'élection (97-2156/2213/2216/2245 du 23 janvier 1998, Seine et Marne 9ème).

m)

Si une circulaire a été diffusée, en méconnaissance des dispositions de l'article L.165 du code électoral, auprès de la quasi-totalité des électeurs de la circonscription, il résulte de l'instruction qu'aux mêmes dates, en méconnaissance des mêmes dispositions, le requérant faisait distribuer tout aussi massivement des tracts appelant à voter pour lui. De plus, le contenu de la circulaire n'excédait pas les limites de la polémique électorale. Enfin, le requérant était encore en mesure d'y répondre. Dans ces conditions, la diffusion incriminée n'a pu influencer sur le résultat du scrutin (97-2221 du 23 janvier 1998, Paris 11ème).

n)

Les tracts diffusés par certains représentants de la communauté musulmane et appelant à voter en faveur de M. L n'ont pas introduit, dans la campagne électorale, d'élément nouveau auquel M. S n'aurait pas eu le temps de répondre (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

o)

Le tract distribué dans les boîtes aux lettres entre les deux tours, présentant Mme I comme " député renouvelable ", ne comportait aucune mention de nature à induire les électeurs en erreur (97-2250 du 29 janvier 1998, Rhône 1ère).

p)

Si des affiches appelant à voter en faveur de Mme I ont été apposées en dehors des emplacements réservés les 20 mai et 1er juin 1997, cette irrégularité n'a pu altérer la sincérité du scrutin dès lors qu'elle n'a pas revêtu un caractère massif (même décision).

q)

Il résulte de l'instruction que des affichettes contenant des propos injurieux pour Monsieur F ont été apposées en divers endroits, sur les panneaux officiels de Monsieur F et en dehors des emplacements réservés, pendant les semaines précédant le scrutin; que des affiches du candidat ont été soustraites à ceux qui les placardaient, quelques jours avant le premier tour du scrutin; enfin qu'un de ses panneaux électoraux a disparu. Toutefois, ces faits n'ont pas revêtu un caractère général dans la circonscription. De plus, le requérant disposait d'un temps suffisant pour répliquer. Au surplus, des dégradations analogues des affiches électorales du candidat

élu ont été commises. Si regrettables soient-ils, ces faits n'ont pas altéré la sincérité du scrutin (97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème).

r)

Les banderoles apposées à l'entrée de certaines écoles publiques, momentanément utilisées comme bureaux de vote et demandant la conservation ou l'ouverture de classes, de même que la présence de travaux d'élèves commentant de façon humoristique l'actualité politique, pour regrettable qu'ait été leur maintien, ne sont pas de nature à avoir altéré la sincérité du scrutin (97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

s)

Il n'est pas établi que la lettre datée du 27 mai 1997 de M. J, suppléant de Mme T, reprochant à M. L d'être " resté silencieux quand l'actuel gouvernement a décidé la suppression de la gendarmerie de Koenigshoffen ", ait été diffusée à une date à laquelle M. L ne pouvait plus lui opposer de réponse appropriée. L'évènement en cause était en outre ancien et connu des électeurs. Malgré le faible écart de voix (99) et l'ampleur de sa diffusion, cette lettre n'est pas de nature à entraîner l'annulation de l'élection (97-2263 du 13 février 1998, Bas-Rhin 1ère).

De façon générale, ne sont de nature à altérer la sincérité du scrutin, sauf circonstances propres à l'espèce, ni les tracts ayant fait l'objet d'une diffusion restreinte, ni ceux auxquels le requérant a été en mesure de répondre en temps utile, ni ceux constituant une réponse à des tracts adverses, ni ceux portant sur des faits connus du public et n'apportant aucun élément nouveau à la polémique électorale (voir par exemple : 97-2195 du 29 janvier 1998, Loir et Cher 2ème ; 97-2226 du 29 janvier 1998, Seine Saint Denis 11ème). La solution est la même pour les affiches (97-2120/2164/2196/2215/2259 du 6 février 1998, Paris 1ère).

## 5) Utilisation des moyens audiovisuels

a)

Le Conseil a eu deux fois l'occasion de déplorer la méconnaissance de la recommandation du Conseil supérieur de l'audiovisuel en date du 22 avril 1997, prise en application de l'article 16 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, aux termes de laquelle " lorsqu'il est traité d'une circonscription donnée, il doit être rendu compte de toutes les candidatures " (97-2175 du 28 octobre 1997, Hautes-Alpes 2ème ; 97-2122 du 25 novembre 1997, Polynésie française 2ème).

Dans les deux espèces, le fait n'a pu toutefois, eu égard à l'écart des voix, modifier le résultat du scrutin.

En revanche, les organes de presse sont libres de rendre compte d'une campagne électorale comme ils l'entendent (97-2122 du 25 novembre 1997, Polynésie française 2ème ; 97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème). La solution est la même pour la " partie rédactionnelle " des journaux gratuits (97-2195 du 29 janvier 1998, Loir et Cher 2ème).

b)

Lorsqu'elle ne trahit pas la réalité, la relation de la situation politique locale par un service de radiodiffusion est normalement sans incidence sur le résultat du scrutin : il faudrait, pour qu'il en soit autrement, se trouver devant une diffusion de nouvelles fausses, tronquées ou présentées sous un jour trompeur, ayant pour objet ou pour effet de modifier le vote des électeurs (97-2267 du 25 novembre 1997, Martinique 1ère).

c)

Enfin, le Conseil s'est prononcé sur la couverture audiovisuelle susceptible de bénéficier aux candidats disposant d'une notoriété nationale. L'attention naturellement portée par les services de communication audiovisuelle aux personnalités politiques disposant d'une notoriété nationale ne doit pas fausser les campagnes électorales locales, lorsque les intéressés sont candidats. Aussi le Conseil supérieur de l'audiovisuel a-t-il demandé aux services de communication audiovisuelle de ne pas déplacer leur intérêt de la " personne " sur le " candidat ", au détriment de " petits candidats ". Le Conseil constitutionnel a jugé que cette règle n'était pas méconnue dès lors que la référence faite à l'antenne par l'intéressé à sa candidature est restée discrète et exempte de polémique ou de propagande locales, ou bien qu'elle a été équilibrée par une intervention adverse bénéficiant de la même audience (97-2160/2179/2197/2312 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère). Il en est ainsi, a fortiori, lorsque le candidat n'a évoqué à l'antenne aucun

élément de propagande ou de polémique locale (97-2230 du 6 février 1998, Yvelines 11ème ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème ; 97-2263 du 13 février 1998, Bas-Rhin 1ère).

**Le Conseil a relevé, à propos de l'une de ces espèces (Vaucluse 1ère), qu'il arrivait aux services de communication audiovisuelle, y compris à ceux du service public, de traiter de la candidature locale d'une personnalité, sans avoir le réflexe - pourtant élémentaire - de donner en contrepartie la parole à son ou ses adversaires. Outre qu'elle est contraire au principe d'égalité de traitement des candidats et déontologiquement contestable, une telle attitude pourrait avoir pour effet, en cas d'écart de voix réduit, d'entraîner l'annulation de l'élection de la personnalité élue, faisant de celle-ci sa principale victime (cf CE 18 décembre 1996, élections municipales de Vitrolles et conclusions Touvet à la Revue de droit public 1997 p. 591).**

d)

De façon générale, l'incidence très forte des médias sur l'opinion, surtout à l'approche de l'élection, appelle le juge électoral à la rigueur.

## 6) Problèmes posés par l'article L 52-1 du code électoral

a)

Aux termes du premier alinéa de cet article : "*Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite*".

N'ont été regardés comme contraires à cette disposition :

- ni la publication, dans un journal d'annonces gratuit, d'une page de teneur publicitaire en faveur d'un candidat, dès lors que cette publication s'est faite sans son accord, qu'il l'a désavouée aussitôt et que sa diffusion est demeurée limitée à une fraction de la circonscription (97-2275 du 25 novembre 1997, Guadeloupe 4ème) ;
- ni une campagne publicitaire en faveur d'un produit fabriqué par une entreprise comportant le patronyme d'un candidat et dont celui-ci est le gérant, dès lors qu'aucune confusion n'est possible sur la portée du message (même décision) ;
- ni la distribution de tracts par voie de " publiportage " (97-2262 du 25 novembre 1997, Cher 1ère) ;
- ni le démarchage téléphonique, dès lors qu'il ne " repose pas sur un support publicitaire " (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème) ;
- ni la circulation d'un véhicule recouvert d'affiches de propagande (97-2120/2164/2196/2215/2259 du 6 février 1998, Paris 1ère).

De même le bulletin de l'association Pévèle 2000, association locale regroupant des associations, des entreprises et des collectivités locales, ne peut, eu égard à son contenu (composé exclusivement d'annonces), à sa diffusion (restreinte aux seuls membres de l'association), ainsi qu'à son mode de distribution, être regardé comme un organe de presse. Par suite, l'annonce d'une réunion électorale dans l'un des numéros de cette lettre ne saurait constituer un moyen de publicité commerciale par voie de presse au sens des dispositions du premier alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral (97-2212 du 6 février 1998, Nord 6ème) ;

b)

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 : "*A compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin*".

Le Conseil a appliqué cette disposition dans le sens de l'intention véritable du législateur: interdire la promotion des réalisations d'une collectivité locale par elle-même et au profit de la campagne électorale de ses élus.

**b.1)** N'a pas été jugée contraire à cette disposition l'inauguration, par le candidat élu, d'une station d'épuration, les 16 et 17 mai 1997, en dépit de la date retenue, car ni cette manifestation, ni les propos tenus et documents diffusés à cette occasion n'ont revêtu un caractère promotionnel au sens de ladite disposition (97-2210 du 23 octobre 1997, Pas-de-Calais 11ème).

N'ont pas davantage constitué des campagnes de promotion publicitaire prohibées par les dispositions du deuxième alinéa de l'article L.52-1 du code électoral les émissions de télévision des 28 avril et 4 mai 1997, au cours desquelles M. D, en sa qualité de maire

de la commune, a commenté, à l'invitation des journalistes, la démolition d'un centre aquatique construit avant le début de son mandat et dont la gestion avait été l'objet de vives critiques (97-2237 du 29 janvier 1998, Essonne 8ème).

