

7 novembre 2002

**OBSERVATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**  
**SUR L'ELECTION PRESIDENTIELLE**  
**DES 21 AVRIL ET 5 MAI 2002**

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. Il se félicite à cet égard d'avoir vu aboutir la grande majorité des propositions qu'il avait présentées tant au lendemain de l'élection présidentielle de 1995, qu'à la veille de celle de 2002. Il se réjouit également d'avoir été entendu par le législateur s'agissant de l'interdiction de la diffusion des résultats de sondage la veille et le jour du scrutin.

La législation en vigueur n'a pas empêché en 2002 un nombre sans précédent de candidats. Une telle situation comporte assurément des inconvénients tant pour la clarté du débat politique que pour l'organisation matérielle et le contrôle des opérations électorales. Elle conduit à s'interroger sur le bien-fondé de règles de présentation dont le renforcement en 1976 n'a pas permis d'éviter une multiplication des candidatures. Si le législateur partageait ce sentiment, il lui appartiendrait, dans le respect du pluralisme, de prendre les mesures appropriées.

Tirant la leçon des constatations qu'il a pu faire au cours de l'élection des 21 avril et 5 mai 2002, le Conseil constitutionnel estime devoir formuler les observations suivantes :

## **I – EN CE QUI CONCERNE LE CALENDRIER DES OPERATIONS ELECTORALES**

Ce calendrier appelle deux remarques.

1) Comme lors des consultations antérieures, les étapes finales de l'élection présidentielle se sont révélées trop rapprochées. Quitte à raccourcir la période de réception des présentations par le Conseil, il conviendrait d'établir plus tôt la liste officielle des candidats.

Un tel aménagement permettrait de disposer d'un délai raisonnable pour préparer la campagne radiotélévisée officielle, ainsi que la confection, le contrôle et l'acheminement du matériel électoral.

Il limiterait également les incertitudes et difficultés d'encadrement relatives à la période de « pré-campagne », en y mettant fin de façon plus précoce.

Ce desserrement du calendrier suppose notamment de modifier le I de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Des dispositions spécifiques devraient être prises pour le cas d'une élection présidentielle anticipée.

2) Dès avant la publication de la liste des candidats par le Conseil constitutionnel, certaines personnalités qui envisagent de se présenter peuvent se comporter en candidats, ce qui soulève des problèmes de comptabilisation au regard des règles relatives à l'équilibre de la couverture médiatique, comme du point de vue de la législation sur le financement de la

campagne (notamment en ce qui concerne les déductions fiscales qu'elle autorise).

Ces constatations conduisent à préciser, dans la mesure du possible, les règles relatives à la situation de « pré-candidat ».

Le problème serait certes moins aigu si, comme il a été dit ci-dessus, la liste des candidats était établie à une date antérieure à ce qu'imposent aujourd'hui les textes.

## **II – EN CE QUI CONCERNE LA FIXATION DU JOUR DU SCRUTIN**

Pour des motifs évidents d'égalité devant le suffrage, de sérénité du vote et de considération envers les électeurs ne résidant pas en France métropolitaine, le scrutin devrait avoir lieu le samedi en Polynésie française, dans les collectivités territoriales françaises d'Amérique, ainsi que dans les centres de vote des Français résidant dans les pays présentant un retard horaire non négligeable par rapport à la France métropolitaine.

La modification, actuellement envisagée, de l'article 7 de la Constitution permettrait de prendre les mesures nécessaires à cet effet.

## **III – EN CE QUI CONCERNE LA PRESENTATION DES CANDIDATS PAR LES CITOYENS HABILITES**

L'expérience de 2002 a mis à nouveau en lumière l'acuité du problème de la publicité des présentations.

Comme il en a émis le vœu depuis 1974, le Conseil constitutionnel estime essentiel que soit rendue publique, pour chaque personnalité présentée, la liste intégrale de ses présentateurs.

Conforme à l'égalité entre élus qui présentent un candidat comme à la transparence de la vie démocratique, cette publicité serait matériellement facilitée par l'usage d'Internet.

Elle se heurte toutefois aux termes du dernier alinéa du I de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962. Cet alinéa pourrait être remplacé par le suivant : « Huit jours au moins avant le premier tour du scrutin, le Conseil constitutionnel rend publics le nom et la qualité des auteurs des présentations qu'il a validées ».

Par ailleurs, l'expérience de 2002 conduit à formuler deux propositions techniques :

1) Afin d'éviter que des envois de présentations ne soient déclarés irrecevables comme prématurés, il conviendrait de modifier l'article 2 du décret du 8 mars 2001 pour permettre aux élus habilités d'adresser les formulaires au Conseil constitutionnel aussitôt après les avoir reçus et remplis.

