

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1976.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant l'article 7 de la Constitution,

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, *vice-présidents* ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, *secrétaires* ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcihacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2134, 2190 et in-8° 460.

Sénat : 273 (1975-1976).

Mesdames, Messieurs,

Voici bien longtemps que l'attention du Gouvernement a été appelée sur la gravité de la situation qui, lors d'une élection présidentielle, résulterait, après l'expiration du délai prévu pour le retrait des candidatures, c'est-à-dire à partir du vendredi qui suit le premier tour, du décès de l'un des deux seuls candidats restés en lice pour le second tour. Nulle autre candidature n'étant plus possible, c'est inéluctablement l'autre qui serait élu.

Il semble bien que M. Palewski, alors Président du Conseil constitutionnel, ait signalé au Général de Gaulle, dès 1969, ce sérieux danger et lui ait demandé d'envisager d'y porter remède à l'occasion du référendum qui allait suivre. En 1973, rapportant au nom de votre Commission de Législation lors du débat en séance publique sur la réduction de la durée du mandat du Président de la République, j'avais évoqué ce grave problème et j'avais obtenu de M. Pierre Messmer, alors Premier Ministre, des assurances quant à son examen ultérieur. Ces assurances ont été renouvelées en 1974 par M. Jean Lecanuet, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, lors de l'examen de la revision constitutionnelle tendant à étendre les possibilités de saisine du Conseil constitutionnel que j'avais également l'honneur de rapporter devant votre Assemblée. Aussi le Sénat ne peut-il que se féliciter de voir ces promesses enfin suivies d'effet.

Nous devons aussi constater avec satisfaction que le Gouvernement n'a pas limité son examen à la seule situation, certes sans doute la plus incohérente et la plus redoutable, qui pourrait résulter de la mort de l'un des deux candidats du second tour. En remontant dans le temps, d'autres hypothèses peuvent en effet se présenter :

— décès d'un candidat après le premier tour mais avant la date fixée pour le retrait des candidatures en vue du second, donc entre le dimanche soir du premier tour et le jeudi minuit qui le suit ;

— décès d'un candidat avant le premier tour ;

— décès, avant le dépôt des candidatures, d'une personne ayant publiquement annoncé sa volonté d'être candidat, ce décès intervenant à une date trop proche dudit dépôt pour qu'il soit encore possible matériellement de réunir les signatures requises pour présenter en temps utile une autre candidature de la même tendance.

Ce sont toutes ces hypothèses qu'envisage le projet du Gouvernement en considérant par ailleurs et pour chacune d'entre elles, non seulement le cas du décès mais aussi celui de l'empêchement.

Il est en effet impossible d'admettre plus longtemps qu'à l'occasion de l'élection du Président de la République toute une famille de pensée puisse être privée de son champion, fortuitement ou d'une manière provoquée, la gravité de l'enjeu ne permettant pas, dans la conjoncture actuelle, d'exclure l'éventualité d'actes de violence.

Le texte qui nous est soumis comble donc une lacune de la Constitution dont les conséquences peuvent être telles qu'elle ne doit pas subsister plus longtemps et votre commission de législation ne peut donc qu'approuver le principe et l'esprit des mesures proposées.

I. — Analyse du texte.

Procédons à l'analyse détaillée du texte présenté par le Gouvernement et modifié par l'Assemblée Nationale en examinant successivement ce qu'il prévoit pour les différentes hypothèses ci-dessus évoquées :

1° Dans le premier cas, celui du décès ou l'empêchement, qui survient avant la date limite prévue pour le dépôt des candidatures, d'une personne ayant fait connaître publiquement sa volonté d'être candidat, le texte confère au Conseil constitutionnel un large pouvoir d'appréciation : il peut en effet décider de reporter l'élection à condition toutefois que le décès ou l'empêchement se produise dans les sept jours qui précèdent la date limite prévue pour ce dépôt.

Il convient cependant de noter qu'aucune condition de délai n'est par contre impartie pour avoir procédé publiquement à cette manifestation d'intention.

Notons encore que dans l'hypothèse considérée l'empêchement est qualifié. Il s'agit de « l'empêchement de participer à la campagne électorale » et il doit être constaté par le Conseil constitutionnel.

