

4 Novembre 1980

Séance du 4 ~~Novembre~~ 1980. 10 heures. Tous les membres étant présents.

Le Président indique que le Conseil est réuni pour prendre une décision sur l'avis qui a été préparé en réponse à la lettre du Premier ministre le consultant sur un projet de circulaire et une notice relatifs aux formulaires de présentation des candidats à l'élection présidentielle.

Le Président a pris connaissance des discussions de la dernière séance à laquelle il n'avait pu assister étant souffrant et, compte tenu de ces discussions, il a préparé le texte d'avis qui dans un instant sera soumis au Conseil constitutionnel. Le Président propose de donner lecture de l'ensemble de ce texte puis, ensuite, d'ouvrir la discussion sur chacune des parties du document considéré. Cette procédure recevant l'assentiment général, le Président donne lecture du document rédigé comme suit :

Monsieur le Premier Ministre,

Par lettre du 23 octobre 1980, vous avez bien voulu me demander, dans le cadre des consultations prévu par les dispositions combinées de l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 et de l'article 5-11 de la loi du 6 novembre 1962, de recueillir l'avis du Conseil constitutionnel sur un projet de circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets et relative à la rem des formulaires de présentation des candidats à l'élection présidentielle ainsi que sur un projet de notice destiné à accompagner ces formulaires.

J'ai l'honneur de vous faire connaître, ci-après, l'avis émis par le Conseil constitutionnel au sujet de ces deux textes.

°
° °
..

- En ce qui concerne le projet de circulaire du
Ministre de l'Intérieur :

Une remarque préalable s'impose, qui touche à la légalité de la circulaire envisagée.

.../...

Monsieur le Premier Ministre
Hotel Matignon
57, rue de Varenne
75700 PARIS

2 -

Si certaines dispositions de ce document sont au nombre de celles que le Ministre a le pouvoir de prendre par voie de circulaire, il en est d'autres qui édictent des règles ou posent des conditions de caractère impératif pour les citoyens, qui ne résultent ni de la loi organique du 6 novembre 1962 modifiée en 1976 ni du décret du 14 mars 1964 modifié. Tel est le cas, par exemple, de la disposition selon laquelle seuls pourront être mis en possession des formulaires les élus habilités par la loi à présenter un candidat. De telles dispositions ne peuvent être prises légalement que par une autorité disposant du pouvoir réglementaire. Il convient donc qu'elles fassent l'objet d'un décret modifiant le décret du 14 mars 1964 et qui, comme ce dernier, devrait être pris en Conseil d'Etat et en Conseil des Ministres.

Cette remarque étant faite, il y a lieu pour le Conseil d'examiner les dispositions contenues dans le projet de circulaire que vous lui avez soumis. Pour la commodité de l'exposé, les questions examinées seront rangées sous trois rubriques selon qu'elles concernent les personnes à qui les formulaires peuvent être remis ou envoyés, la procédure de délivrance de ces documents, enfin, la date à partir de laquelle ils seront remis à la disposition des intéressés.

° .
° °

I - En ce qui concerne la détermination des destinataires de ces formulaires, le Conseil constitutionnel ne peut que souscrire au texte qui fait l'objet du premier point du projet de circulaire du Ministre de l'Intérieur, aux termes duquel "seuls pourront être mis en possession des formulaires les élus habilités à présenter un candidat". Ce texte correspond, en effet, à l'intention que vous aviez exprimée dans votre lettre du 22 avril 1980. Sur ce texte, le Conseil avait émis, le 17 juin 1980, un avis favorable.

.../...

II - Au sujet de la définition des règles qui doivent présider à la délivrance des formulaires, le Conseil constitutionnel souhaite qu'elles soient inspirées par la préoccupation de faciliter la tâche des présentateurs sans pour autant compromettre la régularité des opérations.

C'est dans cet esprit qu'il convient de déterminer les modalités de délivrance de ces formulaires ainsi que les autorités habilitées à y procéder.

