Le contentieux du dépouillement et des résultats en matière électorale

Pour notre dernier exposé de l’année, nous voudrions d’abord faire une dédicace particulière à deux politiciens :

- Jean-Paul ALDUY, ancien maire de Perpignan : lors de l’élection municipale de 2008, le président du bureau de vote à Perpignan a été surpris en flagrant délit de fraude, avec des bulletins de vote « Alduy » cachés dans ses chaussettes. Le conseil d’état finira par annuler l’élection municipale.

- Jean TIBERI, maire du 5e arrondissement de Paris ; Il est suspecté à partir de 1997 d'avoir organisé un système de fraude électorale avec 800 faux inscrits avec des centaines d'inscriptions fictives de faux électeurs à différentes adresses de l'arrondissement ou des radiations douteuses sur les listes. En échange de ces fausses domiciliations, les personnes se seraient vu attribuer des places de crèche, des logements sociaux ou des emplois.

La compétition politique ne s’arrête pas avec la proclamation des résultats.

Chaque scrutin comporte une sorte de « troisième tour », celui où les concurrents s’essaient à renverser le sort des urnes : c’est la période du règlement des litiges, celui des recours et des contestations.

Ces réclamations alimentent un contentieux qui est loin d’être négligeable, loin, en d’autres termes, de ne réconcilier que mauvais perdants et mauvais joueurs.

Quelques chiffres en témoignent : en France, le nombre de réclamations lors des élections municipales de 1977 s’est établi à 2 434, soit en moyenne une pour 14 élections. Plus intéressant, il ne cesse depuis de progresser, passant à 2510 en 1983 et 3 084 en 1989 et désormais 4 897 en 2014 et 4 833 en 2020 (alors qu’on s’ attendait à plus avec un avec un battement de trois mois entre le premier et le second tour de scrutin[, assorti d'un taux d'abstention record (58,4 % au second tour)](https://www.lesechos.fr/politique-societe/politique/en-direct-le-29-juin-2020-municipales-tous-les-resultats-et-les-reactions-de-ce-second-tour-a-surprises-1219310).

Une donnée d’autant plus intéressante que près d’un quart des jugements font l’objet d’un appel devant le Conseil d’État. Pour les élections législatives, même évolution : au nombre de 36 en 1986, les réclamations sont passées à 96 en 1988, puis à 213 en 1993. Un contentieux qui apris une autre dimension en 2007 avec 592 requêtes (pour 2 élections annulées) pour arriver à 297 requêtes en 2017 pour 6 élections annulées.

Afin de garantir le plein exercice du droit de vote, fondement de notre démocratie, consacré à l’article 3 de notre Constitution, il revient aux juges, lorsqu’ils sont saisis de protestations sur ce point, de veiller à la bonne application des règles qui l’encadrent, de contrôler la sincérité du scrutin.

Nous nous attachons à une partie du contentieux électoral (qui désigne l’ensemble des litiges relatifs à l’organisation des élections ainsi qu’aux résultats des scrutins) : le dépouillement et les résultats, laissant de côté ce qui se passe en amont de ses opérations.

Car ce qui fait une élection, c’est la majorité et qu’il faut donc apprécier tous les éléments qui la constituent : calcul des votes entrant en compte, vérification des suffrages, attribution des bulletins aux candidats qui y sont désignés.

C’est ce que l’on appelle la matérialité du vote et nous verrons, aussi rapidement que possible dans quelles mesures ce contrôle est effectué par des acteurs différents.

**I Les conditions de la contestation d’une élection**

*Compétence en la matière*

La Constitution de 1958 dispose que le Conseil constitutionnel « veille à la régularité de l’élection du Président de la République » (art. 58), statue « sur la régularité de l’élection des députés et sénateurs » (art. 59) et « veille à la régularité des opérations de référendums » (art. 60).

Remarque : Le contentieux parlementaire a été pendant longtemps l’apanage des assemblées parlementaires. Comme le disait le célèbre constitutionnaliste Eugène Pierre (1925) cela « *découle naturellement du pouvoir conféré aux chambres que de statuer sur l’admission de leurs membres*». Mais, depuis l’avènement de la Ve République, le recours aux assemblées a été abandonné. Le contrôle parlementaire a montré ses insuffisances pour assurer une réelle sincérité des scrutins

Les autres scrutins, y compris les référendums locaux, relèvent de la juridiction administrative.

