



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 15 novembre 2007

CDL-EL(2007)039

Fr. seul

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
la Cour administrative d'Ukraine

SEMINAIRE

**POUR LES JUGES EN CHARGE DU CONTENTIEUX
ELECTORAL**

Kiev (Ukraine), 14 - 15 septembre 2007

RAPPORT

APPROCHE ET TRAITEMENT DU CONTENTIEUX DE L'ÉLECTION

par

M. Didier VINOLAS
Directeur de projet, rattaché au Préfet SGA
(Secrétaire Général de l'Administration), France

§1- L'approche statique et normative relative au traitement juridictionnel.

A) Les opérations préalables sur les listes électorales.

Permanent, elles sont révisées annuellement, par radiation et inscriptions d'électeurs au niveau de chaque bureau de vote, sous l'autorité d'une commission de trois membres, délégués par le maire de la commune, le préfet du département et le président du Tribunal de Grande Instance du ressort (au nombre de 181 sur le territoire..).

Deux voies de contestation sont permises, qui traduisent la nature hybride de la question, empruntant au droit public, pour les relations de l'individu avec l'Etat, et au droit privé pour le respect des libertés fondamentales.

1) Le tableau contenant les additions et retranchements faits à la liste, transmis par le maire au préfet, peut être déféré par celui-ci, au tribunal administratif, si les formalités légales prescrites ne sont pas respectées (mentions des nom, prénoms, adresse de l'électeur..).

2) Tout électeur peut demander, tant pour lui-même qu'à l'égard d'un tiers votant dans la commune, soit une réinscription à la suite d'une radiation indue, soit une radiation, si elle paraît avoir été omise, les conditions légales pour figurer sur la liste ayant disparu.

Cette requête, qui est également ouverte au préfet, s'effectue devant l'un des 473 tribunaux d'instance, tout premier niveau de l'ordre juridictionnel judiciaire, garant, au terme de la Constitution de la protection des libertés individuelles, au nombre desquelles, bien entendu, le droit de vote.

Sur le fond, le tribunal judiciaire n'a pas compétence pour apprécier la régularité générale des travaux de la commission de révision, ni celle de sa composition, sa saisine se limitant aux cas individuels et nominatifs qui lui sont soumis, de réinscription ou de radiation.

Le tribunal administratif, pour sa part, n'a pas à connaître de la régularité des inscriptions sur la liste, mais peut, à l'occasion du débat qu'il a à trancher, sur l'éventuelle contestation de l'élection elle-même, apprécier si des insuffisances intervenues dans l'établissement des listes a pu altérer la sincérité et la régularité des opérations électorales et en fausser le résultat, en fonction des écarts de voix le fondant.

B) Les élections locales.

1) Elections municipales.

a) Au stade du dépôt des candidatures.

Un candidat à qui le préfet du département ne délivre pas son récépissé de déclaration de candidature, parce que les conditions légales de celle-ci (éligibilité, fourniture des documents exigés..) ne sont pas remplies doit, dans les 24 heures, saisir le tribunal administratif, qui statue dans les 3 jours.

b) Le contentieux de l'élection même.

La contestation en nullité de l'élection, (libre de frais de timbre et de ministère d'avocat pour l'électeur) est ouverte, dans les 15 jours du résultat, devant le tribunal administratif :

- au préfet, en cas « d'inobservation des formes et conditions légalement prescrites ».

- à tout électeur de la circonscription et à tout candidat, sur la base de réclamations consignées au procès-verbal des opérations de vote, le jour du vote, ou déposées en mairie ou préfecture (à charge pour le préfet de les transmettre au tribunal sous 15 jours), ou adressées directement au tribunal et fondées sur l'allégation de manœuvres ayant altéré la sincérité du scrutin et son résultat.

L'appel de la décision du juge administratif, rendue dans les deux mois, est ouvert aux parties (obligatoirement via la préfecture, qui fait suivre..) et au préfet, devant le Conseil d'Etat, juge suprême de l'ordre administratif.

2) Elections cantonales.

Le régime juridique du contentieux est, en tout point, comparable au précédent, tant au niveau du dépôt des candidatures que de l'élection même, au profit de tout électeur, candidat, membre du conseil général et préfet.

3) Elections régionales.

