



HAL
open science

Le Conseil constitutionnel, gardien des élections présidentielles

Raphaël Déchaux

► **To cite this version:**

Raphaël Déchaux. Le Conseil constitutionnel, gardien des élections présidentielles. Legibase Elections, 2022, 30 mars 2022, 4 p. hal-03625253

HAL Id: hal-03625253

<https://amu.hal.science/hal-03625253v1>

Submitted on 7 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL, GARDIEN DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

Raphaël DÉCHAUX¹

Publié in *Legibase élections*, 30 mars 2022, rubrique « Focus »

L'une des ruptures voulues par le Général de Gaulle et Michel Debré lors de l'instauration de la V^e République portait sur l'attribution du contrôle des élections nationales au Conseil constitutionnel. Retirer au Parlement cette compétence traditionnelle – que l'on désignait comme « la vérification des pouvoirs » et qui avait fait l'objet de nombreux scandales lors des précédentes Républiques – allait dans le sens de la rationalisation du parlementarisme voulue par nos « pères fondateurs ». De nos jours, cette activité du juge de la rue Montpensier renvoie l'image d'un écart entre un contentieux technique et l'accusation, récurrente, d'un contrôle politique. Celle-ci s'explique assez logiquement, ainsi que l'a souligné le Professeur Mélin-Soucramanien : « toute validation ou invalidation d'élection est susceptible d'être interprétée comme ayant une signification partisane » (« Le Conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs*, 2003, n° 105, p. 124). Tout le monde a encore en mémoire les révélations sur l'élection de 1995.

C'est l'article 58 de la Constitution qui donne au Conseil sa compétence : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République ». Son office n'est donc pas purement contentieux, mais aussi celui d'un *conseil du Gouvernement*, au début de la phase électorale lors de l'adoption de la réglementation, puis à sa fin par le rendu d'« Observations sur l'élection présidentielle ». Il s'agit tant d'évaluer les modifications du cadre légal (décret de convocation des électeurs, de condition de déroulement de la campagne, d'organisation du vote...) que de faire le bilan des précédents mois (« parrainages », déroulé de la campagne, recours...). Le Conseil constitutionnel n'est donc pas seulement un juge électoral, il est un gardien de l'élection présidentielle. On rappellera dans ce sens que la

¹ Maître de conférences de droit public, membre du GERJC-Institut Louis Favoreu (CNRS UMR 7318), Université d'Aix-Marseille.

Constitution autorise le juge à reporter l'élection si l'un des candidats, putatif ou officiel, est empêché ou décède (art. 7 al. 7). Deux moments sont distinguables, la période pré-électorale (I), et celle post-électorale (II), pendant lesquelles le juge passe de la posture du surveillant à celle du surveillé.

I Avant la campagne : un surveillant de l'organisation électorale

En application de la célèbre jurisprudence *Delmas* du 11 mars 1981, le Conseil est compétent pour les recours d'électeurs visant la licéité d'un décret préparatoire, si et seulement si son maintien compromettrait « gravement l'efficacité de son contrôle de l'élection, vicierait le déroulement général des opérations électorales ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics » (déc. n° 2001-95 PDR du 14 mars 2001, *Hauchemaille IV*). En revanche, le juge constitutionnel – à la différence du juge administratif – est incompétent pour contrôler les actes émanant d'autorités de régulation de l'élection, comme une recommandation du CSA ou une décision de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (CNCCFP) (déc. n° 2007-137 PDR du 5 avr. 2007, *Schivardi*).

Avant que ne débute la campagne officielle, son activité la plus médiatique porte sur les 500 présentations, maladroitement désignées comme des « parrainages » (notamment dans la communication du Conseil constitutionnel !). Il n'en s'agit pas moins d'un contrôle purement formel : sont vérifiées la présence d'une signature manuscrite, d'une date et d'un formulaire entièrement rempli. La nullité peut être reconnue si le présentant est démissionnaire, qu'il n'exerce pas des fonctions qui l'autorisent à signer, ou s'il a déjà présenté un candidat. Le principe de dignité du scrutin impose aussi que le choix soit un acte « personnel et volontaire », ce qui prohibe toute velléité de tirage au sort, de mise en vente ou en loterie (déc. n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012). Une fois la liste des candidats publiée, toute personne présentée par au moins une signature peut la contester jusqu'au jour suivant la publication à minuit. Il s'agit d'un recours très courant, la décision du juge constitutionnel intervenant sans délai et étant uniquement fondée sur la régularité de la décision établissant la liste (déc. n° 95-77 PDR du 9 avr. 1995, *Néron*), laissant de fait peu de chance au succès d'une telle requête.

S'il n'est pas nécessaire de produire un dossier de candidature, le Conseil s'assure quand même du consentement des présentés ayant les 500 signatures. En revanche, chaque candidat a l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale, qui sera transmise à la HATVP (seule à s'assurer de l'exactitude et de la sincérité de cette dernière). Deux mois au plus tôt et un mois au plus tard suivant l'expiration de son mandat, l'élu a l'obligation de déposer une nouvelle déclaration rue Montpensier.

