

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès verbal de la séance du 8 juin 1983

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur les propositions de loi :

- N° 203 de MM. Pierre Salvi, Jean Cauchon, André Fosset, Christian Poncelet, Roland du Luart, Paul Séramy *tendant à réprimer la falsification des procès-verbaux des opérations électorales.*
- N° 283 de M. Jean Colin *tendant à punir la falsification des élections.*

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de :* MM. Jacques Larché, *président* ; Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, Felix Ciccolini, *vice-présidents* ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, *secrétaires* ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Begum, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoefel, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Taulhades, Jacques Thiriaud, Jean-Pierre Tizon

Voir les numéros :

Sénat : 203, 283 (1982-1983).

Elections et référendums. — Crimes, délits et contraventions - Dégradation civique - Falsifications - Fraude électorale.

SOMMAIRE ANALYTIQUE

La proposition a pour objet :

a) de sanctionner de la peine de la dégradation civique qui-
conque aura falsifié les procès-verbaux des opérations électorales ;

b) de confier à des magistrats ou anciens magistrats la prési-
dence des bureaux de vote en cas d'élections partielles consécutives
à l'annulation d'élections pour falsification des procès-verbaux des
opérations électorales.

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi tend à instituer des règles spécifiques, spécialement adaptées à la fraude électorale particulièrement grave que constitue la falsification des procès-verbaux d'opérations électorales.

Une situation intolérable.

Nul ne peut contester que la fraude électorale est une véritable offense à la démocratie. La sincérité du scrutin et la véracité des résultats sont en effet les deux éléments indispensables à la légitimité démocratique. Quiconque y porte atteinte s'attaque de la façon la plus directe à la liberté de vote, c'est-à-dire à la Liberté.

Les élections municipales des 6 et 13 mars derniers ont connu, comme bien d'autres élections, leur lot de fraudes ou de tentative de fraude. Le seuil de l'intolérable a cependant, et de façon incontestable, été franchi dans certaines communes où des procès-verbaux ont fait l'objet de falsifications entre le dépouillement des votes et leur remise à l'autorité administrative. Dans certains cas, un maquillage grossier des procès-verbaux n'a pas découragé les fraudeurs, non plus que l'imitation pure et simple de la signature des scrutateurs sur de nouvelles feuilles de dépouillement purement apocryphes ; dans d'autres cas, l'utilisation d'un stylo à encre effaçable a permis de redresser une situation fortement compromise.

Certes, les tribunaux administratifs ont été amenés, devant de telles iniquités, non seulement à annuler les élections, mais, ce qui est beaucoup plus rare, à suspendre le mandat de celui ou de ceux dont l'élection a été annulée. Fait sans précédent dans notre histoire électorale, dans deux cas, le même tribunal administratif a pris la décision de rectifier lui-même directement les résultats et de proclamer élue la liste que les résultats falsifiés avaient déclaré battue. Extrêmement rares, les cas de redressement des résultats par le tribunal proviennent en règle générale d'erreurs matérielles évidentes et non de fraudes délibérées. Il n'empêche que, si l'on fait abstraction de ces décisions tout à fait exceptionnelles, l'annulation définitive d'un scrutin n'intervient dans la généralité des cas que deux ans après l'élection, et permet aux fraudeurs de conserver, durant ces longs délais, leurs titres usurpés.

Il convient donc de sévir inexorablement à leur encontre et d'enrayer un processus qui ne peut qu'être fatal à la démocratie.

La législation pénale relative à la fraude électorale.

Certes, le Code électoral et le Code pénal contiennent déjà des dispositions permettant de réprimer les atteintes à la sincérité des opérations de vote et les altérations au scrutin.

