

La portée des observations du Conseil constitutionnel français en matière électorale

Leur influence sur l'élaboration des normes du droit électoral

*Monsieur Guy PRUNIER
Chargé de mission auprès du service du greffe
Conseil constitutionnel français*

La Constitution, complétée par la loi organique qui encadre ses activités, a conféré en matière électorale une place singulière au Conseil constitutionnel français qui combine des fonctions de juge, de conseil des pouvoirs publics et d'organisateur de certains scrutins. Cette combinaison des rôles est acceptée, car, dans l'ensemble, elle joue dans le sens de l'efficacité, de la sécurité juridique et du bon fonctionnement de la démocratie. Un exemple le démontre, c'est l'existence des « observations » du Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel vient de rappeler, par une délibération du 7 juillet 2005, l'ensemble des points qu'il souhaitait voir réformer, non seulement pour la prochaine élection présidentielle mais aussi pour les élections législatives, voire l'ensemble des élections. Parmi les questions évoquées figurent notamment la nécessité d'actualiser le découpage des circonscriptions législatives et une réforme de la procédure des parrainages pour l'élection présidentielle. Il ne s'agit donc pas de points mineurs ou purement techniques. On sait que le premier point ne sera pas satisfait dans l'immédiat.

Cette délibération reprend des propositions antérieurement formulées à deux reprises, le 7 novembre 2002 et le 15 mai 2003 en prolongeant un usage désormais bien établi mais pas systématique puisque le Conseil n'a pas cru nécessaire de formuler d'observations à l'occasion du référendum du 29 mai 2005 sur le traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Quel sens donner à ces démarches successives ? Peut-on en mesurer l'efficacité ?

I. Une procédure coutumière dont seule la diffusion publique est récente

A. Les étapes chronologiques successives

1. La diffusion restreinte

Depuis sa création, le Conseil constitutionnel émet des observations sur les scrutins dont il a la charge avec une régularité variable. La caractéristique essentielle de ces observations était à l'origine leur caractère parfaitement secret ; elles étaient transmises à un nombre restreint d'autorités (président de la République, Premier ministre, etc.).

L'évolution vers une moindre confidentialité puis vers la publication s'est faite progressivement à partir du milieu des années 80. En effet, il était d'usage que l'élection présidentielle fût l'objet d'un commentaire technique à destination d'un public de juristes avertis dans des revues de droit public plus ou moins spécialisées. À l'occasion de l'élection présidentielle de 1988, le secrétaire général du Conseil a illustré son commentaire par le texte des observations du Conseil sur l'élection, qui abordaient notamment la question, alors toute neuve et fort controversée, du financement de la campagne électorale des candidats.

Cette pratique s'est poursuivie à la suite tant du référendum de septembre 1992 sur le traité de Maastricht que des élections législatives de mars 1993. On était sorti du secret, non de la confidentialité.

2. Le contexte de la publication au *Journal officiel*

Le contexte a changé en 1995 pour des raisons très largement circonstanciées. La campagne électorale présidentielle se déroulait dans une atmosphère de suspicion quant à l'origine du financement de la campagne de certains candidats. Pour dissiper les doutes, le législateur a interdit tout financement par les entreprises, et abaissé de 30 % le montant des plafonds de dépenses électorales. Ces dispositions, intervenues dans l'urgence, ont été promulguées tout juste trois mois avant le scrutin. En conséquence, le Conseil a dû, comme on dit, « essuyer les plâtres » de la nouvelle procédure de contrôle des comptes de campagne.

En définitive, la circonstance que les comptes de campagne aient été, à une exception près, approuvés par le Conseil n'a pas dissimulé le fait qu'au moins deux d'entre eux l'étaient avec un montant de dépenses déclarées à peine inférieur au plafond légal. L'un des moyens pour éviter la répétition d'une expérience demeurée douloureuse a été de rendre largement publiques ses observations tendant à améliorer le dispositif de contrôle du financement électoral.

Depuis, le moins que l'on puisse dire, c'est que le Conseil a pris goût à cette initiative et a multiplié les observations publiées, dans un souci affiché de transparence.

