

**Intervention de M. Jean-Louis Debré, Président du Conseil constitutionnel,
à l'occasion de la visite des Juges de la Cour suprême des Etats-Unis**

(16 juillet 2007)

Le rôle du Conseil constitutionnel français dans les scrutins nationaux

« *Chaque chambre sera juge de l'élection de ses membres, du nombre et de leur éligibilité* ». Cette règle que vous avez héritée des anglais, qui eux l'appliquent depuis 1604, vous l'avez inscrite dans votre Constitution et l'appliquez depuis le 4 mars 1789 et la première réunion du Congrès des Etats-Unis.

La France, après l'Angleterre et les Etats-Unis, en a fait sa règle en juin 1789. Mais, par la suite, ce principe selon lequel chaque assemblée est juge de l'élection de ses membres ayant connu des abus flagrants, la Constitution française de 1958, pour faire cesser les dérives partisans de ce contrôle parlementaire et moraliser notre vie politique, a enlevé à l'Assemblée nationale et au Sénat, c'est-à-dire aux parlementaires, le droit de s'ériger en juges de leurs propres élections. Elle a confié cette responsabilité au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel a été doté d'autres attributions, notamment quant à l'élection présidentielle et aux référendums nationaux.

Ainsi, dans cette présentation du rôle du Conseil constitutionnel dans les scrutins nationaux, je distinguerai la mission qui est la sienne en ce qui concerne l'élection présidentielle et les référendums puis sa fonction de juge des élections parlementaires.

<p>Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle ou les référendums nationaux</p>
--

- L'élection présidentielle mobilise le Conseil constitutionnel normalement tous les cinq ans, durée du mandat présidentiel.

- Les référendums sont moins fréquents, d'une manière générale et en moyenne un tous les 8 ans. Le dernier référendum fut celui sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, c'était en 2005. Il y a donc deux ans.

Le Conseil constitutionnel, pour les référendums, comme pour l'élection présidentielle, intervient à trois stades du processus électoral : avant, pendant et après le scrutin.

Avant le scrutin :

Le Conseil a alors quatre attributions :

- 1- Un rôle de Conseil
- 2- Une fonction de juge
- 3- Une mission d'information
- 4- Une tâche d'organisation

Un rôle de :

- de conseil auprès des pouvoirs publics

Le Conseil est consulté par le Gouvernement sur toute mesure ou décision concernant l'élection ou le référendum, ainsi que par certaines autorités administratives indépendantes, telles que le Conseil supérieur de l'audiovisuel, qui veille, pendant la campagne, à l'impartialité des médias.

- de juge pour les actes administratifs importants

Le Conseil se reconnaît également compétent pour examiner la légalité des décrets convoquant les électeurs ou organisant les référendums nationaux. Si ces actes étaient entachés d'illégalité, il pourrait en effet en résulter de graves conséquences sur le déroulement des opérations électorales ou le fonctionnement des pouvoirs publics.

- d'information auprès des candidats et des électeurs

Cette fonction repose sur les mêmes fondements constitutionnels. Elle s'exerce en grande partie par le biais du site *Internet* du Conseil, qui recense tous les textes applicables à l'élection et contient des informations utiles aux candidats et aux électeurs. En cas de problème particulier, des communiqués sont adressés aux agences de presse qui se chargent de les répercuter sur les organes de la presse écrite ou audiovisuelle.

Je ne prendrai qu'un exemple relatif aux 500 présentations d'élus dont doit bénéficier un citoyen pour être candidat à l'élection présidentielle. Un maire avait mis aux enchères son droit de proposition. Le Conseil constitutionnel a alors publié un communiqué pour rappeler que la présentation d'un candidat à

l'élection présidentielle est un acte personnel et volontaire, qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération.

- d'organisateur

En ce qui concerne l'élection présidentielle, le Conseil est chargé d'élaborer le modèle de formulaire destiné à recueillir les présentations de candidats, de vérifier la régularité de ces présentations, de dresser la liste officielle des candidats et de publier au *Journal officiel* 500 parrainages, tirés au sort, pour chaque candidat.

Pendant le scrutin :

Le jour du scrutin, le Conseil est représenté localement par environ 1 500 magistrats qui sont chargés de vérifier le bon déroulement des opérations de vote et de lui rendre compte des incidents constatés.

En outre, le Conseil tient dans ses locaux une permanence afin de résoudre, dans la mesure du possible, les questions matérielles ou juridiques qui peuvent se poser.

Après le scrutin :

Le Conseil est chargé d'examiner les réclamations et de proclamer les résultats des scrutins présidentiels et référendaires. Cette fonction se déroule en plusieurs étapes.

Les résultats des bureaux de vote des communes sont tout d'abord transmis à une centaine de commissions départementales ou locales de recensement. Ces commissions, composées de magistrats, sont chargées de les vérifier et d'en faire la totalisation. Elles les transmettent ensuite au Conseil constitutionnel accompagnés des réclamations des électeurs ainsi que de toutes les pièces litigieuses (enveloppes et bulletins annulés ou contestés, feuilles de pointage...).

Le Conseil constitutionnel est assisté dans sa tâche de vérification par dix rapporteurs adjoints, membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes. Chacun est responsable d'une dizaine de circonscriptions. Ces rapporteurs s'assurent de la pertinence des totaux reportés sur les procès-verbaux, envisagent les corrections à apporter et instruisent les réclamations. Ils présentent ensuite les résultats de leur vérification au Conseil réuni en séance plénière qui les approuve, les corrige ou demande un supplément d'instruction.