S'agissant des modalités de délivrance des formulaires, le Conseil ne croit pas devoir renouveler la proposition qu'il avait faite dans son avis du 17 juin 1980 d'en remettre un exemplaire à chaque élu habilité à présenter un candidat, qu'il en ait fait ou non la demande. Vous avez signalé le risque qu'une telle procédure n'aboutisse à une sorte d'élection primaire.

Le Conseil, sensible à cette objection, estime souhaitable que le formulaire ne soit délivré que sur demande. Mais, dans une telle procédure, il paraît essentiel que l'élu puisse choisir soit de retirer le formulaire auprès de l'autorité compétente, par une démarche qu'il accomplira lui-même ou qu'il confiera à une personne munie d'une procuration écrite, soit de demander, par lettre, que ce document lui soit adressé par voie postale.

En ce qui concerne la détermination des autorités compétentes pour délivrer les formulaires, le Conseil ne voit pas d'objection au système qui désigne, pour ce faire, les préfets ou sous-préfets du département dans lequel les demandeurs ont été élus. Des dispositions analogues devront être appliquées dans les territoires d'outre-mer en tenant compte, toutefois, pour certains, des problèmes de communication.

En outre, le Conseil est d'avis qu'il convient d'accorder aux membres des assemblées parlementaires, des conseils généraux, du Conseil de Paris et des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer, la faculté de demander la délivrance d'un formulaire au bureau de l'assemblée à laquelle ils appartiennent et qui, d'ailleurs, doit certifier leur signature.

Enfin, le Conseil ne fait pas d'objection à ce qu'à titre exceptionnel un second exemplaire du formulaire soit délivré à l'élu qui en fait la demande et qui atteste que le premier a été perdu ou endommagé.

III - En ce qui concerne la date à laquelle les formulaires seront tenus à la disposition des présentateurs, le Conseil, avait, lors de, son précédent avis, estimé que, dans une procédure comportant la distribution systématique d'un formulaire à toute personne ayant qualité pour faire une présentation, il suffisait que l'intéressé puisse disposer de ce document quelques jours avant la publication du décret de convocation des électeurs.

Mais ce délai, qui pouvait paraître suffisant dans le système alors préconisé, s'avère trop court dès lors que le formulaire ne sera plus délivré qu'à la suite d'une demande de l'élu habilité à présenter un candidat.

Le Conseil estime que, compte tenu des délais que nécessiteront ces demandes auxquels s'ajouteront ceux exigés pour la certification des signatures, il serait souhaitable que les formulaires soient mis à la disposition des présentateurs quinze jours au moins avant la publication du décret de convocation des électeurs.

C'est ainsi, par exemple, que, dans l'hypothèse où la publication du décret de convocation des électeurs serait fixée au 22 mars 1981, les formulaires devraient être à la disposition des présentateurs, au plus tard, le 7 mars, la date limite dépôt des présentations étant fixée au 7 avril.

- En ce qui concerne le projet de notice soumis au Conseil :

Le Conseil estime que, dans son ensemble, ce document est utile et qu'il est de nature à faciliter la mise en oeuvre des présentations.

Toutefois, il n'est pas d'avis de maintenir le premier point de cette notice qui rappelle aux intéressés qu'ils sont seuls juges de leur décision de présenter ou non un candidat. Cette indication se justifiait dans le système, envisagé lors du précédent avis, qui reposait sur l'envoi systématique des formulaires aux présentateurs ; elle semble perdre sa raison d'être à partir du moment où la délivrance de ces documents intervient à la suite d'une démarche de l'intéressé.

Indépendamment de cette observation, l'examen de cette notice a suggéré au Conseil constitutionnel de très nombreuses remarques. Il a paru expédient de les concrétiser dans une nouvelle présentation de ce document.

o
o

Telles sont, en conclusion, Monsieur le Premier Ministre, les opinions et les suggestions que le Conseil constitutionnel m'a chargé de porter à votre connaissance en réponse à la demande d'avis que vous m'aviez adressée pour être soumise à son examen.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, les assurances de ma haute considération.