3. La forme et la procédure

L'origine historique explique largement le caractère essentiellement coutumier de la procédure suivie. Il y a certes, dès lors, quelque paradoxe à évoquer, dans un séminaire sur les méthodes des cours constitutionnelles, une démarche particulièrement dépourvue de cadre juridique dont on pourrait penser *a priori* qu'elle illustrerait plutôt l'absence de méthode. Tel n'est pourtant pas le cas.

Certes, aucune disposition de la Constitution ou de la loi organique relative au Conseil constitutionnel, ni, à ma connaissance, aucune autre de nature législative ou réglementaire, ne confère cette compétence au Conseil. Aucune ne l'interdit non plus. Pourtant il s'y livre régulièrement et, pourrait-on dire, sans formalisme particulier.

Les services recueillent les faits, les dysfonctionnements portés à leur connaissance, les questions qui leur paraissent susceptibles d'amélioration. Un projet de délibération est rédigé par les services, présenté par un rapporteur, le cas échéant amendé, approuvé... et publié. Si rien ne mérite d'être signalé aux pouvoirs publics, il n'y a pas d'observation à formuler. C'est tout simple et la méthode n'est exemplaire que par son pragmatisme.

B. Le bilan statistique des observations, un essai de mesure chiffrée

1. Le nombre de délibérations publiées et les votations concernées

Depuis 1995 inclusivement, 9 délibérations ont fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*. Elles constituent le cadre de la présente étude et portent sur toutes les votations que le Conseil connaît¹ mais dans des proportions variables :

- trois délibérations concernent l'élection présidentielle :
 - deux délibérations sont consécutives à une élection (1995 et 2002) ;
 - une délibération précède une élection (2000) ;
- deux délibérations succèdent à des élections législatives (1998 et 2003) ;
- deux délibérations succèdent à des élections sénatoriales (1996 et 1998) ;
- une délibération suit un référendum, de très près puisqu'elle a été adoptée le jour même de la proclamation des résultats (2000) ;
- la dernière délibération en date concerne par antériorité plusieurs élections (2005).

L'existence d'observations n'est pas systématique. Dans cette même période, ont eu lieu deux élections présidentielles et deux élections législatives générales, mais aussi quatre séries d'élections sénatoriales et deux référendums. Par voie de conséquence, ni les élections sénatoriales de 2001 et de 2004, ni le référendum de 2005 n'ont été suivis d'observations.

2. La répartition des mesures par votation

L'élection présidentielle fait l'objet de toutes les attentions du Conseil constitutionnel puisque les observations qui suivent une élection sont reprises avant l'échéance suivante.

En termes d'unités de compte élémentaires, et pour autant que cette statistique purement empirique présente quelque crédibilité, c'est un ensemble de 138 mesures qui ont été proposées, 80 à propos d'une élection présidentielle, 41 d'élections législatives, 9 d'élections sénatoriales et 7 d'un référendum. En outre, une proposition, énoncée à propos du calendrier électoral de 2007, concerne plusieurs scrutins.

Ainsi, plus de la moitié des mesures concernent l'élection présidentielle. Il y a lieu toutefois de corriger cette appréciation par le caractère répétitif de certaines d'entre elles. Le phénomène est moins net pour les autres élections. Si l'on tient compte des doubles formulations, sur un ensemble dès lors ramené à 118 unités environ, la répartition pourrait s'effectuer approximativement comme suit :

- élection présidentielle : 72 mesures ;
- élections législatives : 32 mesures ;
- élections sénatoriales : 7 mesures ;
- référendum, sans changement.

C. Le contenu des observations, essai de classement

Que propose le Conseil dans ces observations ? Il est certes difficile de résumer un tel ensemble de mesures, dont l'importance pratique, au demeurant, peut varier du tout au tout. On peut cependant distinguer trois fonctions différentes et donc trois niveaux dans les conséquences attendues des observations.

¹. Cf. liste en annexe.

