

SEANCE DU 31 MARS 1981

La séance est ouverte à 10 heures, tous les membres étant présents.

Le Président rappelle l'ordre du jour ci-après :

- I. Examen de demandes d'informations sur les formulaires de présentation reçus au Conseil constitutionnel formées par M. Brice LALONDE et par M. Pascal GAUCHON.

Rapporteur : M. Georges VEDEL

- II. Examen de deux requêtes relatives à l'organisation de l'élection du Président de la République, présentées, l'une par M. GILLOUARD, l'autre par M. MALRAUX.

Rapporteur : M. André SEGALAT

- III. Examen, en application des dispositions de l'article 3-III de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 et de l'article 46 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 de projets de mementos, deux établis par le ministre de l'Intérieur, l'un à l'usage des candidats à l'élection du Président de la République et l'autre à l'usage des mandataires départementaux des candidats, et un établi par le ministre des Affaires étrangères à l'usage des candidats et de leurs représentants dans les centres de vote à l'étranger.

Rapporteur : M. Achille PERETTI

Le Président donne la parole à Monsieur VEDEL.

Monsieur VEDEL indique que le Conseil a été saisi de deux demandes, l'une de Monsieur Brice LALONDE, l'autre de Monsieur Pascal GAUCHON, demandant que le Conseil informe les candidats des présentations arrivées à leur nom. Monsieur VEDEL présentera un rapport sur la demande de Monsieur Brice LALONDE qui est plus modéré quant à ses exigences et, si le Conseil rejette cette première demande, il rejettera nécessairement celle de Monsieur Pascal GAUCHON.

.../...

I. Lettre de M. Brice LALONDE tendant à ce que le Conseil constitutionnel informe les candidats à la présentation du nombre des formulaires établis à leur nom

Monsieur Georges VEDEL présente, sur cette question, le rapport ci-après :

1. Sous l'en-tête "Aujourd'hui l'écologie - Comité de soutien à Brice LALONDE", M. Brice LALONDE a adressé à M. le Président du Conseil constitutionnel une lettre datée du 20 mars 1981, enregistrée le 22 mars 1981.

M. Brice LALONDE rappelle d'abord que, si nombre de présentations pour l'élection présidentielle sont remises groupées au Conseil constitutionnel par un porteur pour le compte de la personne présentée, d'autres présentations sont remises ou adressées par la poste sans que les bénéficiaires le sachent.

"Le candidat ignore donc le nombre de signatures déposées en sa faveur. Il semblerait logique que le Conseil, entre le 22 mars et le 7 avril, puisse indiquer à tout moment au candidat ou à une personne dûment mandatée par lui le nombre de formulaires qu'il a reçu en son nom".

A l'appui de cette demande, l'auteur de la lettre fait valoir un argument juridique et un argument pratique.

Juridiquement, s'agissant non d'une publication impliquant une vérification de la régularité de la présentation, mais d'une information donnée au candidat sous toutes réserves, rien ne paraît s'opposer à cette pratique qui serait dans l'esprit sinon dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs. Pratiquement, cette communication faciliterait le travail du Conseil constitutionnel en évitant un dépôt massif de formulaires dans les jours précédant la date limite.

.../...

M. Brice LALONDE conclut :

"Je vous saurais grè, Monsieur le Président, de bien vouloir me faire connaître le plus rapidement possible les suites que vous pourrez réserver à cette démarche...".

2. La demande ainsi formulée par M. Brice LALONDE pose deux questions :

La première est une question de fond : doit-on, peut-on ou ne peut-on pas faire droit à la demande ?

La seconde est une question de procédure : la solution retenue doit-elle être mise en forme de décision du Conseil ou de lettre du Président ?

3. A) La question de fond :

Ecartons tout d'abord, pour ne pas y revenir, car ce point ne prête pas à des contestations sérieuses, le prétendu argument pratique que l'intéressé fait valoir. La solution qu'il préconise ne simplifierait en rien le travail du Conseil. En effet, la connaissance au jour le jour du nombre des présentations dont bénéficie telle ou telle personne n'intéresse que les postulants qui ont des difficultés pour réunir les 500 présentations requises. L'effort de dernière heure qu'ils feraient pour franchir la barre ne se traduira pas par un afflux non maîtrisable de présentations dans les derniers jours ou les dernières heures avant la clôture de la procédure de présentation. Bien au contraire, si M. Brice LALONDE obtenait satisfaction, il s'ensuivrait un travail quotidien supplémentaire pour les services du Conseil, sans que d'ailleurs cette perspective dusse faire pencher notre décision dans un sens hostile à la demande.

En réalité, le seul argument pratique que l'on puisse faire valoir est que la solution proposée par M. Brice LALONDE rendrait plus facile le travail à faire par des postulants ne disposant pas d'un appareil important pour réunir les 500 signatures. En contrepartie, il est juste de signaler qu'elle serait sans intérêt pour les postulants disposant d'une puissante organisation et même qu'elle leur nuirait dans la mesure même où, par ses conséquences,

elle pourrait allonger la liste des candidats établie au vu des présentations.

4. C'est sur le terrain juridique que l'on peut trouver, au moins pour l'essentiel, la réponse à la question de fond qui se pose.

En droit et au moins à première vue, quatre raisons paraissent s'opposer à ce qu'il soit donné satisfaction à M. Brice LALONDE.

- En premier lieu, aucune disposition constitutionnelle, législative ou réglementaire ne prévoit que, avant l'établissement et la publication de la liste officielle des candidats, le Conseil informe ceux-ci au jour le jour du nombre de formulaires déposés à leur nom. Le Conseil se voit conférer par les textes, la mission de recouvrir les présentations, celle d'en vérifier la régularité, celle d'établir la liste des candidats ayant obtenu les présentations requises, celle de statuer sur les réclamations. A aucun moment, il n'a reçu une mission d'information du public ou des candidats.

