

## **BILAN DU CONTENTIEUX DES ELECTIONS LEGISLATIVES DES 9 ET 16 JUIN 2002. Décisions rendues après instruction (octobre 2002 – avril 2003) <sup>1</sup>**

*Source : Services du Conseil constitutionnel*

Dans le cadre du contentieux de l'élection des députés des 9 et 16 juin 2002, le Conseil constitutionnel est intervenu à trois reprises avant l'automne 2002 <sup>2</sup>.

Puis, selon une périodicité hebdomadaire (octobre et novembre 2002) et bimestrielle (décembre 2002 à avril 2003), le Conseil a rendu ses décisions après instruction sur les réclamations fondées sur l'article 59 de la Constitution et sur les saisines émanant de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (C.C.F.P.). S'adaptant aux circonstances, il a dû innover en rendant 2 décisions constatant le désistement de la C.C.F.P. et 19 décisions collectives d'inéligibilité (concernant 474 candidats). Il s'est également prononcé sur deux recours en rectification d'erreur matérielle.

Le contentieux relatif aux élections de juin 2002 a donné lieu à 7 invalidations. En effet, d'une part les opérations électorales ont été annulées dans cinq circonscriptions (*10 octobre 2002, Nord 23<sup>e</sup>; 21 novembre 2002, Val-d'Oise 5<sup>e</sup>; 21 novembre 2002, Paris 17<sup>e</sup>; 19 décembre 2002, Wallis-et-Futuna; 30 janvier 2003, Seine-Saint-Denis 7<sup>e</sup>*) et, d'autre part, deux déclarations de démission d'office et d'inéligibilité ont été prononcées par le Conseil constitutionnel à l'encontre de députés dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit par la C.C.F.P. (*30 janvier 2002, Eure-et-Loir 3<sup>e</sup>; 27 février 2003, Martinique 3<sup>e</sup>*).

Ce contentieux électoral appelle quelques commentaires sur la procédure suivie (I), sur les griefs relatifs à la propagande (II) ou concernant les opérations de vote (III), et sur certaines questions particulières qui se sont posées au juge électoral (IV). Enfin, une partie sur le financement des campagnes complètera ce bilan (V).

### **I] PROCEDURE SUIVIE DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

Le déroulement de la procédure contentieuse peut s'étudier en sept étapes.

#### **A) Déroulement des instances**

##### *1) Généralités*

La procédure contentieuse électorale, au même titre que la procédure contentieuse administrative, a un caractère inquisitorial. Le juge conduit seul l'instruction. Pour reprendre une formule du professeur Chapus, « ce rôle de directeur du juge pendant la durée du procès

---

<sup>1</sup> Sauf précision contraire, les articles cités dans ce document sont ceux du code électoral. Par ailleurs, les arrêts suivis de la mention « *Legifrance* » sont disponibles sur le site <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.

<sup>2</sup> V. *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 13, pp. 32-35.

est comme annoncé et symbolisé, au début même de l'instance, par la technique de sa saisine »<sup>3</sup>. En effet, seule l'élection « peut être contestée » et le Conseil constitutionnel « ne peut être saisi que par une requête écrite »<sup>4</sup>. Cela n'interdit pas aux parties de prendre part plus activement à l'instance. Mais, si un supplément d'instruction est demandé par un requérant, il revient au seul juge de l'élection de déterminer, au regard des éléments en sa possession, si un tel acte de procédure est nécessaire (28 novembre 2002, *Haute-Corse 1<sup>re</sup>, cons. 5*). Il en est de même en ce qui concerne les demandes de consultation du compte d'un élu (20 janvier 2003, *Moselle 1<sup>re</sup>, cons. 12*) ou d'audition devant le Conseil.

### 2) Audition des parties

Bien que le Conseil constitutionnel ait modifié, en 1995, l'article 17 de son Règlement de procédure relatif au contentieux électoral afin de permettre aux parties qui le désirent d'être entendues au cours d'une audience<sup>5</sup>, le principe d'oralité n'est pas absolu. Le Juge européen peut, en effet, prendre en compte la spécificité du contentieux en cause. Lorsque le différend ne soulève pas de question d'intérêt public rendant nécessaire des débats, la Cour européenne conçoit que « les autorités nationales tiennent compte d'impératifs d'efficacité et d'économie »<sup>6</sup>. Ce raisonnement est transposable, *mutatis mutandis*, au contentieux des élections politiques : l'organisation systématique de débats pourrait constituer un obstacle à « la particulière diligence » requise en matière électorale. Le professeur J.-P. Camby a d'ailleurs dénoncé les effets pervers d'une telle garantie en matière électorale<sup>7</sup>.

Afin de ralentir le moins possible le déroulement de l'instance, le Conseil constitutionnel n'accepte donc que les observations orales jugées utiles à la solution de l'espèce : il entend conserver la maîtrise de la procédure d'audition et il ne se considère pas lié par une requête en ce sens. Dès lors que l'audition sollicitée par un requérant n'est susceptible d'apporter aucun éclairage au Conseil, ce dernier la refuse (19 décembre 2002, *Allier 1<sup>re</sup>, cons. 15* ; 30 janvier 2003, *Seine-Saint-Denis 7<sup>e</sup>, cons. 4*).

### 3) Désistement d'instance

Dans la 13<sup>e</sup> circonscription du Rhône, la députée élue soutenait que le requérant devait être réputé s'être désisté de son recours parce qu'il n'avait pas produit le mémoire complémentaire pourtant annoncé dans son mémoire introductif d'instance. En examinant les griefs invoqués, le Conseil constitutionnel a implicitement estimé que M. Gollnisch ne s'était pas désisté (5 décembre 2002, *Rhône 13<sup>e</sup>, cons. 3*). En effet, en l'absence de dispositions

---

<sup>3</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2001, p. 758.

<sup>4</sup> Articles 33 et 34 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

<sup>5</sup> Cons. const., déc. n° 95-22 du 28 juin 1995, *Décision portant modification du Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux des élections parlementaires*, *J.O.* du 29 juin 1995, p. 9736).

<sup>6</sup> Cour EDH, 24 juin 1993, *Schuler-Zraggen c/ Suisse* (Série A, n° 263).

<sup>7</sup> J.-P. Camby, « Le contentieux des élections des députés : éléments pour un bilan », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1998, n° 5, p. 78.

contraires, la juridiction électorale constitutionnelle estime que le désistement (qui correspond à un abandon de l'action juridictionnelle) ne se présume pas <sup>8</sup>.

### **B) Durée des instances**

Il y a cinq ans (élections législatives des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997), les premières décisions après instruction avaient été rendues le 14 octobre 1997. En 2002, malgré un calendrier bien rempli <sup>9</sup>, le Conseil constitutionnel a réussi à tenir des délais encore plus brefs puisque les premières décisions après instruction sont intervenues moins de quatre mois après les élections. Le Conseil est soucieux de respecter la diligence nécessaire à la matière électorale. Il n'est pas souhaitable, il est vrai, que l'élu reste trop longtemps dans la crainte d'une remise en cause de son mandat.

Dans le cadre du contentieux électoral, la difficulté consiste à garantir le principe du contradictoire dans un délai raisonnable primordial en la matière. Dans cette optique, l'article 39 de l'ordonnance précitée du 7 novembre 1958 prévoit que les moyens articulés par le requérant doivent être communiqués au député dont l'élection est contestée. Celui-ci dispose d'un délai variant d'un à deux mois, selon que sont soulevés ou non des griefs financiers, pour présenter ses observations en défense. Ensuite, jusqu'au moment où la section du Conseil, chargée de l'instruction, estime l'affaire en état d'être jugée <sup>10</sup>, requérant et défendeur ont la faculté de produire des mémoires complémentaires. Ces derniers sont immédiatement transmis à la partie adverse, à charge pour elle, si elle l'estime utile, d'y répondre aussitôt.

Lorsque la requête stigmatise le financement de la campagne, l'hôte de la rue de Montpensier attend la décision de la C.C.F.P.. S'il est saisi par un électeur ou un candidat, la C.C.F.P. s'astreint à se prononcer dans les deux mois (par analogie avec l'article L. 118-2 et bien qu'aucune disposition légale ou réglementaire l'y oblige). En l'occurrence, la Commission a rendu à la mi-octobre 2002 ses dernières décisions relatives aux circonscriptions faisant l'objet de réclamations. L'empressement de la C.C.F.P. permet donc au Conseil de statuer en pleine connaissance de cause.

### **C) Impartialité des membres du Conseil constitutionnel**

Bien que le contentieux électoral n'entre pas dans le champ d'application de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme <sup>11</sup>, le Conseil s'astreint lui-même à

---

<sup>8</sup> Cons. const., n° 71-571/577 du 27 janvier 1972, *Sénat Alpes-Maritimes*, Rec. 41.

<sup>9</sup> Décisions relatives à la conformité des lois à la Constitution n° 2002-459 DC du 22 août 2002, n° 2002-460 DC du 22 août 2002, n° 2002-461 DC du 29 août 2002 ; décisions du 26 septembre 2002 relatives aux comptes de campagne des seize candidats à l'élection du Président de la République ; décision n° 2002-192 L du 10 octobre 2002 ; décision n° 2002-462 DC du 10 octobre 2002.

<sup>10</sup> Article 13 du Règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour le contentieux de l'élection des députés et des sénateurs.

<sup>11</sup> L. Burgorgue-Larsen, « Note sous Cour européenne des droits de l'homme, 21 octobre 1997, *Pierre-Bloch c/ France* », *A.J.D.A.*, 1998, p. 65.

observer les règles du procès équitable<sup>12</sup>. La lecture d'une des décisions du mois d'octobre 2002 nous en fournit un nouvel exemple. Afin d'assurer l'impartialité de la formation de jugement, deux conseillers n'ont pris part ni au délibéré, ni au vote en séance plénière (17 octobre 2002, Dordogne 3<sup>e</sup>). De même, le président du Conseil s'est déporté afin de ne pas participer à la vérification du compte de campagne d'un candidat qu'il connaissait personnellement (9 avril 2003, Dordogne 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Cornet).

Notons que les décisions électorales ont été peu critiquées cette année. Certaines ont néanmoins suscité quelques agacements. Ainsi, le maire communiste de Bobigny, M. Birsinger, battu dans la 5<sup>e</sup> circonscription de Seine-Saint-Denis, a taxé le Conseil d'arrière pensées politiques<sup>13</sup>, alors même que la semaine précédente M. Robert Hue avait obtenu gain de cause dans la 5<sup>e</sup> circonscription du Val-d'Oise.

## **D) Conclusions et griefs<sup>14</sup> irrecevables**

### *1) Conclusions irrecevables*

L'article 59 de la Constitution et l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 exigent que le requérant conteste l'élection du candidat proclamé élu. Sont donc irrecevables les conclusions tendant :

- à obtenir le bénéfice des dispositions de l'article 5-I de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (5 décembre 2002, Rhône 1<sup>re</sup>, cons. 5) ;
- seulement à l'annulation des suffrages de trois des seize candidats ayant participé au scrutin du 9 juin 2002 (19 décembre 2002, Réunion 3<sup>e</sup>, cons. 2) ;
- à la simple réformation des résultats du premier tour sans viser la remise en cause de l'élection du député (31 octobre 2002, Réunion 2<sup>e</sup>, cons. 4) ;
- à l'annulation de la recommandation du C.S.A. n° 2002-4 du 3 avril 2002 adressée à l'ensemble des services de télévision et de radio en vue des élections législatives des 9 et 16 juin 2002 (10 octobre 2002, Réunion 4<sup>e</sup>, cons. 1). Les décisions de l'organisme chargé de veiller au respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes télévisés (notamment les émissions à caractère politique) relèvent de la compétence du juge de l'excès de pouvoir, c'est-à-dire du Conseil d'État<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> V. D. Biroste, « Le respect des garanties du procès équitable par le Conseil constitutionnel en matière électorale », *T.D.P.*, 2001-2, pp. 209-225.

<sup>13</sup> E. Soulié, « L'élection du député U.D.F. Lagarde confirmée », *Le Parisien/Aujourd'hui*, 2 décembre 2002.

<sup>14</sup> L'ordonnance du 7 novembre 1958 utilise indifféremment les termes de « moyens » (art. 35) et « griefs » (art. 38).

<sup>15</sup> Cons. const., n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Loi relative à la liberté de communication*, cons. 14, *Rec.* 141.

## 2) Grievs irrecevables

Les moyens « non assortis de précisions suffisantes » ne sauraient être accueillis, le Conseil constitutionnel n'étant pas alors en mesure d'en apprécier le bien-fondé<sup>16</sup> (par exemple 17 octobre 2002, *Pas-de-Calais* 6<sup>e</sup>, cons. 1 ; 7 novembre 2002, *Corse-du-Sud* 2<sup>e</sup>, cons. 5 et 10 ; 30 janvier 2003, *Pyrénées-Orientales*, 3<sup>e</sup> circ., cons. 8).

De même, dès lors qu'ils « ne sont assortis d'aucun commencement de preuve », des griefs ne peuvent qu'être rejetés (notamment 31 octobre 2002, *Guadeloupe* 4<sup>e</sup>, cons. 3 et 5 ; 20 janvier 2003, *Moselle* 1<sup>e</sup>, cons. 10 à 12 ; 30 janvier 2003, *Pyrénées-Orientales* 3<sup>e</sup>, cons. 14).