1. Le rappel de principes généraux et l'absence de réponse

Dans un premier ensemble, on peut regrouper ce qui peut être considéré comme des rappels à l'ordre. Ces observations, dont le destinataire n'est pas clairement indiqué, s'adressent tantôt à un groupe particulier, tantôt à l'opinion publique.

Ainsi, rappelle le Conseil :

- les urnes utilisées dans les bureaux de vote doivent être transparentes² ;
- les commissions de propagande³ ou de recensement⁴ ne doivent point excéder leurs compétences, telles que les textes les définissent ;
- les parties au contentieux de l'élection ne doivent pas s'arranger pour prolonger indûment les instances⁵ ;
- la poste doit acheminer dans des délais raisonnables les volets de procuration⁶ ;
- les délégués du Conseil ont tout intérêt à consulter son site⁷ ;
- les candidats ne doivent pas surcharger leurs bulletins de vote de mentions inutiles⁸, etc.

À plusieurs reprises, le Conseil rappelle les élus à leurs obligations légales, s'agissant de la présidence et de la composition des bureaux de vote⁹. En une occasion, il a déploré les outrances dans la propagande liées au conflit israëlo – palestinien¹⁰.

Cet ensemble regroupe globalement une mesure sur cinq, proportion assez régulièrement distribuée dans le temps et entre les différentes natures de votation.

2. L'actualisation du cadre juridique et la réponse technique

Un deuxième ensemble est constitué par ce qu'on peut appeler les nécessités de l'actualisation du droit électoral. Ce type d'intervention est en partie lié à la nature organique des dispositions législatives qui intéressent le Conseil. C'est le cas principalement de l'élection présidentielle.

Selon une jurisprudence bien établie, si la loi organique renvoie à la loi simple, c'est le texte de la loi au jour de la promulgation de la loi organique qui s'applique. Il s'ensuit que les modifications du code électoral, fréquentes dans sa partie commune à toutes les élections, doivent être en quelque sorte rattrapées dans le temps par une disposition organique dont l'effet est de mettre à jour le droit de l'élection. Ce critère justifie en partie la mise en garde adressée aux pouvoirs publics avant une élection présidentielle et donc le dédoublement des mesures, celles qui suivent une élection étant renouvelées en vue de la suivante.

Cette démarche s'applique à d'autres cas de figure. Ainsi le Conseil rappelle la nécessité de « rafraîchir » les listes des fonctions rendant inéligibles aux élections parlementaires, inchangées depuis les débuts de la V^e République, parmi lesquelles figurent par exemple les « inspecteurs de l'économie nationale », fonction disparue depuis des décennies, ou les « inspecteurs de la protection des végétaux », fonction aux contours bien mystérieux¹¹ ! Autres exemples plus prosaïques, la

2. Déc. du 8 décembre 1995.

3. Déc. des 4 juin 1998 et 15 mai 2003.

4. Déc. des 8 décembre 1995 et 7 novembre 2002.

5. Déc. du 4 juin 1998.

6. Déc. du 7 novembre 2002.

7. Déc. du 7 novembre 2002.

8. Déc. du 15 mai 2003.

9. Déc. des 8 décembre 1995, 24 septembre 2000 et 7 juillet 2005.

10. Déc. du 15 mai 2003.

11. Cf. art. L.O. 133 du code électoral et déc. des 12 juillet 1996, 27 septembre 1998, 15 mai 2003 et 7 juillet 2005.

nécessité, en son temps, de convertir en euros les montants libellés en francs², le souci de procéder à des paiements par des moyens plus modernes que le seul chèque³, etc.

On peut estimer globalement qu'une mesure sur six vise essentiellement les administrations compétentes, principalement le ministère de l'Intérieur, avec, pour les raisons précitées, une relative concentration sur l'élection présidentielle.

3. La proposition appelant une réponse politique

Quant au reste, un peu moins des 2/3, soit globalement environ 85 mesures (75 sans les répétitions), il s'agit du troisième ensemble, le plus important à tous égards, regroupant les propositions du Conseil tendant, peu ou prou, à une modification, plus ou moins substantielle, de la teneur du droit électoral existant.