Si la commune a inauguré, postérieurement à l'élection, un centre culturel, les circonstances que, avant le scrutin, la commune ait constitué un dossier de presse, que les journaux et une radio aient présenté ce centre et que des invitations à l'inauguration aient été adressées aux conseillers municipaux ne constituent pas, en l'espèce, une violation de ces dispositions (97-2217 du 6 février 1998, Réunion, 1ère).

La solution vaut pour toutes les inaugurations d'équipements publics, dès lors qu'elles sont dépourvues de caractère électoral (97-2120/2164/2196/2215/2259 du 6 février 1998, Paris 1ère).

**b.2)** S'agissant des bulletins municipaux, il a été confirmé (cf. notamment 97-2160/2179/2197/2312 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère) que ne peuvent être regardés comme contraires aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1, les articles relevant de l'information générale et locale, les actions de communication d'intérêt local et, plus généralement, les contenus éditoriaux restant dans la tonalité habituelle de ces bulletins et ne comportant pas d'éléments de campagne électorale (voir aussi 97-2205 du 25 novembre 1997, Eure-et-Loir, 1ère ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

Par exemple, le Conseil a relevé que le " guide du XIVème arrondissement de Paris " a été diffusé régulièrement depuis plusieurs années et que son édition 1997, livrée à la municipalité le 28 mars 1997, ne se différencie pas des éditions précédentes. La brochure critiquée ne présente donc aucun caractère électoral (97-2221 du 23 janvier 1998, Paris 11ème).

Ne constitue pas non plus une campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité, au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral, la distribution, au milieu du mois de mai 1997, aux habitants des communes concernées, du compte-rendu de la réunion tenue le 4 avril 1997 par l'organe délibérant d'un district, document dont le contenu est administratif et la présentation modeste (97-2260 du 15 janvier 1998, Oise 5ème).

**b.3)** La plaquette intitulée " Rassembler pour réussir Lyon ", diffusée par le candidat lui-même, ne constitue pas davantage une campagne de promotion publicitaire des réalisations d'une collectivité prohibée par le deuxième alinéa de l'article L. 52-8, même si elle fait état de ces réalisations (97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème).

De même, la circonstance que M. T ait évoqué, durant sa campagne électorale, les réalisations de la commune dont il est le maire, ne constitue pas une campagne de promotion publicitaire au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 du code électoral (97-2217 du 6 février 1998, Réunion 1ère).

**c)**

En 1997, les périodes auxquelles se réfèrent les deux premiers alinéas de l'article L. 52-1 ont commencé le 21 avril, date de la dissolution (97-2193 du 9 janvier 1998, Aveyron 3ème ; 97-2252 du 9 janvier 1998, Rhône 5ème).

## **7) Manoeuvres et pressions diverses**

**a)**

L'inscription de tel ou tel sujet sensible à l'ordre du jour d'un conseil municipal (le maire étant candidat aux législatives), à l'approche de l'élection, a souvent été présentée comme une manoeuvre tendant à influencer le résultat du scrutin. Si une utilisation de l'ordre du jour propre à embarrasser l'adversaire ne peut être exclue, le Conseil est toutefois soucieux de ne pas paralyser toute vie politique locale en période de campagne électorale. Il répond donc au grief en tenant compte du contexte : l'évocation de la question sensible peut se voir dénier tout caractère de manoeuvre (97-2173/2207 du 9 janvier 1998, Val de Marne 8ème) ou être jugée sans effet sur le résultat du scrutin, compte tenu en particulier des possibilités de réponse dont ont disposé les adversaires du maire (97-2193 du 9 janvier 1998, Aveyron 3ème).

**b)**

L'organisation, par la commune dont le maire est candidat, d'une fête des mères, accompagnée de distribution de cadeaux, la veille du scrutin, si regrettable soit-elle, ne fausse pas le scrutin en raison de son caractère traditionnel (97-2129/2136 du 9 janvier 1998, Réunion 3ème).

Autre exemple: le principe d'une représentation théâtrale ayant été arrêté au mois de septembre 1996, ses modalités définitivement fixées plus d'un mois avant la dissolution de l'Assemblée nationale et l'association organisatrice de la manifestation ne présentant aucun caractère partisan, la représentation mise en cause, même si elle a eu lieu le 30 mai 1997, n'est pas de nature électorale (97-2221 du 23 janvier 1998, Paris 11ème).

De même, ni la réception traditionnellement organisée à l'occasion de la présentation du festival de jazz de Nice de 1997, ni les autres manifestations évoquées par le requérant, à savoir le 10ème anniversaire du Casino Ruhl, le vernissage de l'exposition "l'art et la nature", l'inauguration du "super yacht 1997", et la réception organisée pour le IIIème symposium scientifique international sur le lincoln de Turin, n'ont présenté de caractère électorale (97-2261 du 15 janvier 1998, Alpes Maritimes 2ème).

Autre illustration: la commune de S a organisé des repas pour les membres des bureaux de vote et des personnes chargées au sein de la commune de l'organisation de l'élection. Si quelques repas ont été offerts à des personnes étrangères à l'organisation de l'élection, cette distribution a conservé un caractère limité. Eu égard à l'écart des voix, elle n'est pas constitutive d'une manoeuvre de nature à avoir affecté les résultats du scrutin (97-2217 du 6 février 1998, Réunion 1ère).

c)

La lettre d'un maire de la circonscription invitant à se rendre à une réunion électorale d'un candidat, sans appeler à voter pour celui-ci, n'a pu constituer une pression sur les électeurs, de nature à altérer la sincérité du scrutin (97-2260 du 15 janvier 1998, Oise 5ème).

d)

La publication de sondages d'opinion entre les deux tours, pour irrégulière qu'elle soit, résulte de l'initiative d'organes de presse nationaux et régionaux et ne concerne pas la seule circonscription où le requérant est candidat. Au demeurant, il n'est pas établi en quoi cette publication a pu porter atteinte à la sincérité du scrutin (97-2244 du 15 janvier 1998, Seine-Saint-Denis 12ème ; 97-2230 du 6 février 1998, Yvelines 11ème).

e)

Dans vingt des vingt trois bureaux de vote de la commune, correspondant à une importante fraction des électeurs inscrits dans la circonscription, les panneaux d'affichage officiel attribués à M. R ont été recouverts peu avant l'ouverture du second tour de scrutin de manière à laisser supposer que seuls demeuraient présents à ce tour les deux autres candidats. Les panneaux en cause n'ont été remplacés qu'environ deux heures après l'ouverture du scrutin. Si blâmable soit-il, ce fait n'a pas pu fausser le résultat du scrutin eu égard à l'écart de voix important séparant M. R du candidat arrivé en tête au second tour (97-2244 du 15 janvier 1998, Seine-Saint-Denis 12ème).

De même, si l'affiche apposée sur le panneau officiel des requérants, situé à la porte de l'unique bureau de vote de la commune de C, a été lacérée, le jour précédant le scrutin, et a dû être remplacée à plusieurs reprises, il ne résulte pas des circonstances de l'espèce que cette irrégularité, pour condamnable qu'elle soit, ait pu affecter le résultat du scrutin (97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème).

Dans le même sens encore : si le requérant met en cause l'importance de l'affichage effectué en méconnaissance des dispositions de l'article L. 51 du code électoral par M. H, ainsi que la lacération systématique de ses affiches sur les panneaux officiels, ces faits, dont l'ampleur n'est pas établie et qui ne sont d'ailleurs pas imputables au seul candidat élu, pour condamnables qu'ils soient, ne sont pas de nature à avoir altéré le résultat du scrutin, acquis avec 5 186 voix d'avance sur 37 762 suffrages exprimés (97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

f)

Si, la veille du second tour, un tract diffusé par le Front national était intitulé "R est battu", il était sous-titré "c'est arithmétique et il le sait". Par suite, le grief tiré de ce que ce tract aurait donné à penser aux électeurs que M. R n'était pas candidat au second tour ne peut être accueilli (97-2244 du 15 janvier 1998, Seine-Saint-Denis 12ème).

g)

Au soutien du grief selon lequel des suffrages auraient été sollicités en échange de cadeaux, le requérant ne produit qu'un très petit nombre de témoignages de caractère imprécis. Le grief doit donc être rejeté (97-2247 du 22 janvier 1998, Wallis et Futuna).

h)

La présence d'un récepteur de télévision en fonctionnement dans le bureau de vote n'a pu exercer une pression sur les électeurs, dès lors qu'il n'est ni établi, ni même allégué, que les programmes reçus aient, par leur contenu, favorisé ou défavorisé tel ou tel candidat de la circonscription (97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème).

i)

La circonstance que des représentants de la communauté musulmane se soient publiquement prononcés en faveur de M. L ne saurait constituer la preuve d'une pression sur les électeurs. A cet égard, le fait que les dépenses correspondant aux tracts diffusés par les représentants de cette communauté et appelant à voter pour M. L aient été réintégrées dans le compte de campagne de M. L ne saurait caractériser l'existence de la pression alléguée (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

j)

Ni la circonstance que Génération Ecologie ait apporté son soutien au second tour à M. L, ni celle que ce parti ait manifesté son soutien par des tracts affichés sur les panneaux officiels de M. L ne sont constitutives d'une manoeuvre (même décision).

