

Le rôle et le fonctionnement du ministère de l'intérieur en période électorale

L'intitulé de l'intervention peut se résumer à une question simple : à quoi sert le ministère de l'intérieur en période électorale? Je serais tenté par une réponse tout aussi synthétique : un peu à tout car le ministère est en permanence en période électorale, ne serait-ce que par la quasi annualité calendaire ! La diversité de ses domaines d'intervention n'est en effet pas simple à résumer car le ministère de l'intérieur est présent de façon continue dans le processus électoral, essentiellement dans son organisation, plus rarement dans son fonctionnement. En l'occurrence, le ministère est principalement représenté par le bureau des élections et des études politiques, qui exerce concrètement la quasi-totalité des attributions reconnues, en droit ou en fait, au ministère.

Pour tenir compte du thème général du colloque, un bon exemple de la diversité de ces interventions peut être donné par les liaisons, directes ou indirectes, avec le Conseil constitutionnel quand ce dernier exerce des attributions électorales, c'est-à-dire à l'occasion de l'élection présidentielle et du référendum et, dans une moindre mesure, à l'occasion des élections législatives et sénatoriales.

On peut, pour la commodité de l'exposé, distinguer les attributions permanentes du ministère de celles qui s'exercent à l'occasion de chaque scrutin.

A titre principal, le ministère élabore la législation électorale, dont il assure ensuite l'application. En quoi ce constat, *a priori* banal pour une administration centrale, présente-t-il une spécificité en matière électorale ?

Deux particularités méritent d'être signalées d'emblée.

La première réside dans l'importance du domaine de la loi dans le droit électoral et, à l'intérieur de celui-ci, dans l'ampleur du domaine législatif organique, du fait des renvois fréquents mentionnés dans la Constitution : organisation de l'élection présidentielle, éligibilité et inéligibilités des députés et des sénateurs, régime électoral de l'Assemblée nationale, du Sénat et des assemblées propres aux collectivités d'outre-mer, etc. L'ordre de grandeur général pourrait être ainsi énoncé :

- 80% des normes applicables en droit électoral sont de nature législative, le reste est réglementaire ;
- globalement, un peu moins d'un quart des normes législatives sont de nature organique.

Cette première caractéristique prend d'autant plus de relief au regard de la seconde, elle-même très particulière : la législation électorale est adoptée par les parlementaires, donc par des élus et, par voie de conséquence, par ceux qu'elle concerne au premier chef. C'est dire que les considérations politiques doivent être présumées, même lorsque la loi porte sur un aspect très technique. Elle doit être aussi présumée contestée. Voilà un premier point de liaison avec le Conseil constitutionnel français : il est peu de projets de loi élaborés par le ministère de l'intérieur en matière électorale qui ne finissent pas par un examen devant le Conseil constitutionnel. Cette observation vaut *a fortiori* pour toutes les dispositions organiques.

Les règles électorales sont codifiées, mais seulement en partie. Ainsi, des élections importantes sont redevables de textes séparés comme l'élection du Président de la République et les élections au Parlement européen. Par ailleurs, les référendums nationaux ne sont l'objet que d'un seul texte permanent, qui concerne les bureaux de vote à l'étranger, de nature seulement réglementaire et, de surcroît, maintenant périmé. Enfin, les textes applicables aux assemblées d'outre-mer sont inégalement codifiés. Toutefois, depuis une vingtaine d'années, à l'initiative du ministère compétent, un effort légistique important a contribué, dans un premier temps, à rapprocher le contenu du droit électorale applicable outre-mer de celui de métropole, puis, dans un second temps, à le codifier.

Par ailleurs, la structure du code s'est complexifiée au fil du temps. Le nombre de catégories de scrutins va croissant. Lors des deux précédentes codifications, en 1955 et en 1964, le code électorale concernait les élections municipales, cantonales et législatives auxquelles s'ajoutaient les élections sénatoriales. Au fur et à mesure des réformes, sont venues s'ajouter l'élection du Président de la République, les élections au Parlement européen, les élections à l'assemblée de Corse, les élections régionales et, avec des multiples étapes, les élections des assemblées propres aux collectivités d'outre-mer.

