

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Séance du mercredi 12 juillet 1978

ORDRE DU JOUR

Examen des recours formés contre les élections à l'Assemblée nationale :

78-874 - Recours formé par Mme AVICE contre M. de la MALENE
Paris-16ème circonscription

Rapporteur : M. Michel MORISOT
Maître des Requêtes
au Conseil d'Etat,
Rapporteur adjoint.

78-872 - Recours formé par M. LONCLE contre M. MONTAGNE
Eure - 3ème circonscription

Rapporteur : M. Alain BACQUET
Maître des Requêtes
au Conseil d'Etat,
Rapporteur adjoint.

78-845 - Recours formé par M. RENARD contre M. CESAIRE
Martinique - 2ème circonscription

Rapporteur : M. Pierre LAFAYE
Conseiller Référendaire
à la Cour des Comptes,
Rapporteur adjoint.

78-860 - Recours formé par M. JALTON contre M. MAXIMIN
Guadeloupe - 2ème circonscription

Rapporteur : M. Gérard DUCHER
Conseiller Référendaire
à la Cour des Comptes,
Rapporteur adjoint.

SEANCE DU MERCREDI 12 JUILLET 1978

=====

Le Conseil constitutionnel se réunit au complet.

M. GOGUEL - qui a demandé à être excusé pour le début de la séance et arrivera en fait à 9 heures 45 - a fait partie de la section à laquelle, le mardi 11 juillet, M. MORISOT a fait son rapport dans l'affaire AVICE contre de la MALENE.

Le Président rappelle l'ordre du jour ci-après et fait introduire M. MORISOT qui présente, dans l'affaire AVICE-de la MALENE (Paris - 16ème circonscription) un rapport (joint au dossier) qui conclut à l'annulation de cette élection.

M. MONNERVILLE indique que la section a adopté à l'unanimité les conclusions du rapporteur. Il souligne que dans cette affaire, dont les conditions sont différentes de celles de l'Hérault (élection de M. DELMAS) du fait des conditions d'inscription sur les listes et d'établissement des procurations des français du Gabon, la loi de 1977 peut prêter à des manoeuvres et faciliter les fraudes. C'est pourquoi la section a estimé qu'il convenait :

- 1°) de souligner que pour la régularité des inscriptions, le choix personnel de l'électeur est essentiel, c'est-à-dire qu'il doit choisir lui-même la commune et la circonscription où il s'inscrit et qu'il ne peut laisser des tiers faire cette option pour lui.

Dans le cas des français du Gabon, ce choix n'ayant pas été exercé par l'électeur, leur inscription est irrégulière.

La section a estimé que le Conseil doit aller plus loin dans son examen et parler également des procurations, afin que l'on ne puisse penser que le Conseil considérerait comme négligeable que ces procurations aient été signées en blanc et achevées par des particuliers. La loi de 1977 est exceptionnelle. Il convient donc que son application ne s'étende pas au-delà de ce qu'elle prévoit expressément.

La jurisprudence du Conseil doit décourager les manoeuvres et les fraudes auxquelles cette loi pourrait autrement donner lieu .

Il conviendrait, en outre, de souligner dans les observations que l'on devrait procéder à la rectification des listes avant les élections partielles, qui auront lieu dans trois mois.

.../...

M. GOGUEL n'a aucun doute en ce qui concerne la nullité de l'inscription des français du Gabon. Il est en désaccord avec le rapporteur sur un point : il ne convient pas, à son avis, d'accepter le vote exprimé, non par un bulletin, mais par une profession de foi.

M. SEGALAT indique qu'en ce qui concerne le vote des français de l'étranger, il ne faut pas manquer de souligner le lien étroit entre les deux mécanismes : celui de l'inscription et celui des procurations.