II Suite à l'élection : un juge électoral sous surveillance

Le contentieux de l'élection n'est pas le plus difficile à exercer pour le Conseil constitutionnel. Toutefois, les enjeux politiques extraordinaires de la présidentielle font qu'il ne peut se dérouler que sous la surveillance des électeurs et des observateurs. S'il est primordial que l'élection « reine » de la V^e République soit bien contrôlée, seule une fraude (ou une manipulation) manifeste et exceptionnelle par son ampleur autoriserait le juge à l'annuler. Ce n'est pas le ministère de l'Intérieur mais le Conseil qui est chargé de proclamer les résultats. Après le premier tour, c'est une première déclaration qui intervient au plus tard le mercredi suivant à 20h et qui récapitule le nombre de suffrages que chaque candidat a obtenu. C'est à cette occasion que sont tranchés les premiers recours qui lui ont été soumis. Une seconde déclaration officialise ensuite le nom des deux candidats qualifiés pour le second tour. Après celui-ci, le Conseil dispose de dix jours pour la proclamation finale (résultats plus requêtes), mais dans les faits, il la rend au maximum le jeudi qui suit le second tour.

Le droit de saisine est plutôt ouvert puisque tout électeur inscrit peut faire porter mention d'une contestation sur le procès-verbal de son bureau de vote. Si des fraudes sont connues *a posteriori*, le représentant de l'État peut également, dans un délai de 48 heures suivant la clôture du scrutin, saisir directement le Conseil des opérations d'une circonscription sous sa responsabilité. Enfin, tout candidat peut lui déférer l'ensemble du processus électoral, *a maxima*. En outre, le juge nomme de nombreux observateurs, des magistrats délégués, pour surveiller les bureaux de vote. Sur le fond, le contrôle du juge constitutionnel est concret, très simple, voire simpliste : il s'agit uniquement de l'application de règles bien connues du Code électoral, qui laisse assez peu de place à l'interprétation ou à la contextualisation des faits. En 2017, un peu plus de 16 000 suffrages situés dans 16 communes furent annulés. Ce sont d'abord des irrégularités dues à des étourderies ou à l'inaptitude des membres du bureau de vote : ainsi de l'absence d'assesseur (déc. n° 2017-171 PDR du 10 mai 2017, cons. 1^{er}), l'absence de membres du bureau (cons. 2 à 4)... On relève ensuite la volonté de s'opposer de façon grossière – et un peu vaine – à la bonne tenue des élections : présence d'un bulletin au nom d'un candidat dans l'enveloppe (cons. 7), signature identique pour l'ensemble des votants (cons. 15)...

Le point saillant de la phase post-électorale reste le contrôle des comptes de campagne, compétence qui lui a été attribuée en 1993 puis a été dévolue en 2006 à la CNCCFP. Chaque candidat doit déposer son compte avant le 10^e vendredi suivant le 1^{er} tour de scrutin au plus tard. La CNCCFP a deux mois pour rendre sa décision, le Conseil constitutionnel pouvant être saisi – par un candidat uniquement (il a rejeté la requête formée par le parti d'un candidat concurrent, déc. n° 2019-173 PDR du 11 juil. 2019) – par un recours de « pleine juridiction » dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision. On ne développera pas ici les règles régissant ces comptes (interdiction des dons des personnes morales ; limitation du montant des contributions des personnes physiques, *etc.*), la plus importante étant sans doute l'existence d'un plafond de dépenses à ne pas dépasser, fixé à 16,851 millions d'euros pour les candidats du premier tour et à 22,509 millions d'euros pour ceux du second tour. La seule sanction prévue dans ce domaine est le non-remboursement par l'État, synonyme d'une catastrophe financière pour le parti du candidat. En dessous de 5 % des voix, l'État lui attribue 4,75 % du plafond des dépenses du premier tour (800 423 €). Au-

dessus de 5 %, la somme atteint 47,5 %, soit 8 à 10 millions d'euros (sachant qu'en amont, l'État avance 153 000 euros à chaque candidat).

Sur le fond, il s'agit encore d'un contentieux technique, ne serait-ce que sur le plan comptable. Le Conseil désigne alors pour l'aider dix rapporteurs adjoints spécialisés (issus de la Cour des comptes et du Conseil d'État). La procédure répond à l'exigence du contradictoire, même si l'office du juge reste encore relativement fermé : en 2012, lors du rejet des comptes de campagne de Nicolas Sarkozy, la tierce personne ayant signalé les dépassements au Procureur de la République n'a pas été admise à témoigner rue Montpensier, alors qu'elle l'avait fait devant la CNCCFP. L'expérience montre que ce contentieux reste encore perfectible : comment le juge constitutionnel pourrait-il « déposer » un Président récemment élu qui vient de terminer sa période des « 100 jours » ?