Les grands principes d'une action de contrôle partagé entre l'électeur, le candidat et le représentant de l'Etat s'appliquent à l'identique (sous la réserve d'un délai de contestation de l'élection plus court : 10 jours)

Simplement, si c'est toujours l'ordre administratif qui est, ici, compétent, c'est, directement, au niveau du Conseil d'Etat que le contentieux de l'élection est porté.

La raison en est tant l'absence de coïncidence territoriale entre les 22 régions et les 38 tribunaux administratifs de France métropolitaine et d'Outre-Mer, que la possibilité de porter un contentieux, par nature moins volumineux que les précédents (36 660 communes, et 100 départements), devant une juridiction unique en premier ressort.

C) Les élections nationales.

1) Les élections législatives.

a) Le dépôt des candidatures. A la différence des élections locales, le préfet est tenu de délivrer au candidat un reçu provisoire de déclaration, même s'il ne remplit pas les conditions requises (sauf le cas d'inéligibilité avérée qui justifie le refus d'enregistrement), puis de saisir, dans les 24 heures, le tribunal administratif, qui statue dans les trois jours.

L'appel de la décision est porté, par les parties, devant le Conseil Constitutionnel, « juge de l'élection », qui ne se prononcera, donc, sur la contestation de la candidature que s'il a, ultérieurement, à connaître du résultat du scrutin, en cas de litige.

b) Le contentieux de l'élection. C'est, en effet, devant le seul Conseil Constitutionnel, dont les 9 membres sont nommés, par tiers, pour 9 ans, par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat, que les réclamations concernant l'élection des députés sont portées.

La nécessité de ne pas perturber inutilement la continuité du fonctionnement régulier des institutions (et du Conseil même..) donne lieu à la mise en œuvre de règles dérogoires.

- Le Conseil peut, par décision motivée, sans instruction contradictoire préalable, prononcer le rejet des requêtes irrecevables ou ne contenant que des griefs qui, manifestement, ne peuvent avoir une influence sur le résultat de l'élection.

- Si les électeurs et les candidats ont 10 jours pour le saisir, le Conseil fixe lui-même les délais qu'il assigne à l'élu contesté pour présenter ses observations, puis statuer, soit en invalidant l'élection, soit, directement, en confirmant le résultat, ou, au contraire, en l'inversant.

- Le préfet n'a pas de droit d'action en contestation et n'intervient pas au procès, sinon pour la transmission officielle de pièces que lui remettent les demandeurs et la communication au Conseil des procès-verbaux de recensement des votes qu'il conserve 10 jours, en préfecture, à la disposition des électeurs et candidats, avant de les verser aux archives du département (dont ils ne peuvent ressortir qu'à la demande du Conseil Constitutionnel).

2) Les élections sénatoriales.

Leur régime juridique est, constitutionnellement, identique à celui des législatives.

Simplement, s'agissant d'un scrutin indirect, au deuxième degré, un nouveau mécanisme de garde-fous destiné à assurer la régularité de constitution du collège électoral des « grands électeurs », à savoir les députés, conseillers régionaux, conseillers généraux et délégués élus des conseils municipaux, est mis en place.

Le préfet du département ou tout électeur de la commune peut contester, devant le tribunal administratif, l'élection des délégués municipaux.

Tout membre du collège électoral du département peut, pour sa part, devant la même juridiction, mettre en cause le tableau des électeurs sénatoriaux établi par le préfet.

L'appel se porte devant le Conseil Constitutionnel, qui ne le jugera que si l'élection même vient, ultérieurement, à être contestée sur le fond.

3) L'élection présidentielle.

Seuls le préfet et tout candidat peuvent déférer directement au Conseil Constitutionnel, dans les 48h du scrutin, pour le premier, « les opérations d'une circonscription de vote de son département, dans laquelle les conditions et formes légales ou réglementaires n'ont pas été observées », et, pour les seconds, « l'ensemble des opérations électorales ».

L'électeur ne peut que « faire porter au procès-verbal des opérations de vote mention de sa réclamation » et n'a, donc, pas de droit de saisine directe.

§2- Les interactions régulatrices entre les parties au processus électoral.

A) La régulation par les autorités administratives indépendantes.