Enfin, pour contester le résultat d'une élection, un requérant pouvait exciper de l'illégalité de la recommandation précitée du C.S.A.. Il ressortait toutefois de son argumentation qu'il entendait contester, en réalité, la constitutionnalité de la loi du 30 septembre 1986 modifiée, relative à la liberté de communication, qui a servi de fondement à la recommandation du C.S.A. (10 octobre 2002, *Réunion* 4<sup>e</sup>, cons. 2). Or, il est constant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel d'apprécier la conformité d'une loi aux normes de rang constitutionnel lorsqu'il est saisi en application de l'article 59 de la Constitution<sup>17</sup>.

## E) Moyens nouveaux

- En 1997, le secrétariat général du Conseil constitutionnel avait déjà souligné que la multiplication des écritures avait pour conséquence d'allonger les délais de jugement. Il avait même été envisagé de fixer, dans le Règlement intérieur du Conseil, une date à partir de laquelle, en fin de procédure, les mémoires ne seraient plus acceptés<sup>18</sup>.

- La question des moyens nouveaux s'est posée avec insistance en 2002/2003 puisque six décisions y font référence. Dans le cadre du contentieux des élections parlementaires, est un moyen nouveau un grief soulevé tardivement, c'est-à-dire au-delà du délai de recours de 10 jours fixé à l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 (article L.O. 180).

Conformément à une jurisprudence traditionnelle<sup>19</sup>, dès lors qu'ils sont invoqués pour la première fois dans des mémoires enregistrés au Conseil constitutionnel après l'expiration de ce délai de dix jours, les moyens sont déclarés irrecevables comme tardifs<sup>20</sup> (par exemple 10 octobre 2002, *Guadeloupe* 3<sup>e</sup>, cons. 3).

- Un requérant qui souhaite invoquer des moyens concernant le financement de la campagne électorale doit également agir dans le délai de recours prévu par l'article 33 de

---

<sup>16</sup> Cons. const., n° 97-2139 du 10 juillet 1997, *A.N. Jura* 3<sup>e</sup>, cons. 1, *Rec.* 99 ; n° 2002-2650 du 25 juillet 2002, *A.N. Val-de-Marne* 5<sup>e</sup>, cons. 2, *J.O.* du 4 août 2002, p. 13351.

<sup>17</sup> V. Cons. const., n° 58-42/191 du 5 mai 1959, *A.N. Algérie* 15<sup>e</sup>, cons. 8, *Rec.* 215.

<sup>18</sup> Cons. const., « Bilan du contentieux des élections législatives des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997 », 4 juin 1998 [<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1997/billeg97.htm>].

<sup>19</sup> Cons. const., n° 73-604 du 7 juin 1973, *A.N. Seine-et-Marne* 1<sup>re</sup>, cons. 2, *Rec.* 91 ; n° 83-967/974 du 30 novembre 1983, *Sénat Pyrénées-Orientales*, cons. 5, *Rec.* 99.

<sup>20</sup> Cons. const., n° 97-2237 du 29 janvier 1998, *A.N. Essonne* 8<sup>e</sup>, cons. 9, *Rec.* 105.

l'ordonnance du 7 novembre 1958. Bien que le requérant n'ait pas accès au compte de campagne du candidat élu dans le délai de recours de 10 jours (le compte n'étant même pas encore déposé à la préfecture), il est soumis au même régime que celui des moyens nouveaux non financiers. Par exemple, si dans le délai de recours, le requérant se borne à soutenir que le candidat élu a reçu un don prohibé au sens de l'article L. 52-8, il n'est pas recevable, passé ce délai, à invoquer pour la première fois de nouveaux griefs financiers tels que l'omission de certaines dépenses ou le dépassement du plafond (*14 novembre 2002, Hérault 2<sup>e</sup>, cons. 12 ; également 5 décembre 2002, Lot-et-Garonne 3<sup>e</sup>, cons. 4 ; 30 janvier 2003, Pyrénées-Orientales 3<sup>e</sup>, cons. 25*).

La mention, dans plusieurs décisions, que des griefs ont été produits hors délai traduit la volonté de revenir à l'esprit de l'ordonnance précitée. Dans le contentieux de la désignation de la Représentation nationale, plus que dans tout autre contentieux électoral, il n'est pas acceptable que puissent être invoqués sans fin des nouveaux griefs. Qu'advient-il, en effet, si la majorité au Palais Bourbon ne tenait qu'à quelques voix et si le contentieux des élections législatives devait s'étaler sur de nombreux mois ?

#### **F) Contentieux de l'enregistrement des candidatures**

Lorsque le préfet surseoit à enregistrer la candidature d'une personne soupçonnée d'être inéligible, il est tenu de saisir, dans les vingt quatre heures, le tribunal administratif qui statue alors dans les trois jours. En vertu de l'article LO. 160, le jugement rendu ne peut être attaqué que devant le Conseil constitutionnel à l'occasion de la contestation de l'élection du député.

L'éligibilité d'un candidat est subordonnée à celle de son suppléant (article L. 155). Par conséquent, il appartient à l'intéressé de justifier de sa qualité d'électeur devant le tribunal administratif saisi par le préfet. Le requérant qui n'a produit aucune pièce justificative devant le juge administratif n'est pas fondé à en produire ultérieurement devant le Conseil constitutionnel (*24 octobre 2002, Côte-d'Or 5<sup>e</sup>, cons. 3 et 4 ; 30 janvier 2003, Paris 19<sup>e</sup>, cons. 3 à 5*). Cette solution est légitime puisque la voie de recours ouverte au préfet est destinée à prévenir les risques d'élection d'un individu inéligible. L'inscription sur les listes électorales est d'ailleurs obligatoire.

#### **E) Recours en rectification d'erreur matérielle**

Appliquant une jurisprudence désormais classique <sup>21</sup>, le juge de la rue de Montpensier ne peut que rejeter deux requêtes qui ne tendent pas à rectifier une erreur purement matérielle (noms patronymiques, date, noms de localités, oubli de visa, erreur de calcul...), mais visent en réalité à remettre en cause l'appréciation portée par le Conseil sur le rejet du compte de campagne d'un candidat par la C.C.F.P. (*5 décembre 2002, Alpes-Maritimes 1<sup>re</sup>, Rectification*

---

<sup>21</sup> Cons. const., n° 97-2296 du 19 mars 1998, *A.N. Mayotte, Rec.* 208.

*d'erreur matérielle*) ou sur « l'influence exercée par des irrégularités commises pendant la campagne électorale sur le résultat du premier tour de scrutin » (5 décembre 2002, *Corse-du-Sud 2<sup>e</sup>, Rectification d'erreur matérielle*).

## **II] GRIEFS CONCERNANT LA PROPAGANDE ELECTORALE**

A l'issue d'une campagne électorale, les moyens relatifs aux abus de propagande sont généralement légion. Par commodité, ils seront subdivisés en cinq groupes.

### **A) Documents de la propagande officielle**

En ce qui concerne les documents de la propagande électorale officielle (v. article R. 39), il est possible de dégager trois types de griefs.

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

Bien que le requérant soutienne ne pas avoir reçu le bulletin de vote ou la profession de foi de certains candidats avant le scrutin, le juge électoral ne peut prendre en compte cette assertion puisqu' « il n'est ni établi, ni même allégué [...] que d'autres électeurs n'auraient pas reçu les documents électoraux de l'ensemble des candidats » (10 octobre 2002, *Pas-de-Calais 14<sup>e</sup>, cons. 8*). En effet, le Conseil constitutionnel ne sanctionne les irrégularités commises en la matière que si elles caractérisent une manœuvre ou si elles rompent gravement l'égalité entre les candidats au point d'entacher la sincérité du scrutin.

#### *2) Contenu des affiches, bulletins de vote et professions de foi*

En ce qui concerne le contenu des bulletins de vote, et dans l'état de la législation, le juge de l'élection vérifie simplement que les mentions apportées par le candidat n'ont pas provoqué de confusion dans l'esprit des électeurs quant au soutien des partis politiques. Ainsi, la présence sur le bulletin de vote de M. Périssol de la formule « avec le soutien : R.P.R. - U.D.F. - D.L. - D.V.D. » n'a pas été de nature à induire en erreur les votants, bien que l'un des candidats du premier tour, déclaré sous l'étiquette « Divers droite », ait rallié le représentant de la gauche au second tour (19 décembre 2002, *Allier 1<sup>re</sup>, cons. 9*).

En outre, ne confèrent un caractère officiel à une candidature ni le fait d'avoir fait imprimer la mention « République française » sur les bulletins de vote, ni celui d'avoir utilisé un agencement de diverses couleurs comprenant notamment le blanc, le bleu et le rouge pour la confection des affiches électorales et des documents de propagande, ni celui, enfin, de se référer aux orientations politiques définies par le Président de la République (30 janvier 2002, *Réunion 1<sup>re</sup>, cons. 15*).

### 3) Présentation matérielle des affiches, bulletins de vote et professions de foi

• L'impression d'une circulaire électorale sur un fond bleu avec les signatures de personnalités soutenant un candidat n'est pas interdite (31 octobre 2002, *Pas-de-Calais* 5<sup>e</sup>, cons. 5) et aucune disposition du code électoral n'interdit l'utilisation des couleurs bleu, blanc, rouge sur les bulletins de vote (19 décembre 2002, *Allier* 1<sup>re</sup>, cons. 9). Le fait que certains électeurs n'aient pas reçu, avant le premier tour de scrutin, les documents d'un candidat envoyés par la commission de propagande n'importe guère si ledit candidat a pu se qualifier pour le second tour (30 janvier 2002, *Paris* 1<sup>e</sup>, cons. 4).

Aucune disposition réglementaire ou législative n'impose la mention « Vu le candidat », ni n'interdit la reproduction de bâtiments publics sur les documents de propagande électorale (5 décembre 2002, *Pas-de-Calais* 10<sup>e</sup>, cons. 3). En revanche, l'article 2 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse dispose que doit apparaître, sur les documents diffusés au public, la mention du nom et du domicile de l'imprimeur. Cependant, la méconnaissance de cette prescription est considérée comme une irrégularité purement formelle, sans incidence sur l'issue du scrutin (*même décision*).

• Il est jugé que n'ont modifié l'issue du scrutin ni la méconnaissance de l'article R. 26, s'agissant de la taille d'une seule affiche électorale (14 novembre 2002, *Essonne* 1<sup>re</sup>, cons. 3)<sup>22</sup>, ni l'apposition d'affiches, à la supposer établie, par certains candidats en méconnaissance de l'article R. 27, qui prohibe la combinaison des couleurs bleu, blanc, rouge, dès lors que celle-ci « n'a pas conféré un caractère officiel à la candidature » (notamment 17 octobre 2002, *Pas-de-Calais* 6<sup>e</sup>, cons. 3 ; 24 octobre 2002, *Loire-Atlantique* 3<sup>e</sup>, cons. 2).

Les affiches des candidats sont encore trop souvent détériorées au cours de la campagne électorale (recouvrement, lacérations...). Toutefois, lorsque ces comportements sont limités, le juge de l'élection estime qu'il n'ont pas pu avoir d'incidence sur l'issue du scrutin (entre autres 10 octobre 2002, *Bouches-du-Rhône* 8<sup>e</sup>, cons. 4 ; 14 novembre 2002, *Guadeloupe* 1<sup>re</sup>, 28 novembre 2002, *Seine-Saint-Denis* 5<sup>e</sup>, cons. 8).

Pendant la durée de la période électorale, l'affichage sauvage est prohibé par l'article L. 51 qui ne prévoit l'apposition des affiches des candidats que sur les panneaux prévus à cet effet et qui leur sont réservés. Cependant, le juge ne tient pas compte de ces irrégularités lorsqu'elles n'ont pas eu d'influence sur les résultats de l'élection<sup>23</sup> (par exemple 10 octobre 2002, *Bouches-du-Rhône* 8<sup>e</sup>, cons. 4 ; 21 novembre 2002, *Nord* 8<sup>e</sup>, cons. 1 ; 14 novembre 2002, *Hérault* 2<sup>e</sup>, cons. 5). Un constat d'huissier relatif à un affichage sauvage doit prouver le caractère massif dudit affichage, sous peine que le grief soit écarté (5 décembre 2002, *Lot-et-Garonne* 3<sup>e</sup>, cons. 6).

---

<sup>22</sup> Cons. const., n° 88-1123/1124, 25 novembre 1988, *A.N. Polynésie-Française* 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup>, cons. 4, Rec. 260 : l'utilisation d'un format supérieur aux limites fixées par l'article R. 26, qui n'a au demeurant concerné qu'un nombre limité de cas, n'a pas exercé d'influence déterminante sur l'issue du scrutin.

<sup>23</sup> Cons. const., n° 62-299/300 du 5 février 1963, *A.N. Seine* 52<sup>e</sup>, Rec. 10.



En revanche, l'affichage irrégulier dans certains lieux (hall d'immeuble) peut constituer une *pression* sur les électeurs sanctionnée par l'annulation de l'élection concernée (21 novembre 2002, Val-d'Oise 5<sup>e</sup>, cons. 6, v. *infra* les développements sur les manœuvres ou pressions caractérisées). Il en est de même d'un affichage sauvage massif et répété dans une circonscription au profit de l'élu, notamment lorsqu'à l'issue du premier tour de l'élection, il n'a manqué à un candidat que deux voix pour se présenter au second tour (30 janvier 2003, Seine-Saint-Denis 7<sup>e</sup>, cons. 8)<sup>24</sup>.

## **B) Autres moyens de propagande**

### *1) Lettres et tracts*

• Parfois constitutive de pressions sur l'électorat, la diffusion de lettres et de tracts a encore suscité de nombreux griefs. Mais, la plupart sont écartés en l'absence de manœuvre portant atteinte à la sincérité du scrutin. Il en est ainsi de la distribution d'un tract même intervenue la veille du scrutin (17 octobre 2002, Pas-de-Calais 6<sup>e</sup>, cons. 2) ou de l'envoi à 305 médecins par un candidat élu d'une lettre soulignant l'action menée par le ministre de la Santé en matière de revalorisation du tarif des consultations médicales (14 novembre 2002, Hérault 2<sup>e</sup>, cons 7).