2) Le remplissage, le traitement et le contrôle des formulaires de présentation seraient grandement facilités si le ministère de l'intérieur assurait deux tâches techniques :

- imprimer d'avance certaines rubriques du formulaire (état-civil, adresse...) avant son envoi à l' élu concerné ;
- numéroter les formulaires et les enveloppes de façon à permettre le rapprochement d'un formulaire et de l'enveloppe qui l'a contenu à toutes les étapes du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel.

#### **IV – EN CE QUI CONCERNE LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE**

Il conviendrait de revoir les références à divers articles du code électoral (L. 200, L. 202 et L. 203) figurant au II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Il n'est pas certain en effet que toutes les conditions d'éligibilité ainsi requises se justifient encore. L'une d'entre elles est même devenue inapplicable, l'article L. 202 faisant référence à une disposition abrogée.

#### **V – EN CE QUI CONCERNE LA CAMPAGNE ELECTORALE**

Le Conseil constitutionnel rejoint les observations émises par la Commission nationale de contrôle de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002, ainsi que, pour la couverture audiovisuelle de la campagne et la campagne radiotélévisée officielle, par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

La répartition des rôles entre les trois organismes n'a pas suscité de difficultés et la coordination de leurs interventions s'est déroulée de façon satisfaisante.

L'expérience milite d'autant plus fortement pour le maintien de ce dispositif que les tâches relatives au contrôle de la campagne, dès avant l'établissement de la liste des candidats, sont lourdes. L'existence de la Commission nationale de contrôle offre une garantie d'efficacité que les seuls moyens du Conseil constitutionnel ne pourraient apporter.

S'agissant de la campagne radiotélévisée officielle, le Conseil partage le souhait exprimé tant par le Conseil supérieur de l'audiovisuel que par la Commission nationale de contrôle d'offrir davantage de latitude aux candidats pour la réalisation de leurs émissions, tout en maintenant des règles

garantissant une stricte égalité. Une telle réforme impliquerait une adaptation du cadre légal.

S'agissant de la campagne non radiotélévisée, le Conseil insiste pour sa part sur la nécessité :

- De prévoir explicitement, dans le décret du 8 mars 2001 (article 19), l'installation des commissions locales de contrôle de la propagande électorale à une date permettant à la Commission nationale de leur donner toutes instructions utiles ;
- D'habiliter explicitement les représentants de l'Etat, comme pour les autres élections (R 38 du code électoral), à fixer la date limite de réception des affiches et déclarations des candidats. Cette précaution faciliterait à la fois la prévention des retards dans l'acheminement du matériel de propagande et la comparaison en temps utile de ces documents avec les modèles agréés par la Commission nationale de contrôle ;
- De prohiber les affiches rectangulaires dites « à l'italienne », dont le format s'est révélé difficilement compatible avec celui des panneaux d'affichage habituellement utilisés dans beaucoup de communes ;
- De mieux prévoir l'impression des bulletins de vote et la gestion des stocks d'enveloppes, ainsi que de contrôler plus rigoureusement la qualité des prestations, tout en assouplissant les règles de passation des marchés afin de permettre aux préfetures de faire face aux situations imprévisibles.

## **VI – EN CE QUI CONCERNE LES PROCURATIONS**

L'élection présidentielle de 2002, qui s'est déroulée en partie au cours des congés scolaires, a montré à nouveau l'inadaptation des règles d'établissement des procurations.

Une simplification s'impose, en particulier pour les électeurs âgés, handicapés ou malades.

De plus, les services postaux devraient manifester une diligence particulière dans l'acheminement des volets de procuration.

Les remarques qui précèdent pourraient donner lieu à la modification de dispositions du code électoral relatives à l'ensemble des élections.

## **VII – EN CE QUI CONCERNE LE VOTE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Le Conseil constitutionnel a pu constater, lors de l'élection présidentielle de 2002, que nos compatriotes résidant à l'étranger étaient mal informés des conséquences de leur inscription dans un « centre de vote des Français de l'étranger » (impossibilité de voter dans leur commune de rattachement en France, comme ils peuvent le faire pour une élection législative ou locale ; nécessité de demander la radiation du centre de vote à l'étranger en cas de retour en France). Il conviendrait que les commissions administratives placées auprès des consulats diffusent cette information de façon plus régulière et mettent à jour les listes électorales avec plus de diligence.

Dans le même esprit, le pouvoir pourrait être donné aux juges d'instance d'ordonner la réinscription sur une liste électorale de nos compatriotes revenus en France et ayant omis de demander leur radiation du centre de vote à l'étranger dans lequel ils étaient inscrits.

Par ailleurs, le décret n° 76-950 du 14 octobre 1976 devrait être revu, ne serait-ce que pour actualiser les références qu'il comporte à d'autres textes réglementaires.

Enfin, le Conseil constitutionnel recommande que soit examiné l'ensemble des propositions émises en matière électorale par le Conseil supérieur des Français de l'étranger.