De même, l'envoi à un certain nombre d'électeurs, sur papier à en-tête du conseil général, d'une lettre d'un conseiller général appelant à voter en faveur de M. L ne peut être regardé ni comme une pression, ni comme une manoeuvre (97-2212 du 6 février 1998, Nord 6ème).

k)

Si, dans sa profession de foi pour le second tour, M. L a présenté M. S comme le député le moins " productif " de l'Essonne et relevé qu'il n'avait été l'auteur d'aucune proposition de loi à l'Assemblée nationale, il n'a fait que reprendre un argument évoqué dans un article d'un quotidien publié les 3 et 4 mai 1997 et n'a pas excédé les limites de la polémique électorale (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

l)

Il est constant que Monsieur C est adhérent de l'un des principaux partis constituant la majorité présidentielle. Dès lors, le fait que Monsieur C se soit, au cours de la campagne, réclamé de la majorité présidentielle, sans prétendre avoir reçu l'investiture officielle d'aucun parti de cette majorité, n'a pas été de nature à tromper les électeurs. La diffusion, lors d'un débat sur une chaîne de télévision locale le 20 mai 1997, du sous-titrage " RPR " lors des interventions de Monsieur C n'a pas constitué une mention erronée, dès lors que Monsieur C était toujours adhérent de ce parti pendant la campagne électorale. La circonstance que certains adhérents de la fédération départementale du RPR aient pris publiquement parti pour lui, alors même qu'il n'avait pas reçu d'investiture officielle, n'a pas été constitutive d'une manoeuvre (97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème).

m)

Ne constitue pas, par lui-même, un moyen de pression de nature à altérer la sincérité du scrutin le fait que des moyens de transport municipaux ont été mis à la disposition des pensionnaires des foyers de personnes âgées gérés par la ville de Paris pour leur permettre d'aller voter (97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème).

## 8) Opérations de vote

En dépit de l'ancienneté du contentieux relatif au déroulement des opérations de vote, l'expérience prouve que le juge de l'élection a toujours à connaître de questions nouvelles ou, du moins, incomplètement explorées par la jurisprudence.

### a) Inscriptions sur la liste électorale

a.1) Si un électeur se trouve inscrit à la fois sur la liste électorale de la commune de B et sur la liste de la commune des U, cette circonstance a été sans incidence sur les résultats du scrutin alors qu'il ressort de l'examen des listes d'émargement que cet électeur n'a voté que dans une seule commune (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

a.2) Il n'appartient pas au juge de l'élection d'apprécier la régularité des inscriptions sur les listes électorales dès lors qu'il n'est pas

établi que les inscriptions contestées résulteraient d'une manoeuvre (cf notamment 97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème). N'établissent par elles-mêmes l'existence d'une telle manoeuvre ni la circonstance que le rapport entre le nombre d'électeurs inscrits et celui des habitants d'une commune serait supérieur à celui constaté dans d'autres communes, ni la circonstance que le rapport entre le nombre de cartes électorales envoyées aux électeurs et celui des cartes renvoyées par la poste serait inférieur au rapport constaté dans d'autres communes (97-2226 du 29 janvier 1998, Seine Saint Denis 11ème).

**a.3)** En soutenant que les listes électorales du troisième arrondissement de Paris comportent des inscriptions irrégulières dont l'origine serait antérieure au mois de juin 1995 et en se prévalant de la découverte en 1995, dans les bureaux de la mairie de cet arrondissement, de fichiers informatiques contenant notamment des informations sur les opinions politiques de certaines personnes inscrites sur les listes électorales, les requérants n'établissent pas l'existence d'une manoeuvre dans l'élaboration des listes électorales ayant servi pour les élections qui se sont déroulées les 25 mai et 1er juin 1997 (97-2120/2164/2196/2215/2259 du 6 février 1998, Paris 1ère).

**a.4)** Par jugements du 16 décembre 1997, le tribunal d'instance du troisième arrondissement de Paris a prononcé la radiation des listes électorales de 1 227 personnes qui ne remplissaient pas les conditions pour être inscrites.

D'une part, le nombre de ces radiations, rapporté au total des électeurs inscrits dans l'arrondissement, ne traduit pas une situation anormale révélatrice par elle-même d'une manoeuvre.

D'autre part, des personnes radiées de la liste électorale des bureaux de vote dans le troisième arrondissement de Paris par les décisions judiciaires précitées sont mentionnées sur les listes d'émargement de ces bureaux comme ayant pris part au vote. Toutefois, eu égard aux particularités qui s'attachent aux changements de domicile dans les grandes villes, il n'y aurait lieu de retrancher les votes ainsi émis tant des suffrages exprimés que des voix attribuées au candidat élu que dans la mesure où ces votes émaneraient de personnes qui n'auraient pu, au jour de l'élection, être légalement inscrites dans aucun des bureaux de vote de la circonscription concernée. En l'espèce, il n'est pas établi que, parmi les électeurs dont la radiation des listes électorales établies dans le troisième arrondissement a été prononcée par des décisions judiciaires postérieures au scrutin et qui avaient pris part au vote, le nombre de ceux qui ne pouvaient justifier en aucune façon de leur droit de participer à l'élection dans la première circonscription de Paris serait supérieur à l'écart des voix séparant les deux candidats présents au second tour de scrutin. Dès lors, le grief tiré de ce que la participation au vote de personnes radiées par les jugements du 16 décembre 1997 serait de nature à modifier les résultats du scrutin ne peut être accueilli (97-2120/2164/2196/2215/2259 du 6 février 1998, Paris 1ère).

**a.5)** Il résulte de l'instruction, et notamment de l'enquête diligentée par le Conseil constitutionnel, que, dans le cinquième arrondissement de Paris, un nombre important d'électeurs sont domiciliés dans des logements sociaux de la ville de Paris, alors qu'ils sont inconnus des organismes gestionnaires de ces immeubles. Dans certains cas, ces personnes résident en réalité dans des logements de la ville de Paris situés dans d'autres arrondissements de celle-ci. Il résulte également de l'instruction que des électeurs sont domiciliés dans des bâtiments inexistantes ou insusceptibles d'accueillir le nombre d'électeurs inscrits et qu'un nombre anormal d'électeurs est domicilié dans les appartements de la mairie du cinquième arrondissement. En outre, plusieurs centaines de cartes d'électeurs ne sont pas parvenues à leurs destinataires, alors pourtant que ces derniers n'ont pas indiqué de changement de domicile lorsqu'ils les ont retirées. Les particularités qui s'attachent aux changements de domicile dans les grandes villes ne suffisent pas à expliquer toutes ces constatations. Au surplus, l'instruction a révélé que des certificats d'hébergement de complaisance avaient été établis par des personnes liées au candidat élu. Ces constatations ne sont explicables, pour beaucoup d'entre elles, qu'en raison des agissements ou de l'inaction d'organismes liés à la mairie de Paris ou à celle du cinquième arrondissement, ou encore en raison du comportement de personnes liées ou apparentées au candidat élu.

Le cumul de ces faits, graves et répétés, au sein du même arrondissement, est de nature à accréditer l'existence d'une manoeuvre dans les conditions d'établissement de la liste électorale. Toutefois, le nombre des électeurs dont l'inscription peut être suspectée de fraude et qui ont voté au second tour du scrutin est sensiblement inférieur à l'écart des voix entre les candidats à ce tour, qui est de 2. 725 suffrages. La manoeuvre en cause, si condamnable soit-elle, n'a pu dès lors inverser le résultat du scrutin (97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème).

## **b) Composition des bureaux de vote**

Les irrégularités commises dans la composition d'un bureau de vote ne sont de nature à justifier l'annulation des opérations de vote qui se sont déroulées dans ce bureau que s'il résulte de l'instruction qu'elles ont eu pour objet ou pour effet de permettre des fraudes



Tel a été le cas dans six bureaux de vote de la commune de Basse-Terre (97-2275 du 25 novembre 1997, Guadeloupe 4ème). Voici les faits. Après avoir délivré récépissé de la notification de la liste des assesseurs et des délégués du candidat L, le vendredi précédant le second tour de scrutin, et après la constitution des bureaux de vote lors de l'ouverture du scrutin, le maire de Basse-Terre, partisan du candidat C, a excipé de vices de forme, dans la communication de la liste des assesseurs et délégués de Monsieur L, pour enjoindre auxdits assesseurs de quitter les lieux de vote dans six bureaux de vote sur neuf. Ce n'est qu'après une intervention énergique que Monsieur L a obtenu, vers 13 heures, le rétablissement de ses assesseurs. Ces faits revêtent le caractère d'une manoeuvre tendant à soustraire le scrutin au contrôle des représentants d'un des candidats en présence. Le Conseil s'est efforcé de tirer le plus équitablement et le plus rationnellement possible les conséquences de cette manoeuvre : il a retranché la totalité des suffrages exprimés en faveur du candidat élu (Monsieur C) dans les bureaux de vote en cause, tant des voix obtenues par Monsieur C dans l'ensemble de la circonscription que de l'ensemble des suffrages exprimés dans cette circonscription. Toutefois, malgré cette rectification, le nombre de voix en faveur de Monsieur C reste supérieur à celui obtenu par Monsieur L. La manoeuvre ainsi censurée, si blâmable soit-elle, ne peut donc, eu égard à l'écart de voix subsistant entre Monsieur C et son concurrent, entraîner l'annulation de l'élection. **Le retranchement des suffrages auquel a procédé le Conseil, quoique n'entraînant pas l'annulation de l'élection, ne devra pas rester sans effet, en vertu de l'article 9 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988, sur le financement de la formation politique à laquelle se rattache le candidat élu.**

Aux termes de l'article R. 43 du code électoral : " Les bureaux de vote sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. A leur défaut, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs de la commune ". Aucune disposition du code électoral n'interdit à un élu, engagé dans la campagne électorale, d'être président d'un bureau de vote. Par suite Monsieur C, qui était maire du 4ème arrondissement de Lyon, a pu légalement présider un bureau de vote dans le 4ème arrondissement, alors même qu'il avait soutenu le candidat élu pendant la campagne électorale (97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème).

### c) Reconnaissance de l'identité des électeurs

#### c.1)

La vérification de l'identité des électeurs doit se faire avant leur passage par l'isoloir (art. L. 62 du code électoral). La vérification seulement après ce passage n'entache toutefois le scrutin que si elle a pour objet ou pour effet d'altérer le résultat de celui-ci (97-2131/2163 du 25 novembre 1997, Nord 19ème).