Si l'écart des voix est important, le Conseil constitutionnel n'examine pas dans le détail l'ensemble des réclamations. Il estime que, même si elles étaient fondées, elles n'auraient pas pour effet de modifier le résultat final. Toutefois, en cas de grave irrégularité (absence d'isoloir, de contrôle d'identité...), il annule les résultats du bureau de vote concerné dans le but d'en faire un exemple à ne pas suivre.

Si les résultats étaient très serrés, ce qui n'est jamais arrivé depuis 1958, le mode opératoire serait différent. Il conviendrait alors de calculer le nombre de suffrages qui ont été émis ou invalidés de façon irrégulière pour l'ensemble du territoire national. Ensuite le Conseil constitutionnel devrait retrancher de façon hypothétique les suffrages émis irrégulièrement aux voix obtenues par le candidat arrivé en tête et ajouter ceux annulés à tort aux voix obtenues par le candidat arrivé en deuxième position.

Si le candidat arrivé en tête conservait la majorité, le Conseil procéderait à la proclamation des résultats. En revanche, si les rectifications hypothétiques lui faisaient perdre cette majorité, il serait conduit à annuler les opérations électorales ou référendaires et à envisager une nouvelle convocation des électeurs.

Enfin, pour ce qui concerne l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel est juge des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui statuent sur les comptes des candidats. Des règles strictes encadrent ce financement, telles par exemple que l'exigence d'un mandataire financier, le plafonnement des dépenses, l'interdiction des dons émanant des personnes morales autres que les « partis politiques ».

Les élections parlementaires

« *Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs* ». Il ne lui confie donc pas, comme pour l'élection présidentielle et les référendums, une mission générale de contrôle de la régularité de ces élections. **Son rôle est celui d'un juge électoral classique qui n'intervient que s'il est saisi par une requête.**

L'originalité de son intervention réside dans l'existence d'une procédure simplifiée pour certaines requêtes.

A) Procédure simplifiée pour certaines requêtes

« *Le Conseil, sans instruction contradictoire préalable, peut rejeter, par décision motivée, les requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui manifestement ne peuvent avoir une influence sur les résultats de l'élection* ».

Comme le droit au recours est ouvert de façon très large (chaque électeur ou candidat peut contester l'élection dans les dix jours), de nombreuses requêtes sont déposées alors que les chances de succès sont infimes.

Le juge électoral est un juge réaliste. Il ne sanctionne pas les irrégularités qui sont sans effet sur le résultat du scrutin. Ainsi, un écart de voix important limite les risques d'annulation. En jugeant vite, il veut également éviter aux parlementaires dont l'élection est attaquée de rester trop longtemps dans l'incertitude.

Ainsi, au cours de ses deux dernières séances, le Conseil a rejeté 510 requêtes dirigées contre le résultat des opérations électorales auxquelles il a été procédé les 10 et 17 juin 2007 pour la désignation de députés à l'Assemblée nationale.

La plupart de ces 510 requêtes ont été jugées irrecevables :

- 31 d'entre elles l'ont été au motif qu'elles étaient tardives, n'étaient pas dirigées contre l'élection d'un député ou ne formulaient aucun grief précis.
- 461 autres faisaient valoir que la répartition actuelle des sièges de députés entre circonscriptions, telle qu'elle résulte de la loi du 11 juillet 1986, ne repose pas sur des « bases essentiellement démographiques », en violation du principe d'égalité devant le suffrage. Le Conseil a rappelé qu'il ne lui appartenait pas, lorsqu'il se prononce en qualité de juge électoral, d'apprécier la constitutionnalité de dispositions législatives. En effet, il n'est compétent pour examiner la constitutionnalité des lois que dans le cadre strictement défini du contrôle *a priori* défini à l'article 61 de la Constitution.
- En outre 18 autres requêtes ne contenaient que des griefs qui manifestement ne pouvaient avoir une influence sur les résultats de l'élection.

B) Procédure contradictoire pour les autres requêtes

Les autres requêtes font l'objet d'une procédure contradictoire, selon des modalités particulières. Il s'agit d'un contentieux objectif et non subjectif. La procédure est donc allégée si on la compare à celle qui est appliquée en cas

d'accusation en matière pénale. Elle est essentiellement écrite. Elle peut être orale si le Conseil estime que l'oralité peut être utile à la solution du litige.

Un droit particulier régit les élections sénatoriales, du fait du caractère indirect du suffrage. Les règles de procédure contentieuse sont les mêmes que celles des élections législatives, à ceci près que le contentieux est nettement moins volumineux.

Les requêtes ainsi examinées peuvent émaner des candidats ou des électeurs. Depuis 1958, la moyenne des élections annulées s'établit à 4 par législature (il y a actuellement 577 circonscriptions).

Les requêtes peuvent également émaner de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

En effet, pour assurer la transparence de la vie politique, la France s'est dotée, depuis une vingtaine d'années, d'un dispositif législatif qui a institué un contrôle et une limitation des dépenses électorales. Concomitamment a été mise en place cette Commission, autorité administrative indépendante chargée de l'examen des comptes de campagne des candidats.

Deux mois après l'élection, les candidats aux élections législatives doivent déposer leurs comptes auprès de la commission. Lorsque le compte n'a pas été déposé dans le délai prescrit, en cas de rejet du compte ou de dépassement du plafond fixé pour les dépenses, la Commission saisit le Conseil constitutionnel. Ce dernier n'est pas lié par la décision de la Commission. Il se détermine librement après une procédure contradictoire avec le candidat élu ou battu. S'il confirme la décision de la commission, il prononce l'inéligibilité du candidat pour une durée d'un an et, si celui-ci a été élu député, le déclare démissionnaire d'office. Suite aux élections législatives de 2002, il y a eu 563 candidats déclarés inéligibles, dont deux députés.