Notons enfin que dans cette hypothèse le texte prévoit bien la saisine du Conseil constitutionnel mais innove en la matière puisqu'il en réserve la faculté à ceux à qui la loi organique, dont une modification, actuellement en navette entre les deux Assemblées, a d'ailleurs été examinée en seconde lecture par le Sénat le jeudi 6 mai 1976, donne pouvoir de présenter un candidat, et dans les mêmes conditions.

2° Dans la seconde hypothèse, celle du décès ou de l'empêchement d'un candidat entre la date limite prévue pour le dépôt des candidatures et le premier tour, le Conseil constitutionnel n'a plus de pouvoir d'appréciation : il ne peut que décider le report de l'élection. Il y a donc pour lui compétence liée.

Il ne s'agit plus, par ailleurs, de « l'empêchement de participer à la campagne électorale » mais simplement de « l'état d'empêchement » et rien ne prévoit que cet état d'empêchement doive être constaté par le Conseil constitutionnel. Ce dernier n'est en outre saisi par quiconque.

3° Dans la troisième hypothèse, celle du décès ou de l'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour entre ce premier tour et la date limite prévue pour le retrait des candidatures en vue du second tour, il est, de plein droit, procédé à nouveau à l'ensemble des opérations électorales. Notons toutefois qu'il ne s'agit plus ni de « l'empêchement de participer à la campagne électorale » ni de « l'état d'empêchement » mais seulement de « l'empêchement » de l'un de ces deux candidats. Rien ne prévoit, là encore, que cet empêchement doive être constaté par le Conseil constitutionnel qui, là encore, n'est saisi par quiconque.

4° Les mêmes dispositions sont prévues pour la quatrième hypothèse, celle du décès ou de l'empêchement de l'un des deux candidats restant en lice pour le second tour, éventuellement après retrait d'un candidat plus favorisé. Elles appellent les mêmes observations.

In fine, le texte prévoit pour le Conseil constitutionnel la faculté de proroger les délais de vingt et de trente-cinq jours dans

lesquels doit intervenir le scrutin pour l'élection du nouveau Président, que ce soit avant l'expiration des pouvoirs du Président en exercice (alinéa 3) ou en cas de vacance de la Présidence de la République (alinéa 5). Encore faut-il que le scrutin n'ait pas lieu plus de trente-cinq jours après le décès ou la constatation de l'empêchement du candidat, étant en outre précisé que si l'application de ces dispositions a pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières.

II. — Propositions de la commission.

Votre commission de législation n'a pas cru devoir remettre en cause l'économie générale du système envisagé.

Elle vous propose toutefois trois séries de modifications concernant :

- la formulation des différentes hypothèses envisagées et des solutions qui leur sont apportées ;
- la formulation de l'empêchement et sa constatation ;
- la saisine du Conseil constitutionnel.

1° En ce qui concerne la formulation de la première des hypothèses considérées, votre commission croit préférable de substituer aux mots « une des personnes ayant fait publiquement acte de candidature », les mots « une des personnes ayant annoncé publiquement sa décision d'être candidat ».

Il est bien évident en effet que pour faire acte de candidature, au sens strict, il faut déposer les signatures exigées par la loi organique prévue pour l'application de l'article 6 de la Constitution mais on retombe ainsi dans le deuxième cas, celui du décès ou de l'empêchement du candidat.

Or, ce n'est de toute évidence pas cette circonstance-là que vise cette partie du texte. Il ne s'agit que du décès ou de l'empêchement de l'une des personnes qui ont annoncé publiquement leur décision d'être candidat. Mieux vaut dès lors l'écrire dans ces termes mêmes.