### **VIII – EN CE QUI CONCERNE LES OPERATIONS DE VOTE**

L'élection présidentielle de 2002 a révélé un vide juridique dans nos textes électoraux qui n'interdisent pas explicitement de prendre un seul bulletin parmi ceux disposés sur la table de décharge avant de se rendre dans l'isoloir. Cette question mériterait sans doute d'être examinée.

Comme il l'avait déjà souligné en 1995, le Conseil estime en outre nécessaire de mettre en cohérence les prescriptions relatives au contrôle de l'identité des électeurs (articles L. 62 et R. 60 du code électoral) dans les communes de plus de 5000 habitants. Une même disposition législative devrait indiquer précisément où et quand a lieu ce contrôle.

Enfin, le nombre de bureaux de vote incomplètement constitués les 21 avril et 5 mai 2002 suscite les mêmes remarques que pour le référendum du 24 septembre 2000. La récurrence de ce phénomène oblige à réfléchir à de nouvelles possibilités de constituer ou de compléter les bureaux de vote.

## **IX – EN CE QUI CONCERNE LE RECENSEMENT DES VOTES DANS LES DEPARTEMENTS ET COLLECTIVITES ASSIMILEES**

Les commissions départementales et territoriales doivent être mieux renseignées sur le contenu et les limites de leurs attributions.

Leur rôle est de totaliser les suffrages et de statuer sur la validité des bulletins. En revanche, 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.

En 2002, les avertissements diffusés à ce sujet par le Conseil constitutionnel et par les circulaires du ministère de l'Intérieur n'ont pas suffi à éviter de telles méprises. Ces dernières ont obligé le Conseil à réformer les procès-verbaux de plusieurs commissions départementales de recensement.

## **X – CONTRÔLE DES OPERATIONS ELECTORALES PAR LES DELEGUES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

L'action de ses délégués (désignés en grande majorité par les premiers présidents des cours d'appel) fournit au Conseil constitutionnel un concours éminent le jour du scrutin et dans les jours précédant ce dernier.

Compte tenu des obstacles parfois opposés à l'exercice de leur mission, il serait opportun d'envisager la création du délit d'entrave à l'action des délégués du Conseil constitutionnel.

Par ailleurs, pour rendre leur concours plus efficace, il conviendrait :

- d'appeler l'attention des magistrats délégués, dès leur désignation, sur l'utilité de consulter régulièrement les informations mises à leur disposition sur le site Internet du Conseil constitutionnel ;

- d'appeler également leur attention sur la nécessité, lorsqu'ils estiment utile d'établir un rapport, de faire parvenir celui-ci à la commission départementale de recensement et, si nécessaire, au Conseil constitutionnel le jour même du scrutin.

## **XI – EN CE QUI CONCERNE LE FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE**

Trois observations sont à formuler.

1) L'interférence entre deux campagnes électorales importantes et désormais presque concomitantes (élection présidentielle et élections législatives) soulève de délicats problèmes d'imputation dans le cas où une formation politique se montre désireuse, en exposant telle ou telle dépense électorale, de « faire d'une pierre deux coups ». Le Conseil constitutionnel a eu à trancher de telles questions lors de l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle. Cependant, l'existence de deux autorités de contrôle (Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle, Commission nationale de contrôle des comptes de campagne et des financements politiques pour les élections législatives) impose un effort de coordination.

On peut se demander à cet égard si un premier examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle ne devrait pas être confié à la commission, ce qui permettrait à celle-ci d'avoir une vision d'ensemble de l'application de la législation et au Conseil constitutionnel de s'engager plus tôt dans l'examen du contentieux des élections législatives.

2) La question, récurrente, du coût des ouvrages de caractère électoral publiés par les candidats mériterait d'être prise en compte par le législateur compte tenu de l'imprécision des règles actuelles.

3) On peut s'interroger sur la pertinence de la notion d'« apport personnel » du candidat à propos de l'élection présidentielle.

En tout état de cause, la réalité de cet apport au compte de campagne peut susciter quelques doutes lorsqu'il est financé par un emprunt contracté auprès du ou des partis politiques qui soutiennent le candidat. Aussi, dans ses observations du 22 juin 2000, le Conseil avait-il souhaité que les prêts des partis politiques aux candidats soient déduits de l'apport personnel de ces derniers, pour le calcul du remboursement forfaitaire par l'Etat des dépenses de campagne. Il réitère cette proposition.

4) Le Conseil réitère non moins fermement le souhait, exprimé dans ses observations de 1995 et de 2000, que soient proportionnées à la gravité du manquement les conséquences d'une méconnaissance de la législation sur le financement de la campagne.

La rédaction actuelle du dernier alinéa du V de l'article 3 de la loi de 1962 conduit en effet au « tout ou rien », puisqu'il oblige à priver le candidat de tout remboursement dès lors que le manquement ayant entraîné le rejet du compte n'est pas à la fois « non intentionnel » et « de portée très réduite ».

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 novembre 2002, où siégeaient : MM. Yves GUENA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.