#### c.2)

La reconnaissance d'identité, par témoignage de deux électeurs du même bureau de vote, en vue de la délivrance à un électeur de sa carte électorale revenue en mairie pour cause de non distribution par le service postal, est conforme à l'article R. 25 du code électoral, qui prévoit, pour la remise des cartes, la même procédure, quelle que soit la population de la commune (97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

#### c.3)

Problèmes soulevés à Mayotte par la reconnaissance de l'identité.

Aux termes du premier alinéa de l'article R.60 du code électoral : "*Les électeurs des communes de plus de 5000 habitants doivent présenter au président du bureau de vote, au moment du vote, en même temps que la carte électorale ou l'attestation d'inscription en tenant lieu, un titre d'identité ; la liste des titres valables est établie par arrêté*". Le décret du 10 février 1977, portant extension et adaptation des dispositions du code électoral à Mayotte, dans sa rédaction issue du décret du 27 février 1991, précise en son article 5 que "*pour l'application du premier alinéa de l'article R. 60 du code électoral, la liste des titres d'identité exigés des électeurs est fixée par arrêté du représentant du Gouvernement à Mayotte*". Par arrêté du 17 février 1993, le préfet de Mayotte, tout en fixant la liste des titres d'identité valables à Mayotte pour participer au vote, a maintenu l'article 2 de son précédé arrêté du 11 septembre 1992 aux termes duquel : "*Dans l'hypothèse où certains électeurs ne seraient pas en mesure de produire l'une des pièces énumérées à l'article 1er, ils pourront exceptionnellement être admis à voter si leur identité peut être confirmée par deux électeurs inscrits sur la même liste et qui sont porteurs de l'une de ces pièces d'identité*". Par ailleurs, dans sa circulaire du 13 mai 1997, relative au déroulement de l'élection législative des 25 mai et 1er juin 1997 à Mayotte, le préfet a précisé la portée de ses précédents arrêtés en indiquant : "*Avant que l'électeur soit admis à voter, le président vérifie son identité. Dans les communes de plus de 5.000 habitants, il devra*

*obligatoirement présenter un titre d'identité ou se faire reconnaître par deux électeurs inscrits sur la même liste porteurs de titres d'identité*”.

Le Conseil a dû constater que l'arrêté et la circulaire préfectoraux précités apportent, sans y être habilités par le décret susvisé du 10 février 1977, une dérogation à l'article R. 60 du code électoral, tel qu'applicable à Mayotte, en permettant la reconnaissance d'identité par notoriété dans les communes de plus de 5.000 habitants. Toutefois, eu égard aux circonstances propres à l'état-civil à Mayotte, les dispositions ainsi prises ont eu pour objet et pour effet de permettre à un grand nombre de citoyens français de cette collectivité d'exercer leur droit de suffrage. Elles n'ont pas été, par elles-mêmes, de nature à altérer la sincérité du vote (97-2218 du 28 octobre 1997, Mayotte).

En outre, si, dans certains bureaux de vote de la commune de Mamoudzou, le refus par les présidents de ces bureaux de tenir compte de l'arrêté et de la circulaire préfectoraux précités a provoqué certains désordres et disparités de traitement entre électeurs, il résulte de l'instruction, d'une part, que ces incidents sont imputables non à la volonté du candidat élu, mais à celle de ses opposants, d'autre part, qu'ils n'ont pas eu d'effet sur le résultat du scrutin.

**Il paraît donc réaliste, tant que l'état civil mahorais n'aura pas atteint un degré suffisant de fiabilité, d'adapter la réglementation électorale applicable à Mayotte en consolidant la base légale des arrêtés et circulaires préfectorales.**

#### **d) Bulletins**

La circonstance qu'un slogan ait figuré sur les bulletins de vote d'un candidat ne constitue pas, sauf circonstances particulières constitutives d'une manoeuvre ou d'un signe de reconnaissance, un élément de nature à justifier l'annulation de ce bulletin ou à fausser la sincérité de scrutin (97-2246 du 18 novembre 1997, Paris 4ème).

Aucune disposition n'interdisait à M. T de faire figurer sa qualité de maire et un emblème sur ses bulletins de vote. Si cet emblème était proche, par son graphisme, de celui de la commune de Saint-Denis, cette circonstance est restée, en l'espèce, sans incidence sur les résultats du scrutin (97-2217 du 6 février 1998, Réunion 1ère).

En revanche, l'emploi d'une profession de foi ne constitue pas un bulletin de vote valide, car elle peut servir de signe de reconnaissance (97-2236 du 18 novembre 1997, Gers 2ème).

Si, pendant un intervalle au plus égal à une heure, des bulletins de vote ont été recouverts par ceux d'un autre candidat, cette irrégularité n'a pas altéré la sincérité du scrutin, dès lors que ces bulletins restaient disponibles et que le président du bureau de vote a mis fin à l'anomalie dès qu'elle lui a été signalée (97-2203 du 9 décembre 1997, Gard 1ère).

Au second tour de scrutin, dans les bureaux de vote de quatre communes, les bulletins des deux candidats encore en présence avaient été glissés sous le rabat des enveloppes électorales mises à la disposition des électeurs, le bulletin portant le nom de M. A figurant sur le dessus. Ont été ainsi méconnues les dispositions combinées des articles L.62 et R.55 du code électoral, desquelles il résulte que les électeurs doivent prendre eux-mêmes et séparément l'enveloppe électorale et les bulletins des candidats en présence. Pour regrettable que soit cette irrégularité, il ne résulte pas de l'instruction qu'elle ait eu pour objet ou pour effet de faire pression sur les électeurs en altérant la sincérité du scrutin (97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème).

Sont annulés à tort, au second tour, des bulletins en faveur d'un candidat établis et diffusés en vue du premier tour (97-2212 du 6 février 1998, Nord 6ème).

Aucune disposition du code électoral n'impose que le motif de l'annulation des bulletins déclarés nuls soit reporté sur le procès-verbal du bureau de vote. Si, dans un certain nombre de cas, le motif d'annulation des bulletins n'a pas été indiqué, il ne résulte pas de l'instruction que cette omission ait eu une incidence sur la validité des suffrages ou sur le bien-fondé de leur annulation (97-2212 du 6 février 1998, Nord 6ème).

Dans une espèce où l'absence de suffrages en faveur d'un candidat, dans une commune et au premier tour de scrutin, était liée à l'absence de bulletins libellés à son nom dans cette commune, le Conseil a estimé, compte tenu du nombre d'électeurs inscrits dans ladite commune et du nombre de voix manquant à l'intéressé pour pouvoir se maintenir au second tour, que cette anomalie n'avait pu avoir pour effet de l'empêcher d'obtenir un nombre de voix égal à 12,5% des inscrits (97-2156/2213/2216/2245 du 23 janvier 1998, Seine et Marne 9ème).

## e) Listes d'émargement

Conformément à la jurisprudence habituelle du juge de l'élection (notamment celle du Conseil d'Etat), le Conseil constitutionnel a annulé l'élection de Monsieur G (97-2165 du 23 octobre 1997, Meurthe-et-Moselle 4ème). En effet, le nombre des suffrages recueillis à l'issue du second tour par Monsieur G était supérieur de 9 à celui des suffrages obtenus par Monsieur C. Or, dans l'ensemble de la circonscription, l'écart entre le nombre de bulletins et enveloppes trouvés dans les urnes et celui des émargements s'élève à 14. Dans ces conditions, le résultat du scrutin se trouve affecté d'une incertitude qui doit entraîner l'annulation de l'élection contestée. Le retrait, dit " hypothétique ", au détriment de l'élu, d'un nombre de voix égal à l'écart entre émargements et bulletins et enveloppes trouvés dans l'urne est de règle (97-2168 du 16 décembre 1997, Drôme 1ère; 97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème ; 97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème ; 97-2248 du 13 février 1998, Finistère 7ème).

En l'absence de pression ou de manoeuvre, ni l'émargement par une encre de couleur identique aux deux tours de scrutin, ni l'existence de listes d'émargements distinctes à chacun des deux tours, ne peuvent fausser le résultat du scrutin (97-2190 du 28 octobre 1997, Eure 1ère ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

En revanche, l'établissement de la liste des votants afin de faire pression sur les électeurs abstentionnistes constitue une manoeuvre de nature à fausser le résultat du scrutin (97-2122 du 25 novembre 1997, Polynésie française 2ème). Encore faut-il que la pression s'exerce effectivement (97-2260 du 15 janvier 1998, Oise 5ème ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

Un grief est souvent tiré de la différence de signature, entre les deux tours, pour un même électeur : seule une signature franchement différente donne corps à ce grief (97-2160/2179/2197/2312 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère).

La décision 97-2238 du 29 janvier 1998 (Essonne 5ème) relève ainsi qu'il résulte de l'instruction, et notamment de l'examen des listes d'émargement des bureaux de vote concernés, que les différences alléguées ou bien sont peu probantes, ou bien sont imputables au fait que le mandant a voté à l'un des deux tours, ou à la circonstance que l'électeur a utilisé tour à tour ses initiales, un paraphe ou sa signature ou encore, pour les femmes mariées, leur nom de jeune fille et leur nom de femme mariée.

Enfin, les signatures sous forme de croix ne sont pas admises et les votes correspondants doivent être déduits du nombre des voix obtenues par le candidat arrivé en tête. Cette solution, déjà retenue en 1993, a été confirmée en 1997.

Il n'en va autrement que si l'électeur se trouve dans l'incapacité d'écrire. Encore faut-il, en pareil cas, qu'un électeur de son choix atteste l'incapacité, comme le requiert l'article L 64, deuxième alinéa, du code électoral. L'omission de cette formalité conduit normalement à l'annulation des suffrages correspondants (97-2260 du 15 janvier 1998, Oise 5ème) et, dans l'hypothèse où l'écart des voix est inférieur au nombre de suffrages ainsi annulés, à l'annulation de l'élection (97-2247 du 22 janvier 1998, Wallis et Futuna). Celle-ci n'a toutefois pas été prononcée à Wallis et Futuna compte tenu du caractère tardif de l'introduction de l'enseignement primaire obligatoire dans le territoire, qui conduit en particulier à ce que, dans la région d'Alo, à Futuna, 36% des votants ont signé d'une croix. Ces circonstances expliquent non seulement qu'un grand nombre d'électeurs n'aient pu signer eux-mêmes la liste d'émargement, mais encore, à Alo, qu'ils n'aient pas été en mesure de trouver en temps utile un électeur capable d'émarger en leur nom et d'écrire sur la liste d'émargement: " l'électeur ne peut signer lui-même ". Le Conseil a cependant marqué, dans sa décision, que la solution adoptée pour l'élection législative de 1997 ne vaudrait plus ultérieurement, dès lors qu'est vouée à disparaître la situation exceptionnelle justifiant que l'omission d'une formalité substantielle n'entraîne pas l'annulation des suffrages correspondants.