- En second lieu, l'information que le Conseil serait appelé à donner à chaque candidat, même si, comme le propose M. Brice LALONDE, elle se limitait à lui indiquer le nombre des présentations le concernant et ce, sous toutes réserves quant à la régularité des présentations, cette information, dis-je, pourrait constituer une gêne pour la liberté du Conseil dans sa mission de vérification. Imaginons que tel candidat se voie crédité le 4 avril au soir de 505 présentations. Supposons que, lors de la vérification, une dizaine de ces présentations paraissent douteuses. Le Conseil aura-t-il toute sa liberté d'esprit pour statuer sans tenir compte des espérances qu'il anéantit et des réactions d'une opinion publique informée par des médias qui ironisent facilement sur la distinction subtile entre le nombre des présentations effectuées et le nombre des présentations retenues. Bien plus, dans la situation que l'on vient d'imaginer, tel candidat ne manquerait pas de crier à la manoeuvre, voire à la trahison : en lui donnant une information sécurisante sur le nombre des présentations faites en sa faveur, le Conseil l'aurait détourné de rechercher des présentations supplémentaires et l'aurait donc, par légèreté sinon par malveillance, écarté de la candidature au profit de concurrents moins naïfs.

- Troisièmement, il faut bien observer que l'information suggérée par M. Brice LALONDE serait un piège pour ceux qui y recourraient si elle ne s'accompagnait pas de renseignements numériques sur la localisation des présentations. Compte tenu des exigences concernant la répartition des 500 présentations entre les départements, il peut en effet se produire qu'une personne ayant réuni sur son nom plus de 500 présentations ne puisse être déclarée candidat.

Il faudrait donc indiquer le nombre des présentateurs par département faute de quoi, comme on l'a dit, l'information pourrait être "piégée". Mais c'est ici qu'apparaît un obstacle juridique et peut-être le plus grave. Certes, il faut reconnaître que, à première vue, le système préconisé par M. Brice LALONDE ne conduit pas à méconnaître le secret que le Conseil doit garder jusqu'à la publication du nom des présentateurs sur l'identité de ceux-ci. En effet, M. Brice LALONDE demande une simple indication numérique qui ne comporte aucun nom.

Cependant, comme on vient de le dire, si l'on entrait dans la voie suggérée par M. Brice LALONDE, il serait difficile et illogique de refuser sinon à celui-ci, du moins à un autre postulant, les indications concernant la répartition des présentateurs par département. A ce moment là, c'est ce que l'on pourrait appeler le "secret des non-présentateurs" qui risquerait d'être violé. S'agissant de postulants ayant des difficultés à réunir le nombre minimum de présentations, on peut supposer que, dans tel département, ils aient obtenu les promesses d'un ou deux seulement des présentateurs possibles. L'absence, dans les informations que fournirait le Conseil constitutionnel, de mention de présentateurs dans le département considéré, permettrait d'identifier le ou les auteurs de promesses non tenues. Je ne pense pas que ce résultat soit admissible ni en droit ni en fait. En droit le secret sur les noms des présentateurs ou des non-présentateurs découle du fait que la mission de publication des noms des présentateurs ne s'ouvre qu'après l'arrivée du terme du 7 avril. En fait, nous devons demeurer étrangers aux pressions de dernière minute destinées à faire honorer les promesses, réelles ou prétendues de présentateurs, qui n'auraient pas été tenues comme à la polémique qui s'ensuivrait inévitablement.

Enfin, il faut observer que l'on peut se demander qui aurait accès à l'information demandée par M. Brice LALONDE. La "candidature" dont il se réclame est une situation de fait ; il s'agit d'une "postulation" non juridiquement consacrée. Selon un récent article de presse, 64 personnes ont déclaré publiquement être postulants depuis les personnalités les plus connues, assurées de figurer sur la liste des candidats, en passant par des personnalités pour qui ce résultat est possible, mais non certain, jusqu'à des inconnus dont certains n'obtiendront peut-être pas une seule présentation. Comme au surplus les présentations peuvent être spontanées, chaque Français est un postulant potentiel. On ne peut donner satisfaction à M. Brice LALONDE qu'en reconnaissant à tout citoyen le droit de demander au jour le jour si, d'aventure, quelque édile ami n'aurait pas adressé une présentation à son nom.

Je sais bien que la probabilité est que seuls les postulants ayant un minimum d'importance useraient du droit à l'information réclamé par M. Brice LALONDE. Mais entrer dans la voie suggérée, c'est offrir sinon pour la présente élection, du moins pour une autre, des possibilités de mauvaises plaisanteries voire de manoeuvres malveillantes qui compliqueraient sérieusement notre tâche ou celle de nos successeurs.

5. Cependant, avant de prendre définitivement parti sur la demande qui a été présentée à notre Président, je vous propose une autre réflexion née du scrupule. Je me suis en effet demandé si au moins une partie de l'argumentation que je viens de vous exposer à l'encontre de la demande que nous examinons ne pêche pas par une excessive étroitesse dans la compréhension de la mission qui nous incombe.

Le fait qu'aucun texte ne nous autoriserait à faire droit à la demande de M. Brice LALONDE ne me paraît pas un argument valable et, même à l'appui d'une décision de rejet, je ne vous proposerai pas de le retenir. Autant en matière juridictionnelle (ou quasi-juridictionnelle) notre compétence est limitée à ce qu'un texte prévoit expressément, autant en matière de participation à la procédure de l'élection présidentielle, je crois qu'il faut l'inter-

prêter de façon constructive. La formule "Tout ce qui n'est pas permis au Conseil constitutionnel lui est défendu" ne me paraît pas conforme au rôle que la Constitution et la loi organique nous assignent. Nous avons au contraire le pouvoir qui appartient à tout organisme, même d'un moindre niveau que le nôtre, de pourvoir à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de sa mission. La nôtre implique en termes généraux de veiller à la régularité de l'élection présidentielle.