S'il n'y a pas choix personnel pour l'inscription, celle-ci est nulle et donc le vote sur une telle inscription est nul. De même pour la procuration, si le choix du mandataire n'est pas effectué par l'électeur quand on dresse la procuration, la procuration est nulle et le vote est nul. Mais il y a une relation entre l'inscription et la procuration. Si les procurations sont irrégulières, la nullité du vote entraîne l'annulation d'un nombre de voix égal à celui des procurations irrégulières. Si on enlève autant de votes que d'inscriptions irrégulières, on risque d'aller au-delà de ce qui est nécessaire. Il y a deux hypothèses à considérer :

- 1) si l'électeur, inscrit irrégulièrement, vient voter lui-même, il couvre alors l'irrégularité de l'inscription par son choix personnel effectué dans le lieu de son inscription ;
- 2) si, de même, il établit une procuration régulière postérieurement à son inscription irrégulière. Là encore, par ce choix personnel, il couvre l'irrégularité d'origine de son inscription.

C'est pourquoi, répondre également sur le moyen de la nullité des procurations, apparaît alors la seule solution pour sortir de l'impasse où conduirait une décision d'annulation qui, pourtant, ne permettra pas de modifier la liste électorale avant les prochaines élections.

Ainsi, le défaut initial de l'inscription pourra être couvert par l'établissement de procurations régulières. Ainsi l'on ne sera pas dans une situation absurde qui, du fait de la clôture des listes électorales, conduirait à voter dans trois mois sur une liste elle-même irrégulière.

M. GROS est d'accord sur la proposition de la section. Il tient à rappeler les conditions dans lesquelles a pris naissance la législation sur le vote des français de l'étranger. Depuis 1949 ceux-ci peuvent participer, par procuration aux votes qui ont lieu en France. Le choix leur est ouvert par l'article L. 12 du code électoral entre diverses listes électorales : celle de leur commune

de naissance, celle de leur commune de dernière résidence, celle de la commune où est né ou inscrit l'un de leurs ascendants; puis ces rattachements à la liste d'une commune avec laquelle ils avaient un lien personnel n'apparaissant pas suffisants dans tous les cas, on avait ajouté, sur sa proposition, qu'à défaut de toute possibilité de s'inscrire sur une des listes prévues aux alinéas précédents ils peuvent s'inscrire sur une liste de leur choix dans une commune comportant au moins 30.000 habitants. Ce dernier cas avait été posé en pensant spécialement à certaines catégories de français qui n'ont jamais eu aucun lien avec une quelconque commune de métropole: ainsi les français de Pondichéry dont la nationalité française remonte à plus d'un siècle et qui, pour beaucoup, ne sont jamais venus en France métropolitaine; les français de Tunisie d'origine italienne; les français d'Oranie ou du Maroc d'origine espagnole.

La loi de 1977 a modifié ce dernier alinéa de l'article L. 12 en remplaçant la règle subsidiaire par une option pure et simple: au lieu de prévoir qu'ils ne pouvaient user de cette faculté de s'inscrire dans une ville de leur choix, "faute d'avoir pu user d'une des inscriptions prévues dans les alinéas précédents", on a tout simplement remplacé par ces mots: "ils peuvent aussi"

Il est intéressant de noter que le projet de la loi de 1977 comportait deux titres: un titre II qui était le plus important prévoyant une mécanique très complexe leur permettant de voter sur place dans les Consulats ou dans des centres de vote. Ce système a donné lieu à de nombreuses discussions et finalement, le Parlement a refusé le titre II. Le Gouvernement a alors retiré ce titre II du projet et il n'est resté que le titre I qui modifie l'article L. 12, comme dit ci-dessus. Celui-ci a été adopté par les deux Assemblées par un vote unanime à mains levées. Un parlementaire communiste a d'ailleurs approuvé ces dispositions qui "démocratisent le scrutin en permettant aux français de l'étranger de faire ce qu'ils veulent".

Après le vote de cette loi, tous les partis politiques sont allés à la recherche des inscriptions en tentant de regrouper les français de l'étranger aux "bons endroits", c'est-à-dire dans les circonscriptions où la lutte électorale semblait devoir être la plus vive. Pour les communistes, cette recherche s'est faite essentiellement par les syndicats d'enseignants. Pour la majorité, elle s'est faite par l'intermédiaire de l'association "Rassemblement des Français de l'Etranger".

Les demandes d'inscription dans ces conditions comportent un choix comme le dit la loi, mais ce choix doit être éclairé pour des gens qui ignorent tout de la géographie électorale de la France. Mais, par qui donc peuvent-ils être éclairés? Par ceux qui sont informés, c'est-à-dire par les groupements politiques qui correspondent à leur option personnelle.