L'ordre de grandeur par nature de votation des mesures proposées s'avère assez stable dans le temps. Il peut être résumé de la façon suivante :

- élections présidentielles : une douzaine de propositions avant l'élection, autant après ;
- élections législatives générales : une huitaine de propositions par échéance ;
- élections sénatoriales générales : deux ou trois propositions par série assorties d'observations ;
- référendum : une demi-douzaine de propositions (mais il n'y a qu'une occurrence).

Bien évidemment, il s'agit là d'ordres de grandeur, la définition des trois sous-ensembles demeurant elle-même assez empirique.

S'agissant des élections présidentielles et législatives, à l'exception de la délibération du 7 novembre 2002 qui couvre un très grand nombre d'aspects, la majeure partie (70 % environ) des propositions portent sur le financement des campagnes électorales.

Les destinataires de ces propositions sont les pouvoirs publics au sens large. En principe, les réformes recommandées par le Conseil entraînent une modification des textes (loi simple ou organique, règlement). Elles peuvent supposer un travail de coordination interministérielle, une prise de position du Gouvernement, souvent un débat de fond au Parlement, voire la polémique devant l'opinion publique.

Quelles sont les suites données à ces observations ? Plus crûment, à quoi servent-elles ?

II. Les suites apportées concrètement aux observations du Conseil constitutionnel

Un très grand nombre de mesures proposées sont suivies d'effet mais pas toutes.

A. Les mesures préconisées ne sont pas toutes assorties de réponse identifiable

1. L'absence de réponse réelle peut avoir des causes multiples

On peut mettre de côté l'ensemble des observations de rappel. Le plus souvent émises dans un souci de pédagogie, voire de civisme, elles appellent plutôt une prise de conscience que véritablement une réponse.

12. Déc. du 22 juin 2000.

13. Déc. du 15 mai 2003.

Le Conseil a pu poser une vraie question sans indiquer de réponse pour des problèmes pour lesquels il n'en existe peut-être pas. Ainsi en va-t-il sans doute du statut du pré-candidat⁴, de la personne qui fait campagne avant sa désignation définitive comme candidat, question qui se pose notamment pour l'accès à la télévision et la couverture des campagnes électorales par les médias. Il n'est pas sûr qu'on trouve une réponse avant longtemps.

Le Conseil peut lui-même évoluer dans ses positions. Ainsi, en matière de formulaires de présentation de candidature à l'élection présidentielle, point sur lequel il a d'ailleurs beaucoup varié dans le passé, le Conseil a recommandé de revoir le système d'authentification des signatures des présentateurs par ce qu'on appelait la certification⁵, avant de considérer la complexité du dispositif et de proposer de lui-même l'abandon de cette démarche⁶. On peut penser que les nouvelles technologies feront évoluer la question à l'avenir bien plus sûrement que les suggestions du Conseil⁷.

S'agissant des référendums, le Conseil n'a pas proposé de réforme en 2005 alors que ses propositions de 2000 n'ont guère été satisfaites. On peut se demander dès lors s'il n'y a pas tacitement renoncé. En effet, une partie d'entre elles apparaissent, avec le recul du temps, très liées au contexte référendaire de 2000 et peu adaptées à celui de 2005. Ainsi, le Conseil préconisait une diffusion de la propagande des partis à chaque électeur. Le volume des documents électoraux diffusés en 2005 ne milite guère en ce sens, d'autant qu'en définitive, le Gouvernement a proposé, pour la première fois, de prendre en charge, sous certaines conditions, la propagande des formations politiques habilitées.

2. L'indice de satisfaction est-il mesurable, même approximativement ?

En regroupant les mesures élémentaires, tant d'actualisation que de proposition, compte tenu des répétitions, en vérifiant à chaque fois si une suite tout à fait ou largement favorable a été apportée ou se trouve en voie de l'être, on arrive à un pourcentage très élevé, plus de 90 %, mais avec une difficulté réelle de mesure objective. En effet, si les mesures les plus anciennes ont donné lieu à une modification du droit électoral effective et donc identifiable, ce n'est évidemment pas le cas des recommandations qui sont en cours d'étude, et notamment celles qui sont postérieures à 2002.