Enfin, au fil des années, le droit électorale s'est enrichi de domaines entièrement nouveaux, tels que l'organisation du vote des Français résidant hors de France, l'encadrement des sondages électoraux, les règles de plafonnement et de financement des campagnes électorales, et la participation à certains scrutins des citoyens européens non français. Il faut également mentionner des réformes plus ponctuelles, telles que, par exemple, le droit de vote par procuration, l'usage des machines à voter, la parité entre sexes, etc.

Par voie de conséquence, tous ces domaines ne relevant pas de ses attributions, le ministère de l'intérieur est fréquemment conduit à assurer une forme de coordination interministérielle. A l'administration pilote qu'est le ministère de l'intérieur, sont associés, le plus souvent, celui chargé de l'outre-mer et, de plus en plus fréquemment, le ministère des affaires étrangères.

On ne saurait non plus négliger la tendance générale à confier à des instances indépendantes la gestion d'une fraction du processus électorale. Parmi les structures les plus connues, notons la commission des sondages pour les sondages électoraux, la commission pour la transparence financière de la vie politique qui recueille les déclarations patrimoniales des élus et la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui s'occupe de contrôler le financement des campagnes des candidats à la plupart des élections et celui des partis politiques. Tous ces organismes, à intervalles réguliers, remettent aux pouvoirs publics des

rapports concluant en général à la nécessité de changer quelque chose dans le droit électoral en vigueur.

A cette liste, il faut ajouter le Conseil constitutionnel, qui, périodiquement, publie des observations sur les scrutins dont il exerce, peu ou prou, la surveillance, pour conclure dans le même sens. A cet égard, il est intéressant de noter l'existence d'une liaison du Conseil constitutionnel vers le ministère de l'intérieur. En effet, depuis toujours, le Conseil constitutionnel fait part aux pouvoirs publics de ses observations sur l'organisation des élections dont il a le contrôle. Depuis 1995, ces propositions sont largement rendues publiques et constituent, le plus souvent, le point de départ de réformes législatives. Parmi les exemples les plus marquants, on peut citer les observations sur le financement des campagnes électorales en 1995, les considérations, répétées en 2003, 2005 et 2008, relatives au découpage des circonscriptions électorales pour les élections législatives et les observations de 2005 sur le calendrier électoral de 2007, marqué par un afflux d'échéances quasi concomitantes.

Il en résulte donc que la loi électorale fluctue en permanence. On n'aura garde de réduire l'activité du ministère aux seuls textes qui sont présentés et adoptés. Il ne manque pas de projets de réformes envisagés puis ajournés pour les motifs les plus divers. Cette activité générale est doublée d'un cycle parallèle au niveau réglementaire, quantitativement de moindre importance, comme il vient d'être signalé, et qui n'appelle pas de commentaires particuliers.

A cet effet, sont rédigées séparément des instructions permanentes, en général à destination des maires mais pas nécessairement. Parmi les plus connues figurent les circulaires sur les modalités d'établissement et de révisions des listes électorales, sur l'exercice du vote par procuration, sur l'organisation et la tenue des bureaux de vote, etc.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur est chargé, en matière électorale, d'une mission générale d'assistance spécifique ou d'information des pouvoirs publics.

Traditionnellement, elle consiste à assurer le conseil technique des diverses réglementations électorales professionnelles, l'élection la plus considérable étant les élections prud'homales, gérées par le ministère du travail.

Le ministère assure également le suivi des mandats. A cet effet, le ministère est gestionnaire d'un fichier spécial dit « répertoire national des élus » qui recense l'ensemble des personnes dotées d'un mandat électif avec leur nuance politique, dans les conditions fixées par un décret de 2001. Ce fichier sert notamment à contrôler les cumuls de mandat et que la saisie des données s'effectue en préfecture. C'est par ce biais, par exemple, que le ministre de l'intérieur indique aux assemblées le nom du suppléant qui remplace un député ou un sénateur en cas d'interruption de mandat.