Elles sont, peu ou prou, le fruit de la volonté du pouvoir politique de voir l'évolution récente de certains éléments constitutifs du processus électoral, tels la communication ou le financement de la campagne, échapper à une judiciarisation excessive, sur la base du double constat qu'une élection doit demeurer un événement qui ne souffre pas, avant le scrutin, de contentieux de nature à en limiter la souplesse et à créer le risque d'une paralysie procédurale du débat démocratique, et, après, à en faire durer, hors de propos, les critiques infondées.

1) Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA).

Comprenant 9 membres, nommés par tiers, pour 6 ans, par le Président de la République, le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat, il fixe les règles concernant la production, la programmation et la diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les sociétés de télévision sont tenues de produire et de programmer

Au delà de cet « encadrement » des émissions officielles, strictement réglementées, il adresse, pour la durée des campagnes électorales, des recommandations aux services de radio et de télévision, veille à l'égalité des temps de parole des candidats et émet des observations sur la manière dont radios et télévisions s'acquittent de leurs obligations. Un candidat lésé par un média peut saisir le Conseil d'Etat. Ce dernier, dans sa décision, laissera, alors, au CSA le soin de régler, « dans le respect de ses pouvoirs », le point qui lui est déféré..

2) La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques.

Composée de neuf magistrats issus, à parité, des trois plus hautes juridictions de l'Etat en matière administrative, judiciaire et financière, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation et la Cour des Comptes, pour une durée de 5 ans, la CCFP approuve ou, sur procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne des partis politiques.

A l'issue de son contrôle, en cas de rejet d'un compte ou de constat du dépassement du plafond légal des dépenses électorales, elle saisit le juge de l'élection pour que le candidat soit déclaré inéligible, et s'il est élu d'annuler, en outre, son élection et de prononcer sa démission d'office. La commission apparaît, ainsi, comme l'antichambre active du contentieux.

Mais, la lourdeur des sanctions, inéligibilité et suppression du remboursement forfaitaire des dépenses électorales, sont telles que la commission se voit reconnu un pouvoir d'appréciation lui permettant de mesurer, notamment en cas de don, si le compte doit être rejeté, compte-tenu du montant et des modalités de la libéralité reçue.

De même, dans sa démarche juridictionnelle, le tribunal administratif ou le Conseil Constitutionnel n'est pas tenu par les conclusions comptables de la commission, mais peut recalculer lui-même la conformité financière du compte aux règles imposées et, dans ce cas, faire échapper le candidat ou l'élu à la sanction de l'inéligibilité.

En appel, le Conseil d'Etat peut même accepter des documents nouveaux, pour, finalement, accepter un compte. Le Conseil Constitutionnel bénéficie du même pouvoir pour la production de pièces non antérieurement communiquées à la CCFP.

B) L'accompagnement du processus par les autorités judiciaires et administratives.

1) Le juge d'instance et le droit de suffrage de l'électeur.

Ce magistrat intervient, ès qualité, le jour du scrutin, pour juger, « sur le siège », l'impossibilité de voter à laquelle sont confrontés les électeurs ne figurant pas sur la liste électorale, par suite d'une erreur purement matérielle ou pour avoir été radiés sans observation des formalités prescrites.

Il a, ainsi, à connaître d'un aspect latéral du contentieux du processus électoral.

2) Les commissions administrativo-judiciaires.

Instituées par arrêté du préfet de département, notifié aux maires, leur rôle est, certes, administratif. Mais, par le contact informel ou institutionnel qu'elles sont amenées à avoir avec les candidats et représentants des partis, elles remplissent, objectivement, une fonction de conseil et de pré-filtrage du contentieux de l'élection.

a) La commission de propagande, avant le scrutin.

Chargée d'assurer l'envoi et la distribution des documents de propagande électorale (bulletins de vote et professions de foi des candidats) qu'elle aura, préalablement, acceptés, s'ils sont conformes tant aux prescriptions légales (taille, grammage, couleurs..) qu'aux déclarations en préfecture, lors du dépôt des candidatures (notamment, l'intitulé des listes..), elle est constituée, dans chaque circonscription, pour tous les types d'élections, y compris municipales, pour les communes de plus de 2500 habitants.

