

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Observations sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007

Délibération des 31 mai et 7 juin 2007

Chargé, en application de l'article 58 de la Constitution, de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, le Conseil constitutionnel a toujours considéré qu'il entrerait dans sa mission de suggérer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à concourir à un meilleur déroulement de cette consultation. Ces suggestions ont pour la plupart été suivies d'effet.

Le scrutin des 22 avril et 6 mai 2007, dont il a proclamé le résultat le 10 mai, s'est déroulé dans de très bonnes conditions, avec un taux de participation élevé au premier comme au second tour. Pour autant, le Conseil estime que les conditions dans lesquelles il s'est déroulé appellent, comme pour les précédentes élections, un certain nombre d'observations.

1) Les règles de présentation

Le Conseil constitutionnel a veillé à ce que soient respectés tant la lettre que l'esprit des règles de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République fixées par le I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Il a ainsi rappelé que la présentation d'un candidat est un acte personnel et volontaire, qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération. Il a notamment jugé que le fait de tirer au sort le nom du candidat présenté en rendant ce geste public était incompatible avec la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection.

2) La propagande électorale la veille et le jour du scrutin

L'article 10 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 dispose que la campagne pour l'élection du Président de la République prend fin la veille du scrutin à zéro heure. Cette prescription a été interprétée comme excluant, tant la veille que le jour du scrutin :

- toute diffusion d'émissions de la campagne officielle ;
- toute réunion électorale ;
- toute distribution de tracts ;

- tout envoi au public, par voie électronique, d'un message ayant le caractère de propagande électorale ;
- toute publication par un quotidien d'un entretien avec un candidat ;
- toute modification des sites Internet des candidats, même si le contenu de ces sites peut rester en ligne.

Ces interdictions, dont la portée est, il est vrai, imprécise, n'ont pas toujours été respectées lors de la dernière élection présidentielle, s'agissant en particulier de la distribution de tracts ou de la tenue de réunions la veille du scrutin. Il serait donc utile que le contenu de l'article 10 du décret du 8 mars 2001 soit rendu plus explicite ; ses dispositions et les autres règles relatives à la propagande électorale figurant à l'article L. 49 du code électoral (rendu applicable à l'élection du Président de la République par le II de l'article 3 de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962) devraient également être mises en cohérence.

En outre, les communications par voie électronique, notamment par satellite, ignorent les fuseaux horaires ; il s'ensuit que les émissions de la campagne électorale se terminant en métropole le vendredi à minuit sont diffusées la veille du scrutin dans les collectivités d'outre-mer. Il conviendrait de réfléchir aux possibilités de prévenir ou tout au moins de limiter les inconvénients d'une telle situation.

3) La diffusion prématurée d'indications sur l'issue du scrutin

La diffusion de sondages, d'estimations ou, plus généralement, d'indications sur l'issue de l'élection présidentielle est interdite la veille du scrutin. Le jour du scrutin, elle est prohibée jusqu'à la clôture du dernier bureau de vote sur le territoire national. Des sanctions pénales sont prévues en cas de méconnaissance de ces interdictions.

Au premier tour de l'élection présidentielle, la question de la diffusion prématurée de résultats partiels ou d'indications et estimations sur le sens du scrutin a été réglée par une action résolue de la Commission nationale de contrôle de la campagne et du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Le Conseil constitutionnel a pris position dans le même sens.

Au second tour, les sites Internet de la presse étrangère francophone ont diffusé des indications sur l'issue du vote à partir de 17h30. Ils ont été accessibles aux

internauts français et ceux-ci ont eu recours à des artifices pour laisser deviner le résultat prévisible du scrutin.

Il serait opportun, afin de prévenir la répétition de tels phénomènes :

- d'unifier l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole, les inconvénients liés à leur tenue pendant une durée qui pourrait paraître excessive dans certaines communes, en particulier les moins peuplées, pouvant être compensés par un usage plus systématique de la faculté offerte par le décret de convocation des électeurs de retarder l'heure d'ouverture ;
- d'interdire expressément la diffusion, sur l'ensemble du territoire national et avant la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, de tout résultat partiel ou de toute indication sur l'issue du scrutin (sondages « sortie des urnes », estimations réalisées à partir de « bureaux de vote tests », extrapolations de tendances, etc.).

Pourraient être précisées en ce sens les dispositions de l'article L. 52-2 du code électoral et de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

4) Le vote des Français de l'étranger

La loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 a procédé à un assouplissement des conditions dans lesquelles les Français établis hors de France peuvent participer à l'élection du Président de la République.

Toutefois, le vote des Français inscrits sur une liste électorale consulaire ne s'est pas déroulé dans des conditions pleinement satisfaisantes car ces assouplissements n'ont pas tous été mis en œuvre comme ils auraient dû l'être par les services de l'Etat. Dans certains cas, les fichiers et listes d'émargement n'étaient pas à jour.

Ce phénomène a surtout touché les électeurs qui, quoique résidant à l'étranger, souhaitent voter en France dans leur commune de rattachement. En effet, la législation leur permet désormais de le faire lorsqu'ils ont présenté une demande dans ce sens, sous réserve que cette demande ait été reçue avant le dernier jour ouvrable du mois de décembre 2006. Il a également touché des électeurs revenus récemment de l'étranger et radiés de leur liste consulaire.

Le Conseil constitutionnel a été conduit à admettre, au premier comme au second tour de l'élection, la mise en place d'un dispositif d'urgence pour les

personnes affirmant être indûment inscrites comme « votant à l'étranger » sur la liste d'émargement de leur commune de rattachement.