.../...

Au Gabon, il y a eu, en plus, indiscutablement une action de l'Administration. C'est ce qui doit être sanctionné. Mais après cette action, certes condamnable, n'y a-t-il pas eu ensuite régularisation des documents contestés ? N'ont-ils pas été renvoyés de Paris aux intéressés pour qu'ils les complètent sur place compte tenu des indications qui avaient pu leur être données ? On ne prouve pas que tel n'est pas été le cas. On ne peut donc dire avec toute certitude qu'il n'y a pas eu régularisation et que ces documents sont irréguliers.

Malgré tout, il y a de telles raisons de soupçonner des irrégularités que, dans cette élection, avec le si faible écart des voix qui existe, l'annulation paraît justifiée.

C'est pourquoi, je voterai la décision proposée, mais je remarque néanmoins qu'il faut aider ces français de l'étranger qui sont loin de la métropole et qui ne peuvent faire le choix qui leur est proposé seuls. J'ajoute d'ailleurs qu'on ne nous a jamais dit qu'un seul ait écrit : on a voté pour moi d'une façon différente de ce que je désirais.

/pour M. COSTE-FLORET : Si on m'apporte la preuve que tout a été complété sur place, il est bien évident que j'estimerai qu'on est dans le même cas que l'élection de l'Hérault. Mais je ne crois pas que cela soit possible, car si tel avait été le cas, on n'aurait pas manqué de le faire savoir par des pièces fournies au dossier. D'ailleurs, l'Ambassadeur, nommé en cause, aurait certainement apporté cette précision au Conseil. Ce qui est douloureux dans cette affaire, c'est que l'on doit sanctionner un élu qui, s'il a bénéficié de la fraude, n'y a certainement pas participé.

A M. SEGALAT, j'indique que je ne partage nullement ses conclusions. Le vote en personne d'électeurs mal inscrits n'efface pas la manoeuvre à la suite de laquelle ils ont été mal inscrits. Il en est ainsi comme en droit pénal, le repentir actif n'efface pas la faute.

Pour ma part, je ne saurais entrer dans le système que propose M. SEGALAT. Enfin, si on veut, dans la décision, parler des votes par procuration, je demande qu'on examine aussi les autres griefs.

M. MORISOT répond à l'invitation qui lui est faite de donner des précisions sur le fait des régularisations éventuelles.

Dans le dossier personne ne dit qu'il y a eu régularisation ou essai de régularisation.

Si le Ministre dit que le 15 décembre, il avait envoyé un télégramme pour mettre fin aux irrégularités des français au Gabon, le second télégramme de M. DELAUNEY du 21 Décembre montre que cela n'a pas été fait.

En outre, dans un dossier électoral, on ne peut soulever une question de fait qui n'a pas été invoquée par les parties.

En ce qui concerne les procurations, les dates à timbre du Consulat sont du mois de décembre pour la plupart. Certaines sont effectivement de février, mais les écritures et même les signatures ne concordent pas. Il est donc impossible d'affirmer au vu de ces documents que les électeurs ont eux-mêmes porté les noms des mandataires.

Enfin, M. MORISOT répète que la régularisation, non seulement n'est pas prouvée, mais qu'elle n'est même pas alléguée.

Sur la demande de M. PERETTI, M. GROS précise que, sur environ 700.000 électeurs à l'étranger, il n'y en avait, au maximum, qu'un peu moins de 100.000 qui usaient de la possibilité de voter en France qui leur était ouverte par les anciennes dispositions de l'article L. 12. Il y en avait environ 7 à 8 %.

M. PERETTI dit qu'il votera le projet, tout comme il a voté celui de la décision de l'Hérault. À son avis, la grande différence entre les deux dossiers est que, dans le cas de l'Hérault, le Conseil était en face d'une manoeuvre intelligente, alors que l'on est ici en face d'une manoeuvre imbécile. C'est le texte de la loi qui conduit dans ces deux situations à adopter des solutions différentes. Cette loi lui paraît entachée d'un grave défaut : c'est qu'elle établit une inégalité entre les votes puisque certains électeurs peuvent choisir leur lieu d'inscription alors que d'autres ne le peuvent pas.