En matière de distribution de tracts, le juge de l'élection prend en considération la conjugaison de deux critères pour apprécier si cette diffusion a été de nature à altérer la sincérité du scrutin : d'une part l'importance de l'écart des voix ; d'autre part l'apport de nouveaux éléments au débat électoral (auxquels les autres candidats n'ont pu répliquer utilement), ou le caractère excessif ou diffamatoire des propos contenus dans les documents litigieux.

Un tract, même diffusé tardivement, ne relève pas d'une manœuvre :

- s'il reste dans les limites de la polémique électorale en se bornant à répondre à des affirmations mensongères (10 octobre 2002, Eure 4<sup>e</sup>, cons. 1 ; 31 octobre 2002, Pas-de-Calais 5<sup>e</sup>, cons.3 ; 5 décembre 2002, Rhône 14<sup>e</sup>, cons. 6) ;
- s'il n'introduit pas d'élément nouveau dans le débat électoral (30 janvier 2003, Pyrénées-Orientales 3<sup>e</sup>, cons. 6 ; 20 janvier 2003, Paris 1<sup>e</sup>, cons. 5).

Enfin, le Conseil constitutionnel confirme une jurisprudence bien établie, selon laquelle un requérant ne peut utilement contester devant le juge électoral le contenu d'un tract concurrent, dès lors qu'il a fait paraître auparavant des documents « tout aussi désobligeants » à l'égard de son adversaire et/ou qu'il a pu y répondre en temps utile (notamment 17 octobre 2002, Calvados 2<sup>e</sup>, cons. 2).

---

<sup>24</sup> En l'espèce, le Conseil fonde l'annulation sur le cumul de deux griefs pour conforter sa décision. Outre l'affichage illicite, il estime que certains électeurs ont pu être induits en erreur par un candidat qui s'était indûment targué d'être investi par l'U.D.F., au détriment du véritable candidat soutenu par le parti centriste (cons. 9).

• A l'inverse, si l'écart des voix est faible, qu'un candidat a dépassé les limites de la polémique électorale et que son adversaire n'a pu « répondre utilement » aux attaques dont il a été l'objet, le Conseil annule l'élection (*10 octobre 2002, Nord 23<sup>e</sup>, cons. 1*).

Rappelons qu'une manœuvre, pour condamnable qu'elle soit, n'entraîne pas à elle seule l'annulation. Encore faut-il qu'elle ait faussé les résultats du scrutin eu égard à l'écart des voix<sup>25</sup>. Ainsi, au regard d'un écart de 2038 voix entre les deux candidats présents au second tour, le Conseil constitutionnel estime que « la sincérité du scrutin n'a pu être altérée » par la diffusion massive et tardive d'un tract qui « outrepassa de façon inacceptable les limites de la polémique électorale ». La sanction de tels faits relève alors du juge pénal, d'ailleurs saisi par l'intéressé (*14 novembre 2002, Essonne 1<sup>re</sup>, cons. 2*).

• Il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel apprécie la distribution des tracts ou de tout autre document électoral au regard de l'article L. 49 (qui ne prohibe la diffusion que le jour du scrutin) plutôt que de l'article L. 165, alinéa 3 (qui interdit l'impression et l'utilisation de tout document de propagande, autre que les deux affiches réglementaires, la profession de foi et les bulletins de vote adressés aux électeurs par la commission de propagande)<sup>26</sup> (par exemple *14 novembre 2002, Hérault 2<sup>e</sup>, cons. 3* ; *5 décembre 2002, Pas-de-Calais 10<sup>e</sup>, cons. 1* ; *30 janvier 2002, Pyrénées-Orientales 3<sup>e</sup>, cons. 9*).

Le grief tiré de la violation de l'article L. 165 alinéa 3 a été explicitement soulevé à plusieurs reprises. Par exemple, il était reproché à M. Jean-Marc Ayrault (P.S.) « d'avoir organisé une diffusion massive de divers tracts ». Le Conseil se réfère à l'article L. 165 invoqué, mais utilise immédiatement après l'adverbe « toutefois ». Puis, il vérifie le contenu des tracts et leur financement au regard de l'article L. 52-11. La construction même du considérant et la référence expresse à une disposition législative postérieure à l'article L. 165 traduit la volonté du juge électoral de faire prévaloir, entre deux dispositions antinomiques de même rang, celle qui est la plus récente (*24 octobre 2002, Loire-Atlantique 3<sup>e</sup>, cons. 1* ; également *31 octobre 2002, Pas-de-Calais 5<sup>e</sup>, cons. 3*). L'article L. 52-11 a été inséré dans le Code électoral en 1990<sup>27</sup> alors que l'article L. 165 est issu de la codification de 1958<sup>28</sup>. L'origine de ce dernier se situe en réalité au lendemain de la seconde guerre mondiale. Reprenant l'esprit et la plupart des dispositions d'une ordonnance d'août 1945, une loi de 1946 prévoit la limitation des moyens de campagne autres que ceux assurés par la commission de propagande. Le but originel de cet arsenal juridique était conjoncturel comme l'indique l'article 24 de la loi de 1946 : « pour assurer aux listes en présence l'égalité des

---

<sup>25</sup> Cons. const., n° 62-267, 29 janvier 1963, *A.N. Nord 6<sup>e</sup>, Rec. 88*.

<sup>26</sup> Le non respect de cette disposition est puni pénalement d'une amende de 3 750 € et/ou d'un emprisonnement de trois mois (article L. 168).

<sup>27</sup> Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Depuis ce texte, les tracts entrent dans la catégorie des dépenses de campagne remboursées par l'Etat.

<sup>28</sup> Ordonnance n° 58-945 du 13 octobre 1958 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale (article 17, alinéa 3), *JO* du 14 octobre 1958, p. 9358.

moyens au cours de la campagne électorale et en raison de la pénurie de papier », conséquence directe de la guerre. La solution adoptée par le Conseil constitutionnel apparaît d'autant plus prudente que, si le député précité était pénalement poursuivi (sur la base de l'article L. 168) pour avoir enfreint l'article L. 165 alinéa 3, il lui suffirait d'invoquer devant le juge judiciaire l'inconventionnalité de ces dispositions : contrariété avec l'article 10 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

## *2) Propagande électorale et sites Internet*

Le Conseil d'État avait récemment tranché la question de l'application de l'article L. 49 aux sites Internet : « la réalisation et l'utilisation » d'un site, par une liste candidate aux élections municipales de mars 2001, « ont constitué une forme de propagande électorale par voie de communication audiovisuelle » ; en outre, le respect de l'article L. 49 impliquait que le contenu du site ne soit pas modifié la veille et le jour du scrutin<sup>29</sup>. Le Conseil constitutionnel a repris la jurisprudence de son voisin. Un site Internet est bien un moyen de communication audiovisuelle qui, à ce titre, entre dans le champ de l'article L. 49 alinéa 2. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, si l'accès au site n'a pas à être fermé, son contenu ne doit plus être modifié (20 janvier 2003, Paris 1<sup>re</sup>, cons. 6).

## **C) Problèmes posés par l'article L. 52-1 du code électoral**

L'article L. 52-1 tend à prévenir une rupture d'égalité entre les candidats. Mais, les collectivités et leurs dirigeants peuvent continuer à agir et à communiquer. Il faut préciser que les dispositions de l'article L. 52-1, depuis la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, ne s'appliquent pas à la présentation par le candidat du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou a détenus (31 octobre 2002, Pas-de-Calais 5<sup>e</sup>, cons.4)

### *1) Propagande électorale et publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle (art. L. 52-1, al. 1)*

Pour être qualifiée de « publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle », l'insertion publicitaire, parue dans un quotidien le jour du scrutin, doit avoir un contenu de propagande électorale : tel n'est pas le cas d'un encart annonçant « la signature d'une convention entre un organisme de coordination de gérontologie et un établissement financier », avec le soutien de plusieurs collectivités locales dont celle présidée par le candidat élu (10 octobre 2002, Pas-de-Calais 14<sup>e</sup>, cons. 5).

La circonstance que le premier adjoint d'une ville ait signé un éditorial consacré au sport et à la culture, dans le supplément de juin 2002 du magazine d'informations municipales, ne constitue pas davantage un procédé de publicité commerciale par voie de

---

<sup>29</sup> C.E., 8 juillet 2002, *El. mun. de Rodez*, req. 239220 ; M.-C. de Montecler, « Internet et les campagnes électorales : feu vert pour les cyber-candidats », *A.J.D.A.*, 30 septembre 2002, p. 858.

presse dans le but de favoriser un candidat (le maire), dès lors que les lignes en cause n'ont pas eu un caractère électoral (20 janvier 2003, *Hauts-de-Seine* 5<sup>e</sup>, cons. 6 ; également 20 janvier 2003, *Val-de-Marne* 4<sup>e</sup>, cons. 6 et 7).

2) *Propagande électorale et campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d'une collectivité (art. L. 52-1, al. 2)*

- La seule participation d'un candidat, en qualité d'élu local, à diverses manifestations culturelles et sportives, dans les mois précédant l'élection, ne peut pas être qualifiée de « campagne de promotion publicitaire des réalisations et de la gestion d'une collectivité au sens de l'article L. 52-1 » (21 novembre 2002, *Nord* 8<sup>e</sup>, cons. 4 ; 30 janvier 2003, *Pyrénées-Orientales* 3<sup>e</sup>, cons. 2).

- La violation du deuxième alinéa de l'article L. 52-1 est le plus souvent invoquée (à tort) à l'égard des bulletins d'information des collectivités locales qui continuent à être diffusés en période électorale. Or, même si un candidat signe un article ou un éditorial, dès lors que ces publications ne comportent pas de propos à teneur électorale, mais se contentent d'informer les populations concernées de la vie locale, elles respectent la législation électorale (v. notamment 10 octobre 2002, *Pas-de-Calais* 14<sup>e</sup>, 14 novembre 2002, *Aisne* 4<sup>e</sup>, cons. 2 ; 28 novembre 2002, *Seine-Maritime* 9<sup>e</sup>, cons. 2 ; 20 janvier 2003, *Hauts-de-Seine* 5<sup>e</sup>, cons. 7).

Enfin, un document critiqué pour méconnaître le deuxième alinéa de l'article L. 52-1 n'a pu violer les dispositions précitées dès lors qu'il a été diffusé huit mois avant le scrutin (28 novembre 2002, *Hauts-de-Seine* 12<sup>e</sup>, cons. 3).

#### **D) Liberté des médias en période électorale**

- Le Conseil constitutionnel reconnaît depuis longtemps qu'aucune disposition ne limite les prises de position de la presse écrite dans les campagnes électorales<sup>30</sup>. Il n'est donc pas interdit aux organes de la presse imprimée de rendre compte librement de la campagne électorale, et donc, le cas échéant, de montrer leur préférence pour tel ou tel candidat ou de révéler leur hostilité à tel ou tel autre (par exemple 24 octobre 2002, *Loire-Atlantique* 3<sup>e</sup>, cons. 3 et 4 ; 24 octobre 2002, *Moselle* 8<sup>e</sup>, cons. 2). Le juge de l'élection vérifie néanmoins que la sincérité du scrutin n'a pas été altérée :

- soit par l'apport d'un élément nouveau dans le débat électoral (7 novembre 2002, *Alpes-de-Haute-Provence* 1<sup>re</sup>, cons. 4 à 6) ;
- soit par un contenu éditorial outrepassant les limites de la polémique électorale et laissant désarmé le candidat mis en cause en cas de faible écart de voix (10 octobre 2002, *Pas-de-Calais* 14<sup>e</sup>, cons. 4 ; 17 octobre 2002, *Pas-de-Calais* 6<sup>e</sup>, cons. 3).

---

<sup>30</sup> Cons. const., n° 96-2101 du 12 juillet 1996, *Sénat Réunion*, cons. 1, *Rec.* 85.

- La jurisprudence relative à la presse radiotélévisée est plus stricte en raison des textes eux-mêmes. En application de la loi du 30 septembre 1986, le C.S.A. a prescrit aux services de télévision et de radiodiffusion, pendant la période allant du 7 mai au 7 juin 2002 inclus, lorsqu'il serait traité d'une circonscription électorale donnée, de "rendre compte de toutes les candidatures" et de veiller à ce que "les différents candidats bénéficient d'une présentation et d'un accès équitables à l'antenne". Face à un requérant qui estime ne pas avoir bénéficié d'une couverture médiatique suffisante pendant la campagne électorale, le juge s'assure, dans un premier temps, que les organismes de radio et de télévision ont bien « rendu compte de toutes les candidatures ». Puis dans un second temps, il vérifie qu'un accès « équitable » à l'antenne a été offert aux divers intéressés. « Équitable » ne signifie pas « égal » : la notion d'équité s'apprécie notamment au regard de la notoriété des personnes, de celle des formations politiques qui les soutiennent, et de l'importance des événements auxquels donne lieu la campagne (*10 octobre 2002, Réunion 4<sup>e</sup>, cons. 3 à 5*). Dans le même sens, une station locale de télévision n'a pas été partielle, alors même qu'au cours d'une émission la responsabilité d'une agression a été attribuée aux partisans d'un candidat, dès lors que les représentants de celui-ci ont pu répondre le lendemain dans une émission de même durée et « diffusée au même horaire » (*14 novembre 2002, Guadeloupe 1<sup>re</sup>, cons. 3 à 5*).