A cette occasion, le Conseil a à nouveau déploré l'inadaptation des textes électoraux applicables outre-mer (cf. aussi 97-2218 du 28 octobre 1997, Mayotte).

## f) Renvoi des cartes d'électeurs

La circonstance que le dixième des cartes d'électeurs a été renvoyé à la mairie n'est pas révélatrice, par elle-même, d'une fraude (97-2173/2207 du 9 janvier 1998, Val de Marne 8ème).

Un certain nombre de cartes ayant fait retour à la mairie ont pu être retirées dans les locaux de celles-ci, alors que, s'agissant d'une commune comprenant plusieurs bureaux de vote, l'article R. 25 du code électoral prévoit que les cartes renvoyées sont tenues à la disposition de leur titulaire dans chaque bureau de vote le jour du scrutin. Il ne résulte cependant pas de l'instruction que la pratique ainsi suivie, pour regrettable qu'elle soit, ait été à l'origine d'une fraude (97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème).

## g) Procurations

**g.1)** Si un même électeur est mandataire de trois procurations, deux établies à l'étranger et une en France, en méconnaissance des dispositions de l'article L.73 du code électoral (qui limite le nombre de procurations dont peut disposer un mandataire à deux, dont une seule établie en France), l'un de ces trois suffrages est irrégulier et doit être déduit du nombre de voix obtenues par le candidat élu pour déterminer si le résultat du scrutin en serait affecté (97-2260 du 15 janvier 1998, Oise 5ème).

**g.2)** Douze électeurs auraient voté à Wallis et Futuna par procuration et personnellement en Nouvelle-Calédonie. A le supposer avéré, ce fait appellerait des mesures appropriées de la part des autorités compétentes, mais ne suffirait pas à établir l'organisation d'une manœuvre de nature à fausser le résultat du scrutin. Il conviendrait toutefois de retrancher ces douze suffrages tant du nombre de voix obtenu par le candidat élu que du nombre total de voix exprimées.

Par ailleurs, seize procurations sont viciées par des irrégularités substantielles. Il en va ainsi des irrégularités tenant à l'absence de signature sans que l'incapacité de signer soit attestée par l'officier de police judiciaire et à la signature de deux procurations par une même personne. Ces faits ne sont pas en eux-mêmes constitutifs d'une manœuvre, mais entraînent la radiation de seize suffrages tant du nombre de voix obtenu par le candidat élu que du nombre total de suffrages exprimés.

Même en retranchant les douze et seize suffrages susmentionnés, M. B conserverait un avantage de voix sur le candidat arrivé en seconde position (97-2247 du 22 janvier 1998, Wallis et Futuna).

**g.3)** Cinquante-cinq procurations n'ont pas été signées des mandants, ces derniers ne pouvant signer eux-mêmes, selon l'officier de police judiciaire ayant établi les procurations. Si le législateur a prévu que le mandant signe lui-même sa procuration, il n'a pas pour autant entendu réserver l'utilisation du vote par procuration aux seuls électeurs sachant écrire. Toutefois, dans cette hypothèse, l'autorité compétente doit s'assurer de la volonté de l'électeur de donner procuration au mandataire et vérifier par ailleurs si les conditions requises pour l'exercice du vote par procuration sont réunies (même décision).

**g.4)** Pour un nombre supérieur à celui de l'écart de voix séparant les deux candidats, des électeurs ont voté au second tour de scrutin en utilisant des procurations établies à la mairie d'Y par des délégués figurant sur la liste agréée par le président du tribunal d'instance de J, en application des dispositions du troisième alinéa de l'article R. 72 du code électoral. Cet agrément ne donnait pas aux délégués compétence pour établir les procurations. En effet, les délégués sont seulement compétents pour se déplacer afin de recueillir les mandats des personnes malades ou infirmes visées par le deuxième alinéa de l'article R 72 (en ce sens : 88-1093 du 25 novembre 1988, Bouches du Rhône 6ème, Rec. p. 246 et CE, 7 mars 1980, élections municipales de Cahors). Toutefois, l'irrégularité commise n'est pas de nature, dans les circonstances particulières à l'espèce jugée sous le numéro 97-2237 ( 29 janvier 1998, Essonne 8ème), à entraîner la soustraction aux voix obtenues par le candidat élu d'un nombre de suffrages égal à celui des suffrages irrégulièrement exprimés. L'élection n'a donc pas à être annulée de ce chef.

**g.5)** L'absence sur les listes d'émargement des mentions obligatoires en matière de vote par procuration ne doit pas conduire à l'invalidation d'un nombre équivalent de suffrages dès lors qu'il ne résulte pas de l'instruction, et qu'il n'est même pas allégué, que ces insuffisances ou omissions auraient été à l'origine de votes irréguliers (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

**g.6)** Il résulte de l'instruction que les procurations contestées par M. G, communiquées au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'instruction, ont été délivrées conformément aux dispositions des articles L. 71 et R. 72 et R. 73 du code électoral et du décret n° 76-158 du 12 février 1976 dans sa rédaction issue du décret n° 97-365 du 18 avril 1997. Par suite, le grief invoqué, même à le supposer fondé pour un petit nombre -inférieur à l'écart de cinquante-six voix séparant les candidats- des procurations contestées, non communiquées au Conseil, n'est pas de nature à justifier l'annulation de l'élection (97-2248 du 13 février 1998, Finistère 7ème).

## h) Dépouillement

Si des bulletins annulés n'ont pas été revêtus de la signature des scrutateurs, en méconnaissance des dispositions du deuxième alinéa de l'article L.66 du code électoral, ils correspondent à la description qui en est faite au procès-verbal des opérations de vote. En l'absence de contestation de l'annulation de ces bulletins au procès-verbal, leur annulation doit être tenue pour valable (97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème).

Il résulte de la vérification de l'ensemble des procès-verbaux et de leurs pièces jointes que, dans huit communes, un bulletin annulé n'a pas été annexé et qu'il en est de même, dans une neuvième commune, pour quatre bulletins. A supposer que ces douze bulletins

annulés et non annexés aux procès-verbaux aient été des bulletins valablement émis en faveur de la requérante, leur addition, jointe aux rectifications opérées au titre des autres griefs, n'aurait pas pour effet de faire perdre à M. A la majorité des suffrages exprimés (97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème).

Des perforations d'épingles et d'agrafes, dont sont porteurs certains bulletins, ont pour origine les manipulations auxquelles ils ont été soumis au cours des opérations de dépouillement. Elles ne peuvent dès lors être regardées comme des signes de reconnaissance justifiant l'annulation de ces bulletins (97-2264 du 23 janvier 1998, Somme 5ème). Constitue en revanche un signe de reconnaissance la pliure d'un bulletin sous forme d'avion (97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

Sans entrer dans le détail de l'argumentation de la requête, le Conseil a jugé que, si diverses irrégularités sont avérées au regard des prescriptions de l'article L.65 du code électoral, il n'est ni établi, ni même allégué, que ces irrégularités aient eu pour objet ou pour effet de favoriser des fraudes ou des erreurs de calcul (97-2156/2213/2216/2245 du 23 janvier 1998, Seine et Marne 9ème).

## 9) Candidature unique au second tour

En vertu du troisième alinéa de l'article L 162 du code électoral, nul ne peut être candidat au second tour s'il n'a obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 12,5% du nombre des inscrits. Toutefois, au cas où un seul candidat remplit ces conditions, le quatrième alinéa du même article prévoit que le candidat arrivé à la deuxième place au premier tour peut se maintenir au second.

Que se passe-t-il si, plusieurs candidats ayant dépassé le seuil de 12,5% des inscrits au premier tour, un seul d'entre eux maintient sa candidature au second tour ? Le texte ne le dit pas expressément. Ce silence n'est cependant pas fortuit : lors de la discussion de la loi du 19 juillet 1976 (d'où est issue la disposition en cause) fut écartée une disposition ayant précisément pour objet d'éviter qu'un seul candidat ne se présente au second tour, dans l'hypothèse où le seuil de 12,5% serait atteint par deux candidats dont l'un déciderait de se désister. La lecture faite par le Conseil constitutionnel de l'article L. 162 du code électoral (78-836 du 10 mai 1978, Val de Marne 1ère) s'appuie donc sur la volonté du législateur. Elle a été confirmée par la décision 97-2184 du 14 octobre 1997 (Val de Marne 9ème) dans les termes suivants : *" Aux termes du 3ème alinéa de l'article L. 162 du code électoral : " Nul ne peut être candidat au deuxième tour s'il ne s'est présenté au premier tour et s'il n'a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5% du nombre des électeurs inscrits ". Si le quatrième alinéa du même article prévoit que " dans le cas où un seul candidat remplit ces conditions, le candidat ayant obtenu après celui-ci le plus grand nombre de suffrages au premier tour peut se maintenir au second ", cette disposition s'applique uniquement dans le cas où un seul des candidats au premier tour a obtenu un nombre de suffrages au moins égal à 12,5% du nombre des électeurs inscrits et non dans le cas où, comme en l'espèce, deux candidats au premier tour remplissant cette condition, un seul d'entre eux a fait acte de candidature pour le second tour. Par ailleurs, aucune disposition du code électoral ne fait obligation à ceux des candidats qui peuvent prétendre briguer les suffrages des électeurs à l'issue du premier tour de maintenir leur candidature "*.