Or, il est certain qu'en droit, le mécanisme de la présentation comme celui de l'élection sont des mécanismes étrangers à l'idée de mettre l'opération dans les mains de forces politiques organisées. Pour l'élection elle-même, c'est évident. Pour les présentations ce ne l'est pas moins.

Le système actuel qui impose un formulaire de présentation imprimé par l'Administration, qui en réserve la détention organisée et à un exemplaire unique aux personnes pouvant en user a encore accentué en droit le caractère "individualiste" du droit de présentation.

En fait, les choses se passent tout autrement. Il y a en réalité actuellement deux mécanismes de présentation. L'un mobilise les grandes forces politiques organisées : le postulant n'a rien sollicité, les présentations lui tombant du ciel. L'autre système est fait de porte à porte dans la quête des présentations ; il ne peut faire appel à aucune discipline de groupe, à aucune promesse, à aucune sanction. C'est le second, me semble-t-il, qui est le plus proche de l'idéal, peut-être plus naïf, de la révision constitutionnelle de 1962. Et, si nous refusons de donner suite à la demande de M. Brice LALONDE, c'est le système de présentation le plus fidèle à l'esprit de l'institution que nous défavorisons - assez sérieusement selon moi. Aussi, aurais-je bien eu envie de vous proposer de répondre favorablement à M. Brice LALONDE. Après tout, que valent les arguments que je vous ai présentés rangés en bataille et qui ont pu vous paraître impressionnants à première vue ?

Du premier j'ai déjà parlé. Ce n'est pas parce qu'un texte ne prévoit pas que le Conseil puisse faire ce qui lui est

demandé que ceci lui soit interdit. Il en est d'autant plus ainsi que, ce faisant, l'on rétablirait l'égalité des postulants dans l'information qui commande la stratégie des présentations. Ceci abolirait, tant que les citoyens n'ont pas prononcé, la distinction entre les super-grands, les moyens et les petits postulants, et il ne serait pas difficile de motiver une réponse constatant que rien n'interdit au Conseil de donner à chaque postulant une information numérique concernant seulement le nombre des présentateurs s'étant portés sur son nom, dès lors que cette information est donnée sous réserve de la régularité des présentations et ne comporte aucune indication nominative des présentateurs.

Le second argument exposé plus haut relatif aux périls que comporterait, pour la sérénité des opérations de vérification des présentations et d'établissement de la liste des candidats, le préjugé résultant de l'indication du nombre des présentations obtenu par chaque candidat est un argument de commodité. Peut-on mettre en balance notre tranquillité d'esprit et la recherche d'un minimum d'égalité entre les postulants ?

Il en va de même pour le quatrième argument (j'inverse ici volontairement l'ordre suivi plus haut) : c'est un argument d'opportunité et d'ailleurs fondé sur une crainte un peu chimérique : celle d'un assaut du Conseil constitutionnel par une foule de fantaisistes, de farceurs ou de conspirateurs disant vouloir connaître leurs aptitudes à susciter des présentations spontanées.

Resterait, il est vrai, la troisième objection relative à la possibilité de violation du "secret des non-présentateurs" par l'indication de la localisation des présentateurs. Mais on pourrait noter que la demande de M. Brice LALONDE ne va pas jusqu'à l'indication des départements dans lesquels les présentations ont été faites et que, pour des raisons de secret, en tout état de cause, l'information donnée par le Conseil ne saurait comporter une telle indication.

6. Telle est, telle était ma tentation. Il serait relativement facile sur la base que je viens d'indiquer de motiver une décision satisfaisant les vœux de M. Brice LALONDE.

Et au moment même où je me prépare hélas ! à vous proposer une réponse contraire, j'ai encore l'espoir que la discussion, menée par des esprits plus ouverts que le mien, me rendra le plaisir de succomber.

Car finalement, je ne suis préservé de la tentation que par deux arguments.

Le premier est que le Conseil est détenteur et gardien des présentations et, à partir de l'ouverture de la procédure de dépôt des présentations, il ne peut en faire d'autre utilisation que de les décompter, mais après vérification. Tant que le 22 mars n'était point arrivé, il lui appartenait - et c'est ce qu'il a fait - de refuser le dépôt. A partir du 22 mars il ne peut avoir à l'égard des présentations d'autre mission, comme je l'ai dit, que de les conserver, de les vérifier et, ensuite, de les compter.

L'autre argument est - encore et toujours - celui du secret que l'indication de la localisation départementale mettrait en péril. M. Brice LALONDE ne nous demande pas sans doute de renseignement à cet égard : c'est peut-être qu'il n'en a pas besoin. Mais d'autres postulants qui, eux, en auraient besoin peuvent nous le demander au nom de la logique mais aussi au nom de l'égalité, car ce serait favoriser les postulants assurés d'une bonne localisation de leurs présentateurs que de refuser à d'autres, plus inquiets, des indications sur les départements d'où viennent leurs présentateurs. Or, au bout de cette voie, je l'ai dit, il y a une possibilité de violation du "secret des non-présentateurs".

Telles sont les raisons pour lesquelles, sur le fond du problème, je vous propose - avec l'état d'âme que je vous ai avoué - de répondre négativement à la demande de M. Brice LALONDE.

7. B) La forme de la réponse à donner à M. Brice LALONDE :

M. Brice LALONDE n'a pas présenté formellement une "requête". Sa lettre, fort courtoise et respectueuse, est adressée à Monsieur le Président du Conseil constitutionnel. Peut-être

y-a-t-il eu là, de sa part, une certaine habilité. En adressant une simple lettre il facilitait une lecture "dédramatisant" le problème et faisant apparaître une réponse favorable comme ne comportant pas de difficulté majeure.

Notre Président a décidé de nous consulter sur la question posée. Mais ce faisant il a, au moins au point de vue juridique, réservé la question de savoir si la lettre de M. Brice LALONDE constitue ou non une requête au Conseil et si la réponse doit émaner du Président, destinataire de cette lettre, ou du Conseil.