### **E) Manœuvres et pressions diverses**

Seront distinguées ci-après les hypothèses de manœuvres ou pressions alléguées (1) de celles réellement établies (2). Le cas des soutiens et investitures sera traité à part (3).

#### *1) Absence de manœuvre ou de pression*

- Le Conseil constitutionnel rejette les moyens tirés de manœuvres ou pressions sur les électeurs, dès lors que les événements ou les procédés stigmatisés par les requérants n'ont eu ni un objet, ni un contenu électoral (*7 novembre 2002, Polynésie-Française 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup>, cons. 3 ; 7 novembre 2002, Polynésie-Française 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup>, cons. 4 ; 28 novembre 2002, Seine-Saint-Denis 5<sup>e</sup>, cons. 3*).

- La Haute juridiction ne peut non plus accepter des griefs fondés sur des faits non contraires aux prescriptions du code électoral. Ainsi, un candidat, jugé trop proche du F.N. par son parti, ne peut se plaindre du retrait de l'investiture qui lui avait été préalablement accordée (*24 octobre 2002, Moselle 8<sup>e</sup>, cons. 2*). De même, la critique des conditions dans lesquelles l'U.M.P. a été créée et a accordé son soutien aux élections législatives est inopérante. En effet, il n'est sérieux ni de faire grief au Chef de l'Etat d'avoir favorisé la création de ce nouveau parti en violation de « la séparation entre l'Etat et les partis politiques », ni de reprocher aux candidats de l'U.M.P. d'avoir accepté un mandat impératif

(contraire à l'article 27 de la Constitution) en s'engageant à soutenir pendant cinq ans l'action du Président de la République (24 octobre 2002, Aveyron 3<sup>e</sup>, cons. 1)<sup>31</sup>.

Par ailleurs, la pratique répandue, qui consiste à consulter les listes d'émargement entre les deux tours de scrutin puis à envoyer un courrier de sensibilisation aux abstentionnistes du premier tour, « ne peut être regardée comme portant atteinte à leur liberté de suffrage » (5 décembre 2002, Rhône 14<sup>e</sup>, cons. 4 et 5). Si aucun candidat ne s'est vu opposer un refus contraire à l'article R. 71<sup>32</sup>, le « principe d'égalité entre les candidats » a été respecté (*même décision*).

- Constatant des irrégularités, le Conseil constitutionnel n'annule pas les opérations électorales contestées si les infractions à la législation électorale n'ont pas vicié les résultats du scrutin. C'est ainsi qu'il ne suffit pas de dénoncer « les menaces qui auraient été exercées à l'occasion de l'apposition » de certaines affiches. Encore faut-il démontrer que ces faits ont revêtu, « eu égard au nombre de voix obtenues par chacun des candidats, une ampleur telle que l'issue du scrutin ait pu s'en trouver modifiée » (5 décembre 2002, Bouches-du-Rhône 11<sup>e</sup>, cons. 3 ; v. aussi 14 novembre 2002, Guadeloupe 1<sup>re</sup>, cons. 2).

De même, bien qu'irrégulières, les manifestations de militants devant certains bureaux de vote le jour du scrutin et la présence de drapeaux et de banderoles à l'entrée d'un bureau de vote n'ont pu influencer sur l'issue du scrutin, « eu égard à l'importante proportion de voix recueillies » par les candidats élus dans chaque circonscription (7 novembre 2002, Polynésie-Française 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup>, cons. 5).

Si la campagne électorale a été agitée dans la 2<sup>e</sup> circonscription de l'Hérault, les limites admissibles au cours d'une telle période n'ont pas été franchies (14 novembre 2002, Hérault 2<sup>e</sup>, cons. 4). De plus, la veille et l'avant-veille du scrutin, un tract et une affiche ont été portés à la connaissance du public. Ils rappelaient la position du maire de Montpellier sur la question de la Palestine. Cette circonstance n'a pas été de nature à altérer la sincérité du scrutin dès lors que l'exactitude des déclarations reproduites n'est pas contestée, que la polémique née des propos du maire de Montpellier a été abordée au cours de la campagne, et que, malgré leur diffusion tardive et le procédé blâmable consistant en l'utilisation d'images tragiques du conflit du Proche-Orient, il n'est pas établi que ces documents seraient imputables au candidat élu (14 novembre 2002, Hérault 2<sup>e</sup>, cons. 8).

On relèvera à ce propos que le conflit israélo-palestinien a fait irruption à deux reprises dans les campagnes électorales examinées par le Conseil au mois de novembre 2002, et qu'à chaque fois, les tracts en cause avaient une tonalité inacceptable. S'ils n'ont pas entraîné d'annulation, ces faits, soulignés par les décisions rendues, ont un caractère inquiétant pour l'équilibre de la société française.

---

<sup>31</sup> Cons. const., n° 2002-2667 du 25 juillet 2002, A.N. Paris 12<sup>e</sup>, cons. 2, JO du 4 août 2002, p. 13353.

<sup>32</sup> Article R. 71 : « Dès la fin des opérations électorales, les délégués des candidats ou des listes en présence ont priorité pour consulter les liste d'émargement déposées dans les conditions fixées à l'article L. 68 ».

Par ailleurs, de manière pragmatique, le juge de l'élection estime que la diffusion de « bruits » le jour de l'élection, basés sur une nouvelle exacte, n'a pas résulté d'une « manœuvre ». Si la rumeur a pu être parfois exagérée, les résultats du vote n'ont pu être modifiés « compte tenu du nombre de voix recueilli par chaque candidat » (10 octobre 2002, *Guadeloupe 3<sup>e</sup>, cons. 2*).

Une question délicate s'est posée dans la 3<sup>e</sup> circonscription de la Réunion. M. Thien Ah Koon a été élu au premier tour avec 56,17 % des voix, alors qu'étaient en présence 15 autres candidats. Son élection a été contestée avec, pour principal grief, le fait qu'une association subventionnée par la commune du Tampon, dont il est le maire, a offert une cafetière aux mères de famille lors de la fête des mères. « En raison de l'important écart de voix entre M. Thien Ah Koon et les autres candidats en présence »<sup>33</sup>, et parce que ces distributions de cadeaux sont traditionnelles, le Conseil constitutionnel n'a pas annulé l'élection en cause. « Pour regrettables que soient de telles pratiques, notamment en période électorale »<sup>34</sup>, ces largesses n'ont « pu modifier l'issue du scrutin » et ne sauraient « être considérées comme une dépense spécialement effectuée en vue de l'élection législative » (19 décembre 2002, *Réunion 3<sup>e</sup>, cons. 7 à 9*)<sup>35</sup>.

Une espèce mérite une mention spéciale. Dans la 7<sup>e</sup> circonscription de Meurthe-et-Moselle, trois panneaux publicitaires avaient été érigés sur la commune de Lexy : l'un le 28 février 2002 comportait l'inscription « Ici, M. Durieux refuse la création d'emplois » ; les deux autres, érigés ultérieurement, mentionnaient : « Ici, M. Durieux refuse la création de 18 emplois ». Cette campagne regrettable n'était pourtant qu'un épisode d'une polémique locale notoire entre le maire de Lexy et M. Durieux, candidat battu au second tour et président de la communauté de communes de l'agglomération de Longwy. Ce dernier s'était, en effet, montré réservé face à un projet de zone commerciale sur le territoire de la commune de Lexy. Les panneaux critiquant M. Durieux devaient-ils être regardés comme ayant pu modifier l'issue du scrutin des 9 et 16 juin 2002 ? Le Conseil constitutionnel apporte une réponse négative pour plusieurs raisons : d'abord, « si critiquable que soit le procédé utilisé », celui-ci n'a introduit aucun élément nouveau au débat électoral puisque la presse s'était régulièrement fait l'écho des divergences entre les deux élus locaux ; ensuite, le candidat malheureux s'est abstenu de

---

<sup>33</sup> L'observation des résultats du scrutin du 9 juin 2002 montre que le candidat élu a acquis une victoire large autant dans sa commune que dans les autres villages de la circonscription.

<sup>34</sup> Cette formule est une façon pour le Conseil constitutionnel de condamner moralement de telles habitudes. Le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion avait auparavant annulé le marché public passé par la commune du Tampon pour l'achat de cadeaux en vue de la fête des mères de l'année 2001, au motif que le marché n'avait pas été conclu dans l'intérêt communal (jugement du 17 décembre 2001). Appel a été interjeté devant la C.A.A. de Bordeaux. Le recours à l'association subventionnée par la commune a permis de contourner cet obstacle.

<sup>35</sup> Voir le précédent : Cons. const., n° 97-2135 du 9 janvier 1998, *A.N. Réunion 4<sup>e</sup>, Rec. 34*. Deux différences notables entre les deux affaires doivent être soulignées. En 1997, les élections législatives étaient intervenues inopinément et le village dans lequel les cadeaux avaient été distribués regroupait peu d'électeurs au regard de l'ensemble de la circonscription. En 2002, au contraire, la tenue des élections était prévisible et la commune du Tampon est la principale agglomération de la circonscription.

saisir les autorités administratives et juridictionnelles qui auraient pu mettre un terme à l’affichage litigieux ; enfin, le requérant avait disposé du temps nécessaire pour répondre aux accusations dirigées contre lui, ce qu’il a d’ailleurs fait dans un tract diffusé avant le premier tour (5 décembre 2002, *Meurthe-et-Moselle 7<sup>e</sup>, cons. 1*).

## 2) *Manœuvres ou pressions caractérisées*

Dans la 5<sup>e</sup> circonscription du Val-d’Oise, où M. Robert Hue (P.C.) a été battu le 16 juin 2002, une affiche de M. Mothron (U.M.P. élu) avait été apposée sur divers panneaux d’information sous verre, fermés à clef et situés dans le hall d’entrée d’un important ensemble immobilier appartenant à l’office public d’H.L.M.. M. Mothron était le président de cet établissement public. Compte tenu de l’écart de 244 voix séparant les deux candidats, le Conseil constitutionnel a estimé que cet affichage irrégulier a constitué une pression sur les électeurs, car ceux-ci ont été en leur contact pendant toute la durée de la campagne électorale (21 novembre 2002 *Val-d’Oise 5<sup>e</sup>, cons. 6*). L’annulation prolonge une jurisprudence stricte, inaugurée lors des précédentes élections législatives<sup>36</sup>. Sans qu’il soit besoin de rechercher la responsabilité personnelle directe du candidat élu, le Conseil estime que l’action a pu être interprétée comme un élément de propagande émanant de l’office et, par conséquent, a pu constituer « une pression sur les électeurs de nature à fausser les résultats du scrutin ». Cette sévérité est un avertissement aux responsables d’organismes d’H.L.M., qui, encore trop souvent, abusent de leur position pour faire pression sur des personnes en situation de forte dépendance économique.

Une autre annulation prononcée par le Conseil constitutionnel en 2002 a concerné la 17<sup>e</sup> circonscription de Paris. Seulement 156 voix séparaient M. Stefanini (U.M.P.) de la candidate élue, Mme Lepetit (P.S.). Constitue une manœuvre de nature à fausser les résultats du scrutin l’apposition de petites affiches fluorescentes sur les panneaux électoraux réservés à M. Stefanini, dans la nuit du vendredi au samedi précédant le second tour, dès lors que ces affiches reproduisaient un article de presse comportant la liste des candidats U.M.P. ayant fait l’objet d’une mise en examen<sup>37</sup> et que le nom de M. Stefanini avait été mis en relief (agrandissement de la taille des caractères, soulignement, encadrement avec des flèches). Un titre et un commentaire avaient été ajoutés pour en accroître l’impact. Cet affichage tardif et massif, juge le Conseil, a introduit un élément nouveau dans la polémique électorale auquel l’intéressé n’a pas été en mesure de répondre (21 novembre 2002, *Paris 17<sup>e</sup>, cons. 2*).

Enfin, l’annulation des opérations électorales dans la 7<sup>e</sup> circonscription de Seine-Seine-Denis est fondée sur un cumul de deux griefs : une pression sur les électeurs caractérisée par un affichage irrégulier massif et répété ; la manœuvre d’un candidat qui a

---

<sup>36</sup> Cons. const., n° 97-2169 du 23 octobre 1997, *A.N. Haut-Rhin 6<sup>e</sup>, Rec. 199*.

<sup>37</sup> Certains quotidiens (Le Parisien, Libération) ont bien publié une liste des candidats mis en examen, la seconde quinzaine du mois de mai 2002. Cependant, la lecture de la presse quotidienne est assez faible en France et le nom du candidat de l’U.M.P. était toujours cité parmi la listes des autres noms. De plus, la situation personnelle de M. Stefanini n’était pas au nombre des thèmes abordés au cours de la campagne électorale.



indûment revendiqué l'investiture de l'U.D.F. au détriment d'un autre candidat réellement investi par ce parti (30 janvier 2002, *Seine-Seine-Denis* 7<sup>e</sup>, cons. 8 et 9). Le corps électoral a donc pu être irrégulièrement influencé, eu égard aux 2 voix qui ont manqué au candidat de droite pour se présenter au second tour.

### 3) *Cas particulier des soutiens et des investitures*

- Ne sont ni des pressions ni des manœuvres la lettre de soutien d'un élu à un candidat ou la présence d'une photographie sur la profession de foi représentant le candidat avec le Premier ministre (28 novembre 2002, *Seine-Maritime* 9<sup>e</sup>, cons. 4 ; v. aussi 7 novembre 2002, *Corse-du-Sud* 2<sup>e</sup>, cons. 6 ; 28 novembre 2002, *Seine-Maritime* 9<sup>e</sup>, cons. 4).