1. Le Code électoral.

Les articles L. 113 et L. 116 punissent celui qui, dans une commission administrative ou municipale, dans le bureau de la mairie, de la préfecture ou de la sous-préfecture (art. L. 113), ou même en dehors de ces locaux (art. L. 116), aura, avant, pendant ou après un scrutin, par inobservation volontaire de la loi ou des arrêtés préfectoraux ou par tout autre moyen frauduleux (art. L. 113), ou par des manœuvres frauduleuses quelconques (art. L. 116), violé ou tenté de violer le secret du vote, porté atteinte ou tenté de porter atteinte à la sincérité du vote, empêché ou tenté d'empêcher les opérations du scrutin, changé ou tenté de changer les résultats du vote (art. L. 113 et L. 116). A la liste de ces agissements, ont été ensuite ajoutés, par une loi du 10 mai 1969, le fait de porter atteinte au fonctionnement d'une machine à voter (art. L. 116, alinéa 2), et par une loi du 31 décembre 1975, le fait d'expulser de la salle de vote un assesseur ou un délégué ou de l'empêcher d'exercer ses fonctions (art. L. 116, alinéa 3).

Aux auteurs de ces faits, les articles L. 113 et L. 116 appliquent un emprisonnement d'un mois à un an et/ou une amende de 360 à 8.000 F, ainsi que la privation des droits civiques pour une durée de deux à dix ans ; ces peines sont portées au double si le coupable est un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire, agent ou préposé du Gouvernement ou d'une administration publique, ou chargé d'un ministère de service public.

Ces deux articles visent pratiquement toutes les sortes de fraudes, commises par un simple citoyen ou par un membre de bureau, et portant atteinte, sous une forme et par un moyen quelconque, à la sincérité des opérations de vote ; ainsi en est-il du fait, pour le président du bureau de vote, d'emporter et de dissimuler le procès-verbal des opérations électorales en vue de falsifier les résultats (chambre criminelle, 21 octobre 1911 - B. 461 ; chambre criminelle, 22 mars 1925 - DH 1935 - 271).

En outre, pour les élections à l'Assemblée nationale, cantonales et municipales, l'article L. 94 du Code électoral prévoit des sanctions pénales plus lourdes — un an à cinq ans et une amende de 1.800 à 30.000 F — à l'encontre des personnes qui, chargées de compter et dépouiller les bulletins, les falsifient.

2. *Le Code pénal* complète ce dispositif.

D'une part, l'article 111 punit de la peine criminelle de la dégradation civique « tout citoyen qui, étant chargé, dans un scrutin, du dépouillement des billets contenant les suffrages des citoyens, sera surpris falsifiant ces billets, ou en soustrayant de la masse, ou en ajoutant, ou inscrivant sur les billets des votants non lettrés des noms autres que ceux qui auraient été déclarés ».

La dégradation civique est donc prononcée à titre de peine principale : elle consiste essentiellement dans la destitution et l'exclusion de toute fonction, emploi ou office public, et dans la privation du droit de vote, d'élection, d'éligibilité et, en général, de tous les droits civiques et politiques. Toutefois, la portée de cet article est limitée aux élections où l'article L. 94 du Code électoral ne s'applique pas.

L'article 112 en revanche s'applique à toutes les sortes d'élections et punit les mêmes faits commis par une personne autre que celle chargée du dépouillement du scrutin : emprisonnement de six mois à deux ans ; interdiction du droit de voter et d'être éligible pendant cinq à dix ans.

Le problème particulier de la falsification des procès-verbaux.

Sur le plan pénal, la répression de ce type d'agissements particulièrement choquants ne fait l'objet d'aucune incrimination spécifique. Certes, la formulation très générale des articles L. 113 et L. 116 du Code électoral, qui vise toute manœuvre frauduleuse tendant à changer les résultats du vote, permet d'appliquer les peines prévues à la falsification des procès-verbaux. Si l'on veut obtenir une répression plus rigoureuse en égard à la gravité des faits, on ne peut que recourir à la répression « massue » des faux en écriture publique, prévue par les articles 145 et 147 du Code pénal. L'article 145 du Code pénal punit de la réclusion criminelle à perpétuité tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura commis un faux, notamment par fausses signatures ou altération des actes. L'article 147 punit de la réclusion criminelle à temps de dix à vingt ans toutes autres personnes ayant également commis un faux. Comme toute peine criminelle, ces condamnations emportent la dégradation civique.

Les conclusions de la Commission.