En outre, récemment, ces attributions ont été complétées par une mission de suivi de la carte des circonscriptions électorales, consécutivement à deux réformes. La première est l'institution par la révision constitutionnelle de 2008 d'une commission compétente pour le découpage des circonscriptions particulières à l'élection des députés et pour la répartition des sièges de sénateurs. Elle se prolonge par la redéfinition des cantons liée à la réforme de

l'administration territoriale, qui s'est traduite par la création récente du mandat de conseiller territorial.

Enfin, d'une manière générale, le ministère est compétent pour mener toutes les études approfondies en matière électorale, notamment chaque fois qu'il est question de changer un mode de scrutin. On ne saurait trop insister sur le caractère essentiellement politique d'une telle démarche...

Le ministère met en œuvre le droit électoral ainsi préalablement défini à l'occasion de chaque scrutin.

L'une des premières décisions est d'en fixer la date et de convoquer les électeurs. A cette occasion sont révisés certains textes fixant des règles telles que des montants, des barèmes, par exemple l'actualisation du plafond des dépenses électorales, toutes décisions prises sous forme de décrets ou d'arrêtés.

Le ministère de l'intérieur, comme toute administration centrale, édicte des instructions à l'adresse des administrations locales, sous formes de circulaires. Ces instructions, rédigées en général dans le semestre précédant l'élection, s'adressent pour l'essentiel aux préfetures et, dans une moindre mesure, aux maires agents de l'Etat. Par le biais de ce réseau, traditionnel mais éprouvé, le ministère contribue à la diffusion de l'information officielle. Ces circulaires répondent à plusieurs préoccupations, les unes relatives à des procédures typiquement administratives, les autres plus caractéristiques du processus électoral.

Les préfetures constituent des relais importants du fait des compétences dévolues aux représentants de l'Etat, dont les plus marquantes sont les suivantes.

Informé les préfetures et les mairies de l'état du droit en vigueur n'est pas toujours une énonciation simple, notamment lorsqu'il s'agit d'élaborer le droit électoral applicable outre-mer ou détailler les effets d'une réforme récente. Le recours à la circulaire permet d'établir un texte de référence unique pour l'ensemble des destinataires, par exemple pour définir le sens à donner à une mesure nouvelle, préciser l'articulation entre plusieurs procédures voisines, rappeler les termes d'une jurisprudence, etc. Le souci d'encadrer l'activité des services locaux répond aussi à la volonté de s'assurer qu'un dispositif est bien appliqué aussi également que possible sur le territoire national, par exemple, qu'il n'existe pas une procédure différente d'enregistrement des candidatures par département.

Pour les élections locales, législatives et sénatoriales, la préfeture enregistre les candidatures. Elle vérifie la conformité des candidatures aux prescriptions légales, par exemple le nombre des candidats par rapport au nombre de sièges à pourvoir ou la règle de parité pour les scrutins de liste, ainsi que l'éligibilité des candidats. Ces listes de candidats sont rendues publiques au moyen de supports maintenant électroniques. Le ministère assure parallèlement la centralisation de ces candidatures et leur publication sur son site.

Le préfet désigne également les membres des commissions électorales locales, organismes le plus souvent temporaires. En effet, la France n'a pas, comme certains Etats, recours à une commission nationale indépendante qui contrôle l'ensemble du processus électoral.

Cette solution n'existe, d'ailleurs très partiellement, que pour l'élection présidentielle. En revanche, elle affectionne les commissions locales à attributions restreintes, assorties de désignations en cascade. Parmi celles-ci figurent les commissions de propagande, les commissions de recensement qui proclament les résultats au niveau local et les commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants.

La première d'entre elles, la commission de propagande, s'assure de l'acheminement des documents de propagande des candidats adressés aux électeurs, lesquels documents comprennent une circulaire, dite aussi profession de foi, qui résume le programme politique du candidat ou de la liste de candidats et un bulletin de vote comportant les noms des candidats ou de leurs remplaçants. En termes de moyens, c'est une énorme logistique dont la préfecture a la charge puisqu'il s'agit de rassembler en un même point les circulaires et bulletins de vote des candidats et de les faire acheminer jusque chez les électeurs. Selon l'importance des départements, la préfecture a recours soit à des entreprises extérieures (les routeurs), soit à des recrutements externes opérés à cet effet (le plus souvent des chômeurs), soit aux personnels de la préfecture dans les plus petits départements.