Malgré la circonstance qu'un candidat se soit « prévalu abusivement du soutien de personnes qui, en réalité, ne lui étaient pas favorables », les électeurs se sont prononcés en connaissance de cause dès lors que ces personnes ont pu démentir en temps utile (28 novembre 2002, *Seine-Saint-Denis* 5<sup>e</sup>, cons. 5).

- Le fait, pour un candidat, de se prévaloir indûment du soutien d'un parti politique constitue, sans nul doute, une manœuvre ayant un « caractère fallacieux ». Néanmoins, la candidate investie et les instances dirigeantes de l'U.M.P. ont fait paraître diverses « mises au point à ce sujet au cours de la campagne ». Le juge électoral présume donc que les électeurs se sont prononcés en connaissance de cause le jour du scrutin. Au regard du score obtenu par chaque candidat, il ne semble pas que le comportement incriminé ait influé, en l'espèce, sur l'issue du scrutin (17 octobre 2002, *Isère* 3<sup>e</sup>, cons. 2 et 3).

Par ailleurs, nonobstant les consignes du parti « Chasse, pêche, nature et tradition » de s'abstenir de prendre position pour le second tour dans certaines circonscriptions, ne doit pas être qualifié de manœuvre le fait qu'un responsable local de ce parti ait appelé publiquement à « faire battre » un candidat dès lors qu'il a rappelé la position officielle de son parti et s'en est dissocié (24 octobre 2002, *Seine-Maritime* 6<sup>e</sup>, cons. 3 et 4).

Enfin, un candidat est libre de soutenir un gouvernement dont il partage les orientations politiques. Il ne commet pas une manœuvre en apportant son soutien au gouvernement issu de la majorité présidentielle, alors même qu'il n'a pas été investi par l'U.M.P. (19 décembre 2002, *Paris* 15<sup>e</sup>, cons. 4).

### **III] OBSERVATIONS RELATIVES AUX OPERATIONS DE VOTE**

Les moyens relatifs à l'organisation, au déroulement et au dépouillement des opérations de vote ont encore été invoqués en grand nombre et soulèvent parfois des problèmes inédits.

### **A) Listes électorales**

En l'absence de « manœuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin », il n'appartient pas au juge de l'élection de vérifier la régularité des inscriptions sur les listes électorales (7 novembre 2002, *Corse-du-Sud 2<sup>e</sup>, cons. 4*)<sup>38</sup>. En effet, si le juge électoral s'aventurait à vérifier que des personnes, inscrites sur la liste électorale d'une commune, avaient perdu leur qualité d'électeur, il contrôlerait en réalité le contenu de la liste électorale. Or, en vertu de l'article L. 25, ce contrôle relève exclusivement de la compétence du tribunal d'instance.

Dans la 1<sup>re</sup> circonscription des Alpes-Maritimes, le candidat arrivé en troisième position, à l'issue du premier tour de scrutin, n'a pas obtenu, à 5 voix près, le nombre de suffrages nécessaires pour atteindre le seuil de 12,5 % des inscrits. Il a imputé ce résultat à la présence, sur la liste électorale, de 112 personnes récemment décédées qui auraient dû être rayées de ladite liste. Mais, conformément aux articles L. 16 et L. 40, la liste électorale avait été régulièrement révisée au début de l'année civile, puis mise à jour au lendemain de l'élection présidentielle. Appliquant sa jurisprudence constante, le juge de l'élection a jugé qu'il ne lui appartenait pas de vérifier la régularité de cette liste en l'absence « d'une manœuvre de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin » (7 novembre 2002, *Alpes-Maritimes 1<sup>re</sup>, cons. 2 à 5*). La Haute juridiction applique une jurisprudence éprouvée en rappelant que le code électoral offrait la possibilité aux électeurs de demander au juge judiciaire d'assurer la mise à jour ponctuelle de la liste électorale<sup>39</sup>.

### **B) Bureaux de vote**

- Certains griefs sont parfois soulevés à tort. Par exemple, puisque aucune « disposition législative ou réglementaire ne [fait] obstacle à ce qu'un président de bureau de vote assure en même temps les fonctions de délégué d'un candidat », le juge ne peut « présumer l'existence de fraudes ou de manœuvres » du seul fait que la situation s'est présentée (10 octobre 2002, *Guadeloupe 3<sup>e</sup>, cons. 10*). De même, une urne n'est pas restée sans surveillance, dès lors que, lorsqu'un électeur est arrivé, les membres du seul bureau de vote du village étaient présents dans une pièce attenante à celle où se trouvait l'urne, que « la porte de communication » était restée ouverte et « qu'il ont immédiatement repris leur place » lors de l'entrée de l'intéressé dans le bureau de vote (17 octobre 2002, *Dordogne 3<sup>e</sup>, cons. 1*).

- Cependant, il arrive trop souvent que soient constatées des irrégularités dans la composition ou dans le fonctionnement des bureaux de vote. Le juge de l'élection est donc amené à rappeler les règles applicables en la matière. Mais, s'il s'agit de manquements mineurs, ceux-ci n'ont pas d'incidence sur les résultats du scrutin (24 octobre 2002, *Seine-*

---

<sup>38</sup> Cons. const., n° 78-869, 31 mai 1978, *A.N. Bouches-du Rhône 3<sup>e</sup>, Rec. 116* ; n° 93-1252 du 20 octobre 1993, *A.N. Alpes-Maritimes 5<sup>e</sup>, Rec. 389*.

<sup>39</sup> Articles L. 25 et R. 18.

*Saint-Denis 2<sup>e</sup>, cons. 1 ; 7 novembre 2002, Corse-du-Sud 2<sup>e</sup>, cons. 16 ; 10 octobre 2002, Martinique 1<sup>re</sup>, cons. 3 et 4).*

Enfin, le Conseil constitutionnel a précisé deux points intéressant toutes les municipalités de France et relatifs à l'organisation des bureaux de vote.

D'une part, le premier magistrat de la commune doit attribuer la présidence des bureaux de vote dans l'ordre du tableau du conseil municipal (maire, adjoints, conseillers municipaux) et, si nécessaire, en désignant des électeurs de la commune (article 43). Si, après avoir attribué les présidences en question, le maire est informé par une conseillère municipale de son intention de participer à l'organisation du scrutin, alors il doit lui assigner une présidence de bureau de vote, dès lors que cette demande a été présentée en temps utile. Dans le cas contraire, l'irrégularité ne conduit toutefois pas à annuler l'élection en l'absence de manœuvre de nature à altérer la sincérité du scrutin (*30 janvier 2003, Réunion 1<sup>re</sup>, cons. 20*).

D'autre part, la question de l'absence de certains membres des bureaux de vote en cours de journée a été, une nouvelle fois, posée. Elle a été au centre des préoccupations du Conseil constitutionnel lors du référendum sur le quinquennat en 2000 et de l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002. En vertu de l'alinéa 2 de l'article R. 42, « trois membres du bureau au moins doivent être présents pendant tout le cours des opérations électorales ». Or, il était allégué que les bureaux de vote de la commune de Sainte-Marie, en Guadeloupe, étaient composés de quatre assesseurs. Cependant, l'instruction n'ayant pas établi que cette circonstance ait eu « pour but ou pour effet de favoriser des fraudes », le juge estime que la sincérité du scrutin n'a pas été altérée. Ce réalisme un peu désabusé se traduit par l'inclusion, dans la décision, de la mention « quelque regrettable qu'elle soit », et ce d'autant plus lorsque « l'absence délibérée pendant toute la journée » concerne le maire de l'agglomération, président d'un bureau de vote (*10 octobre 2002, Martinique 1<sup>re</sup>, cons. 4*).

### **C) Identité des électeurs et listes d'émargement**

- Si « le nombre d'émargements, tel qu'il a été arrêté sur les listes de plusieurs bureaux de vote », comporte des erreurs, une telle situation « est cependant sans incidence sur la régularité du scrutin, dès lors qu'il n'est ni établi, ni même soutenu, que le nombre d'émargements portés aux procès-verbaux de ces bureaux ne correspondrait pas aux émargements effectifs, ou que le nombre de ces derniers différerait du nombre de bulletins trouvés dans l'urne » (*10 octobre 2002, Martinique 1<sup>re</sup>, cons. 9*).

- Le vote est secret. Mais, le législateur a prévu une dérogation pour les personnes infirmes ou analphabètes (L. 64, alinéa 2)<sup>40</sup>. Ces dispositions ont été adoptées dans le but d'assurer la sincérité du suffrage. Le juge électoral les applique donc avec rigueur. Il considère irrégulières les signatures en forme de croix ou les paraphes qui diffèrent d'un tour

---

<sup>40</sup> Article L. 64, alinéa 2 : « Lorsqu'un électeur se trouve dans l'impossibilité de signer, l'émargement prévu par le troisième alinéa de l'article L. 62-1 est apposé par un électeur de son choix qui fait suivre sa signature de la mention suivante : l'électeur ne peut signer lui-même ».

de scrutin à l'autre. Par conséquent, 16 votes « constatés par de simples croix, traits ou ratures » sur la liste d'émargement sont irréguliers (7 novembre 2002, *Corse-du-Sud* 2<sup>e</sup>, cons. 12). De même, en dehors du vote par procuration, sont irréguliers 8 suffrages constatés sur les listes d'émargement par une signature identique figurant en face de deux noms différents (*même décision*, cons. 13), ainsi que 19 votes pour lesquels la signature apposée par les électeurs au premier tour diffère de celle apposée au second tour (*même décision*, cons. 14). Toutefois, compte tenu de la répartition des suffrages au premier tour du scrutin, après déduction hypothétique des suffrages irrégulièrement exprimés, l'ensemble de ces irrégularités ne peut être regardé en l'occurrence comme ayant exercé une influence déterminante sur l'issue de l'élection.

Dans une décision d'espèce rendue lors des précédentes élections législatives, le Conseil constitutionnel avait fait preuve de tolérance pour une circonscription d'outre-mer dans laquelle l'illettrisme était répandu (539 émargements litigieux sur 6 332 votants)<sup>41</sup>. L'exigence légale de faire attester l'impossibilité de signer par le seing d'un autre électeur était apparue impraticable. La décision précisait bien qu'il s'agissait d'une situation exceptionnelle qui était d'ailleurs amenée à disparaître grâce à l'alphabétisation des populations concernées.

Cinq ans plus tard, le même grief a été soulevé dans la même circonscription. Au second tour de scrutin, le candidat élu a obtenu 58 voix de plus que son adversaire. Or, sur 7 490 votants, il a été constaté 52 émargements par une simple croix et 44 autres par la mention « ne peut signer » sans le contreseing prévu par l'article L. 64. Depuis 1997, les dispositions du code électoral ont pu être mieux assimilées localement et le niveau d'instruction de l'électeur moyen a sensiblement progressé : la comparaison des chiffres entre 1997 et 2002 en atteste. Trouver un contresignataire pour témoigner de l'incapacité de signer semble désormais aisé. Par conséquent, la Haute juridiction applique le droit commun et constate que les 96 suffrages litigieux ont été irrégulièrement exprimés (19 décembre 2002, *Wallis-et-Futuna*). L'écart de voix étant inférieur à ce chiffre, les opérations électorales du 16 juin 2002 sont annulées.

#### **D) Bulletins de vote et enveloppes**

• En l'absence de dispositions l'interdisant expressément, le Conseil constitutionnel accepte que les mentions légales devant figurer sur un bulletin de vote soient complétées par des formules choisies par le candidat, dès lors qu'il n'y a pas de risque de confusion pour les électeurs (17 octobre 2002, *Calvados* 2<sup>e</sup>, cons. 1 ; 7 novembre 2002, *Alpes-Maritimes* 1<sup>re</sup>, cons. 6)<sup>42</sup>. Néanmoins, en vertu de l'article R. 105, doivent être annulés les bulletins comportant, outre les noms du candidat et de son suppléant, le nom d'une ou plusieurs autres

---

<sup>41</sup> Cons. const., n° 97-2247 du 22 janvier 1998, A.N. *Wallis-et-Futuna*, Rec. 78 (île de Futuna).

<sup>42</sup> Cons. const., n° 88-1032 du 13 juillet 1988, A.N. *Haute-Savoie* 1<sup>re</sup> circ., cons. 1, Rec. 88.

personnes, dès l'instant que cette inscription a pu entraîner une confusion dans l'esprit des électeurs. Tel n'est pas le cas d'un candidat élu ayant fait mentionner, sur son bulletin du second tour, son « soutien au gouvernement de Jean-Pierre Raffarin » (*19 décembre 2002, Paris 15<sup>e</sup>, cons. 5*). Cette liberté donnée par les textes aux candidats pose des problèmes d'autant plus aigus que le nombre de candidats est élevé et les investitures parfois incertaines. Une modification de la législation dans un sens plus restrictif paraît souhaitable.

En outre, le juge de l'élection a pu faire application des méthodes de rectification qu'il emploie habituellement lorsqu'il constate des irrégularités dans le dépouillement. Aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit d'utiliser les bulletins de vote du premier tour d'un candidat lors du second tour. En conséquence, deux bulletins du premier tour au nom du candidat élu utilisés pour le second tour ayant été annulés à tort par le bureau de vote, le juge majore « de deux voix tant le nombre de suffrages exprimés que le nombre des suffrages obtenus [par l'intéressé] » (*28 novembre 2002, Seine-Saint-Denis 5<sup>e</sup>, cons. 14*). Au contraire, lorsqu'il constate « que le nombre de bulletins et enveloppes trouvés dans les urnes [de quatre bureaux de vote] ne correspond pas à celui des émargements », le Conseil constitutionnel retient le moins élevé de ces nombres, puis déduit la différence « tant du nombre de suffrages exprimés que du nombre des suffrages obtenus par [le candidat élu] » (*même décision, cons. 15*). L'élection n'a pas lieu d'être annulée si, après les rectifications effectuées par le juge, le candidat élu conserve la majorité des suffrages (*même décision, cons. 16*).