**On doit ainsi constater que la loi électorale prive l'électeur d'une possibilité de choix. Il n'appartient toutefois qu'au législateur de revenir sur l'option arrêtée délibérément par lui en 1976.**

## III) Observations sur les comptes de campagne

A quelques exceptions près (97-2160/2179/2197/2312 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère ; 97-2145/2239 du 16 décembre 1997, Moselle 3ème ; 97-2358 du 15 janvier 1998, Essonne 4ème; 97-2209 du 6 février 1998, Var 1ère; 97-2524 du 19 mars 1998, Eure 5ème), le Conseil a toujours suivi la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques : soit en rejetant les comptes dont l'avait saisi la Commission en application de l'article L. 52-15 du code électoral (ce qui l'a conduit à déclarer inéligibles les candidats concernés), soit en n'estimant pas mal fondées les décisions de la Commission approuvant les comptes des députés dont l'élection était contestée.

Cette convergence s'explique par la qualité de l'examen des comptes auquel procède la Commission.

Dans leur grande majorité, les saisines de la Commission relèvent de l'une des catégories suivantes: non dépôt, dépôt tardif, absence de certification par un expert comptable, absence de pièces justificatives. Il n'y a rien là de nouveau. Notons toutefois que le Conseil a précisé que le compte de campagne doit non seulement avoir été présenté dans le délai imparti par l'article L. 52-12 du code

électoral, mais encore l'avoir été, dans ce délai, par un expert-comptable, toute régularisation étant impossible une fois expiré ce délai (97-2313 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère).

Il a également précisé qu'un candidat ayant la qualité d'expert comptable ne peut certifier son propre compte (97-2464 du 19 mars 1998, Jura 1ère).

Le respect des règles relatives aux comptes de campagne ne s'impose évidemment qu'à celui qui a fait authentiquement acte de candidature dans les conditions prévues par les articles L.154 à L.157 du Code électoral, dans leur rédaction issue de la loi n°95-65 du 19 janvier 1995. Il serait absurde de déclarer inéligible quelqu'un qui ne s'est pas porté candidat. Le Conseil n'a donc pas prononcé l'inéligibilité d'une personne dont la signature avait été contrefaite sur la déclaration de candidature déposée à la préfecture par une autre personne se présentant comme son " suppléant " (97-2524 du 19 mars 1998, Eure 5ème).

Tout risque d'usurpation d'identité, dans la déclaration de candidature, pourrait être conjuré à l'avenir en accroissant les exigences déjà posées par les dispositions introduites dans l'article L. 157 du code électoral par la loi 95-65 du 19 janvier 1995, à la demande du Conseil constitutionnel (dispositions aux termes desquelles " la déclaration de candidature est remise personnellement par le candidat ou son suppléant. Un reçu provisoire de déclaration est donné au suppléant ").

**Obligation pourrait par exemple être faite à la personne se présentant comme le suppléant du candidat d'annexer à la déclaration de candidature déposée par elle à la préfecture un mandat explicite du candidat accompagné de pièces attestant l'identité de celui-ci.**

A noter que , sans doute parce que la durée de la campagne a été inférieure à la durée habituelle, en raison de la dissolution, aucun cas de dépassement du plafond de dépenses n'a été relevé. Tout au contraire, les dépenses de campagne semblent, dans certains cas, avoir été artificiellement majorées, afin d'obtenir le remboursement par l'Etat soit de " prestations " de partis politiques correspondant en réalité à leurs frais de fonctionnement normaux, soit même de frais personnels sans rapport avec l'élection.

Il y a là, comme l'a observé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, un détournement des dispositions relatives au financement public de la vie politique, que l'on peut regarder comme un effet pervers de ces dispositions.

Plusieurs questions nouvelles, relatives à la législation sur le financement des campagnes, ont été réglées par le Conseil.

## 1) Coût des manifestations organisées par les partis politiques sur le plan national

Les coûts occasionnés par les manifestations organisées par une formation politique au plan national, dès lors qu'elles ne font pas référence à la candidature du candidat investi par cette formation, ne sont pas exposées directement au profit de celui-ci et n'ont pas à figurer, même selon une règle de prorata, dans son compte de campagne (97-2160/2179/2197/2312 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère).

De même, le coût d'un sondage d'opinion, qui n'a été commandé ni par le candidat, ni avec son accord, et dont le candidat n'a pas exploité les résultats à des fins de propagande électorale, n'a pas à figurer dans son compte de campagne (97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème).

## 2) Application de l'article L. 52-8 du code électoral

Depuis la loi n° 95-5 du 19 janvier 1995, l'article L. 52-8 dispose en son deuxième alinéa : " *Les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne électorale d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ".

Dans la rédaction antérieure de cet alinéa, issue des lois du 15 janvier 1990 et du 29 janvier 1993, seuls les dons des personnes morales publiques étaient proscrits, alors que ceux des personnes morales de droit privé n'étaient que plafonnés.

L'interdiction est maintenant générale et particulièrement stricte puisqu'elle vise toutes les personnes morales, publiques et privées (à l'exception des partis politiques), et qu'elle s'applique à toute espèce d'avantage, même indirect.



Le juge de l'élection doit désormais vérifier si l'avantage consenti tombe sous le coup de la prohibition édictée par l'article L. 52-8 et, dans l'affirmative, déterminer la sanction.

### a) Champ d'application

La première question est devenue aisée à trancher depuis la loi du 19 janvier 1995 : tout avantage fourni par une personne morale (autre qu'un parti politique) au candidat, gratuitement ou à un prix moindre que le prix habituellement pratiqué, telle la mise à disposition d'un téléphone portable ou l'utilisation d'un cliché photographique en possession de la commune (Conseil d'Etat 29 janvier 1997, Elections municipales de Caluire et Cuire, n° 176796), est prohibé par l'article L. 52-8.

Le Conseil constitutionnel n'a pu que prendre acte de la nouvelle rédaction de la loi, alors que, sous l'empire des dispositions antérieures, il hésitait à qualifier de don un avantage en nature émanant d'une collectivité publique (par exemple: 93-1195 du 21 octobre 1993, Seine Saint Denis 6ème ; 93-1259/1373/1375/1376 du 17 décembre 1993, Lot et Garonne 3ème).

Ainsi, la revue bimensuelle " le Toulonnais ", bulletin municipal de la ville de Toulon, dont M. Le C est maire depuis 1995, a publié le 20 mai 1997, soit cinq jours avant le premier tour de scrutin, un numéro dont 7 des 16 pages, y compris la page de couverture, sous la mention " un rapport accablant ", reproduisent des extraits de rapports de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Toulon et de la " société d'économie mixte d'aménagement et de développement du centre-ville " au cours de la période 1988-1994. Seuls les passages de ces rapports qui stigmatisent les activités passées de l'ancien directeur de cabinet du maire de Toulon et fils du candidat à l'élection législative des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin (auteur de la requête) ont été sélectionnés. Cette publication par un bulletin municipal, qui a relayé un des thèmes essentiels de la campagne de M. Le C, doit être regardée comme un instrument de propagande électorale au profit de M. Le C. Il y a lieu d'évaluer l'avantage ainsi consenti par la commune de Toulon au candidat à la moitié de son montant, eu égard à la circonstance que cette ville est partagée en deux circonscriptions électorales. Le coût de ces sept pages, établi selon les informations relatives au prix du bulletin municipal fournies par M. Le C lui-même, est égal à 26 088 francs. Cet avantage doit, eu égard à sa nature, à son montant et aux conditions dans lesquelles il a été obtenu, entraîner le rejet du compte de campagne du candidat élu (97-2209 du 6 février 1998, Var 1ère. A contrario, compte tenu du caractère non électoral du bulletin municipal, voir notamment 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème et 97-2263 du 13 février 1998, Bas Rhin 1ère).

Le Conseil a cependant estimé, dans toute une série d'hypothèses, que l'intervention de personnes morales était étrangère au champ d'application de l'article L.52-8.

Ainsi, les manifestations traditionnelles, organisées par la commune dont le maire est candidat, même accompagnées de distribution de cadeaux ou de repas, ne se rattachent pas à la campagne électorale tant qu'elles ne se départissent pas de leur caractère habituel (97-2129/2136 du 9 janvier 1998, Réunion 3ème).

De même, le principe d'une représentation théâtrale ayant été arrêté au mois de septembre 1996, ses modalités définitivement fixées plus d'un mois avant la dissolution de l'Assemblée nationale et l'association organisatrice de la manifestation ne présentant aucun caractère partisan, la représentation mise en cause, même si elle a eu lieu le 30 mai 1997, n'est pas de nature électorale : cette représentation est donc étrangère au champ d'application des dispositions de l'article L.52-8 du code électoral (97-2221 du 23 janvier 1998, Paris 11ème).

De même encore, le coût des repas offerts par la commune aux membres des bureaux de vote et à quelques personnes étrangères aux bureaux de vote ne se rattache pas directement à l'organisation de la campagne électorale. Il n'a dès lors pas à figurer dans le compte de campagne du candidat élu, maire de la commune, et ne constitue pas un avantage accordé par une personne morale au sens des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-8 du code électoral (97-2217 du 6 février 1998, Réunion 1ère).

Le Conseil n'a vu non plus aucune violation des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral dans l'utilisation de taxis collectifs pour transporter des partisans, dès lors que les véhicules ont été loués à cet effet au tarif normal, que la dépense figure dans le compte de campagne du candidat et que les circonstances locales le justifiaient (97-2267 du 25 novembre 1997, Martinique 1ère).

L'égalité de traitement des candidats est contrôlée par le Conseil, au regard de l'article L. 52-8, s'agissant de la mise à disposition gratuite de locaux municipaux. Ainsi, si la commune d'A a fait bénéficier le candidat élu d'un vaste abri de plein air lui permettant de tenir une réunion publique le 26 avril 1997, cette même commune a mis gratuitement à la disposition des autres candidats des salles équipées pour recevoir le public. Dans ces conditions, la commune d'A ne peut être regardée ni comme ayant traité inégalement les candidats en présence, ni comme ayant méconnu l'article L. 52-8 du code électoral (97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).