Les préfectures assurent, d'une manière générale, la liaison avec les mairies. Par cet intermédiaire, les maires sont rendus destinataires des instructions du ministère. Outre celles qui ont été déjà signalées figurent le rappel des règles à respecter pour les opérations électorales. Il s'agit pour l'essentiel des règles relatives à la tenue des bureaux de vote et au dépouillement des suffrages, le cas échéant, à la proclamation des résultats pour les élections municipales ou cantonales pour lesquelles les résultats sont proclamés par l'autorité municipale.

C'est à ce titre de proximité avec les réalités locales que les préfectures sont chargées d'assurer l'information du ministère sur les données électorales, notamment en matière d'évolution prévisible des tendances du corps électoral. Un exercice attire tout particulièrement l'attention des responsables, bien qu'opéré dans la plus grande discrétion, celui des estimations de résultats, confiées aux cabinets des préfectures et synthétisées par le bureau des élections. Une activité plus anecdotique mais bien connue est celle de l'estimation du taux de participation le jour du vote qui résulte d'une centralisation des données recueillies dans chaque département.

La centralisation des résultats s'articule autour d'un dispositif maintenant électronique sur les détails duquel je ne m'appesantirais pas.

Pour l'exécution de l'ensemble de ces missions, le ministère dispose de moyens financiers, pour la majeure partie délégués aux représentants de l'Etat. Le ministère délègue des enveloppes de crédits aux préfets, à charge pour eux de les affecter dans telles conditions à telles natures de dépenses, avec les échanges quotidiens et multiples de correspondances de toute nature que cette activité suppose.

A cet égard, le ministère exerce une compétence gestionnaire importante dans le processus électoral. Doit être à ce titre évoqué l'impression et l'acheminement de matériels électoraux tels que les enveloppes de scrutin, les formulaires de procuration, les formulaires de présentation d'une candidature à l'élection présidentielle, etc. Ces attributions conduisent à programmer les commandes correspondantes en vue de scrutins futurs, dont l'échéance est ainsi

largement anticipée. Dans le même ordre interviennent les remboursements aux communes de matériels tels que les urnes, les isolements et les machines à voter.

Opérer le paiement définitif des dépenses générées par l'élection incombe en général aux préfetures, postérieurement au scrutin. Il s'agit de dépenses de toutes natures, le paiement des heures supplémentaires aux personnels, les prestations commandées par les préfetures, le remboursement des frais d'impression et d'affichage engagés par les candidats, le versement de subventions aux communes, etc. Compte tenu de la procédure de contrôle des comptes de campagne prévue par la loi, les dépenses les plus tardivement réglées, en général dans l'année qui suit l'élection, sont les remboursements forfaitaires aux candidats de leurs dépenses de campagne.

Le contentieux électoral est également traité dans des conditions qui varient d'un scrutin à l'autre. En la matière, la frontière des compétences centrales et locales, assez complexe, dépend en définitive de l'identification du juge compétent. Lorsqu'il s'agit du tribunal administratif, c'est le préfet qui suit le contentieux électoral. C'est le cas en matière d'élections municipales et cantonales. Lorsque c'est le Conseil d'Etat qui est compétent, c'est l'administration centrale, principalement le ministère de l'intérieur, qui opère. C'est le cas également pour les élections dont le juge est le Conseil constitutionnel. Au total, directement ou indirectement, le ministère suit très largement l'ensemble du contentieux des élections.

D'une manière générale, le ministère de l'intérieur assure l'interface entre les autorités centrales et « le terrain ». Si une instance a besoin de faire connaître sa position ou de communiquer sur un point quelconque avec les préfetures ou les mairies, le plus commode est de passer par l'intermédiaire du ministère de l'intérieur, bien que cette méthode n'ait rien d'obligatoire au plan juridique.

Pour illustrer mes dires, je prendrai trois exemples, à travers les scrutins placés sous la surveillance du Conseil constitutionnel : l'élection du Président de la République, le référendum national et le contentieux des élections législatives et sénatoriales.