Les réponses techniques sont faciles à analyser car elles correspondent à des contextes simples et appellent des réponses quasi mécaniques. Par exemple, l'actualisation des appellations de diverses instances ou autorités qui se déclinent en fonction de multiples réformes statutaires, notamment outre-mer. Les réformes très circonstanciées (par exemple le passage à l'euro) n'ont pas suscité de difficultés et les observations du Conseil ont d'autant plus été suivies d'effet qu'elles l'auraient été naturellement.

Les propositions du Conseil sont souvent d'autant mieux suivies qu'elles n'imposent pas de solution précise. Le Conseil laisse une marge d'appréciation au législateur, le problème pouvant d'ailleurs connaître une extension ou une rétraction au cours des débats. Deux exemples concrets pour illustrer le propos :

– le Conseil avait appelé l'attention dès 2000¹⁸ sur la nécessité de fixer de façon précise le calendrier respectif des élections présidentielles et législatives, désormais quasi simultanées du fait d'une succession d'événements fortuits, dont l'institution d'un mandat présidentiel quinquennal. Mais le Conseil n'indiquait pas quel ordre retenir ;

14. Déc. du 7 novembre 2002.

15. Déc. du 8 décembre 1995.

16. Déc. du 22 juin 2000.

17. Déc. du 11 novembre 2002.

18. Déc. du 22 juin 2000.

– la question de l'encombrement du calendrier électoral de 2007 qui a été soulevée en 2005¹⁹ trouvera prochainement²⁰ une solution, quoique différente de celle envisagée par les services du Conseil au tout début de leur réflexion.

Si ces résultats ne paraissent pas mesurer de façon pleinement satisfaisante l'efficacité du dispositif, quelles en sont les raisons ?

B. Les raisons qui compliquent ou nuancent l'appréciation de la portée des observations

Pour traiter cette question, il faut introduire trois paramètres : le temps d'élaboration des décisions, la variété des moyens de satisfaire aux observations du Conseil et la complexité d'adaptation du droit existant.

1. Le temps d'élaboration des solutions

Quand peut-on estimer que le Conseil voit ses observations satisfaites ?

Personne n'a contesté sérieusement la nécessité de revoir le découpage des circonscriptions législatives, mesure retenue dans les observations en 2003²¹. Mais, celles de 2005²² prennent acte de la réponse dilatoire du Gouvernement et insistent sur la nécessité d'opérer à partir de 2007. L'opération se fera et le Conseil obtiendra donc satisfaction... un jour !

Une des propositions le plus constamment retenue par le Conseil est le droit de publier les noms de l'ensemble des personnes présentant une candidature à l'élection présidentielle, qu'il réitère en vain depuis une trentaine d'années²³. À l'origine, ces noms n'étaient pas rendus publics. Le législateur organique n'a souhaité leur publication que dans la limite du seuil des parrainages, c'est-à-dire de 500²⁴, mais pas au-delà dans un souci d'égalité de traitement entre candidats. La question se complique maintenant par le recours possible à Internet comme support de publication. Là encore, le Conseil finira sans doute par avoir gain de cause. Peut-être bientôt car le Parlement sera amené prochainement à en débattre²⁵.

Revient périodiquement la question du vote des Français dans des zones géographiques où les résultats métropolitains peuvent être connus des électeurs avant la fermeture des bureaux de vote. Le Conseil avait signalé la difficulté en 2000²⁶ mais seulement pour la Polynésie française. Le grief a été soulevé par certains requérants antillais à l'occasion des élections législatives de 2002 et le Conseil a reformulé une observation en ce sens²⁷. En définitive, la solution la plus appropriée est venue lors de l'organisation du référendum de 2005 : la mesure consiste à faire voter la veille non seulement les électeurs de la Polynésie française mais aussi ceux des territoires et des centres de vote situés en Amérique. Cette solution sera prochainement étendue à d'autres élections concernées²⁸.