Enfin, le Conseil constitutionnel a condamné sévèrement l'attitude d'une commission de propagande qui a irrégulièrement refusé d'envoyer les bulletins de vote d'un candidat (articles R. 34 et R. 38). L'argument invoqué par la commission résidait dans le fait que le nom de la remplaçante du candidat en question (qui se trouvait être investi par le Front national), indiqué sur les bulletins, différait de celui inscrit sur le récépissé préfectoral de la déclaration de candidature (article L. 161). Les services de la préfecture avait commis une erreur en recopiant de façon incomplète le nom de la remplaçante. Malgré une injonction du tribunal administratif de Melun en date du 4 juin 2002, la commission de propagande n'a pas adressé aux électeurs les bulletins en cause. Le juge de l'élection a donc estimé « particulièrement blâmable » l'attitude de l'autorité administrative, sans toutefois annuler les opérations électorales eu égard à l'écart de voix constaté au premier tour de scrutin (*20 janvier 2003, Seine-et-Marne 3<sup>e</sup>, cons. 5*).

• L'article L. 66 n'impose d'annexer au P.-V. des opérations électorales que les enveloppes qui ne sont pas réglementaires, et non celles qui sont réglementaires mais trouvées vides dans l'urne<sup>43</sup> (*28 novembre 2002, Haute-Corse 1<sup>re</sup>, cons. 5*). En l'absence de réclamations sur le P.-V., le juge présume qu'il n'a pas été porté atteinte à la sincérité du scrutin malgré le fait que certains bulletins blancs et nuls annexés aux P.-V. en question n'ont

---

<sup>43</sup> Article L. 66 du code électoral.

pas été paraphés par les membres des bureaux de vote et que la cause de leur annexion a été omise. Il faut néanmoins que « ces bulletins correspondent aux indications chiffrées relatives aux suffrages tenus pour nuls figurant dans les procès-verbaux examinés » (*même décision, cons. 5*).

### **E) Procurations**

A la supposer exacte, la circonstance que quelques procurations auraient été établies de manière irrégulière n'altère pas la sincérité du scrutin au regard de l'écart de voix entre les candidats (*10 octobre 2002, Guadeloupe 3<sup>e</sup>, cons. 9*). De plus, le grief tiré de la méconnaissance de l'article R. 76 manque en fait dès lors que la liste d'émargement comporte, à l'encre rouge, l'inscription des noms des mandataires des électeurs ayant donné procuration (*7 novembre 2002, Corse-du-Sud 2<sup>e</sup>, cons. 9*).

Afin de faciliter l'établissement des procurations des particuliers (personnes âgées, malades, infirmes) ne pouvant paraître devant les officiers de police judiciaire compétents, le pouvoir réglementaire autorise ceux-ci, ou leurs délégués, à se rendre auprès des intéressés (article R. 72). La demande écrite de l'électeur empêché doit être accompagnée d'un certificat médical ou d'un justificatif prévu par décret (article R. 73). Lorsque le déplacement a été effectivement sollicité et en l'absence de manœuvre dans le recueil des procurations, il ne convient pas d'annuler les suffrages correspondant aux demandes non accompagnées de tel ou tel des justificatifs prévu à l'article R. 73 (*19 décembre 2002, Allier 1<sup>re</sup>, cons. 12*).

### **F) Dépouillement**

Si l'article L. 65, alinéa 2, dispose que le dénombrement des émargements doit précéder l'ouverture de l'urne, la circonstance que cette dernière ait été déverrouillée (et non ouverte) avant la fin du décompte des émargements, pour irrégulière qu'elle soit, « est restée sans incidence sur la sincérité du scrutin » dès lors qu' « il n'est ni établi ni même allégué qu'elle aurait eu pour effet de favoriser des fraudes ou des erreurs de calcul » (*10 octobre 2002, Eure 4<sup>e</sup>, cons. 2*). De même, si l'instruction révèle que les rectifications du P.-V. des opérations électorales, dans un bureau de vote, étaient destinées à réparer des erreurs matérielles, ces modifications n'ont pas « eu pour but ou pour effet de porter atteinte à la sincérité du scrutin » (*7 novembre 2002, Alpes-Maritimes 1<sup>re</sup>, cons. 7*).

Par ailleurs, le fait que le pointage des votes, contrairement aux prescriptions de l'article R. 68, ait été effectué sur des documents non annexés aux procès-verbaux (P.-V.) des opérations électorales, pour regrettable qu'il soit, ne peut être regardé comme ayant vicié le scrutin, dès lors que l'instruction n'a pas établi ni même soutenu « que le nombre de suffrages figurant au procès-verbal serait erroné » (*10 octobre 2002, Martinique 1<sup>re</sup>, cons. 8*).

L'article L. 66 prescrit l'annexion au procès-verbal, et la signature, par les membres du bureau de vote, des bulletins blancs et nuls, ainsi que des enveloppes non réglementaires. Il précise (alinéa 3) que l'annulation des opérations électorales ne doit être décidée que si le non

respect de ces dispositions « a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin ». Ainsi, « les quelques négligences » constatées par la commission de recensement des votes « sont restées sans effet sur les résultats du scrutin ». (*17 octobre 2002, Dordogne 3<sup>e</sup>, cons. 8 et 9*).

#### IV] QUESTIONS DIVERSES

Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser trois points particuliers de droit électoral.

##### A) Irrégularité du premier tour affectant le second tour

• Il résulte du troisième alinéa de l'article L. 162 que « 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 p. 100 du nombre des électeurs inscrits ». Le Conseil constitutionnel n'hésite donc pas à vérifier si des irrégularités affectant le premier tour de scrutin ont eu pour effet d'entraver l'accès au second tour de l'un des candidats<sup>44</sup> (par exemple *7 novembre 2002, Alpes-Maritimes 1<sup>re</sup>, cons. 2* ; *20 janvier 2003, Seine-et-Marne 3<sup>e</sup>, cons. 5*).

Cependant, un requérant ne doit pas se borner à soutenir que des irrégularités auraient entaché le déroulement du premier tour. Encore faut-il qu'il expose que « les faits allégués auraient été de nature à modifier l'ordre de préférence exprimé par les électeurs et, par voie de conséquence, les conditions du déroulement du second tour » (*28 novembre 2002, Seine-Saint-Denis 5<sup>e</sup>, cons. 9* ; *30 janvier 2002, Réunion 1<sup>re</sup>, cons. 18*). C'est ce qui s'est passé dans plusieurs circonscriptions.

Par exemple, au soir du premier tour, aucun candidat n'avait atteint la barre des 12,5 % des inscrits. En application de l'article L. 162, alinéa 5, seuls « les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour » ont été admis à se présenter le 16 juin 2002. Un candidat, arrivé en troisième position, avec 51 voix de moins que le deuxième, a invoqué des irrégularités qui auraient « altéré la sincérité du premier tour et, par voie de conséquence, affecté les conditions du déroulement du second tour ». Le Conseil se penche alors sur les irrégularités alléguées et, le cas échéant, apprécie leur incidence sur les résultats du scrutin (*7 novembre 2002, Corse-du-Sud 2<sup>e</sup>*).

De même, un candidat éliminé dès le premier tour a dénoncé l'absence de ses bulletins dans un bureau de vote, entre 8 heures et 11 heures 30. Pour déterminer si cet incident a eu une influence sur le résultat du scrutin, le juge de l'élection pousse le pragmatisme jusqu'au calcul de probabilités<sup>45</sup>, ce qui est au demeurant parfaitement légitime en l'espèce. Il ressort de l'analyse que la projection effectuée aboutit à une proportion hautement improbable : le

---

<sup>44</sup> Cons. const., n° 93-1252 du 20 octobre 1993, A.N. *Alpes-Maritimes 5<sup>e</sup>*, cons. 2, Rec. 389.

<sup>45</sup> Cons. const., n° 68-541 du 25 septembre 1968, A.N. *Var 1<sup>ère</sup> circ.*, Rec. 60.

requérant « n'était pas en mesure de recueillir 149 suffrages supplémentaires [dans la matinée] et dans ce seul bureau » (17 octobre 2002, *Vaucluse 1<sup>re</sup>*, cons. 2 et 3).

• Dans deux autres circonscriptions, la Haute juridiction invalide l'élection d'un député, acquise au second tour de scrutin, du fait d'irrégularités ayant faussé le premier tour. Un seul précédent peut être relevé à cet égard avant 2002 <sup>46</sup> :

- tracts diffamatoire diffusés deux jours avant le premier tour à l'encontre du maire de Maubeuge, candidat favori de la gauche qui n'a pu atteindre le seuil des 12,5 % des inscrits à 34 voix près (10 octobre 2002, *Nord 23<sup>e</sup>*, cons. 1) <sup>47</sup> ;
- affichage illicite massif et répété au profit de l'élu (apparenté communiste), et invocation induite par un autre candidat de l'investiture de l'U.D.F.. 2 voix ont fait défaut au candidat réellement investi par l'U.D.F. pour atteindre le seuil des 12,5 % des électeurs inscrits (30 janvier 2002, *Seine-Saint-Denis 7<sup>e</sup>*, cons 8 à 10).

En marge de ces affaires, une constatation s'impose. En raison de l'abstentionnisme grandissant, il est désormais difficile à un candidat de passer la barre des 12,5 % des inscrits. Mathématiquement, vont se multiplier les situations dans lesquelles un candidat sera évincé du second tour, à quelques voix près. Par conséquent, le juge de l'élection va être amené à se pencher plus souvent sur la régularité du premier tour de scrutin. Cet examen sera d'autant plus important et délicat que, sauf à modifier les textes, l'issue d'une élection dépend grandement du nombre de candidats qualifiés pour le second tour.

## B) Décalage horaire

A plusieurs reprises cette année (décisions du 22 mai 2002, *M. Hauchemaille et Association Déclit* ; du 25 juillet 2002, *Guadeloupe 2<sup>e</sup>*, cons. 2), le Conseil constitutionnel a dû se prononcer sur le moyen tiré du déroulement des élections à une heure différente sur le continent et dans les D.O.M.-T.O.M.. Le Conseil constitutionnel juge que la circonstance que les élections se déroulent à une heure différente sur le continent et dans les D.O.M.-T.O.M., « si regrettables qu'en soient les inconvénients, n'a porté atteinte, ni à la sincérité de l'élection, ni à l'égalité devant le suffrage » (10 octobre 2002, *Guadeloupe 3<sup>e</sup>*, cons. 2 ; 14 novembre 2002, *Guadeloupe 1<sup>re</sup>*, cons. 9). En 2002, ce grief a été souvent soulevé. Le

---

<sup>46</sup> Cons. const., n° 88-1042/1103/1122 du 25 novembre 1988, *A.N. Seine-Saint-Denis 11<sup>e</sup> circ.*, cons. 5, *Rec.* 230.

<sup>47</sup> La lecture de ce considérant témoigne d'un assouplissement de la position de principe, adoptée par l'aile Montpensier du Palais Royal quelques années plus tôt dans une affaire semblable. Deux conditions cumulatives semblaient alors exigées : « la diffusion tardive d'un tract mensonger [...], pour blâmable qu'elle ait été, n'a pu, **compte tenu du nombre important de voix qui manquait au requérant et du très large écart le séparant des deux candidats arrivés en tête**, modifier les résultats de l'élection » (Cons. const., n° 95-2079 du 3 mai 1996, *A.N. Seine-et-Marne 3<sup>e</sup>*, cons. 1, *Rec.* 71). Cette évolution est le fruit d'une adaptation du juge électoral face à la désaffection croissante des Français pour la vie politique.



législateur devrait prévoir que le scrutin se déroule la veille du jour prévu en métropole, dans toutes les collectivités françaises d'outre-mer présentant un retard horaire avec celle-ci<sup>48</sup>.

### **C) Découpage des circonscriptions électorales**

Face à des requérants invoquant l'inconstitutionnalité de « la répartition des sièges entre les circonscriptions » d'un département, au motif que cette délimitation ne repose pas sur des « bases essentiellement démographiques », le Conseil constitutionnel a appliqué un raisonnement identique à celui tenu le 25 juillet 2002<sup>49</sup> : le législateur peut et doit intervenir, mais le juge électoral n'a pas le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité du découpe électoral, lequel est issu d'une loi promulguée (par exemple *24 octobre 2002, Var 2<sup>e</sup>, cons. 2 et 3 ; 5 décembre 2002, Rhône 13<sup>e</sup>, cons. 1 ; 20 janvier 2003, Seine-et-Marne 3<sup>e</sup>, cons. 2*).

## **VJ FINANCEMENT DES CAMPAGNES ELECTORALES**

En 2002, la diversité des questions financières soumises au Conseil constitutionnel a fait des griefs relatifs aux comptes de campagne le point d'orgue de plusieurs décisions.

### **A) Dépôt du compte de campagne**

L'article L. 52-12 impose aux candidats de déposer en préfecture leur compte de campagne dans les deux mois qui suivent le jour où l'élection a été acquise. Dans le cas de l'élection d'un député le 16 juin 2002, la date limite de dépôt du compte, pour tous les candidats de la même circonscription, expirait le 16 août suivant à minuit. Les candidats n'ayant pas fait parvenir leur compte de campagne dans ce délai sont par conséquent, en application des articles L.O. 128 et L.O. 136-1, déclarés inéligibles pour un an à compter de la décision du Conseil constitutionnel (notamment *n° 2002-2774 et autres du 5 décembre 2002 ; 30 janvier 2003, n° 2002-2826 et autres*).