L'élection du Président de la République présente, du point de vue juridique, la particularité d'être encadrée par un texte de nature entièrement organique, ce qui signifie que toutes ses modifications ont été examinées par le Conseil constitutionnel qui en a au préalable apprécié la conformité à la Constitution. En revanche, le texte initial ne l'a pas été puisqu'il s'agit de celui adopté en 1962 par la voie référendaire. Conformément aux conceptions de l'époque, il renvoie largement pour son application aux dispositions réglementaires.

Un décret fixe donc tous les aspects de l'élection non réglés par le texte organique. Or ils sont assez nombreux : par exemple, l'existence d'une commission nationale de contrôle de la campagne électorale, les règles de la campagne radiodiffusée et télévisée ou même les règles très dérogatoires du contentieux. En contrepartie, toute modification au décret d'application doit être soumise au Conseil constitutionnel avant sa publication (en plus du Conseil d'Etat).

Il en va de même de toutes les décisions particulières préalables à chaque élection présidentielle en vertu de l'ordonnance organisant le fonctionnement du Conseil constitutionnel. Il en va ainsi, par exemple, du décret de convocation des électeurs, mais aussi de toutes les

circulaires spécifiques précédemment décrites. Afin de ne pas encombrer inutilement l'ordre du jour du Conseil, le texte de référence distingue les décisions (importantes), pour lesquelles le Conseil est « consulté », de celles (mineures) dont il est seulement « avisé ».

Cette tendance a conduit, dans le passé le plus récent, à une sorte de corédaction des textes. Il n'en a pas toujours été ainsi dans le passé.

Une autre forme de collaboration indispensable s'opère à propos du recueil des parrainages pour l'établissement de la liste des candidats. La collaboration des services se situe à deux niveaux.

Premièrement, la mise à disposition du Conseil constitutionnel du répertoire national des élus. Les « parrains » autorisés à présenter un candidat (environ 45 000 personnes) doivent être détenteurs d'un mandat électif et, quand ils en détiennent plusieurs, indiquer au titre duquel la présentation est faite.

Deuxièmement, la vérification de la détention des mandats, question qui se pose notamment pour les maires lorsque des élections partielles ou complémentaires sont intervenues pendant la période du parrainage.

A cet effet, le Conseil dispose d'une application qui, à partir des données déjà préalablement fournies, lui permet notamment de déceler les doubles parrainages et, d'une manière générale, les présentations qui lui paraissent irrégulières, à quelque titre que ce soit.

Pour les questions relatives à la campagne électorale, ni le Conseil constitutionnel, ni le ministère n'interviennent directement. De même pour les questions relatives à la campagne officielle. L'existence d'une commission nationale spéciale décharge d'autant l'activité du Conseil constitutionnel et, très partiellement, celle du ministère.

Les bulletins de vote sont imprimés selon un modèle uniforme établi préalablement par voie de circulaire sans que ni le ministère, ni le Conseil ne les voient avant leur impression. Bien évidemment, ces bulletins ne peuvent être imprimés par les soins de l'administration qu'après la publication par le Conseil de la liste des candidats soit au premier, soit au second tour. L'impression incombe aux préfetures qui confient cette prestation aux imprimeurs de leur choix.

Enfin la transmission des résultats s'effectue de façon maintenant concertée entre le Conseil et le ministère. Les résultats sont centralisés au niveau de chaque département par des moyens électroniques et transmis, directement et simultanément, au ministère et au Conseil constitutionnel. A ce stade, ils n'ont cependant qu'une valeur provisoire.

Le Conseil constitutionnel statue définitivement au vu des procès-verbaux et des contestations qui lui sont transmis par les voies d'acheminement les plus rapides à partir des préfetures. Le Conseil constitutionnel attribue les suffrages à chaque candidat pour chaque tour dans un délai généralement de trois jours. Dans le même temps, il tranche les contestations et règle donc ce qu'on peut appeler le contentieux de l'élection. Les résultats, le cas échéant modifiés, sont reproduits dans l'application du ministère de l'intérieur pour être portés à la connaissance du public sur son site.