Au demeurant, il est difficile de se prononcer sur l'ensemble des mesures préconisées depuis 2002 qui ont pour la plupart été prises en compte par les services administratifs mais qui, à ce

19. Cf. loi organique n° 2005-1562 et loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005.

20. Déc. du 24 septembre 2000.

21. Déc. du 15 mai 2003.

22. Déc. du 7 juillet 2005.

23. Première demande en ce sens dès 1974 ; cf. déc. des 7 novembre 2002 et 7 juillet 2005.

24. Loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

25. Cf. loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 qui n'a rien changé au droit existant.

26. Déc. des 15 mai 2003 et 7 juillet 2005.

27. Déc. des 15 mai 2003 et 7 juillet 2005.

28. Cf. notamment pour les élections législatives, art. L173 du code électoral modifié par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007.

jour, n'ont pas donné lieu à un dépôt de textes sur le bureau des assemblées, du fait d'un ordre du jour surchargé.

2. La variété des moyens de satisfaire aux observations du Conseil

Quelques exemples dispersés montrent qu'on peut trouver une solution dans des textes qui n'avaient pas pour préoccupation initiale de satisfaire le Conseil constitutionnel.

Le Conseil s'est exprimé sur la question du vote par procuration²⁹ et du vote des Français de l'étranger³⁰. À la suite du programme de simplifications administratives qui constituait l'un des objectifs politiques de l'actuelle majorité parlementaire, le Gouvernement a modifié les règles de l'exercice du droit de vote par procuration³¹ et revu les modalités du vote des Français résidant hors de France³². On peut considérer que l'ensemble de ces mesures, sans tout à fait couvrir le champ des observations du Conseil, les satisfont largement.

Le Conseil constitutionnel n'est pas la seule instance à faire connaître ses observations. Ainsi, en 2002, outre les siennes, ont paru simultanément, au même numéro du *Journal officiel*, les observations portant sur l'élection présidentielle du Conseil supérieur de l'audiovisuel et celles de la Commission nationale de contrôle de la campagne. Ces initiatives conjointes ont conforté les propositions de l'instance administrative de contrôle des comptes de campagne et ont abouti, par exemple, à ce que la désignation d'un mandataire financier devienne obligatoire et que le recours à l'assistance de l'expert comptable soit allégé³³, globalement dans le sens suggéré par le Conseil.

3. La complexité réelle de l'adaptation du droit existant

L'actualisation des causes d'inéligibilité aux élections parlementaires paraît simple dans son principe mais elle s'avère compliquée à mener à bien. Elle a été demandée à quatre reprises³⁴. Elle suppose une coordination interministérielle (qui vient de s'achever) et l'intervention d'une loi organique (qui n'est pas encore programmée). Mais, dans le même temps, le Gouvernement a mis en chantier un projet de loi tendant à homogénéiser les différents régimes d'inéligibilité aux élections locales. Cette adaptation se fera mais sans doute pas encore dans l'immédiat.

La portée d'une observation peut ne pas apparaître aux pouvoirs publics avec la même importance qu'au Conseil. Peut-être l'autorité politique trouve-t-elle secondaire, par exemple, de définir un régime propre aux ouvrages de campagne écrits par les candidats ou de créer un délit d'entrave à l'action des délégués du Conseil constitutionnel³⁵ ?

L'inclusion des dépenses de campagne officielle (professions de foi, bulletins de vote, affiches électorales) dans les dépenses de campagne paraît une réforme souhaitable³⁶ mais ne peut se faire qu'en revoyant les plafonds de dépenses et en modifiant un nombre considérable de dispositions législatives du code électoral. Ce sera donc pour plus tard !

*
* *

29. Déc. du 7 novembre 2002.

30. Déc. du 7 novembre 2002.

31. Cf. ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003.

32. Cf. loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005.

33. Cf. ordonnance du 8 décembre 2003 précitée.

34. Déc. précitées des 12 juillet 1996, 27 septembre 1998, 15 mai 2003 et 7 juillet 2005.

35. Déc. des 7 novembre 2002 et 7 juillet 2005.

36. Déc. des 15 mai 2003 et 7 juillet 2005.

De ce bilan en double teinte pourrait se dégager le sentiment que la portée des observations du Conseil constitutionnel, sans valeur contraignante, est relative. Ce serait céder aux apparences. Le Conseil n'agit pas comme un syndicat présentant une série de revendications. C'est aussi ne pas voir, derrière cette comptabilisation délicate, la vraie évolution du rôle du Conseil qui se voit finalement reconnaître deux missions, discrètes mais importantes.