Il ne paraît, par ailleurs, pas souhaitable d'avoir à tenir compte du décès ou de l'empêchement d'une personne qui aurait annoncé sa décision d'être candidat plusieurs mois, voire plusieurs années avant l'élection, même si cette annonce avait à l'époque, été faite publiquement. Aussi votre commission vous propose-t-elle de préciser que la décision d'être candidat doit avoir été annoncée publiquement dans ce même délai de sept jours avant la date limite prévue pour le dépôt des candidatures. Ce faisant, elle n'entend nullement limiter le pouvoir d'appréciation du Conseil constitutionnel mais lui permettre au contraire de prendre sa décision en toute connaissance de cause. Aucun candidat sérieux n'éprouvera d'ailleurs de difficulté à réitérer, dans le délai dont il s'agit, l'annonce qu'il aura publiquement faite antérieurement de sa décision d'être candidat.

En ce qui concerne la seconde des hypothèses considérées, celle où le candidat décède ou est empêché avant le premier tour, il semble incorrect d'affirmer que le Conseil constitutionnel « décide le report de l'élection », puisqu'il a compétence liée : mieux vaut stipuler « qu'il prononce le report ».

Enfin, dans un souci de clarté, il paraît opportun de diviser le texte en plusieurs alinéas distincts, traitant chacun de l'une des hypothèses évoquées, les deux dernières pouvant néanmoins demeurer réunies dans un même alinéa puisque faisant l'objet d'une solution identique à savoir le recommencement de l'ensemble des opérations électorales.

2° En ce qui concerne la formulation de l'empêchement, il ne paraît pas de bonne technique législative de laisser subsister dans le texte des terminologies différentes, à savoir dans la première des hypothèses considérées « l'empêchement de participer à la campagne électorale », dans la seconde de ces hypothèses « l'état d'empêchement » et dans la troisième « l'empêchement », sans autre précision. C'est en s'alignant sur cette dernière expression « l'empêchement », que votre commission vous propose d'unifier la terminologie.

Quant à la constatation de l'empêchement il y a de toute évidence une lacune dans le texte de l'Assemblée Nationale car on peut difficilement admettre que le Conseil constitutionnel ne soit tenu d'y procéder que dans la première des hypothèses évoquées. Votre commission estime que le Conseil constitutionnel devra

constater l'empêchement quelle que soit l'hypothèse concernée. Aussi vous propose-t-elle de le préciser dans un alinéa distinct, placé en facteur commun de toutes les hypothèses envisagées.

C'est donc bien le Conseil constitutionnel qui, dans tous les cas, appréciera s'il y a ou non « empêchement », ce qui dispense dès lors de qualifier davantage cet empêchement et permet d'adopter la rédaction allégée qui vous est proposée à l'avant-dernier alinéa ci-dessus.

3° Enfin, votre commission a cru devoir aller dans le sens de l'Assemblée Nationale en précisant que, dans toutes les hypothèses, le Conseil constitutionnel ne se prononce qu'à la suite d'une saisine, ce qui est d'ailleurs actuellement expressément prévu par la Constitution dans tous les cas où le Conseil est appelé à statuer. On ne saurait en effet se contenter d'une saisine dans la seule hypothèse du décès ou de l'empêchement d'une personne ayant annoncé publiquement sa décision d'être candidat.

Quant à la nature de cette saisine elle ne peut, comme le texte le prévoit, « s'effectuer dans les conditions déterminées par la loi organique prévue à l'article 6 de la Constitution ». Elle pourrait à la rigueur s'effectuer, comme votre commission vous le propose, « dans les conditions déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue pour l'application de l'article 6 de la Constitution ». Il faut en effet rappeler que cette loi organique ne vise que les conditions de la présentation des candidats à l'exclusion de toute disposition concernant la saisine du Conseil constitutionnel : d'où cette rédaction qui paraît plus heureuse.

Mais cette saisine, effectuée dans les mêmes conditions que pour la présentation des candidatures, c'est-à-dire par cinq cents signatures de parlementaires, conseillers généraux ou maires émanant d'au moins trente Départements ou Territoires d'Outre-Mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être des élus d'un même département ou territoire d'outre-mer, ainsi qu'il est prévu dans la modification à la loi organique en cours de navette, sera, dans de telles circonstances, bien difficile à réaliser. Elle implique en tout cas des délais que ne prévoit pas le texte de l'Assemblée Nationale et dont l'adjonction ne pourrait qu'ajourner davantage encore la date de l'élection.