NOTA. - M. PERETTI suggère que, dans les recommandations qui seront faites en fin de contentieux électoral, ce point soit indiqué. Ceci lui paraît particulièrement important dans un pays où les élections se jouent sur une marge de 3 à 400.000 voix.

M. GOGUEL estime que le raisonnement de M. GROS est contredit par les deux télégrammes. On ne voit guère le sens qu'aurait pu avoir, s'il y avait eu régularisation, l'indication de l'expédition "procurations en blanc". "Procuration en blanc" signifie bien évidemment procuration non intégralement remplie et probablement non signée.

D'autre part, cet argument de la régularisation n'a pas été invoqué par les parties.

M. GOGUEL indique par ailleurs que la dernière réplique, qui est au dossier, ne critique que 30 procurations sur les 44. Quel compte faut-il tenir de ce fait? Si 30 votes seulement étaient annulés, M. de la MALENE resterait élu.

Le Président indique qu'en ce qui le concerne, le considérant sur les procurations lui paraît inutile. Si les demandes d'inscription sont irrégulières, peu importe la façon dont ont voté les électeurs ainsi inscrits.

.../...

D'autre part, s'il y a fraude sur les procurations, cela conduit à des poursuites pénales, ce qui paraît peut-être excessif dans le cas de consuls ou d'agents du corps diplomatique qui n'ont agi que sur ordre.

M. MONNERVILLE est d'un avis différent. Il pense que, si l'on ne dit rien sur les procurations, cela pourra être interprété comme étant l'acceptation par le Conseil des procurations en blanc. Il lui semble que procurations et inscriptions doivent faire un tout.

M. BROUILLET indique tout d'abord les chiffres des inscriptions et des votes des français de l'étranger, antérieurement à la loi de 1977 :

- au 1er janvier 1975, il y avait environ 900.000 français de l'étranger, dont 100.000 étaient inscrits ;
- en 1973, 45.000 inscrits, soit 5 % des électeurs ont voté par procuration ;
- ce chiffre s'est élevé à près de 10 % en 1974 (86.000)

Les procurations récusées par Mme AVICE sont de 30 et non de 44. Il demande à M. MORISOT d'éclairer le Conseil sur les raisons pour lesquelles le projet en retient 44 au lieu de 30. Par ailleurs, il lui semble qu'il faut parler du problème des procurations, bien que, juridiquement, la nullité des inscriptions suffise pour considérer ces votes comme nuls. Passer sous silence le problème des procurations, semblerait à M. BROUILLET, une fuite des membres du Conseil. Il précise d'ailleurs qu'il est d'accord pour atténuer les termes du considérant, relatif aux procurations.

M. JOXE votera l'annulation. Il ne voit pas dans ce dossier un élément allant dans le sens de la validation. Il estime que le texte de 1977 est mauvais dans son organisation, mais que le but recherché, c'est-à-dire donner aux français de l'étranger la possibilité d'exercer leur droit de citoyen, est en lui-même bon.

M. JOXE est en accord avec M. GOGUEL sur le fait qu'il convient d'annuler le vote exprimé par une profession de foi. Enfin, il estime que le projet doit être très précis en donnant les raisons de l'annulation.

M. COSTE-FLORET dit à nouveau qu'il lui apparaît contradictoire de parler des procurations, moyen superfeqtatoire, et de ne rien dire des autres griefs. Sa préférence irait d'ailleurs à un projet qui conclurait à l'annulation directement après l'examen de l'irrégularité des inscriptions.

M. SEGALAT répond à M. COSTE-FLORET que nous ne sommes pas en droit pénal et que la question de l'inefficacité du repentir actif ne permet pas de trouver la solution dans le cas d'espèce.

En cette matière, que nous examinons aujourd'hui, un vice de forme peut être régularisé.

Le Président constatant que le Conseil est d'accord sur le principe de la décision, demande, sur le point litigieux de la profession de foi, qui estime qu'elle doit être tenue pour valable.