8. Si nous devions faire droit à la demande de M. Brice LALONDE, cette solution pourrait être mise en oeuvre par une simple lettre du Président, mentionnant au besoin la consultation des membres du Conseil, mais ne comportant aucune argumentation précise puisqu'aussi bien la décision, applicable à tous les postulants et ne faisant grief à personne, serait fondée sur le fait que la demande en question ne se heurte à aucun obstacle juridique. La publicité de cette décision devrait cependant être assurée et, pour plus de précautions, par publication au Journal officiel. Dans ces conditions, on pourrait aussi envisager une décision du Conseil en bonne forme.

Mais si la solution est, comme je le propose, négative, une décision du Conseil semble préférable. En effet, elle repose sur une base juridique contraire aux prétentions de M. Brice LALONDE et qui engage l'interprétation des règles gouvernant le fonctionnement et les attributions du Conseil constitutionnel.

Aussi ai-je rédigé un projet de décision motivé avec le double souci de justifier sérieusement le rejet de la demande de M. Brice LALONDE et de ne pas entériner l'idée que le Conseil, dans le silence des textes, est condamné dans tous les cas, à une attitude inconditionnellement négative.

Monsieur VEDEL indique que Monsieur GAUCHON demande, en plus, que l'identité des présentateurs soit communiquée. Cette demande apparaît parfaitement contraire à la règle qui limite la publication autorisée aux noms de 500 présentateurs.

Monsieur GROS n'arrive pas à suivre le raisonnement du rapporteur. Il parle de dépôt, de secret, de gardien, alors qu'en droit électoral la règle de principe est celle de la publicité. Tous les candidats ont accès aux listes électorales et également à toutes les opérations électorales pour pouvoir s'assurer de leur régularité. La loi de 1962 et les décrets de 1964 et de 1976 ont fait une innovation en la matière en ce sens que le Conseil prend la place d'organes administratifs qui mettaient en place des opérations d'élection. Pourquoi cela entraînerait-il le voile du secret qui, auparavant, n'existait pas ?

Le seul point sur lequel Monsieur GROS est en accord avec le rapporteur est la compétence étendue du Conseil en matière d'élections présidentielles. Monsieur GROS est encore en désaccord sur la réponse par une décision. Cette décision s'insérerait dans un monument de jurisprudence. Elle fixerait, d'une façon qui nous lierait pour l'avenir, la limite des compétences du Conseil en matière de présentations.

Or, qu'a changé la réforme ? Tout simplement ceci, c'est que les candidatures sont déposées à Paris et non, comme pour les autres élections, dans les mairies ou dans les préfectures. Nous lisons, dans l'article 6 du décret de 1964, que le Conseil, après s'être assuré de la régularité des candidatures et du consentement des candidats, en arrête la liste qu'il fait publier au Journal officiel, au plus tard le 16ème jour précédant le premier tour de scrutin. Dans l'article 7, il est indiqué que le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentations. Il faudra bien que le Conseil permette aux éventuels requérants de savoir s'ils ont qualité pour présenter leur réclamation et ce texte nous impose de leur donner quelque information à ce sujet. Tout ceci me conduit à penser qu'il convient de répondre à Monsieur BRICE LALONDE, par une lettre, qu'il peut s'informer des formulaires reçus mais que, bien sûr, le renseignement donné ne lui fournit aucune assurance quant à la validité de ses présentations. N'oublions pas qu'en matière électorale, le principe de base est celui de la publicité. Tout se passe sur le forum.

Le Président : de prime abord, j'étais disposé à répondre par lettre, sans soumettre le cas au Conseil constitutionnel. Je ne vois pas comment il serait possible de donner des renseignements à tout un chacun, dès lors qu'il estime être candidat. Toute personne peut, en effet, avant la publication de la liste, se prétendre candidat et il n'y a aucune raison, si on répond à l'un, de ne pas répondre à tout le monde. J'ajoute que, pour recueillir le consentement des candidats, la pratique antérieurement suivie consistait à les contacter par téléphone et à s'assurer que celui qui avait été présenté véritablement consentait à être candidat. Aucun intéressé n'a jamais demandé au Conseil, à cette occasion, qui l'avait présenté.

Monsieur GROS répond que c'est parce que cela n'était pas publié. Qu'en plus, au vu des personnes qui le présentent l'un des intéressés pourrait très bien refuser d'être candidat.

Le Président : la plupart des candidats ont apporté des paquets de présentations et il semble peu probable qu'aucun candidat veuille récuser un seul présentateur. Quant à savoir s'il convient de répondre par une décision ou par une lettre j'aurais penché pour la lettre mais j'ai cru bon de consulter le Conseil, néanmoins.

Monsieur LECOURT pense, comme le rapporteur, ou bien on ne peut faire aucune publicité, ou bien on sera amené à en faire trop. Rapidement, on sera conduit à donner des indications par département. Pour qu'un éventuel candidat puisse avoir un renseignement utile, il est, en effet, indispensable qu'il sache dans combien de départements il a recueilli des présentations et qu'il sache également si plus de 50 sont parvenues de la même collectivité. Au-delà de ce chiffre, elles n'ont plus d'intérêt pour lui permettre d'être candidat. Comme des petits candidats n'ont eu parfois qu'une ou deux promesses de présentations par département, un tel renseignement deviendra pour eux l'équivalent d'un renseignement nominatif et leur permettra de renouveler des pressions sur tel ou tel élu. C'est évidemment une voie dans laquelle le Conseil ne saurait les aider. De plus, les renseignements intéressants pour eux seront des renseignements quotidiens et, même en fin de délai, des renseignements heure par heure. Notons également que toute fourniture d'informations risque de tromper les candidats. Certains même se plaindront, s'ils ne sont pas retenus, d'avoir été faussement rassurés par l'indication qu'ils avaient 510 ou 520 présentations ce qui les aura conduits à mettre fin à leurs recherches puisqu'ils n'auraient pas pu supposer qu'un nombre important de celles parvenues au Conseil n'était pas valable.