Roger FREY

RAPPEL DES DISPOSITIONS RELATIVES

A

L'UTILISATION DU FORMULAIRE

- I - Vous ne pouvez présenter qu'un seul candidat ;
- II - La présentation ne peut en aucun cas faire l'objet d'un retrait après son envoi ou son dépôt ;
- III - La présentation doit respecter les dispositions suivantes :
- 1) elle doit être établie sur le formulaire officiel ;
 - 2) elle doit être revêtue de votre signature ;
 - 3) si vous effectuez la présentation en qualité de parlementaire, conseiller général, conseiller de Paris ou membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer, votre signature doit être certifiée par un membre du bureau de l'assemblée à laquelle vous appartenez ;
si vous l'effectuez en qualité de maire, le formulaire doit être revêtu du sceau de la mairie ;
 - 4) la présentation doit parvenir au Conseil constitutionnel au plus tôt le jour de la publication au Journal officiel du décret de convocation des électeurs et, au plus tard, le mardi 7 avril à minuit ;
 - 5) vous pouvez à votre choix soit envoyer le formulaire par la poste soit le déposer ou le faire déposer au Conseil constitutionnel. Pour faciliter l'envoi ou le dépôt, une enveloppe à l'adresse du Conseil est jointe au formulaire ;
 - 6) dans les départements et territoires d'outre-mer, ce dépôt peut avoir lieu auprès des préfets et des chefs de territoire. Ceux-ci en délivreront récépissé et en assureront aussitôt la transmission au Conseil constitutionnel par voie télégraphique.

Après cette lecture, la discussion est ouverte. A la page 1 et 2, il n'est procédé qu'à des rectifications de forme. A la page 3, au sujet de la faculté donnée aux membres des assemblées d'obtenir des formulaires non seulement de l'autorité préfectorale mais encore des bureaux des assemblées auxquelles ils appartiennent, Monsieur VEDEL intervient.

Il ne voit pas de raisons déterminantes pour accorder cette faculté aux élus qui ne sont pas membres du Parlement. Pour les membres du Parlement, cette faculté se justifie pour deux raisons. Tout d'abord, la dignité du parlementaire qui implique, au moins, qu'on lui laisse le choix de ne présenter sa demande à aucune autre autorité qu'à la chambre à laquelle il appartient. Ensuite une raison théorique : représentant la nation toute entière, le parlementaire n'est rattaché à une circonscription que quand les modalités particulières d'une opération le nécessitent, ce qui est le cas, notamment, lors des élections. Ici, il n'y a pas de raison de poser une telle règle.

Au surplus, Monsieur VEDEL, estime que les Conseils généraux, les assemblées territoriales ou le Conseil de Paris siégeant dans la ville même où se tient la préfecture, quand ce n'est pas dans les mêmes locaux, donner une telle faculté de choix aux membres de ces assemblées ou Conseils ne leur procurerait, en fait, aucune commodité particulière.

Le Président répond à Monsieur VEDEL, qu'ainsi que le rappelle le texte du projet d'avis, le décret du 14 mars 1964 ne fait aucune différence entre tous ces élus pour la certification de leur signature sur les formulaires. Comme tous doivent se rendre à leur assemblée pour une telle certification, le retrait des documents à la préfecture les conduirait nécessairement à une double démarche.

Le Conseil est d'avis après cette discussion de maintenir la rédaction du projet.

Messieurs GROS et LECOURT interviennent au sujet du 4ème paragraphe de la même page 3 où la formule : "le Conseil, sensible à cette objection, estime souhaitable que le formulaire ne soit délivré que sur demande" souligne le changement de position du Conseil depuis son précédent avis. Il apparaît à ces membres du Conseil qu'il n'est pas nécessaire que le Conseil prenne parti sur l'opportunité ou la qualité du système de délivrance des formulaires sur demande. Il suffirait que le Conseil indique les précautions à prendre dans un tel cas.