Les litiges relatifs à l’élection des conseillers municipaux ([art. L. 249 du code électoral](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353589&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140124&oldAction=rechCodeArticle)) et à celle des conseillers départementaux ([art. L. 222](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353522&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140124&oldAction=rechCodeArticle) du même code) relèvent de la compétence en premier ressort du tribunal administratif dans le ressort duquel l’élection a été organisée. Le jugement du tribunal administratif est alors susceptible d’appel devant le Conseil d’État.

Quant au juge pénal, il est susceptible de sanctionner les infractions en lien avec les élections (les manœuvres frauduleuses ayant abouti à détourner des suffrages peuvent être punies d’un emprisonnement d’1 an et de 15 000 euros d’amende) mais nous ne nous y attarderons pas ici.

Quelle que soit la juridiction compétente, les différentes élections soulèvent des questions communes, en matière notamment de modalités du vote, et les désaccords ne sont en définitive pas très nombreux. Les juridictions administratives et le Conseil constitutionnel, entre lesquels est donc réparti le contentieux des élections politiques, partagent la conception selon laquelle le juge électoral n’est pas seulement un gardien des formalités, mais aussi et surtout le garant de la sincérité du vote.

En principe, le tribunal administratif doit statuer dans un délai de deux mois sur les protestations dont il est saisi en tant que juge électoral. Cependant, en cas de renouvellement général, ce délai est porté à trois mois. Faute d’avoir statué dans les délais, le tribunal administratif est dessaisi au profit du Conseil d’Etat (art. [R. 117](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354707&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140124&oldAction=rechCodeArticle) et [R. 121](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354728&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140124&oldAction=rechCodeArticle) du code électoral).

Aucun délai n’est imposé au Conseil constitutionnel pour statuer sur les élections parlementaires. Mais comme le note Madame Gaelle Dumortier (membre du Conseil d’Etat) « *l’urgence n’en transpire pas moins des textes*». En pratique, il apparaît que le CC met entre 7 et 8 mois à rendre ses décisions. Pour les référendums, le constitutionnel se prononce dans un délai maximum de trois jours car il doit examiner les contentieux avant de proclamer les résultats.

Outre ses compétences d’appel, le Conseil d’Etat est compétent pour se prononcer en premier et dernier ressort sur les élections européennes, les élections régionales, les élections à l’Assemblée de Corse, les élections aux assemblées de certaines collectivités d’outre-mer et les élections à l’Assemblée des Français de l’étranger.

*Faculté de contestation et qualité pour agir*

La faculté de contester une élection appartient aux électeurs de la circonscription, aux candidats et au préfet, mais aussi à toute personne éligible s’agissant du contentieux des élections municipales et au ministre de l’intérieur concernant le contentieux des élections au Parlement européen.

Les autres personnes, notamment les collectivités territoriales, associations, comités de soutien ou partis politiques, n’ont pas qualité pour agir. Sont ainsi jugées irrecevables les recours formés par un syndicat de salariés ([CE, 12 mai 1978, Elections municipales de Notre-Dame de Gravenchon, n° 08601](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=54380&fonds=DCE&item=1)) ou par un parti politique ([CE, 17 octobre 1986, Elections cantonales de Sevran, n° 70266](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=85178&fonds=DCE&item=1)).

La contestation des résultats d’une élection devant le juge administratif n’est pas soumise à l’obligation de recourir à un avocat, tant devant les tribunaux administratifs que devant le Conseil d’Etat.

La réglementation est favorable aux requérants s’agissant du lieu de dépôt de la protestation. Pour les élections municipales, celle-ci peut ainsi être consignée dans le procès-verbal des opérations électorales ou bien déposée à la préfecture, à la sous-préfecture ou au greffe de la juridiction saisie.

*Délais brefs*

Les délais dans lesquels les requérants peuvent contester une élection sont étroitement encadrés, et sont plutôt brefs :