Par ailleurs, n'est pas contraire à l'article L. 52-8 le concours apporté au candidat par un responsable d'entreprise, si celui-ci agit à titre personnel. Ainsi, la lettre rédigée par le gérant de " Pierre Cardin Boutique ", quoique imprimée sur un papier portant l'en-tête de cette boutique, doit être regardée, à défaut de preuve contraire, comme un apport personnel du gérant et non comme un don d'une personne morale prohibé par les dispositions précitées de l'article L. 52-8 (97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème).

De même, la lettre de soutien envoyée à des électeurs par un conseiller général, lettre qui a été établie, photocopiée et distribuée par ce conseiller à ses frais, ne saurait être regardée comme un don du conseil général en faveur du candidat (97-2212 du 6 février 1998, Nord 6ème).

De même encore, le soutien apporté à la candidature du candidat élu par un architecte connu, même si ce dernier intervient dans le cadre d'un programme urbain de la commune d'Argenteuil, ne saurait être considérée comme une utilisation des moyens municipaux (97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

Enfin, le concours d'agents municipaux à la campagne du maire, candidat à la députation, n'est pas contraire à l'article L. 52-8, dès lors que les intéressés agissent en période de congé ou en dehors de leurs horaires de travail (par exemple: 97-2193 du 9 janvier 1998, Aveyron 3ème ; 97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème ; 97-2251 du 29 janvier 1998, Rhône 2ème ; 97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème ; 97-2263 du 13 février 1998, Bas Rhin 1ère).

## **b) Aides apportées par les partis politiques**

La question des aides apportées aux candidats par les partis politiques mérite un développement particulier.

Qu'est-ce qu'un parti politique au sens de la législation sur le financement des campagnes électorales ?

Eu égard à l'objet de la législation relative à la transparence financière de la vie politique, au financement des campagnes électorales et à la limitation des dépenses électorales, une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée, selon le Conseil d'Etat, comme un " parti ou groupement politique ", au sens de l'article L. 52-8 du code électoral, que si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, relative à la transparence financière de la vie politique, ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi, qui imposent notamment aux partis et groupements politiques de ne recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire qui peut être soit une personne physique dont le nom est déclaré à la préfecture, soit une association de financement agréée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (en ce sens : CE, Ass. 30 octobre 1996, élections municipales de Fos sur Mer, RFDA 97 p. 59, concl. Touvet).

Le Conseil constitutionnel a retenu la même solution. Par décision en date du 19 juillet 1994, la Commission nationale des comptes de campagne a retiré l'agrément de l'association " Saint-Denis avenir solidarité ". Cette décision, qui avait été régulièrement notifiée à l'association le 16 août 1994 et publiée au Journal Officiel du 10 août 1994, était opposable à M. V. A la date à laquelle l'association a versé un don de 100 000 F à ce dernier pour la campagne des élections législatives, elle ne pouvait être regardée comme un " parti ou groupement politique " au sens des dispositions du code électoral. L'inéligibilité de M. V a donc été prononcée (97-2303 du 13 février 1998, Réunion 1ère). La solution vaut a fortiori lorsque l'association n'a jamais été agréée par la Commission (97-2433 du 20 février 1998, Gironde 1ère), s'agissant notamment d'un comité de soutien au candidat (97-2535 du 19 mars 1998, Nord 12ème).

En revanche, dès lors qu'elle constitue la simple émanation d'un parti politique relevant des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988, la section locale de ce parti peut, sans contrevenir à l'article L. 52-8, apporter une aide au candidat (97-2201/2220 du 13 février 1998, Val d'Oise 5ème).

**Pour ne pas ouvrir une " brèche " dans la législation, brèche dans laquelle pourraient s'engouffrer des aides illicites, il serait toutefois souhaitable que le législateur intervienne à nouveau: soit en imposant explicitement, y compris dans le cas des sections locales, une formalité permettant à la Commission d'exercer sa surveillance, soit en plafonnant les dons des structures locales des partis aux candidats (d'autres formules, sans doute plus lourdes, sont également envisageables, qui supposeraient une stricte consolidation des comptes des différentes composantes d'une formation politique).**

## **c) Sanction**

Reste la question de la sanction électorale de la méconnaissance de l'article L. 52-8. Elle est nécessairement radicale (inéligibilité) s'il

s'agit d'un don en espèces (97-2540 du 19 mars 1998, Martinique 3ème). Mais dans les autres cas?

La loi est muette sur ce point et deux solutions étaient, a priori, envisageables :

- La première, la plus sévère, consistait à soutenir que toute violation devait entraîner le rejet du compte de campagne et, dès lors, l'annulation de l'élection et l'inéligibilité pour un an (en ce sens : Conseil d'Etat, Section, 28 décembre 1992, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Bonhomme, Leb. p. 463) ;
- La seconde, plus souple, fait dépendre la sanction des circonstances de l'espèce.

C'est à cette seconde solution que le Conseil constitutionnel s'est rallié, à l'instar du Conseil d'Etat (Section, 2 octobre 1996, Elections municipales d'Annemasse, RFDA 1997, p. 45, concl. Stahl, qui abandonne la jurisprudence précitée du 28 décembre 1992).

Le Conseil constitutionnel a donc décidé que, si les dispositions de l'article L. 52-8 interdisent à toute personne publique ou personne morale de droit privé de consentir des dons ou des avantages divers à un candidat, ni ces dispositions, ni aucune autre disposition applicable à l'élection des députés n'impliquent le rejet du compte de campagne au seul motif que le candidat a bénéficié d'un avantage au sens de ces dispositions. Il appartient à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et, en dernier ressort, au juge de l'élection d'apprécier, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce et notamment de la nature de l'avantage, des conditions dans lesquelles il a été consenti et de son montant, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte (97-2208 du 14 octobre 1997, Val-de-Marne 1ère).

Le Conseil a appliqué cette jurisprudence, dans un sens compréhensif:

- à l'utilisation par le candidat d'un cliché photographique, le représentant, en possession de la commune (même décision ; voir aussi 97-2219 du 15 janvier 1998, Essonne 4ème et 97-2261 du 15 janvier 1998, Alpes-Maritimes 2ème) ;
- à la réexpédition par la commune d'un petit nombre d'enveloppes contenant des documents présentant une candidature (97-2227/2228/2253 du 18 novembre 1997, Haute Saône 3ème) ;
- à l'utilisation ponctuelle du télécopieur d'une commune, dont le maire était la suppléante du candidat élu, pour transmettre une page de tract à la permanence de l'intéressé (97-2194 du 9 décembre 1997, Loire Atlantique 5ème);
- à l'emploi épisodique d'un véhicule municipal (97-2358 du 15 janvier 1998, Essonne 4ème) ;
- à l'emploi épisodique d'un véhicule et de moyens de communication et de reproduction de la commune dont le candidat était le maire, avantages inscrits dans le compte de campagne et estimés à 5 000 francs par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (97-2198 du 16 décembre 1997, Loire 4ème).

### 3) Prises de position des associations

Les prises de position des associations au cours de la campagne constituent-elles, au sens de l'article L 52-8, des avantages pour le candidat qui en bénéficie ?

Le Conseil a répondu à cette question avec le souci de ne pas limiter la liberté d'association et la liberté d'expression au-delà de ce qu'implique strictement l'article L 52-8 du code électoral.

Les règles de financement des campagnes électorales n'ont ni pour objet, ni pour effet d'interdire aux associations de s'exprimer pour informer leurs adhérents et leurs sympathisants de leurs préférences lors des campagnes électorales. Sinon, la liberté d'expression des associations devrait être systématiquement " mise en sommeil " lors des campagnes électorales : le débat démocratique serait stérilisé et privé de toute spontanéité (en ce sens : 97-2238 du 29 janvier 1998, Essonne 5ème).

Encore faut-il évidemment que l'association ne soit pas une émanation du candidat, créée ou utilisée par celui-ci pour les besoins de sa campagne.

Par ailleurs, conformément à ce qui a été admis pour les précédentes élections législatives (93-1328/1487 du 9 décembre 1993, Loir et Cher 1ère, rec. p. 523), une publication associative ne peut être regardée comme un instrument de propagande en faveur d'un candidat que si elle a directement concouru à la promotion de son programme électoral.

Enfin, lorsque l'intervention d'une association consiste à adresser des critiques à un candidat (par exemple en raison de sa gestion municipale) avant le premier tour, il est le plus souvent impossible de voir dans cette intervention un avantage accordé au candidat

qui sera élu au second tour. Tous les autres candidats du premier tour (à l'exception bien sûr du candidat faisant l'objet desdites critiques!) en ont en effet bénéficié (97-2219 du 15 janvier 1998, Essonne 4ème).

#### 4) Unicité du compte de campagne

Si la règle de l'unicité du compte de campagne, dont la raison d'être est de retracer l'intégralité des dépenses exposées en vue de l'élection, était contournée, par exemple par une manoeuvre suscitant une candidature de complaisance, c'est l'effectivité et la crédibilité de toute la législation relative au financement des campagnes électorales qui se trouveraient compromises. Soucieux de couper court à toute tentation de " tourner la règle du jeu ", le Conseil constitutionnel a censuré une manoeuvre de ce type, ce qui l'a conduit non seulement à prononcer l'annulation de l'élection, mais à déclarer inéligibles le député concerné et la personne dont il avait utilisé le compte de campagne (97-2145/2239 du 16 décembre 1997, Moselle 3ème).

#### 5) Intervention obligatoire du mandataire financier

Si le candidat peut régler certaines dépenses directement et non par l'intermédiaire de son mandataire financier, cet usage ne peut être toléré que si ces dépenses restent d'un montant modeste (97-2209 du 6 février 1998, Var 1ère; 97-2487 du 19 mars 1998, Alpes Maritimes 7ème).

S'agissant des recettes du compte, le mandataire financier est seul habilité à recueillir les dons des personnes physiques et des partis politiques (97-2550 du 12 mars 1998, Martinique 3ème).