De plus, en vertu du principe d'égalité, on ne voit par pourquoi seuls les candidats seraient informés. Il faudrait donc publier tout ce que nous recevons, de façon assez rapprochée. Toutes ces conséquences nous démontrent les inconvénients d'une solution positive à la demande de Monsieur Brice LALONDE.

Monsieur LECOURT pense, contrairement à Monsieur GROS, que la procédure instituée par la loi de 1962 et le décret de 1964 est tout à fait exceptionnelle et qu'il n'y a aucun point commun entre le système des présentations et les candidatures personnelles. Le but de la loi a été d'établir un mode de présentation instituant une correspondance directe entre les présentateurs et le Conseil constitutionnel. Toute publicité transformerait le système des présentations en celui de comités de soutien. Les candidats rechercheraient évidemment à avoir le plus grand nombre de présentateurs et le responsable de cette course serait le Conseil constitutionnel. Ceci dit quant au fond, Monsieur LECOURT éprouve quelques hésitations sur la forme qu'il convient d'adopter pour la réponse.

Monsieur PERETTI rappelle que, dans une séance précédente, le Conseil a, à l'unanimité, estimé qu'il fallait surtout éviter de transformer la procédure des présentations en un système d'élections primaires. Or, donner une publicité rétablit par un biais cette élection primaire, ce référendum des élites qui est apparu comme la déviation la plus dangereuse de l'exigence des présentations. De plus, le droit de présenter appartient à l'élu habilité à l'exercer et il peut parfaitement présenter un candidat sans lui demander son avis. C'est pourquoi, Monsieur PERETTI se rallie entièrement à la façon de voir du Doyen VEDEL.

Monsieur VEDEL a admiré la belle construction logique présentée, sur cette question de fond, par Monsieur GROS. Il tient, néanmoins, à remarquer que si la publicité est la règle en matière électorale, cette règle connaît des exceptions dont certaines sont importantes, ne serait-ce que le principe du secret du vote que la loi entoure de nombreuses garanties (isoloirs, enveloppes, etc.). On ne saurait dire, dans ces conditions, que la question qui nous intéresse aujourd'hui doit être réglée par l'application d'un principe général. En matière de présentations, un dialogue a été institué entre les élus et le Conseil constitutionnel. L'intervention des tiers n'est pas autorisée dans ce processus. L'article 7 du décret entraîne comme conséquence que le requérant aurait le droit de savoir s'il a été "présenté". Le seul devoir du Conseil qui en découle serait de répondre, après la publication de la liste des candidats, à celui qui veut faire une réclamation, s'il a ou non fait l'objet d'une présentation. Le texte de la décision proposée n'interdit nullement une telle information. Monsieur VEDEL, d'ailleurs, précise qu'il n'a aucune sympathie pour les systèmes de secret mais ses sentiments personnels ne l'empêchent pas de lire les textes.

C'est le présentateur qui se détermine dans le secret de sa conscience et, jusqu'à la phase finale du processus, le Conseil est gardien de cette confiance qu'il lui a faite. Le présentateur a le droit que son nom ne soit pas révélé avant la date fixée. Il a le droit que son nom ne soit pas révélé s'il n'entre pas dans la liste des 500 qui sera publiée, et, bien plus encore, l'élu qui n'a pas fait de présentation a le droit de rester anonyme.

En ce qui concerne la forme, Monsieur VEDEL a hésité. Il est possible qu'il soit préférable de répondre par lettre. Dans ce cas, il serait souhaitable de ne pas trop faire d'argumentation juridique qui risquerait de lier le Conseil pour l'avenir.

Monsieur PERETTI rappelle que le Conseil doit faire connaître 500 noms par candidat présenté, à une date fixée et qu'il ne doit pas en révéler davantage pour éviter toute déviation vers une élection primaire.

Monsieur MONNERVILLE est d'accord avec Monsieur PERETTI et il se souvient, comme lui, que, lorsqu'on a déterminé comment agiraient les présidents de sections, il a bien été précisé qu'après avoir tiré 500 noms le tirage au sort serait arrêté. Il est pour le

refus de la demande et pour l'expression de ce refus par une lettre du Président, ce qui lui paraît de nature à éviter que l'on ne soit inondé de demandes qui auraient pour seul but d'obtenir une réponse par décision du Conseil, publiée au Journal officiel.

Monsieur SEGALAT est totalement d'accord avec Monsieur VEDEL pour la réponse négative. En ce qui concerne la forme, son premier mouvement était plutôt de penser que l'on devait répondre par lettre, mais il remercie le Président d'avoir amené le Conseil à réfléchir sur cette question délicate. Il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler qu'il sera peut-être nécessaire de répondre à une nouvelle demande autrement présentée par une décision.

Monsieur BROUILLET félicite Monsieur VEDEL pour son remarquable rapport. Il constate que la somme des inconvénients d'une réponse positive excède celle de ceux d'une réponse négative. Il semble que la lettre soit la réponse la plus adaptée au cas de l'espèce et que sa rédaction doit être très générale et lier le Conseil aussi peu que possible.

Monsieur JOXE se rallie aux conclusions du rapporteur pour la raison que le Conseil ne doit pas être l'organe actif d'une élection primaire ou l'auxiliaire d'un candidat dans sa campagne pré-électorale. Il pense que, dans la lettre, il est utile d'indiquer que le Conseil a été consulté.

Le Président est tout à fait d'accord, si la réponse par lettre est retenue, pour indiquer que le Conseil constitutionnel a été informé de la question.

Le Conseil est appelé à se déterminer par un vote et répond à l'unanimité. D'une part, qu'il faut refuser les renseignements demandés et, d'autre part, que ce refus doit être exprimé par une lettre.