Monsieur LECOURT propose de rédiger comme suit : "vous avez souligné le risque qu'une telle procédure n'aboutisse à une sorte d'élection primaire et vous estimez souhaitable que le formulaire ne soit délivré que sur demande. Il paraît en tout cas essentiel, que l'élu puisse choisir...".

Une telle rédaction qui correspond également au voeu de Monsieur GROS laisse au Gouvernement la responsabilité du changement de système et indique simplement, que prenant acte de cette indication nouvelle, le Conseil demande alors que l'on prenne des précautions particulières.

Monsieur MONNERVILLE rappelle que lors de la séance précédente, un accord semblait s'être dégagé non seulement pour admettre mais pour approuver la nouvelle procédure proposée.

Messieurs VEDEL et SEGALAT estiment nécessaire de prendre position.

Monsieur VEDEL souligne que la question dont il s'agit est essentielle pour l'avenir des institutions car c'est là que peut être empêché le risque de "plébiscite des élus".

Le Président propose une formule transactionnelle : "le Conseil constitutionnel a été sensible à cette objection. Il lui paraît essentiel...".

Monsieur BROUILLET estime pour sa part que le Conseil n'a pas à employer des mots comme "souhaitable. Il n'a pas à former de vœux.

Monsieur GROS souligne le danger des consultations. L'avis donné par le Conseil sera suivi ou bien ne sera pas suivi. Or, l'article 50 de la loi organique donne compétence au Conseil pour examiner et trancher toutes les réclamations formées à l'occasion des élections présidentielles. Il ne conviendrait pas lors d'un tel recours que l'on puisse exhiber un texte dans lequel le Conseil aurait déjà exprimé son opinion. Tel est le danger de donner un avis dans une matière dont on doit connaître ensuite en qualité de juge.

S'il existe une jurisprudence du Conseil qui étend de façon restrictive ces exceptions, Monsieur GROS n'est pas d'accord avec la solution qu'elle retient et il ne pense pas pouvoir dès à présent, dire qu'une contestation relative à la remise des formulaires n'entrerait pas dans le contentieux électoral que le Conseil doit examiner au fond, au motif qu'elle serait relative à des opérations préparatoires détachables de l'élection.

Monsieur LECOURT remarque que le débat porte, non sur une question de forme, mais sur le degré d'adhésion du Conseil au système proposé par le Premier ministre.

Une approbation trop explicite de la distribution des formulaires sur demande entraîne de sa part plusieurs objections. Tout d'abord, l'autorité du Conseil constitutionnel qui a donné un avis en sens contraire s'en trouverait affaiblie car on pourrait critiquer le manque de perspicacité de cette assemblée lors de son premier examen.

Cette raison suffit pour qu'on ne mette pas en évidence à quel point le Conseil peut changer de position. Ensuite si l'on fait apparaître que la suggestion faite en juin n'a pas été retenue en raison d'une objection reconnue valable, on risque de mettre en mouvement un processus de discussion plus que d'avis.

On incite ainsi le Gouvernement, au lieu de prendre ses responsabilités devant l'avis qui lui est donné, à former des objections sur tous les aspects de l'avis qu'il n'est pas décidé à suivre et à demander à nouveau une consultation à ce sujet.

Ceci risque de nous entraîner dans un échange qui peut se prolonger longtemps.

Monsieur PERETTI remarque que lors de la dernière séance, une majorité s'était clairement dégagée pour admettre la validité de l'objection du Ministre. Il lui paraît étonnant, étant admis que la jurisprudence du Conseil peut, quand la situation le justifie, être modifiée en matière de décision, que l'on refuse au Conseil à priori tout changement d'appréciation dans les matières où il se contente d'émettre des avis.