Se pose ainsi régulièrement la question des modalités de transmission des résultats définitifs, compte tenu des décalages horaires avec certains bureaux de vote, tant de l'outre-mer que de l'étranger. A la suite de l'élection présidentielle de 2002, le Conseil constitutionnel a alerté les pouvoirs publics de ce problème dans une observation qui a été suivie d'effet, et d'ailleurs pas seulement pour l'élection présidentielle. Désormais, les électeurs d'Amérique (Antilles françaises, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, bureaux de vote des postes diplomatiques et consulaires du continent américain) votent le samedi ainsi que ceux de la Polynésie française. Toutefois, la question subsiste pour la communication de résultats partiels à partir des sites Internet basés à l'étranger. Le Conseil a récemment, en 2008, mis l'accent sur cette question. Selon toute vraisemblance, cette observation conduira à une réforme partielle dans une échéance encore difficile à programmer, bien qu'on puisse continuer à s'interroger sur l'efficacité finale de tels dispositifs pour les sites étrangers. Voilà, sur des points précis, autant d'exemples d'activités complémentaires.

Pour le référendum national, la complémentarité des activités est encore plus forte, en grande partie à cause du contexte juridique dans lequel s'inscrivent ces procédures de consultation. Pour mémoire, il s'agit là des référendums à l'initiative du Président de la République en application des articles 11 (réformes de structure), 88-5 (institutions européennes) ou 89 (révision) de la Constitution.

La particularité du contexte juridique, c'est qu'en dehors des règles découlant du texte constitutionnel et des attributions conférées au Conseil constitutionnel, le reste résulte des usages suivis depuis (au moins) 1958. Il n'existe en effet aucun cadre légal comparable au code électoral pour organiser un référendum. C'est pourquoi le Gouvernement rend applicables par décrets les dispositions utiles du code électoral, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, en les adaptant au contexte. Procéduralement, on opère comme pour l'élection présidentielle sur une plus grande échelle. En effet, c'est chaque fois tout un ensemble de textes qui, avant d'être mis en œuvre, sont soumis au préalable à l'examen du Conseil constitutionnel. Ce dernier est notamment saisi du décret de convocation des électeurs, du décret organisant le scrutin et de celui organisant la campagne.

Le premier décret comporte la particularité de constituer un texte sans contreseing ministériel en vertu de l'article 19 de la Constitution. Il est néanmoins soumis à l'examen du Conseil.

Le deuxième décret constitue une sorte de tronc commun, d'un référendum à l'autre, dont l'une des particularités est, au fil des décennies, la réduction puis la disparition des textes équivalents pris pour l'outre-mer ou le vote des Français à l'étranger. Depuis 2005, un seul texte détermine l'organisation du référendum. Le Conseil examine par la même occasion les documents adressés aux électeurs, dans lesquels figurent, outre les bulletins de vote comportant une réponse OUI ou NON, le texte de la question posée au corps électoral et celui des documents de référence (texte d'un projet de loi, de traité etc.). De la position du Conseil découle la possibilité pour le ministère de les faire imprimer et acheminer vers les préfetures.

Le troisième décret est chaque fois particulier à la campagne du référendum. Il ouvre le droit aux partis et groupements politiques « représentatifs » à participer à la campagne

radiodiffusée et télévisée selon des critères de choix évolutifs, la variation portant sur l'énonciation des critères de représentativité retenus. Qu'est-ce, en effet, qu'un parti représentatif ? Un parti représenté au Parlement ? A la dernière élection nationale ? A la dernière élection au suffrage universel ? Les solutions diffèrent d'une consultation à l'autre. Le contrôle préalable du Conseil constitutionnel assure une garantie de contrôle extérieur dans les modalités d'élaboration, tout en lui donnant un droit de regard sur l'organisation de l'ensemble de la procédure, dont on remarque qu'elle émane presque intégralement du pouvoir exécutif.

Pour le référendum, il n'existe pas d'équivalent de la commission nationale pour l'élection présidentielle. On observera une innovation dans les textes adoptés en 2005 pour le dernier référendum national. Dans une certaine mesure, les dépenses de campagne engagées par les formations politiques habilitées sont prises en charge par l'Etat.