Le Président demande à Monsieur VEDEL et à Monsieur SEGALAT de se réunir avec lui dans l'après-midi pour mettre au point la rédaction de cette lettre.

- II. Le Président donne la parole à Monsieur SEGALAT pour l'examen des requêtes de Messieurs GILLOUARD et MALRAUX.

Monsieur SEGALAT indique qu'il s'agit de deux requêtes présentées par un avocat aux Conseils. Ces requêtes sont dans la tradition de celle présentée par Monsieur RENNEMANN. Elles ont une argumentation analogue, leur présentation est mieux structurée mais le raisonnement est moins riche. Tout d'abord, elles discutent sur la compétence du Conseil en se fondant sur l'article 58 de la Constitution. Elle font valoir, pour la recevabilité, que l'un des requérants est maire et que l'autre est candidat à la candidature.

Sur le fond, elles présentent les arguments suivants :

- les décrets de 1964 et du 4 août 1976 n'ont pas été soumis au Conseil ;
- la circulaire aux préfets, pour préciser les règles de distribution des formulaires, n'a pas été communiquée aux Conseils ;
- la décision du Conseil établissant le modèle du formulaire n'a pas été publiée ;
- l'obligation faite aux présentateurs d'utiliser les formulaires de l'administration et de les réclamer aux préfets irait au-delà des exigences posées par le texte de la loi.

Sur tous ces points, Monsieur SEGALAT se rapporte à l'exposé fait par Monsieur VEDEL sur l'affaire RENNEMANN et propose de reprendre les mêmes conclusions.

Il lit le texte de ses décisions qui est adopté par tous les membres du Conseil, sauf Monsieur GROS qui s'abstient.

Sur une remarque de Monsieur BROUILLET, il est demandé de faire préciser par l'avocat quelle est la date de la circulaire qu'il attaque.

III. Le Président donne la parole à Monsieur PERETTI qui, sur les mémentos soumis au Conseil pour avis, présente le rapport suivant :

I. Procédure de la saisine :

Par deux lettres en date du 25 mars 1981 et du 27 mars 1981, le Premier ministre a soumis au Conseil trois mémentos dont deux sont établis par le ministre de l'Intérieur et un par le ministre des Affaires étrangères. Ces consultations sont faites en application des dispositions combinées de l'article 3-III de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

C'est la première fois que le Conseil est saisi pour avis de tels mémentos. Il s'agit de textes qui ont pour objet de regrouper et d'adapter à la pratique un certain nombre des dispositions contenues dans des textes divers dont l'accès est difficile pour le non-spécialiste. De tels mémentos, à l'usage des candidats et de leurs délégués, avaient été établis lors de trois élections précédentes. En 1965 et en 1969, ils avaient été établis et diffusés par le ministre de l'Intérieur qui, d'ailleurs, ne les avait pas fait examiner par le Conseil, considérant qu'il s'agissait du rappel pur et simple de dispositions qui n'étaient pas modifiées. En 1974, la Commission nationale de contrôle avait considéré que c'était à elle de donner de telles informations aux intéressés et elle avait regroupé, dans un texte d'ailleurs très semblable à

celui de 1969, les éléments que l'on retrouve dans les deux mémentos établis par le ministre des Affaires étrangères qui vous sont soumis aujourd'hui. C'est sous le timbre de la Commission nationale de contrôle que ces mémentos avaient été établis et diffusés en 1974. Le Conseil avait été informé de l'existence de ces textes mais aucun avis ne lui avait été demandé.

Pour la présente élection, la Commission nationale de contrôle changeant sa doctrine, a fait remarquer au ministre de l'Intérieur que certaines des informations données intéressent les compétences du Conseil constitutionnel et qu'il est souhaitable, dans ces conditions, que les mémentos soient diffusés par les ministres intéressés, après consultation du Conseil constitutionnel.

Comme vous vous en doutez, aucun memento n'avait été établi antérieurement par le ministre des Affaires étrangères, les centres de vote à l'étranger n'ayant été institués qu'en 1976.

Avant de commencer l'examen de ces différents textes, je vous indique que le texte initial des deux mémentos établis par le ministre de l'Intérieur qui vous avait été transmis par le secrétariat général a été depuis lors modifié à la demande de la Commission nationale de contrôle. Vous trouverez dans vos dossiers de séance le texte qui est celui soumis à votre examen.

-oOo-

Une remarque préalable doit être faite qui porte sur l'ensemble de ces documents. Aucun d'entre eux ne fait allusion à la possibilité pour le Conseil constitutionnel de faire surveiller les opérations de vote par les délégués. Si les présidents des bureaux de vote le savent, il apparaît néanmoins utile de le rappeler aux candidats et à leurs délégués départementaux afin d'éviter toute difficulté le jour du scrutin. C'est pourquoi, je vous propose de rappeler qu'en vertu de l'article 48 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, le Conseil peut désigner des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif chargés sur place de suivre les opérations.

Examinons maintenant, successivement, chacun des textes sur lesquels nous sommes consultés.

A. Mémentos établis par le ministre de l'Intérieur à l'usage des candidats :

1) En bas de page de titre, la Commission nationale de contrôle a fait ajouter la mention : "ce memento a reçu l'accord du Conseil constitutionnel et de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale". Il est utile qu'il soit précisé que, cette fois-ci, le Conseil constitutionnel a été consulté.

2) A la page qui est au verso de celle précédemment mentionnée, la Commission nationale de contrôle a rappelé les textes applicables à l'élection du Président de la République. Il s'agit là d'une initiative heureuse à laquelle le Conseil ne peut que se rallier mais il convient pourtant d'ajouter aux textes indiqués l'article 58 de la Constitution et les articles 46, 48, 49 et 50

.../...

de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

3) A la page suivante, non numérotée, intitulée "Sommaire", la Commission nationale de contrôle a ajouté un deuxième alinéa à la note en bas de page pour indiquer aux mandataires nationaux qu'ils peuvent également se procurer les mementos établis à l'usage des mandataires départementaux au ministère de l'Intérieur. Cette précision est utile et ne peut qu'emporter votre adhésion.