* 10 jours pour les élections européennes ([art. 25 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000338793&fastPos=4&fastReqId=603234121&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte)), les élections régionales et les élections à l’Assemblée de Corse ([art. L. 361](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354026&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140206&oldAction=rechCodeArticle) et [L. 381](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354060&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140206&oldAction=rechCodeArticle) du code électoral) et les élections parlementaires
* Pour les élections municipales et cantonales (art. [R. 113](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354702&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140206&oldAction=rechCodeArticle) et [R. 119](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006354723&cidTexte=LEGITEXT000006070239&dateTexte=20140206&oldAction=rechCodeArticle) du même code), il expire à dix-huit heures le cinquième jour qui suit l'élection.
* En matière de référendum et d’élections présidentielles, les contestations doivent être portées sur les procès verbaux des opérations de vote : le jour même donc de l’élection.
* Pour la computation de ces délais, il n’est tenu compte ni du jour qui sert de point de départ (le jour de proclamation des résultats) ni du jour d'échéance.
* La tardiveté de la protestation est appréciée au regard de sa date de réception et non du cachet de la Poste apposé sur celle-ci lors de son envoi. Est ainsi tardive une protestation arrivée après l’expiration du délai, alors même qu’elle a été postée avant l’expiration du délai ([CE, 18 novembre 1977, Elections municipales de Cortevaix, n° 07601](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=75543&fonds=DCE&item=1)).

Compte tenu du caractère resserré de ces délais, le Conseil d’Etat a reconnu aux requérants la possibilité, en matière de contentieux électoral, d’adresser leur protestation à la préfecture par voie de courrier électronique, sous réserve toutefois que la personne contestant le scrutin confirme par un courrier au tribunal administratif compétent en être l’auteur ([CE, 28 décembre 2001, Elections municipales d’Entre-deux-Monts, n° 235784](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=65378&fonds=DCE&item=1)).

La protestation doit, pour être recevable, indiquer clairement l’élection dont l’annulation est demandée et formuler des griefs précis mettant en cause la validité du scrutin ([CE, 9 octobre 2002, Elections municipales de Goyave, n° 235362](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=83449&fonds=DCE&item=1)). Ainsi, est irrecevable une protestation contenant de simples observations ou des demandes qui n’induisent pas une remise en cause des résultats ([CE, 6 mars 2002, Elections municipales de Rangiroa, n° 236243](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=179595&fonds=DCE&item=1)).

Enfin, en matière de contentieux électoral, une protestation n’a pas d’effet suspensif une fois les voies et les délais de recours épuisés. Ainsi, l’élu (ou le conseil municipal le cas échéant) conserve son mandat jusqu’à ce que le juge de l’élection ait statué par une décision définitive.

**II Les pouvoirs étendus du juge en matière de contentieux électoral**

Pour contrôler les résultats matériels du vote et faire alors office de ce qu’Edouard Laferriere qualifiait de « bureau supérieur de recensement », le juge dispose de pouvoirs importants, s’expliquant par la nature juridique particulière du contentieux électoral : en cette matière, le juge ne tranche pas un litige entre particuliers ni un procès fait à un acte.

Saisi de conclusions contestant la majorité attribuée à un candidat ou réclamant cette majorité pour un autre, le juge est alors investi de plein droit du pouvoir de réviser le recensement, pouvant faire porter son contrôle sur les points soulevés dans les conclusions, la protestation mais aussi tous ceux qui pourraient avoir une influence sur le calcul de la majorité.

Ces pouvoirs importants s’expliquent également par la nature juridique particulière du contentieux électoral. En effet, en cette matière, le juge ne tranche pas un litige entre particuliers ni un procès fait à un acte.

Il peut (il doit même parfois), soumettre d’office à un examen rigoureux le PV des bureaux de vote, les bulletins qui y sont annexés, refaire tous les calculs et les vérifications pour établir les véritables résultats de l’élection.

L’opération de vote est indivisible : soumise toute entière au contrôle car toutes ses parties s’enchainent comme les divers éléments d’une opération arithmétique (CE, 8 août 1882, élections de Gadagne ; 23 mars 1888, élections de Paris quartier de Javel).

Concrètement, dans les cas où le juge de l’élection peut identifier avec certitude les bénéficiaires des suffrages écartés à tort ou mal décomptés, il procède à la réattribution de ces suffrages et corrige en conséquence les résultats de l’élection ([CE, 20 février 2002, Elections municipales de Saint-Elie, n° 235473](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=71486&fonds=DCE&item=1)). Il peut aussi déclarer nuls des bulletins validés à tort par le bureau de vote. Cela peut le conduire soit à confirmer les résultats, lorsque les candidats proclamés élus conservent la majorité après la rectification ainsi opérée, soit à annuler l’élection de ces candidats et à proclamer élus ceux qui, une fois les résultats rectifiés, obtiennent la majorité des suffrages régulièrement exprimés (*CE, 22 octobre 1979, Election des représentants à l’assemblée des communautés européennes*).