La même sanction est infligée aux candidats qui ont déposé leur compte de campagne sans que celui-ci soit présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés, contrairement aux dispositions de l'article L. 52-12 (*n° 2002-2773 et autres du 19 décembre 2002*).

Un candidat qui s'est retiré avant le premier tour de scrutin, mais après la clôture du dépôt des candidatures, est également astreint au respect de « la formalité substantielle prévue par l'article L. 52-12 » tenant à ce qu'un expert-comptable vise le compte de campagne (*7 novembre 2002, Alpes-Maritimes 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Gilabert ; 27 mars 2003, Val-de-Marne 9<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Oke*).

---

<sup>48</sup> Et pas seulement en Polynésie française, où cela est d'ores et déjà prévu par l'article L. 397 du code électoral, pour les élections législatives.

<sup>49</sup> *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2002, n° 13, p. 32.

## **B) Régularité du compte d'un candidat**

### *1) Irrégularités entraînant le rejet du compte et l'inéligibilité :*

Pour permettre à la C.C.F.P. d'accomplir sa mission de vérification de la régularité des comptes de campagne, toutes les factures afférentes à la campagne électorale doivent avoir été acquittées lors du dépôt du compte à la préfecture. La circonstance qu'un candidat aurait obtenu un moratoire de la part de ses fournisseurs n'est pas de nature à faire regarder le compte comme décrivant sincèrement les dépenses engagées au cours de la campagne électorale (7 novembre 2002, *Alpes-Maritimes 1<sup>re</sup>*, C.C.F.P. c/ M. Governatori).

Par ailleurs, après avoir obtenu l'annulation des résultats de l'élection de la 23<sup>e</sup> circonscription du Nord le 10 octobre 2002, le candidat socialiste, éliminé au premier tour, a été déclaré inéligible en application de l'article L.O. 128. En effet, son compte de campagne a été rejeté à bon droit par la C.C.F.P. pour avoir été présenté en déficit (en violation de l'article L. 52-12). Le compte de campagne du candidat avait été crédité d'une somme de 23 095,31 € au lieu des 21 743 € correspondant au prêt contracté avec la banque par l'intéressé. L'établissement bancaire, s'étant aperçu du trop versé, avait rectifié son erreur avant le dépôt du compte en préfecture. Or, le candidat n'avait pas procédé au rétablissement de l'équilibre du compte, présentant au contraire comme définitive la somme de 23 095,31 € initialement versée par la banque. Le Conseil constitutionnel a estimé l'équilibre fictif et considéré que le compte était, en réalité, déficitaire de 1 352,41 €. La décision peut paraître sévère. Cependant, il peut également être reproché à l'intéressé (et à son mandataire financier) de ne pas avoir relevé que la somme versée par la banque excédait le montant convenu dans le contrat de prêt et, une fois la rectification opérée par la banque, de ne pas avoir comblé le déficit avant le dépôt du compte (31 octobre 2002, *Nord 23<sup>e</sup>*, C.C.F.P. c/ M. Pavros)<sup>50</sup>.

En revanche, la Haute juridiction rappelle régulièrement qu'en vertu de l'article L. 52-12, les dépenses de la campagne officielle (affiches, profession de foi, bulletins de vote) n'ont pas à figurer dans le compte de campagne<sup>51</sup>.

### *2) Pouvoir d'appréciation du juge électoral :*

Le Conseil constitutionnel manie prudemment la sanction de l'inéligibilité qui, à certains égards, a un caractère infâmant. Cette attitude se retrouve dans plusieurs décisions. Le Conseil est particulièrement attentif à l'application que fait la C.C.F.P. de la législation et à ses éventuelles erreurs. Il « sauve » ainsi de l'inéligibilité différents candidats dont la C.C.F.P. avait rejeté à tort le compte de campagne<sup>52</sup> (par exemple 30 janvier 2003, *Gironde 3<sup>e</sup>*, C.C.F.P. c/ Mme des Esgaulx ; 27 février 2002, *Eure-et-Loir 1<sup>re</sup>*, C.C.F.P. c/ M. Chévée ;

<sup>50</sup> V. Cons. const., n° 94-2052 du 11 octobre 1994, *M. Ducher*, cons. 6, *Rec.* 128.

<sup>51</sup> Cons. const., 20 mars 2003, déc. n° 2002-2933, A.N., Paris 12<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Menez, cons. 3 ; 20 mars 2003, déc. n° 2002-2967, A.N., Charente-Maritime 4<sup>e</sup> circ., C.C.F.P. c/ M. Girard, con. 2 ; 20 mars 2003, déc. n° 2002-3132, A.N., Essonne 6<sup>e</sup> circ., C.C.F.P. c/ Mme Moirin, cons. 3.

<sup>52</sup> Concernant la situation de M. Brard, voir *infra* les développements sur l'article L. 52-8.

27 février 2003, Aisne 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Marissal ; 9 avril 2003, Hauts-de-Seine 2<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Missoffe).

Cependant, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible un candidat qui n'aurait pas respecté la finalité de la législation relative au financement des campagnes électorales. En l'occurrence, il étend pour la première fois l'interdiction faite par l'article L. 52-6 d'être mandataire financier au suppléant du candidat (27 février 2002, Seine-Saint-Denis 8<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Reich).

### 3) Notion de dépense électorale :

Pour être régulier, un compte de campagne doit retracer l'ensemble des dépenses ayant été engagées en vue de la propagande électorale du candidat. Par conséquent, si un candidat a animé sa campagne électorale « par un accompagnement musical [...], la dépense correspondante [doit figurer] au compte de campagne » (19 décembre 2002, Réunion 3<sup>e</sup>, cons. 4).

L'omission par le candidat d'une dépense de propagande électorale dans le compte de campagne entraîne sa réformation par le juge électoral. Si, après réintégration de cette somme, le plafond de dépenses institué par l'article L. 52-11 n'est pas dépassé, le compte ne peut être rejeté pour violation de la disposition précitée (19 décembre 2002, Paris 15<sup>e</sup>, cons. 15). Cependant le compte peut être rejeté pour insincérité (20 mars 2003, Moselle 10<sup>e</sup> circ., C.C.F.P. c/ M. Peiffert). C'est ainsi que les défraiements du directeur de campagne doivent s'analyser comme une dépense électorale et, à ce titre, être inscrits dans le compte du candidat. Si tel n'est pas le cas, le compte insincère est rejeté et le candidat déclaré inéligible (9 avril 2003, Oise 7<sup>e</sup> circ., C.C.F.P. c/ M. Malaizé).

Enfin, dès lors que n'est pas reconnu un caractère électoral aux dépenses afférentes à des manifestations organisées ou à des documents produits par des personnes publiques dans le cadre de leur activité normale, de telles sommes ne doivent pas être intégrées dans le compte de campagnes des élus (19 décembre 2002, Hauts-de-Seine 8<sup>e</sup>, cons. 1 ; 20 janvier 2003, Paris 1<sup>re</sup>, cons. 8).

Les événements traditionnellement organisés par des collectivités publiques ne peuvent être regardés comme des concours en nature d'une personne morale prohibés par l'article L. 52-8.

## **C) Application de l'article L. 52-8**

Trois aspects seront développés.

### 1) Notion de « partis ou groupements politiques »

La définition du parti politique, au sens de l'article L. 52-8, alinéa 2, a été dégagée par le Conseil d'Etat en 1996 : est un parti politique l'association qui se soumet à la législation sur

le financement des partis politiques<sup>53</sup>. Le Conseil constitutionnel s'est rangé à cette solution peu de temps après<sup>54</sup>. Par conséquent, en acceptant que « l'Union des contribuables européens » finance sa campagne électorale, une candidate a recueilli un don prohibé par l'article L. 52-8 puisque cette association ne remplit pas les conditions posées par la jurisprudence pour pouvoir être regardée comme un parti politique (21 novembre 2002, *Val-d'Oise 5<sup>e</sup>, Mme Lebeau*).

Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'appliquer sa jurisprudence « Hue » qui admet que même non incluses dans les comptes consolidés du Parti communiste, ses sections ou fédérations puissent régulièrement participer au financement d'une campagne électorale<sup>55</sup>. Un problème similaire s'est posé dans cinq circonscriptions en 2002. La C.C.F.P. a rejeté le compte de cinq députés (deux du P.S., un du P.C. et deux du Pôle républicain) au motif que les fédérations et les sections locales en cause ne remplissaient pas les conditions nécessaires pour être regardées comme des partis politiques. Elle avait qualifié les contributions financières de ces organismes de dons de personnes morales prohibés par l'article L. 52-8. Le Conseil a infirmé cette solution en jugeant que les fédérations et les sections concernées étaient des « représentations locales » respectivement du Parti socialiste, du Parti communiste et du Pôle républicain-Mouvement des citoyens (19 décembre 2002, *Martinique 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Manscour* ; 9 avril 2003, *Haute-Loire 2<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Arnaud-Landau* ; 30 janvier 2002, *Seine-Saint-Denis 7<sup>e</sup>, cons. 2* ; 9 avril 2003, *Nord 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Dal* ; 9 avril 2003, *Nord 11<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Guillon*).

Enfin, le Conseil constitutionnel a précisé les critères relatifs à la notion de parti politique au sens de l'article L. 52-8 du code électoral. Complétant sa jurisprudence antérieure<sup>56</sup> et reprenant une solution récente du Conseil d'Etat<sup>57</sup>, le Conseil constitutionnel rappelle que la qualification de parti ou groupement politique est subordonnée à la condition de la constitution d'une association de financement agréée par la C.C.F.P.. En l'espèce, il est précisé qu'une association ayant vocation à devenir un parti politique ne peut accorder un don à un candidat ou participer au financement de sa campagne avant d'avoir constitué son association de financement : la preuve peut être apportée par le récépissé de déclaration en préfecture de l'association. L'agrément de la Commission, pour sa part, doit être antérieur au jour où celle-ci se prononce sur le compte de campagne (27 février 2003, *Martinique 3<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Samot*).

## 2) Don prohibé et consentement du candidat

Dans sa rédaction antérieure, l'article L.52-12 prévoyait que la perception d'un don pouvait résulter de l'acceptation « tacite » du candidat. Depuis la suppression de cet adjectif

<sup>53</sup> C.E., Ass. 30 octobre 1996, *El. mun. de Fos-sur-Mer, Leb. 394, R.F.D.A. 1997*, p. 59, concl. Touvet.

<sup>54</sup> Cons. Const., n° 97-2433 du 20 février 1998, *A.N. Gironde 1<sup>re</sup>, M. Fedou*, cons. 3 et 4, *Rec.* 181.

<sup>55</sup> Cons. const., n° 97-2201/2220 du 13 février 1998, *A.N. Val-d'Oise 5<sup>e</sup>, Rec.* 139.

<sup>56</sup> Cons. const., n° 2303 du 13 février 1998, *A.N. Réunion 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Victoria, Rec.* 150.

<sup>57</sup> C.E., req. 240241, 18 décembre 2002, *El. mun. de Paris (5<sup>e</sup> secteur)*, à paraître au *Lebon*.

en 1995, le juge électoral ne relève un don prohibé par l'article L. 52-8 que lorsqu'il est établi que le candidat y a consenti, soit explicitement, soit du fait de son comportement<sup>58</sup>.

Tel n'est pas le cas en ce qui concerne les « pages du numéro de mai-juin 2002 de la revue "Municipalités magazine" relatant la candidature de M. Stefanini » dans la 17<sup>e</sup> circonscription de Paris (21 novembre 2002, Paris 17<sup>e</sup>, cons. 5 ; v. également 5 décembre 2002, Rhône 14<sup>e</sup>, cons. 8 ; 5 décembre 2002, Meurthe-et-Moselle 7<sup>e</sup>, cons. 4).

En revanche, la C.C.F.P. a rejeté à bon droit le compte du candidat élu au motif que celui-ci a bénéficié, de la part d'une société d'imprimerie, d'un « avoir » trouvant sa source dans l'écart entre le tarif de remboursement de la campagne officielle et le coût effectif de celle-ci. Le Conseil constitutionnel prend en considération trois éléments : la nature de l'avantage, son montant, et les conditions dans lesquelles il a été consenti (30 janvier 2002, Eure-et-Loir 3<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Hoguet).

### 3) Refus de la qualification de don prohibé

Les manifestations organisées par les municipalités, ou avec leur concours financier, ainsi que leurs publications, ne sauraient être considérées comme étant de nature électorale en l'absence « d'actions destinées à influencer les électeurs » (entre autres 21 novembre 2002, Nord 8<sup>e</sup>, cons. 5 ; 28 novembre 2002, Seine-Maritime 9<sup>e</sup>, cons. 6 ; 19 décembre 2002, Hauts-de-Seine 8<sup>e</sup>, cons. 2). Si les éditoriaux du magazine municipal signés par un candidat sont assimilables à un instrument de propagande électorale, « le coût de fabrication et de diffusion » doit être supporté par celui-ci. En l'espèce, le candidat a remboursé la commune avant de déposer son compte de campagne à la préfecture. Il ne peut lui être reproché d'avoir enfreint l'article L. 52-8 (21 novembre 2002, Val-d'Oise 5<sup>e</sup>, cons. 2).

La jurisprudence permettait déjà à un agent public de participer à une campagne électorale lorsque celui-ci était en disponibilité ou en congé<sup>59</sup>. Il est jugé en 2003 qu'un agent communal (en l'occurrence le directeur de cabinet du maire) peut aussi concourir à une campagne électorale s'il bénéficie « d'autorisations d'absence au titre des jours de récupération qui lui étaient dus par la mairie » (30 janvier 2003, Réunion 1<sup>re</sup>, cons. 9). En matière d'autorisations d'absence, le juge doit cependant être attentif. Par exemple, si des autorisations d'absence devaient être accordées à des employés acquis au candidat et refusées à ceux proches d'un autre candidat, le juge de l'élection relèverait une rupture d'égalité entre les candidats.