Optent en ce sens, MM. BROUILLET et MONNERVILLE. Tous les autres membres du Conseil estiment que ce vote doit être annulé.

Le Président pose alors la question de savoir qui désire que la décision contienne, après modification, un considérant relatif aux procurations.

Votent en ce sens : MM. PERETTI, SEGALAT, GOGUEL, JOXE, BROUILLET et MONNERVILLE.

En sens inverse : M. le Président, MM. COSTE-FLORET et GROS.

Après lecture du projet qui devra être modifié, compte tenu des observations faites, la séance est levée à 13 heures 30.

Elle est reprise à 14 heures 35.

M. BACQUET est invité à présenter son rapport dans l'affaire LONCLE contre MONTAGNE. Ce rapport, joint au dossier, conclut au rejet.

Le Président remercie M. BACQUET et indique que la section a approuvé les conclusions du rapporteur.

NOTA.- M. GROS remarque que cette affaire démontre, une fois de plus, qu'il convient de rappeler aux autorités intéressées la procédure applicable en matière de procurations.

M. GOGUEL indique qu'il ne suffit pas de rappeler ces règles aux autorités concernées, mais qu'il convient aussi de simplifier la désignation des autorités appelées à fournir des attestations. Il est certain, par exemple, qu'avec les différences pour le cas des marins et celui des mariniers, etc..., les règles ne sont jamais parfaitement respectées.

M. BAQUET ajoute que tout ceci est aggravé par le fait que les vérifications sont impossibles ultérieurement par le flou, si ce n'est même l'absence d'instructions pour la conservation des pièces justificatives par les autorités compétentes pour dresser des procurations.

Après cette brève discussion, il est procédé à la lecture du projet qui est adopté par le Conseil.

M. BACQUET quitte la salle de séance et M. LAFAYE est appelé pour présenter son rapport dans l'affaire RENARD contre CESAIRE. Ce rapport, joint au dossier, conclut au rejet.

M. MONNERVILLE indique que la section a adopté les conclusions du rapporteur.

M. COSTE-FLORET estime qu'il n'est pas normal que le Garde des Sceaux ait refusé au Conseil la communication du dossier pénal.

M. GOGUEL indique qu'à son avis, le Garde des Sceaux n'a refusé cette information qu'en raison de la communication qui en serait faite aux parties, qui sont des tiers dans le procès pénal.

Le Conseil adoptant les conclusions du rapporteur, le Président donne la parole à M. LAFAYE, qui lit son projet, lequel est adopté.

L'examen de l'affaire RENARD/CESAIRE étant terminé, M. LAFAYE quitte la salle de séance et M. MORISOT est appelé pour l'examen du projet de l'élection de Paris, tel qu'il a été modifié à la suite des discussions et des votes qui ont eu lieu en fin de matinée.

Après quelques modifications de détail, le projet est adopté à l'unanimité.

Le Conseil fait alors introduire M. DUCHER, qui présente, dans l'affaire JALTON contre MAXIMIN, son rapport - joint au dossier qui conclut au rejet.

M. MONNERVILLE indique que la 3ème section a adopté les conclusions du rapporteur.

L'affaire dont il s'agit illustre le combat qui a lieu aux Antilles entre départementalistes et indépendantistes. C'est par attachement à la solution départementaliste que les populations ont réagi lors des dernières élections contre le programme commun, qui, dans un titre VI préconisait l'indépendance du département des Antilles, ce qui a abouti à l'élection de nombreux députés de la majorité.

M. GOGUEL indique que la première rédaction soumise à la section prévoyait, non seulement l'annulation des bulletins MAXIMIN dans un bureau où des militants de ce dernier, revêtus de tea-shirts à son nom, distribuaient des bulletins, mais également dans des bureaux où ils étaient présents sans se livrer à une telle distribution. La section a estimé que les deux situations dont il s'agit étaient différentes et devaient entraîner des conséquences différentes. Elle a annulé le vote en faveur de MAXIMIN dans le cas du où il y a eu distribution de bulletins. C'est ce qui apparaît dans la décision actuelle.

Après lecture du projet, celui-ci est adopté.

Le Président indique que la prochaine séance aura lieu le jeudi 27 juillet à 10 heures.