Il arrive que le juge, bien qu’il connaisse le nombre exact de suffrages affectés par une irrégularité, ne soit pas en mesure de déterminer les bénéficiaires de ces suffrages. Tel est le cas par exemple lorsque des suffrages n’ont pu être exprimés en raison de l’absence d’acheminement des procurations du fait d’une grève des services postaux ([CE, 23 févr. 1990, Elections municipales de Bastia, n° 109014](http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=61259&fonds=DCE&item=1)). Le juge procède alors à un calcul hypothétique consistant à replacer le ou les candidats élus dans la situation la plus défavorable susceptible de résulter de la prise en compte ou de l’élimination de ces voix afin de vérifier si ces candidats auraient bien été élus en l’absence de ces irrégularités. Si tel n’est pas le cas, il annule l’élection.

La circonstance qu’une ou plusieurs irrégularités ou manœuvres aient été commises ne conduit pas automatiquement à l’annulation de l’élection. Le juge apprécie, au cas par cas, si la sincérité du scrutin a pu être affectée. Afin d’apprécier cette incidence, il met en regard la gravité, l’ampleur et les répercussions potentielles de ces irrégularités avec l’écart des voix.

Lorsque, compte tenu du faible écart des voix ainsi que de la nature et de l’ampleur de la manœuvre, de l’irrégularité ou de l’abus de propagande en cause, le juge estime que la sincérité du scrutin a été viciée, il annule en principe l’élection.

Quand on parle d’irrégularités, il nous semble important de préciser qu’elles peuvent résulter d’erreurs humaines de bonne foi : des erreurs de noms, quand l’électeur qui signe dans la mauvaise case, quand des électeurs viennent en famille, et qu’ils sont 5 ou 6 à signer d’affilée avec le même nom, la fatigue ou la déconcentration des assesseurs et du président du bureau de vote…

Il arrive que le juge ne prononce qu’une annulation partielle de l’élection. Tel est par exemple le cas lorsque, dans une élection au scrutin de liste à la proportionnelle, avec répartition suivant la règle de la plus forte moyenne, l’irrégularité en cause n’a, compte tenu de l’écart des voix, pas été de nature à remettre en cause la majorité issue des urnes, mais a toutefois été de nature à influer sur l’attribution du dernier siège à pourvoir. Dans un tel cas, le juge annule l’élection du seul candidat élu sur ce siège, qu’il laisse vacant.

En matière référendaire, le CC n’hésite pas lui aussi à annuler les résultats de l’ensemble d’un bureau de vote qui a fermé ses portes bien avant l’heure prévue, a refusé de retirer des bulletins portant sur une autre question que le référendum, n’a pas comporté d’isoloir. En matière d’élection présidentielle, il est arrivé également au Conseil constitutionnel d’annuler des suffrages du 1er tour pour manœuvre frauduleuse (*346 suffrages exprimés ont été annulés dans la Commune de Josserand : pour absence d’urne transparente, forte discordance entre le nombre de bulletins retrouvés dans l’urne et le nombre d’électeurs ayant émargés* – Proclamation des élections présidentielles du 10 mai 2012).

On pourrait penser que la diversité des juges compétents en matière de contentieux électoral constitue un frein à leur saisine. Tel n’est pas le cas. Les données statistiques montrent en effet que de très nombreuses élections sont contestées. Il apparaît qu’en moyenne, depuis 1958, 1 élection législative sur 5 a été contestée (par rapport aux règles électorales ou bien par rapport aux règles relatives au financement)[[1]](#footnote-1).

Pour autant très peu d’élections sont annulées.

Entre 1959 et 2012, le Conseil constitutionnel a invalidé seulement 9 élections sénatoriales et 66 législatives (en 2002 environ 5% des élections législatives ont été contestées : 5 élections ont été annulées sur un total de 106 décisions).

Cela s’explique principalement par le pragmatisme des juges et une déférence à l’égard du suffrage universel. Ils considèrent qu’ils doivent tenir compte des résultats obtenus (c’est-à-dire de la volonté du peuple). Si l'avance est considérable, l'élection est validée malgré la fraude car le juge estime que le résultat d'une nouvelle élection serait identique. Comme dit Jean-Louis Debré : « *un écart de voix important limite les risques d’annulation* ».

Le contrôle du Conseil constitutionnel et du juge administratif à défaut d’être qualifié d’indulgent est donc souvent qualifié de réaliste. Sur ce point le Conseil constitutionnel a marché dans les pas de la jurisprudence du Conseil d’Etat forgée dans le contentieux des élections locales.

1. [↑](#footnote-ref-1)