Le Conseil constitutionnel s'est séparé de la C.C.F.P. qui avait rejeté le compte de campagne d'un député au motif que des entreprises privées avaient participé au paiement de sa campagne électorale (19 décembre 2002, Paris 15<sup>e</sup>, cons. 16 à 19). La publication de ce

---

<sup>58</sup> Cons. const., déc. du 8 décembre 1995, *Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995*, Rec. 139.

<sup>59</sup> Cons. const., n° 97-2108 du 16 décembre 1997, A.N. Drôme 1<sup>re</sup>, cons. 12, Rec. 304 ; n° 97-2193 du 9 janvier 1998, A.N. Aveyron 3<sup>e</sup>, cons. 14, Rec. 42.

candidat (depuis trois décennies), soumise au régime de la presse, est financée par les abonnements et des recettes publicitaires. Au cours du premier semestre 2002, certains numéros ont comporté des passages ayant clairement un caractère électoral (programme électoral de l'Union en mouvement, future U.M.P. ; texte de la déclaration de candidature...). La Commission a considéré que les personnes morales qui commandent des encarts publicitaires dans ce journal ont financé indirectement la campagne de l'élu. Le Conseil a rappelé, pour sa part, que la méconnaissance de l'article L. 52-8 n'implique pas automatiquement le rejet du compte, mais qu'il appartient, « 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, de son montant et des conditions dans lesquelles il a été consenti, si le bénéfice de cet avantage doit entraîner le rejet du compte » (cons. 18).

#### **D) Dépenses directement exposées par le candidat**

Au cours des années écoulées, le Conseil constitutionnel a fait une application raisonnable des dispositions de l'article L. 52-4 en admettant qu'un candidat puisse régler directement une partie minimale de ses dépenses électorales sans passer par son mandataire financier<sup>60</sup>.

Au terme de cette jurisprudence *Pailler*, sur laquelle le Conseil d'Etat s'est récemment aligné<sup>61</sup>, le Conseil constitutionnel tolère qu'un candidat acquitte directement « de menues dépenses » : l'inéligibilité n'est pas prononcée si les dépenses concernées sont modestes par rapport aux dépenses totales (moins de 5 %) et négligeables par rapport au plafond autorisé dans la circonscription (1 % environ) (20 mars 2003, *Essonne 6<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Moirin*). Tel n'est pas le cas, par exemple, lorsque « le solde des dépenses directement réglées par le candidat [...] représente 16 % du total des dépenses de campagne et près de 7 % du plafond » (7 novembre 2002, *Alpes-de-Haute-Provence 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Galizi*), ou « 24 % du total des dépenses électorales et près de 4 % du plafond » (7 novembre 2002, *Rhône 14<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Richard*), ou encore 75,3 % du total des dépenses du compte et 45,7 % du plafond (20 mars 2003, *Hérault 1<sup>re</sup>, C.C.F.P. c/ M. Dimeglio*).

Les candidats en cause invoquent généralement, en défense, des arguments (bonne foi, inexpérience, convenances pratiques) qui « restent sans effet sur l'interdiction qui leur est faite par le législateur de régler les dépenses occasionnées par leur campagne électorale lorsque ils ont décidé de recourir à un mandataire financier » (notamment *décision collective n° 2002-2810 et autres du 30 janvier 2003*).

Enfin, rejoignant la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>62</sup>, le Conseil constitutionnel juge qu'un candidat peut régler directement ses frais de campagne avant la désignation de son

---

<sup>60</sup> Cons. const., n° 2001-2593 du 20 septembre 2001, *A.N. Haute-Garonne 1<sup>re</sup>, Mme Pailler, Rec.* 118.

<sup>61</sup> C.E., req. n° 241053, 8 juillet 2002, *El. mun. de Rambouillet*, cons. 2, *Legifrance*, à paraître au Lebon.

<sup>62</sup> C.E., req. 207628, 28 février 2000, *M. Naumovic c/ C.C.F.P.*, *Legifrance*, à paraître aux tables du Lebon.

mandataire financier et avant toute perception de dons (27 février 2003, *Eure-et-Loir 1<sup>re</sup>*, C.C.F.P. c/ M. Chévée ; 20 mars 2003, *Allier 3<sup>e</sup>*, C.C.F.P. c/ M. Mallot).

Dans le même sens, pour la première fois, la Haute juridiction a expressément accepté que les frais de la campagne officielle (article R. 39) soient directement payés par le candidat, sans passer par le mandataire financier (20 mars 2003, *Ardèche 3<sup>e</sup>*, C.C.F.P. c/ M. Leynaud). La solution était auparavant implicite.

## **E) Questions de procédure propres aux comptes de campagne**

Quatre aspects seront ici évoqués.

### *1) Désistement de la C.C.F.P.*

Dans le cadre d'une élection générale, la C.C.F.P. doit examiner plusieurs milliers de comptes de campagne. Comme dans tout traitement de masse, des erreurs peuvent survenir. C'est ainsi que, dans un premier temps, la Commission avait saisi le Conseil constitutionnel de la situation de deux candidates, puis, dans un second temps, s'étant aperçue que le rejet du compte résultait d'une erreur de sa part, la C.C.F.P. a adressé au juge électoral une « lettre de désistement ». Le Conseil constitutionnel a donc rendu deux décisions de désistement en décembre 2002 (5 décembre 2002, *Bouches-du-Rhône 8<sup>e</sup>* ; 5 décembre 2002, *Hautes-Alpes 2<sup>e</sup>*). Une question demeure cependant : qu'advierait-il si la C.C.F.P. se rendait compte de son erreur une fois la décision d'inéligibilité rendue par le Conseil et publiée au J.O. ?

### *2) Décisions collectives d'inéligibilité*

- Le second tour des élections législatives ayant eu lieu le 16 juin 2002, le délai de dépôt des comptes de campagnes expirait au plus tard le 16 août suivant. La C.C.F.P. pouvait donc rendre ses décisions d'approbation, de réformation ou de rejet des comptes de campagne jusqu'au 16 février 2003 (article L. 52-15, alinéa 2). La dernière saisine émanant de la Commission, relative à un rejet de compte d'un candidat aux élections législatives de juin 2002, a été enregistrée le 12 février 2003 au greffe du Conseil constitutionnel. Au total, celui-ci aura été saisi de 601 cas de rejet de compte (contre 272 en 1997).

En raison du nombre élevé de saisines et du caractère à la fois banal et récurrent de certains motifs de rejet du compte, le Conseil a rendu assez souvent des décisions collectives d'inéligibilité. L'objectif est d'éviter la publication au Journal officiel d'un trop grand nombre de décisions individuelles et répétitives, mais aussi d'assurer la cohérence des solutions, des rédactions et des computations.

- La forme de ces décisions collectives reprend celle des décisions individuelles analogues, avec quelques adaptations découlant du traitement collectif. Les décisions collectives ne comportent pas plus d'une cinquantaine de noms. Pour des raisons de commodité de lecture, le Conseil constitutionnel a classé les candidats, dans les visas, par

ordre minéralogique des départements, puis par ordre numérique des circonscriptions, et dans le dispositif de la décision, par ordre alphabétique des patronymes.

• Au cours des mois de décembre 2002, janvier, février et mars 2003, le Conseil constitutionnel a rendu 19 décisions de ce type concernant 474 candidats. Elles se répartissent comme suit :

- d'une part, 13 décisions collectives correspondent à un motif d'inéligibilité « banal » : 6 pour « non-dépôt du compte de campagne » (notamment n° 2002-2774 et autres du 5 décembre 2002 ; n° 2002-2796 et autres du 27 février 2003) ; 2 pour « dépôt hors délais » du compte de campagne (n° 2002-2818 et autres du 6 février 2003 ; n° 2002-3173 et autres du 27 février 2003) ; 5 pour « défaut de présentation du compte par un membre de l'ordre des experts-comptables » (notamment n° 2002-2840 et autres du 6 février 2003 ; n° 2002-3174 et autres du 20 mars 2003).
- d'autre part, 6 décisions collectives correspondent à des cas simples de manquements aux obligations posées par le code électoral en matière de financement de la campagne : 2 pour « défaut des pièces justificatives » prévues par l'article L. 52-12 alinéa 2 (n° 2002-2800 et autres du 6 février 2003 ; n° 2002-3006 et autres du 6 février 2003) ; 4 pour « dépenses directement exposées par le candidat » malgré la désignation d'un mandataire financier, contrairement aux dispositions de l'article L. 52-4 (n° 2002-2810 et autres du 30 janvier 2003 ; n° 2002-2870 et autres du 6 février 2003 ; n° 2002-2996 et autres du 27 février 2003 ; n° 2002-2945 et autres du 20 mars 2003). Bien évidemment, la situation de chaque candidat est examinée dans un considérant spécifique.

### *3) Production de pièces justificatives devant le Conseil constitutionnel*

Outre le dépôt du compte de campagne dans le délai légal, l'article L. 52-12 impose d'annexer à ce compte les pièces justificatives des recettes et des dépenses. Une jurisprudence compréhensive, fixée en 1993, est venue atténuer la rigueur de ces dispositions<sup>63</sup>. Elle permet à un candidat, dont le compte de campagne a été rejeté par la C.C.F.P. pour défaut de pièces justificatives, de produire lesdites pièces pour la première fois devant le Conseil constitutionnel. Il ne fallait cependant pas voir, dans cette solution, une marque de laxisme. Dans le bilan des élections législatives de 1997, le secrétariat général du Conseil précisait qu'en cas d'abus des candidats, la Haute assemblée serait amenée à interpréter plus strictement l'article L. 52-12<sup>64</sup>.

A l'occasion du contentieux des élections législatives de juin 2002, le Conseil a limité la portée de cette jurisprudence. Il ne prononce pas l'inéligibilité d'un candidat, dont la C.C.F.P. a rejeté le compte pour défaut de certaines pièces justificatives relatives à l'origine

---

<sup>63</sup> Cons. const., n° 93-1658 du 1<sup>er</sup> décembre 1993, *A.N. Meuse 1<sup>re</sup>, M. Bourgeois*, cons. 2, *Rec.* 512.

<sup>64</sup> « Bilan du contentieux des élections législatives des 25 mai et 1<sup>er</sup> juin 1997 », préc.



des ressources ou au paiement de certaines dépenses figurant dans le compte de campagne, parce que les relevés bancaires en question ont été produits pour la première fois devant le Conseil constitutionnel. Ce dernier a donc pu vérifier la régularité desdites ressources (d'abord *21 novembre 2002, Paris 17<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Knowles* ; et surtout *19 décembre 2002, Hauts-de-Seine 8<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ Mme Masson-Bachasson de Montalivet*) ou l'effectivité des dépenses électorales (*20 mars 2003, Indre-et-Loire 4<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Lepezel* ; *20 mars 2003, Doubs 3<sup>e</sup>, C.C.F.P. c/ M. Villemin*). Le Conseil n'utilise pas l'expression vague de « pièces justificatives », mais précise que les documents manquants ne sont que de simples « relevés bancaires ». La tolérance ne concerne que les documents qui ne constituent pas des éléments essentiels du compte de campagne ou qui ne pouvaient pas être produits plus tôt.

#### *4) Contestation du compte de campagne d'un candidat non élu par le député*

En défense, le député dont l'élection est contestée par un candidat malheureux peut conclure au rejet du compte du requérant. Le Conseil examine de telles conclusions en application de l'article L.O. 186-1 qui lui permet, en dehors de toute saisine de la C.C.F.P., de prononcer l'inéligibilité d'un candidat<sup>65</sup>. Si aucune irrégularité n'est relevée, le compte critiqué n'est pas rejeté et le requérant n'est pas déclaré inéligible (*21 novembre 2002, Paris 17<sup>e</sup>, cons. 3* ; *20 janvier 2003, Paris 1<sup>e</sup>, cons. 12 et 13*).

\*  
\*\*

Le bilan statistique du contentieux né des élections législatives de juin 2002 peut se résumer ainsi.

Le Conseil constitutionnel a rendu 238 décisions, dont 101 pour le contentieux électoral ordinaire et 139 en matière de comptes de campagne (deux saisines C.C.F.P. ayant été jointes à des requêtes électorales). Les invalidations ont touché 7 députés élus, 5 sur recours électoraux et 2 sur saisines de la C.C.F.P.. Saisi dès la fin du mois de juin 2002 de 162 contestations électorales (concernant 121 circonscriptions), la Haute juridiction a résorbé ce contentieux en sept mois (les dernières décisions en la matière datant du 30 janvier 2003). Deux mois et demi de plus lui auront été nécessaires pour statuer sur les 601 saisines émanant de la C.C.F.P. : 563 candidats ont été déclarés inéligibles et 38 non-lieux à déclarer l'inéligibilité ont été prononcés.

Deux élections partielles ont suscité deux nouvelles requêtes de M. Hauchemaille. Elles ont été rejetées le 27 février 2003. N'étant ni inscrit sur une liste électorale des

---

<sup>65</sup> Cons. const., n° 97-2204 du 16 décembre 1997, *A.N. Gard 2<sup>e</sup>*, cons. 6 et 7, *Rec.* 315.

circonscriptions en cause, ni candidat, M. Hauchemaille était dépourvu d'intérêt à agir (article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958). Ces deux réclamations ont été qualifiées par le Conseil d' « abusives ». La formule, inédite, adresse un avertissement à l'intéressé et invite le législateur organique à donner au Conseil le moyen de sanctionner les auteurs de tels recours.