1. *La falsification appelle un article spécifique.*

La commission des Lois a estimé, dans sa majorité, que cet ensemble de textes ne permet pas de réprimer de façon satisfaisante la falsification des procès-verbaux des opérations électorales. D'une part, le régime général applicable aux fraudes électorales figurant dans le Code électoral prévoit des peines insuffisantes. D'autre part, la gravité même des peines encourues pour faux en écriture publique en empêcherait l'application dans de tels cas. Or, la Commission considère que la gravité de cette catégorie de fraude, le cynisme avec lequel elle a été le plus souvent opérée, le mépris pour la démocratie qu'elle manifeste, non seulement justifient mais imposent une répression spécifique suffisamment dissuasive et systématique.

Les deux propositions de loi déposées sur le Bureau du Sénat suggéraient que la falsification soit punie de la dégradation civique, soit directement, soit par le biais de la « forfaiture » (proposition de loi de M. Jean Colin). Toutefois, la notion de « forfaiture », dont l'effet est également la dégradation civique si la loi ne prévoit pas de peine plus grave, ne peut être retenue en l'espèce, car elle est limitée à la qualification d'un crime commis par un fonctionnaire public dans l'exercice de ses fonctions (art. 100 du Code pénal). La Commission a, en revanche, retenu de la proposition de M. Colin la précision selon laquelle la dégradation civique doit être applicable à toute personne qui a « prêté son concours » à la falsification.

Votre commission des Lois vous propose donc d'insérer dans le Code pénal, après l'article 113, un nouvel article disposant que « quiconque aura falsifié les procès-verbaux des opérations électorales ou prêté son concours à de tels agissements sera puni de la peine de la dégradation civique ». Rappelons que l'article L. 117-1 du Code électoral prévoit que « lorsque la juridiction administrative a retenu, dans sa décision définitive, des faits de fraude électorale, elle communique le dossier au procureur de la République compétent ».

2. *La présidence des bureaux de vote.*

Sur la suggestion de M. François Collet votre Commission a envisagé le problème posé par la présidence des bureaux de vote lors de l'élection partielle consécutive à l'annulation pour falsification des résultats électoraux.

L'article L. 118-1 du Code électoral dispose en effet que « la juridiction administrative, en prononçant l'annulation d'une élection pour fraude, peut décider que la présidence d'un ou plusieurs bureaux de vote sera assurée par une personne désignée par le président du tribunal de grande instance lors de l'élection partielle consécutive à cette annulation ». Il est clair que lorsque l'annulation est prononcée au motif que des falsifications de procès-verbal ont été opérées, la gravité est telle que cette mesure éventuelle doit devenir automatique, et concerner non pas « un ou plusieurs » mais tous les bureaux de vote. Ce n'est qu'à ce prix que le traumatisme subi par le suffrage universel pourra être réparé. Par référence aux articles L. 85-1 et R. 93-2 du Code électoral, la Commission a décidé que la présidence de chacun des bureaux de vote serait donc assurée, lors de l'élection partielle consécutive à une annulation pour falsification, « par un magistrat ou ancien magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel ».

En conséquence, votre Commission vous demande d'adopter la proposition de loi suivante :

PROPOSITION DE LOI TENDANT A RÉPRIMER LA FALSIFICATION DES PROCÈS-VERBAUX DES OPÉRATIONS ÉLECTORALES

Article premier.

Il est inséré dans le Code pénal, après l'article 113, un article nouveau ainsi rédigé :

« Quiconque aura falsifié les procès-verbaux des opérations électorales ou prêté son concours à de tels agissements sera puni de la peine de la dégradation civique. »

Art. 2.

Il est inséré, dans le Code électoral, après l'article L. 118-1, un article nouveau ainsi rédigé :

« Lorsque la juridiction administrative aura prononcé l'annulation d'une élection pour falsification des procès-verbaux des opérations électorales, la présidence de chacun des bureaux de vote sera assurée lors de l'élection partielle consécutive à cette annulation, par un magistrat ou ancien magistrat désigné par le premier président de la Cour d'appel. »