Sur certains sujets, le Conseil constitutionnel est probablement le seul capable de provoquer une évolution en « mettant les pieds dans le plat ». Les pouvoirs publics ou les instances politiques éprouvent quelque réticence à aborder certaines questions sensibles intéressant l'opinion publique. Il en va ainsi du découpage des circonscriptions législatives : l'intérêt de la mise en garde du Conseil réside précisément dans l'insistance, à souligner que la carte électorale n'est que la traduction de principes constitutionnels tels que l'égalité devant l'accès aux charges publiques, l'égalité du suffrage universel, etc.

De même on comprend aisément l'embarras des milieux politiques à envisager une réforme des modalités de désignation des candidats à l'élection présidentielle, même si les inconvénients des candidatures pléthoriques n'échappent à personne. Le Conseil introduit un débat nécessaire, l'oriente éventuellement, mais n'en détermine ni les modalités, ni l'issue. Il y a là une fonction qui s'apparente à celle de surveillance de la régularité des élections présidentielles et des référendums, mission dont l'investissent les articles 58 et 60 de la Constitution.

Au fil du temps, se renforce également une fonction d'audit du droit électoral, sans doute plus technicienne dans son approche mais non moins indispensable. En effet, l'empilement des normes variant selon les élections, la tendance à changer fréquemment de régime électoral, à introduire par fragments des dispositions cédant parfois aux effets de mode ou aux fausses bonnes idées, aboutit à un droit électoral mouvant et complexe. Il n'est pas inutile qu'une autorité experte appelle l'attention des pouvoirs publics sur des dérives ou des insuffisances constatées et permette de forcer, le cas échéant, le double obstacle des réserves administratives et des réticences parlementaires. Dans ce contexte, la portée des observations du Conseil ne doit pas être appréciée sans méconnaître leur influence, réelle en profondeur, mais sans doute non objectivement mesurable.

LISTE DES OBSERVATIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN MATIÈRE ÉLECTORALE PUBLIÉES AU *JOURNAL OFFICIEL*

Délibération du 8 décembre 1995

Observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995

Recueil, p. 139 – Journal officiel du 15 décembre 1995, p. 18248.

Délibération du 12 juillet 1996

Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections sénatoriales du 24 septembre 1995

Recueil, p. 163 – Journal officiel du 26 juillet 1996, p. 11321.

Délibération du 4 juin 1998

Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 25 mai et 1^{er} juin 1997

Recueil, p. 353 – Journal officiel du 12 juin 1998, p. 8927.

Délibération du 8 décembre 1998

Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections sénatoriales du 27 septembre 1998
Recueil, p. 357 – Journal officiel du 11 décembre 1998, p. 18680.

Délibération du 22 juin 2000

Observations du Conseil constitutionnel dans la perspective de l'élection présidentielle
Recueil, p. 91 – Journal officiel du 23 juillet 2000, p. 11403.

Délibération du 28 septembre 2000

Observations du Conseil constitutionnel sur le référendum
Recueil, p. 158 – Journal officiel du 30 septembre 2000, p. 15476.

Délibération du 7 novembre 2002

Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002
Recueil, p. 447 – Journal officiel du 15 novembre 2002, p. 18808.

Délibération du 15 mai 2003

Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002
Recueil, p. 370 – Journal officiel du 21 mai 2003, p. 8694.

Délibération du 7 juillet 2005

Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007
Journal officiel n° 158 du 8 juillet 2005, p. 11259, texte n° 83.

Une délibération supplémentaire est intervenue récemment :

Observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007.
Journal officiel du 12 juin 2007, p. 10247.

Ces textes sont également accessibles sur le site du Conseil constitutionnel (www.conseil-constitutionnel.fr).