4) A la page 1 du memento, le texte relatif aux présentations des candidats est évidemment différent de celui qui figure au memento de 1974. Toutes les mentions qu'il porte apparaissent exactes et, au surplus, complètes.

5) A la page 2 du memento, la Commission nationale a ajouté au "B - Commission de contrôle" un 3° relatif aux Français de l'étranger.

Ce paragraphe a pour objet d'indiquer, d'une part, que pour ces électeurs c'est la commission électorale qui siège au Ministère des Affaires étrangères qui joue le rôle de commission locale de contrôle et, d'autre part, que le Ministre des Affaires étrangères tient un memento particulier à la disposition des candidats. Un renvoi en bas de page précise l'adresse et le numéro de téléphone du service compétent.

Là encore, il s'agit d'informations utiles auxquelles nous ne pouvons que souscrire.

6) A la page 3 du memento, au a), 3ème alinéa, la date fixée pour la remise des affiches a chaque préfecture ou chef de territoire a été modifiée par la Commission nationale de contrôle. C'est à présent le mercredi 15 avril et non comme sur le document initial le mercredi 14 avril.

Il ne s'agit que du calendrier de la Commission de contrôle et il n'y a pas lieu de faire de remarque à ce sujet.

En ce qui concerne les autres dispositions de ce document, qui sont la reproduction ou le commentaire de textes figurant soit au décret du 14 mars 1964 modifié, soit dans les diverses circulaires qui ont été soumises au Conseil, la Commission de contrôle n'a apporté aucune modification.

Pour ce qui est des affiches, il y a lieu de noter que les tolérances indiquées ne sont prévues par aucun texte. Il s'agit d'une pratique qui correspond aux nécessités qu'ont fait valoir les imprimeurs, les formats tolérés étant ceux des papiers utilisés habituellement en la matière.

De même, le nombre de 10 % des affiches supplémentaires remboursées correspond à l'usage institué pour tenir compte des erreurs considérées comme normales dans la confection de ces documents.

Au a) (affiches énonçant les déclarations du candidat) le memento indique que le dépôt doit être fait le dimanche 12 avril avant 12 heures. Il y a lieu de noter :

1° qu'en 1974, le texte était identique à la seule différence qu'il prévoyait le dépôt pour le dimanche avant 15 heures ;

2° que l'article 14 du décret de 1964 prévoit que ce dépôt doit être fait au plus tard le dimanche avant 20 heures.

Il y a donc lieu de penser que, s'il est souhaitable, pour des raisons pratiques, que le dépôt soit effectué avant 12 heures, en aucun cas la Commission nationale de contrôle ne saurait refuser la diffusion de ces documents dès lors qu'ils auront été déposés avant 20 heures. Le projet d'avis porte une observation à ce sujet.

7) A la page 4 du memento : "Déclaration envoyée aux électeurs". Les textes imposent que cette déclaration soit uniforme pour l'ensemble du territoire. La Commission nationale de contrôle de la propagande a fait ajouter la phrase : "l'utilisation d'encres de couleur est interdite". Cette interdiction ne repose sur aucun texte. C'est une interprétation qui paraît abusive de la règle d'égalité. Notons, d'ailleurs, que les écrits de couleur ne sont pas plus coûteux que l'encre noire. Il n'y a pas de raisons d'interdire une telle impression. Je propose donc de supprimer cette phrase. L'article R. 39 du Code électoral ne fait aucune allusion aux couleurs d'encre.

Le memento prévoit également le dépôt de ces déclarations le 12 avril avant 12 heures. Là encore, les conditions du dépôt sont fixées par le décret de 1964 qui, par un renvoi à l'article 14, n'impose le dépôt qu'avant 20 heures ce dimanche.

Le remboursement des dix pour cent de déclarations en plus du nombre de électeurs permet de couvrir les frais dus à de mauvaises passes d'imprimerie.

8) A la page 5 du memento "D. Moyens de propagande interdits", dernier alinéa. Le texte relatif à l'interdiction de publicité commerciale par voie de presse est nouveau par rapport à 1974, il s'agit de l'application d'une loi de 1976.

- "E. Cas particuliers des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle". Le memento de 1974 ne comporte aucune indication sur le sujet. Il s'agit de l'établissement de documents en langue allemande doublant la propagande en langue française. Cette pratique ne repose sur aucun texte mais il s'agit d'un usage constant depuis 1919. La commission de propagande n'y a vu aucune atteinte à l'égalité et, compte tenu des données particulières pour ces territoires, votre rapporteur vous propose de ne faire aucune remarque à ce sujet.

9) Page 6 du memento.

A) "Représentation des candidats auprès de la Commission nationale de contrôle". Le memento invite les "candidats" à faire la notification de nom, prénom, etc... de leur représentant dès le 8 avril. Ce terme "candidat" est inexact, puisque le 8 avril le Conseil constitutionnel n'aura pas encore publié leur liste. Il conviendrait de préciser que "les personnes estimant que leur candidature sera retenue etc..." sont invitées à notifier dès le 8 avril l'identité de leur représentant.

B) "Représentation des candidats dans les départements et territoires".

La représentation auprès des commissions locales pour l'organisation et le déroulement de la campagne est une facilité donnée aux candidats, prévue par l'article R. 32 du Code électoral, auquel renvoie le décret de 1964.

10) Aux pages 7, 8 et 9 du memento, aucune remarque. Ces dispositions sont exactes par rapport aux textes applicables. Nous noterons seulement que le second paragraphe de la page 8 ainsi que le second paragraphe de la page 9 n'existaient pas dans le memento de 1974.