Aussi votre commission vous propose-t-elle de prévoir, dans l'alinéa distinct concernant la constatation de l'empêchement et

donc en facteur commun de toutes les hypothèses, d'abord la saisine normale du Conseil constitutionnel, conformément à l'article 61 alinéa 2, de la Constitution, tel qu'il résulte de la revision constitutionnelle de 1974, c'est-à-dire par le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée Nationale, le Premier Ministre, soixante députés ou soixante sénateurs.

Quant à la saisine actuellement prévue par l'Assemblée Nationale et pour un cas seulement, elle n'en serait pas moins maintenue mais dans la rédaction ci-dessus proposée et *in fine* seulement, comme à titre de sécurité supplémentaire.

*
* *

C'est sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements ci-après, que votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi constitutionnelle.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte présenté par le Gouvernement.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par la commission.
<p>Constitution (art. 7).</p> <p>Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le deuxième dimanche suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant, après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.</p> <p>Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.</p> <p>L'élection du nouveau président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.</p> <p>En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.</p>			

Texte en vigueur.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Texte présenté
par le Gouvernement.

Article unique.

Les dispositions suivantes sont insérées avant le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution :

« Si l'une des personnes ayant fait publiquement acte de candidature décède avant le premier tour de scrutin ou si le Conseil constitutionnel constate son empêchement définitif de participer à la campagne électorale, le Conseil constitutionnel peut décider qu'il y a lieu de reporter l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après le décès ou la constatation de l'empêchement du candidat. »

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Article unique.

Les dispositions suivantes sont insérées avant le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution :

« Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations, une des personnes ayant fait publiquement acte de candidature décède ou se trouve en état d'empêchement de participer à la campagne électorale constaté par le Conseil constitutionnel, celui-ci, saisi dans les conditions déterminées par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus, peut décider de reporter l'élection. Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve en état d'empêchement, le Conseil constitutionnel décide le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Le Conseil

Texte proposé
par la commission

Article unique.

Les dispositions suivantes sont insérées avant le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution :

« Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des candidatures, une des personnes ayant fait publiquement acte de candidature décède ou se trouve empêché de participer à la campagne électorale constaté par le Conseil constitutionnel, celui-ci, saisi dans les conditions déterminées par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus, peut décider de reporter l'élection. Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel décide le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Le Conseil

« Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel décide le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Le Conseil

« En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Le Conseil

Texte en vigueur.

Texte présenté
par le Gouvernement.

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale.

Texte proposé
par la commission.

constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après le décès ou la constatation de l'empêchement du candidat. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur. »

« Les décisions du Conseil constitutionnel ayant pour objet, soit de reporter l'élection, soit de constater un empêchement, sont prises sur saisine effectuée conformément à l'article 61 (2^e alinéa) ou dans les conditions déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue pour l'application de l'article 6 ci-dessus.

« Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après le décès ou la constatation d'empêchement du candidat. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonctions jusqu'à la proclamation de son successeur. »

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

AMENDEMENT PROPOSE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

Article unique. — Les dispositions suivantes sont insérées avant le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution :

« Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des candidatures, une des personnes ayant, pendant la même période, annoncé publiquement sa décision d'être candidat décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection

« Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

« En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

« Les décisions du Conseil constitutionnel ayant pour objet, soit de reporter l'élection, soit de constater un empêchement, sont prises sur saisine effectuée conformément à l'article 61 (2^e alinéa) ou dans les conditions déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue pour l'application de l'article 6 ci-dessus.

« Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après le décès ou la constatation d'empêchement du candidat. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du président en exercice, celui-ci demeure en fonctions jusqu'à la proclamation de son successeur. »

PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Les dispositions suivantes sont insérées avant le dernier alinéa de l'article 7 de la Constitution :

« Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations, une des personnes ayant fait publiquement acte de candidature décède ou se trouve en état d'empêchement de participer à la campagne électorale constaté par le Conseil constitutionnel, celui-ci, saisi dans les conditions déterminées par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus, peut décider de reporter l'élection. Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve en état d'empêchement, le Conseil constitutionnel décide le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, il est procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après le décès ou la constatation de l'empêchement du candidat. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur. »