L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 19H10.

DEPARTEMENT MARTINIQUE

2ème circonscription

1er tour

2e tour

Inscrits 65 741

Votants

Suffrages exprimés 40 794

MM. Aimé CESAIRE (prog.mart.)	21 460	ELU
M. RENARD (R.P.R.)	18 501	
Mle G. JOACHIM-ARNAUD (Combat ouvrier)	357	
MM. Philippe PIERRE-CHARLES (G.R.S.)	272	
G. DECIEUX	204	

AFFAIRE n° 78-860

Département : GUADELOUPE
2ème circonscription

	<u>1er tour</u>	<u>2ème tour</u>	
Inscrits ... 58 509 (2ème tour)			
Votants			
Suffrages exprimés	19 035	31 085	
MM. Mariani MAXIMIN	R.P.R. 9 228	16 046	<u>ELU</u> (51,65%)
F. JALTON	P.S. 7 917	15 039	
A. PIERRE-JUSTIN	P.C.G. 1 378		
G. SENE	Combat ouvrier 391		
E. COURBIN	G.R.S. 121		

RESULTATS COMMUNIQUEES PAR LE SECRETARIAT D'ETAT AUX D.O.M.-T.O.M. :

Inscrits	58 466	58 451
Votants	24 437	32 186
Suffrages exprimés	22 985	31 086
MM. A. PIERRE-JUSTIN	1 892	
Frédéric JALTON	9 688	15 038
Gérard SENE	417	
Mariani MAXIMIN	10 855	16 048
Edouard COURBIN	133	

DEPARTEMENT E U R E

3ème circonscription

	<u>1er tour</u>	<u>2è tour</u>
Inscrits	71.447	
Votants		
Suffrages exprimés	60.164	62.000
M. Rémy MONTAGNE (U.D.F.-C.D.S.)	20.431	31.061 ELU 50,09%
F. LONCLE (M.R.G.)	14.775	30.939
J.-P. BINAY (P.C.)	11.820	
J. DESBORDES (R.P.R.)	6.164	
A. DELAHAYE (gaull.)	2.882	
G. BENAMOU (écol.)	1.954	
me B. BIENAIME (L.O.)	894	
M. J.-C. LECLERC (F.A.)	802	
C. LERICK (F.N.)	442	

RESULTATS COMMUNIQUEES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR :

	<u>1er tour</u>	<u>2ème tour</u>
Inscrits	71 454	71 450
Votants	61 406	63 184
Suffrages exprimés	60 164	62 000
Jean DESBORDES	6 164	
Rémy MONTAGNE	20 431	31 061 <u>ELU</u>
Jean-Pierre BINAY	11 820	
François LONCLE	14 775	30 939
Christian LERICK	442	
Bertile BIENAIME	894	
André DELAHAYE	2 882	
Jean-Claude LECLERC	801	
Gérard BENAMOU	1 955	

AFFAIRE n° 78-874

Département : P A R I S
16ème circonscription

	<u>1er tour</u>	<u>2ème tour</u>	
Inscrits.....			
39 575			
Votants			
Suffrages exprimés	30 446	31 091	
MM. Christian LUNET de LA MALENE R.P.R.	11 440	15 574	(50,09%)
Mmes E. AVICE P.S.	6 791	15 517	<u>REELU</u>
R. PERLICAN P.C.	6 277		
M. J. BOILLOT U.D.F. - C.S.P.	2 168		
Mmes R. FRANCHI P.-Ecol.	1 811		
L. MORERE F.A.	588		
M. GODDE L.O.	267		
MM. P. DURAND F.N.	255		
Y. LACIRE S.P.T.	234		
L. TARDY U.F.B.S.	233		
Mme N. BOURE P.F.N.	200		
MM. J.J. LUBRINA F.R.P.	110		
S. DUVERNE U.O.P.D.P.	69		
Y. CARTON U.N.M.P.	2		
J. LEPINAY R.U.C.	1		

RESULTATS COMMUNIQUEES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR :

	<u>2ème tour</u>	
M. Christian LUNET de LA MALENE	15 575 voix	<u>ELU</u>
Mme Edwige AVICE	15 516 voix	