Pour le reste, le mécanisme de transmission et de proclamation des résultats est tout à fait comparable à celui des élections présidentielles.

Un dernier domaine de liaisons particulières entre le Conseil constitutionnel et le ministère de l'intérieur, à vrai dire plus classique mais néanmoins chaque fois de grande ampleur, résulte du traitement du contentieux des élections législatives et sénatoriales dont les règles sont définies par le code électoral. En quoi méritent-elles un développement particulier ? Précisément par ce que les textes ne disent pas. Les règles de procédure applicables en l'occurrence sont limitées au strict minimum (délai, lieu, recevabilité, etc.). La procédure est contradictoire : l'élu doit pouvoir se défendre ou présenter son argumentaire. Les pièces principales du dossier lui sont communiquées, en particulier les observations de l'administration.

Le juge électoral consulte systématiquement l'administration lors d'une contestation électorale. Le Conseil d'Etat agit pareillement, ainsi que les tribunaux administratifs à l'adresse des préfetures, chacun pour le contentieux qui leur est attribué. Il est intéressant de commenter cet usage non mentionné, donc non encadré, par les textes. En principe, le juge peut exiger tout élément d'information susceptible d'éclairer sa position et tout particulièrement les procès-verbaux de recensement des votes et de proclamation des résultats, assortis, le cas échéant, des protestations ainsi consignées. Mais le plus souvent, il accompagne cette requête d'une demande complémentaire d'information générale.

A quoi l'administration répond, non moins ordinairement. S'agissant des élections législatives et sénatoriales, c'est le plus souvent le ministère de l'intérieur qui procède au recueil des documents demandés, parfois le ministère chargé de l'outre-mer, exceptionnellement celui des affaires étrangères. L'administration n'est nullement partie dans un procès entre un élu qui affirme que l'élection est régulière de bout en bout et un ou plusieurs requérants qui affirment le contraire. L'instruction de l'affaire commence le plus souvent par la lecture de la seule pièce du dossier qui ne paraît pas (en principe) intéressée au résultat de l'élection. En revanche, l'instruction des dossiers par lesquels la Commission des comptes de campagne demande l'inéligibilité d'un candidat échappe à cette règle, sauf exception rarissime.

A ce titre, le ministère est en contact permanent avec le greffe du Conseil pour une assez longue durée, à savoir un bon semestre pour les élections législatives et quelques semaines pour les élections sénatoriales. Le nombre des requêtes utilement instruites concerne globalement une

circonscription sur cinq aux élections législatives, soit de l'ordre de 100 à 120, ce qui, compte tenu d'une pluralité possible de requérants, correspond à environ deux cents requêtes recevables à traiter. Le contentieux des élections sénatoriales est d'ampleur plus restreinte, d'une part parce que moins de départements sont concernés, d'autre part parce que les règles de financement et de plafonnement des dépenses électorales ne s'y appliquent pas. Toutefois, à partir de 2011, le renouvellement du Sénat s'effectuera par moitié et non plus par tiers. On peut alors ainsi estimer l'ensemble des recours à quelques dizaines.

Les décisions sont notifiées expressément au ministre de l'intérieur à qui il appartient, le cas échéant en cas d'annulation, d'organiser l'élection partielle visant à pourvoir le ou les sièges ainsi rendus vacants.

En définitive, en abordant les points de rencontre des activités du Conseil et du ministère en matière électorale, on couvre assez largement le spectre électoral français. N'y échappent vraiment que les élections municipales dans les plus petites communes. On découvre en même temps que pour deux scrutins très particuliers, l'élection du Président de la République et le référendum national, le Conseil constitutionnel exerce des attributions en réalité très comparables à celles qui sont conférées en d'autres contextes et sous d'autres latitudes aux commissions nationales électorales. Je conclurais également, s'agissant du référendum national, sur l'importance du précédent dans l'élaboration d'une telle consultation, ce qui ne manque pas de demeurer paradoxal pour une procédure en définitive assez fréquente.

Guy PRUNIER
Chargé de mission