Il convient donc sur cette question grave que l'on prenne position. On nous a dit, ici même, que de toute façon, une déviation se fera vers un système d'élection primaire, les candidats s'empressant de publier le nombre de leurs présentateurs. Puisque nous sommes conscients qu'expédier systématiquement des formulaires aux élus habilités à présenter un candidat aggraverait cet inconvénient, il convient de l'exprimer clairement.

Monsieur BROUILLET se range à l'opinion de Monsieur LECOURT, compte tenu du fait qu'agir autrement qu'il le préconise entamerait un dialogue qui aurait inévitablement tendance à ce poursuivre longtemps. A son terme, il ne s'agirait plus d'avis mais nous serions dans un processus de décision commune entre le Conseil et le Gouvernement. On ne voit pas alors quelle est la marge d'appréciation qui serait laissée au Conseil statuant au contentieux.

Monsieur MONNERVILLE fait remarquer que quelle que soit la formule retenue, il ne dépend absolument pas du Conseil mais simplement du Premier ministre de lui demander un ou plusieurs avis.

Le Président indique que la demande d'avis avait été présentée à l'origine par le Ministre de l'intérieur et que c'est sur son intervention qu'elle a été reprise à son compte par le Premier ministre. Il est certain, en effet, que seul le Premier ministre peut demander un avis. Mais, dès lors que c'est lui qui agit, il a parfaitement le droit de demander autant d'avis qu'il lui convient. Il peut en demander chaque jour s'il le désire.

Dans un souci de conciliation, le Président propose une formule qui retiendrait que le Conseil a pris acte du fait que sa première proposition n'a pas été suivie et que dans ces circonstances, il lui paraît cependant essentiel etc...

Monsieur JOXE. Les mots "sensible à cette objection" engagent certainement un dialogue, mais on peut s'interroger pour savoir si la distinction qui est faite ici entre avis et conversation est vraiment une bonne distinction qui doit nous guider dans la rédaction du texte que nous examinons.

Monsieur SEGALAT indique qu'en ce qui le concerne, il ne voit pas du tout en quoi l'autorité du Conseil apparaîtrait plus grande s'il décidait de ne plus défendre la première solution qu'il proposait sans adopter la seconde.

La question débattue recouvrant des appréciations différentes au fond, le Président demande au Conseil de voter pour savoir s'il prend position sur la proposition actuellement proposée par le Premier ministre.

Sont d'accord pour prendre position, le Président et Messieurs SEGALAT, PERETTI, JOXE, VEDEL et MONNERVILLE.

Sont d'un avis contraire, Messieurs BROUILLET, GROS et LECOURT.

La formule suivante est finalement adoptée : "le Conseil sensible à cette objection, en a pris acte. Mais, dans une procédure comme celle que vous envisagez, où le formulaire ne serait délivré que sur demande, il lui apparaît essentiel que l'élu puisse choisir...".

Diverses rectifications de forme sont adoptées par le Conseil et il est décidé, pour que le Conseil n'apparaisse pas comme le rédacteur de la notice, de modifier la formule relative à ce document annexe afin que l'on comprenne clairement qu'il ne s'agit que de propositions relatives aux mentions qui doivent apparaître dans le texte qui sera joint aux formulaires.

Le Conseil adopte à l'unanimité le texte de l'avis joint au présent procès verbal.

La prochaine séance est fixée au mardi 2 décembre à 10 heures. Elle sera consacrée à l'examen du contentieux électoral des élections sénatoriales, ainsi qu'à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de procédure fiscale dont il a été annoncé que le Conseil serait saisi dans un délai très proche.

Le Président indique, en outre, qu'il est probable que d'ici cette période, le Règlement de l'Assemblée nationale sera modifié, auquel cas, l'examen de la conformité à la Constitution de cette modification pourrait avoir lieu lors de cette même séance.

La séance est levée à 13 heures.