11) A la page 10 : Recours. Au III, il est indiqué que "le Préfet... doit déférer directement... les opérations de vote d'une commune dans laquelle les conditions et formes légales ou réglementaires n'ont pas été observées". L'interprétation ainsi donnée du 2ème alinéa de l'article 28 du décret de 1964 peut apparaître restrictive, le texte prévoyant, en effet : "Le préfet... défère directement au Conseil constitutionnel... les opérations d'une circonscription de vote...".

12) A la page 11 : aucune remarque.

13) Pages 12 et suivantes : il s'agit de dispositions relatives aux dépenses de propagande (décret de 1964, articles 17, 18 et 19). Le texte nouveau est beaucoup plus précis que celui de 1974 mais il semble exact et n'appelle aucune observation.

14) Annexe I, Calendrier :

Mercredi 8 avril : notification par les "candidats"⁴ éventuels.

Dimanche 12 avril avant 12 heures, Samedi 2 mai avant 12 heures : même remarque qu'aux pages 3 et 4, les articles 14 et 15 du décret prévoyant que ces dépôts doivent être faits avant 20 heures.

Les annexes II, III et IV n'étaient pas jointes au memento de 1974.

Elles semblent n'appeler aucun commentaire.

II. En ce qui concerne le memento à l'usage des mandataires départementaux des candidats, qui n'a reçu aucune modification de la Commission nationale de contrôle, il n'appelle de notre part, aucune observation.

Il est, d'ailleurs, presque intégralement la reprise du texte de 1974.

III. Memento établi par le ministre des affaires étrangères.

- 1) Page 2, dernier alinéa. Affiche prévue par l'article 14 du décret de 1964.

L'heure des émissions réservées au candidat sur les antennes nationales aurait pu être utilement communiquée aux électeurs, ne serait-ce que pour les centres de vote situés dans les pays limitrophes où l'on reçoit aisément les émissions françaises, ainsi la République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas.

La Commission nationale de contrôle de la propagande n'a, en ce qui la concerne, aucune objection à la suppression de la seconde affiche. Elle en a longuement discuté.

Notons d'ailleurs que, pour les pays les plus lointains, son acheminement aurait été difficilement assuré compte tenu de la date à laquelle les heures de parole seront attribuées.

- 2) Page 3 : dépôt des affiches.

Date antérieure à celle prévue par l'article 14 du décret de 1964 (le mardi à 18 heures, au lieu du dimanche à 20 heures et, pour le second tour, le lundi à 12 heures au lieu du samedi à 20 heures).

On peut considérer cette exception justifiée par les délais nécessaires à l'acheminement des documents dans des pays souvent très éloignés.

- 3) Page 4 : même remarque sur les délais, en ce qui concerne les professions de foi.
- 4) Page 5 : Mercredi 8 avril, 12 heures au plus tard.

Notons ici, encore, que les intéressés risquent de ne pas connaître officiellement, dès ce moment, que leur candidature a été retenue.

Pas d'autres observations.

Le Conseil étant d'accord sur les conclusions de Monsieur PERETTI, il passe immédiatement à la lecture de l'avis.

Il est demandé d'ajouter également à la page de titre qu'il convient de supprimer toute référence à l'accord du Conseil constitutionnel, celui-ci n'étant que consulté.

Le rapporteur en est d'accord. Cette décision est adoptée.

Monsieur BROUILLET indique que des difficultés ne manqueront pas de surgir en ce qui concerne les Français établis hors de France et qu'il serait souhaitable que le Conseil, pour montrer qu'il a bien vu cette question, fasse préciser à la page 8 du premier mémento, 4ème alinéa, que les Français établis hors de France qui pourront voter dans les centres de vote sont ceux qui n'ont pas choisi d'exercer leur droit de vote par procuration, comme il lui est fait remarquer qu'on peut également voter par procuration dans les centres de vote, une autre formule est adoptée qui indique que les Français qui peuvent voter dans les centres de vote établis à l'étranger sont ceux qui n'ont pas choisi d'exercer leur droit de vote en France.

Monsieur GROS insiste sur le fait que les renseignements qu'il tient, dès à présent, le conduisent à penser qu'il y aura de nombreuses difficultés pour le vote des Français à l'étranger. Le Conseil serait très critiquable de ne pas avoir institué un contrôle de ces centres, notamment à Bruxelles, Pontarlier et Abidjan. Il serait bon pour le Conseil de pouvoir affirmer qu'il a contrôlé exactement que, dans ces endroits, tout s'est déroulé de façon correcte.

Le Président répond à Monsieur GROS qu'il a pris contact avec le ministre des Affaires étrangères qui est très favorable à ce que le Conseil envoie des délégués dans un certain nombre de centres de vote. Le Président est également en relation à ce sujet avec le Conseil d'Etat qui est très disposé à mettre à sa disposition, à cette fin, quelques membres supplémentaires de cette haute institution. Il demande à Monsieur GROS et à Monsieur JOXE de lui fournir la liste des bureaux où il paraît particulièrement souhaitable d'instituer un contrôle par les délégués du Conseil.

Le Président informe le Conseil constitutionnel que deux réunions auront lieu le 2 et le 3 avril à 15 heures pour procéder à l'examen des dossiers des candidats qui rempliraient déjà les conditions valables de présentation. Il y a lieu de prévoir, aux mêmes fins, une autre réunion le 6 ou le 7 à 15 heures et naturellement le 8 pour arrêter définitivement la liste des candidats. De même, il demande aux membres du Conseil d'être prêts à se réunir le dimanche 12 avril pour statuer sur les réclamations qui seraient susceptibles d'être formées sur la liste des candidats.

Le Président informe les membres du Conseil de l'état actuel des présentations dont plus de 9 000 sont déjà parvenues au Conseil et, d'ores et déjà, il y a lieu de prévoir qu'au moins 7 candidats pourront se présenter à l'élection.

La séance est levée à 13 h 30.