Les intéressés attestaient sur l'honneur :

- ne pas voter à l'étranger à l'élection présidentielle de 2007 et ne pas avoir établi de procuration ;
- ne pas être inscrit sur une liste électorale consulaire, ou ne pas avoir demandé à y être inscrit, ou avoir demandé à en être radié, ou, étant inscrit sur cette liste, avoir demandé à voter en France ;
- être informé des sanctions prévues par le code électoral en cas de double vote (deux ans d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende en vertu des articles L. 92 et L. 93 du code électoral).

Il importe que les assouplissements décidés par le législateur soient complètement mis en œuvre par les administrations compétentes.

5) Le déroulement du vote

a) La police des bureaux de vote et de leurs abords

Pour toute élection, le principe de neutralité du scrutin fait obstacle à l'affichage ou à la diffusion, aux abords des bureaux de vote et à l'intérieur de ceux-ci, de messages politiques de nature à perturber le bon déroulement des opérations électorales.

Doivent y veiller :

- les maires en ce qui concerne les abords de ces bureaux (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales) ;
- les présidents des bureaux de vote à l'intérieur de ceux-ci (article R. 49 du code électoral).

b) Les machines à voter

L'usage des machines à voter a posé des problèmes, plus particulièrement au premier tour de l'élection. Il a pu contribuer à la formation de files d'attente excessives. Leur utilisation, qui rompt le lien symbolique entre le citoyen et l'acte électoral que la pratique manuelle du vote et du dépouillement avait noué,

se heurte aussi à une résistance psychologique qu'il convient de prendre en compte.

Ces difficultés ont cependant été moins importantes au second tour qu'au premier, ce qui montre qu'un apprentissage est possible et que les bureaux de vote gagnent à s'organiser.

Afin de prévenir la formation de files d'attente, deux solutions pourraient être envisagées :

- à droit constant, créer davantage de bureaux de vote tout en conservant la présence d'une seule machine par bureau ainsi que l'assimilation « une machine à voter = une urne = un isoloir » ;
- moyennant une modification du code électoral, mettre en réseau plusieurs machines connectées entre elles au sein du même bureau de vote, mais non à l'extérieur de celui-ci, et regarder ce réseau local comme une seule urne électronique et plusieurs isoloirs.

c) La méconnaissance des règles électorales

Dans l'ensemble, l'examen des procès-verbaux révèle un taux de confiance élevé dans le bon fonctionnement des opérations électorales et un grand civisme de la part des électeurs comme des membres des bureaux de vote. Les protestations ont été très peu nombreuses.

Ont toutefois été occasionnellement constatées des entorses à des règles électorales essentielles :

- refus d'accepter la présence d'un assesseur pourtant normalement désigné par le représentant départemental du candidat, le bureau de vote étant considéré comme complet (alors que le nombre prévu par l'article R. 42 du code électoral n'est qu'un minimum) ;
- identité des électeurs inégalement vérifiée (méconnaissance des articles L. 62 et R. 60 du code électoral) ;
- non respect de l'obligation de passer par l'isoloir ou prise d'un seul bulletin avant de se rendre à l'isoloir en méconnaissance de la règle du secret du vote ;
- procès-verbal non directement accessible et difficultés opposées aux électeurs désireux d'y mentionner des réclamations, voire aux délégués du Conseil

constitutionnel souhaitant y inscrire leur heure de passage et leurs observations ;

- méconnaissance de l'ordre des opérations prescrit par le code électoral (reconnaissance de l'identité, collecte des bulletins, passage par l'isoloir, vote, émargement).

Ont également été constatés quelques refus de donner suite aux remarques des délégués du Conseil constitutionnel.

Lorsque ces irrégularités n'ont pas entraîné l'annulation de l'ensemble des votes du bureau concerné, elles ont donné lieu à des observations écrites du Président du Conseil constitutionnel adressées aux maires ou aux présidents de ces bureaux.

d) Les atteintes directes à l'expression du suffrage

Ont été relevés, notamment au second tour de l'élection, des cas de blocage des serrures de bureaux de vote, ainsi que des vols et des collages de bulletins d'un candidat.

Ces actes sont restés très isolés. Leur gravité impose cependant de les prendre au sérieux car ils portent directement atteinte à la démocratie représentative. L'engagement de poursuites sur le fondement des articles L. 116 du code électoral et 322-1 et 322-2 du code pénal serait justifié.

6) Le recensement des votes dans les départements et collectivités assimilées

Les commissions locales de recensement, dont le rôle est de totaliser les suffrages et de statuer sur la validité des bulletins, ne peuvent aller au-delà de leurs attributions. Elles doivent s'interdire d'opérer des « retranchements hypothétiques », comme seul est habilité à le faire, s'agissant de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel.

Les avertissements diffusés à ce sujet par le Conseil constitutionnel et par le ministère de l'Intérieur ont évité au second tour le renouvellement de telles méprises, relevées lors du premier.

* *
*

La présence de douze candidats à l'élection présidentielle de 2007 conduit enfin le Conseil constitutionnel à s'interroger, comme il l'avait déjà fait dans ses précédentes observations, sur le bien-fondé des règles de présentation.

Ce nombre élevé de candidats a pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne radio-télévisée, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats. Si cette exigence s'impose pour la campagne officielle et ne soulève pas de difficulté, elle est plus difficile à mettre en œuvre, dans de telles conditions, s'agissant des programmes que les chaînes de radio et de télévision organisent pour contribuer à l'information des citoyens.

On relèvera que les règles de présentation d'un candidat n'ont pas été rendues plus sévères depuis 1976. D'autres facteurs, tels que la réglementation applicable en matière de remboursement des dépenses de campagne, contribuent à une augmentation du nombre des candidats.

Enfin, la question de la publication, pour chaque candidat, de la liste intégrale de ses présentateurs est toujours posée. La décision relève d'une loi organique.

Ces observations appellent une réflexion d'ensemble sur ces questions.