#### 6) Recours au crédit pour financer les frais de campagne

Eu égard aux garanties présentées par un emprunt auprès d'un établissement bancaire, la circonstance que la candidate, pour acquitter les dépenses engagées pour sa campagne électorale, ait contracté un emprunt bancaire d'un montant de 170 000 francs, dont le remboursement était différé jusqu'au 31 décembre 1998, n'a pas mis le juge de l'élection dans l'impossibilité de s'assurer du respect de la législation sur le financement des campagnes, laquelle impose en particulier que l'emprunt sera effectivement remboursé par le candidat et non par un tiers (97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème).

A contrario, les factures correspondant à des frais de propagande autres que ceux de la campagne officielle doivent avoir été réglées au plus tard à la date limite du dépôt du compte, car une reconnaissance de dette à l'égard d'un fournisseur ne garantit pas le règlement effectif par le candidat de dépenses engagées en vue de la campagne (97-2548 du 12 mars 1998, Martinique 4ème).

**Dans ces conditions, des procédés de financement de la campagne (autre que la campagne officielle) par recours au crédit non bancaire, comme la lettre de change, ne paraissent pas admissibles, sauf dénouement avant la date limite du dépôt du compte, car ne garantissant pas le paiement effectif par le candidat.**

En effet, s'il est loisible au candidat, eu égard aux garanties présentées, de contracter, directement ou par l'intermédiaire de son mandataire, un emprunt auprès d'un établissement bancaire, le recours à des procédés de crédit, comme la lettre de change, dont le dénouement est postérieur à la date limite du compte, ne met ni la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ni le juge de l'élection en mesure de vérifier que les sommes correspondantes seront acquittées par le candidat et non par un tiers, notamment par une personne morale.

**Sur ces différents points, une clarification des dispositions actuelles serait opportune, ne serait-ce que pour prémunir les candidats de bonne foi contre le risque d'inéligibilité.**

#### 7) Début de la période de comptabilisation des dépenses de campagne en 1997

En vertu de l'article L 52-4 du code électoral, la période de comptabilisation des dépenses électorales est l'année précédant le premier jour du mois de l'élection. Toutefois, précise le même article, en cas d'élection anticipée ou partielle, le point de départ de la période est l'événement qui rend l'élection nécessaire (par exemple une dissolution de l'Assemblée nationale). A défaut de dissolution en 1997, le point de départ eût été le 1er mars 1997. Comme la dissolution est postérieure, un problème de lecture de l'article L 52-4 se posait au Conseil, que celui-ci a tranché en faisant prévaloir l'économie générale de l'article L. 52-4 sur sa lettre stricte. Il a donc pris le 1er mars 1997 comme point de départ de la période (comme l'avait fait de son côté la Commission nationale

des comptes de campagne et des financements politiques) et non la date de la dissolution. La solution inverse eût entraîné des conséquences paradoxales et inégalitaires: une dépense électorale exposée en mars n'aurait pas été comptabilisée pour l'élection des 25 mai et 1er juin 1997, alors qu'elle eût dû l'être si les échéances électorales normales avaient été respectées. Or il est clair que, du fait de l'anticipation des élections, cette dépense voyait son efficacité accrue par la dissolution. La solution ainsi adoptée par le Conseil résulte implicitement de sa décision 97-2186 du 9 janvier 1998 (Val de Marne 12ème) et explicitement de sa décision 97-2202 du 15 janvier 1998 (Vaucluse 4ème).

## 8) Questions de procédure propres aux comptes de campagne

### a) Contestation, par le candidat, d'une imputation figurant sur son propre compte

Comme l'avait décidé avant lui le Conseil d'Etat (CE, Assemblée, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c/ Aillaud et autres, 17 février 1995, Leb. p. 75), le Conseil constitutionnel a admis la possibilité, pour un candidat, de contester l'imputation d'une dépense, alors même qu'il l'avait fait figurer dans le compte de campagne déposé auprès de la Commission (97-2160/2179/2197/2312 du 9 décembre 1997, Vaucluse 1ère).

### b) Production de pièces justificatives devant le Conseil

Dans le même esprit, le Conseil admet que soient produites pour la première fois devant lui les pièces justificatives dont l'absence dans le dossier de la Commission avait conduit cette dernière à saisir le juge de l'élection (97-2461 du 19 mars, Nord 9ème; 97-2536 du 19 mars 1998, Guyane 1ère). Cette jurisprudence compréhensive, fixée en 1993 (cf. par exemple : 93-1658 du 1er décembre 1993, Meuse 1ère, rec. p. 512), ne doit cependant pas être exploitée par les candidats de façon laxiste. **Si ce risque se réalisait, le Conseil serait sans doute amené à interpréter de façon plus rigoureuse les dispositions de l'article L 52-12 du code électoral.**

### c) Contestation du compte d'un candidat non élu

Le requérant est irrecevable à demander au Conseil le rejet du compte d'un candidat non élu (97-2173/2207 du 9 janvier 1998, Val de Marne 8ème; 97-2252 du 9 janvier 1998, Rhône 5ème). Le Conseil est juge de l'élection et ne l'est du compte que dans trois hypothèses: griefs tirés par la réclamation du compte de campagne du candidat élu; saisine par la Commission des comptes de campagne et des financements politiques en application de l'article L 52-15 du code électoral; enfin hypothèse prévue par l'article LO 186-1 du code électoral. Cette dernière disposition, qui reprend les termes de l'article 41-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, permet certes au Conseil de prononcer l'inéligibilité " si l'instruction fait apparaître qu'un candidat se trouve dans l'un des cas mentionnés au deuxième alinéa de l'article LO 128 du code électoral ", même s'il n'est saisi ni par la Commission, ni par des conclusions expresses en ce sens (97-2145/2239 du 16 décembre, Moselle 3ème). Elle ne l'oblige pas pour autant à examiner les conclusions du requérant tendant au rejet du compte de campagne d'un candidat non élu. D'une part, en formulant de telles conclusions, le requérant n'aurait pas d'intérêt pour agir; d'autre part, le Conseil ne saurait devenir l'instance d'appel des décisions de la Commission (cf. en ce sens, 93-1198 du 21 octobre 1993, Ardèche 1ère, rec. p.401). Rappelons en effet que la compétence du Conseil est une compétence d'attribution (14 septembre 1961, rec. p.55); elle n'est susceptible d'être précisée ou complétée que par la loi organique et dans le respect de la Constitution (92-313 DC du 23 septembre 1992, cons. 1, rec. p. 94).

En revanche, le candidat élu est recevable, dans sa défense, à conclure au rejet du compte de campagne du requérant (97-2113 et suiv. du 20 février 1998, Paris 2ème, qui confirme le précédent 93-1328/1487 du 9 décembre 1993, cons. 16 et suiv., Loir et Cher 1ère).

### d) Griefs nouveaux

Si, dans le délai de recours, le requérant se borne à soutenir que le plafond légal des dépenses de campagne a été dépassé, il n'est pas recevable, passé ce délai, à mettre en cause la régularité des recettes perçues en vue de l'élection (97-2237 du 29 janvier 1998, Essonne 8ème).

En revanche, dès lors qu'un grief particulier touchant au compte de campagne est explicitement articulé dans le délai de recours (par exemple le dépassement du plafond), le Conseil accepte que l'argumentation soit développée ultérieurement, une fois le requérant mis en mesure de prendre connaissance de la décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de consulter le compte du candidat élu (97-2209 du 6 février 1998, Var 1ère).

## **9) Observations générales sur la législation applicable aux comptes de campagne**

**De façon générale, le Conseil constitutionnel a relevé que la législation sur le financement des campagnes électorales gênait beaucoup de candidats indépendants en raison de sa complexité et des exigences qu'elle faisait peser.**

Ainsi, à Mayotte, cinq candidats sur sept ont dû être déclarés inéligibles, pour la majorité d'entre eux parce que leur compte de campagne n'avait pas été présenté par un expert comptable ou un comptable agréé, comme le prescrit l'article L 52-12 du Code électoral.

Délicat a été l'arbitrage que le législateur a dû opérer entre, d'une part, l'imposition d'obligations, à défaut desquelles le respect des règles d'assainissement de la vie politique qu'il fixait n'aurait pas été convenablement garanti, et, d'autre part, une suffisante ouverture des possibilités de se porter candidat, sans laquelle les principes mêmes de la démocratie représentative seraient malmenés.

Il convient toutefois de s'interroger sur les infléchissements que cet arbitrage appelle sans doute encore à l'avenir, pour que le premier ordre de préoccupations ne prévale pas à l'excès sur le second.

**S'agissant de la nécessité de recourir à un expert comptable ou à un comptable agréé, qui oppose un sérieux obstacle financier et quelquefois matériel (en outre-mer par exemple) aux candidatures indépendantes, le législateur pourrait prévoir une formule moins pénalisante pour certifier la sincérité du compte de campagne.**

S'il y aurait plus d'inconvénients que d'avantages à remettre en cause les autres formalités substantielles prévues par la loi, il faudrait à tout le moins que les circulaires ministérielles insistent plus nettement sur les sanctions encourues en cas de méconnaissance de ces formalités, de manière à ce que les candidats indépendants en soient pleinement informés.

**En sens inverse, le financement public assuré par la législation de 1990 et 1995 tant aux formations politiques présentant des candidats dans au moins cinquante circonscriptions qu'aux candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour de scrutin pousse indéniablement à une multiplication de candidatures, et notamment de candidatures intéressées, à une augmentation des saisines du juge de l'élection par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ainsi qu'à des abus dans les pratiques d'imputation des dépenses. Non dépourvue d'effets pervers, cette législation appelle, à l'expérience, des tempéraments.**

**Aussi la décision n°89-271 DC du 11 janvier 1990 du Conseil constitutionnel appelle-t-elle le législateur à fixer, à un niveau certes inférieur à 5% des suffrages exprimés, le seuil en-dessous duquel il ne serait plus tenu compte des suffrages exprimés dans une circonscription donnée, pour la répartition de la première fraction de l'aide publique aux partis prévue par l'article 9 de la loi n°88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.**