Elle réunit des professionnels, magistrats et fonctionnaires familiers de l'organisation administrative des scrutins et du contentieux. Présidée par un juge judiciaire nommé par la Cour d'Appel (second degré de juridiction), elle compte deux fonctionnaires issus des services administratifs (préfecture) et financiers (trésorerie générale) de l'Etat dans le département, et un des services postaux.

Les candidats ou leurs mandataires participant à ses travaux, même si c'est avec voix consultative, elle est le lieu où, de manière informelle, se nouent, dès l'enclenchement concret de l'opération électorale, des contacts qui permettront d'apporter, de manière interactive, les conseils nécessaires au bon déroulement du processus, de réguler les tensions entre candidats, voire d'éviter que ne soient portés, devant le juge, des litiges, relevant davantage de la polémique partisane que du droit, et ayant, de ce fait, peu de chances d'aboutir.

b) La commission de contrôle des opérations de vote, le jour du scrutin.

Dans les communes de plus de 20 000 habitants, quel que soit le type d'élection, elle est chargée de vérifier la régularité de la composition des bureaux de vote, des opérations de vote, de dépouillement des bulletins et de dénombrement des suffrages, et de garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats ou listes en présence le libre exercice de leurs droits.

La commission compte trois titulaires, deux magistrats, dont l'un préside, désignés par la Cour d'Appel, et un fonctionnaire désigné par le préfet, et des délégués qu'elle choisit, sans limitation, parmi les électeurs du département, pour « couvrir » les bureaux de vote.

Admis à procéder à tous contrôles et vérifications utiles, à tout moment, dans tous les bureaux de vote et à se faire communiquer tous les documents nécessaires par les maires et responsables de bureaux, ils peuvent faire inscrire au procès-verbal des opérations de vote toutes observations, en cas de constat d'irrégularités. Ces mentions contribueront à éclairer la juridiction éventuellement saisie d'un recours contentieux.

Mais, ils peuvent également (et la circulaire relative au déroulement des opérations électorales le prévoit, ici, expressément) adresser aux bureaux, sous forme verbale, tous conseils utiles. Il y a, là, une régulation de cas pouvant donner lieu à contentieux, notamment, en cas de rappel du caractère formel de certaines irrégularités et de leur probable manque d'incidence sur le caractère sincère et régulier du vote.

Participeront de la même finalité, les constats qu'effectuent les membres et délégués de la commission, d'initiative ou sur demande d'un électeur ou candidat, sur le déroulement « externe » de la consultation (particulièrement, toutes les interdictions de manœuvres, de diffusion de propagande sur la voie publique, le jour du vote, ainsi que les règles régissant l'affichage électoral..) et qui, inscrits au procès-verbal, seront autant d'éléments de conviction

pour la juridiction du contentieux. Il en va de même du rapport que la commission peut établir, à l'intention du préfet, en complément du procès-verbal des opérations de vote.

c) La commission de recensement des votes, à l'issue du scrutin.

Inexistante pour les élections municipales et cantonales, où le recensement est assuré par les présidents des bureaux de vote de la commune ou du chef-lieu de canton, elle n'a de réalité sous la forme administrativo-judiciaire, que pour les élections régionales et législatives.

Composée de cinq membres, trois juges désignés par la Cour d'Appel, dont l'un préside, un conseiller général et un fonctionnaire désigné par le préfet, elle officie, au siège de la préfecture, au fur et à mesure de la réception, la nuit et dans la matinée du lendemain du vote, des procès-verbaux de dépouillement transmis par les mairies. La présence des représentants des candidats à ses travaux permet, une nouvelle fois, de régler, sur place d'éventuelles contestations, d'obtenir un consensus sur les résultats et de prévenir certains contentieux purement polémiques.

3) La formule judiciaro-électorale.

Le mode de scrutin très particulier des élections sénatoriales aboutit à la mise en place, au chef-lieu du département, non d'une commission, mais d'un bureau de vote particulier (subdivisé en sous-bureaux pour chaque catégories de grands électeurs) puisque composé de trois magistrats judiciaires, dont le président du Tribunal de Grande Instance lui-même, qui préside, et de deux conseillers généraux.

A l'issue du scrutin, chaque sous bureau recense ses votes et en transmet les résultats au bureau, où le président assure le calcul de l'attribution des sièges et proclame les candidats élus.