

Le Conseil se réunit sous la présidence de Monsieur Gaston MONNERVILLE, le Président Roger FREY étant souffrant.

L'ordre du jour est le suivant :

- I. Examen, en application de l'article 61, alinéa premier, de la Constitution, de la conformité à celle-ci d'une résolution modifiant le Règlement du Sénat.

- II. Examen, par le Conseil, de documents relatifs à l'organisation des élections présidentielles qui lui ont été transmis par le Premier ministre, pour avis, en application de l'article 46 de l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Monsieur MONNERVILLE demande, au nom du Président Roger FREY, aux membres du Conseil de bien vouloir excuser son absence et il indique que le Président, après avoir consulté son médecin, estime pouvoir être présent la semaine prochaine pour la séance qui aura lieu mardi ou mercredi.

Il donne la parole à Monsieur SEGALAT sur l'examen de conformité à la Constitution de la résolution modifiant le Règlement du Sénat.

Monsieur SEGALAT expose que la résolution tendant à modifier et compléter le Règlement du Sénat, qui a été adoptée par cette assemblée le 23 octobre, a pour objet essentiel de tirer les conclusions de la décision du Conseil annulant, pour un vice de procédure, la loi de finances pour 1980, le 24 décembre 1979. Cette décision comporte une suggestion de modification de la procédure des deuxièmes délibérations pour permettre que soit plus aisément menée la discussion parlementaire dans le respect de l'article 40 de la loi organique relative aux lois de finances. Au printemps dernier, l'Assemblée nationale avait précédé le Sénat dans cette voie et avait modifié son Règlement, à cette fin. La procédure prévue par le Sénat est (article 47 bis) que l'on procède à un vote sur l'ensemble de la première partie du projet de loi de finances de l'année, dans les mêmes conditions que sur l'ensemble d'un projet de loi. Une différence a d'ailleurs été introduite en ce qui concerne le vote de la première partie de la loi de finances, à la demande de la commission des finances du Sénat. Alors qu'en règle générale, au Sénat, la seconde délibération n'a lieu que si le Sénat en décide ainsi, dans le cas considéré "la seconde délibération est de droit lorsqu'elle est demandée par le Gouvernement ou la commission des finances". Il est, en outre, précisé que lorsque le Sénat n'adopte pas la première partie du projet de loi de finances, l'ensemble du projet de loi est considéré comme refusé, ce qui permet alors à l'Assemblée

nationale de commencer immédiatement sa seconde lecture. D'autre part, est exclu avant le vote le renvoi en commission pour seconde délibération (article 43, paragraphe 4 du Règlement) ainsi que la limitation de la seconde délibération aux seules dispositions nouvelles du Gouvernement ou de la commission (paragraphe 6 du même article 43). Enfin, l'article 59 est complété, un nouveau cas de scrutin public ordinaire de droit étant prévu pour le vote de la première partie de la loi de finances de l'année.

Cet ensemble de dispositions relativement complexe, du fait du jeu des renvois, permet, et c'est cela qui nous importe, que l'article 40 soit plus aisément respecté. Il n'est en rien contraire à la Constitution et votre rapporteur vous propose une décision de conformité.

La résolution comporte, en outre, deux modifications secondaires qui ont été qualifiées de "toilette" du Règlement. A l'article 43, le mot "deuxième" est remplacé, dans un souci de purisme, par le mot "seconde". Enfin, à l'article 89, qui indique comment est faite la publication des réponses des ministres aux pétitions qui leur ont été renvoyées par le Sénat, on ajoute que les réponses du Médiateur aux pétitions qui lui auront également été renvoyées seront, elles aussi, insérées aux feuillets des pétitions et publiées au journal officiel.

Tout ceci apparaît conforme à la Constitution. C'est pourquoi le projet qui vous est soumis est celui d'une déclaration de conformité.

Sur l'invitation du Président, Monsieur SEGALAT lit son projet, lequel est adopté par le Conseil constitutionnel.

Monsieur le Président MONNERVILLE indique, alors que sur le voeu du Président Roger FREY les documents transmis pour avis au Conseil constitutionnel feront l'objet d'une large discussion afin de permettre, à partir de ces débats, la rédaction du texte de l'avis qui, lui, ne sera examiné que lors d'une prochaine séance du Conseil.

Cette procédure en deux phases semble de nature à faciliter le travail dans une matière aussi délicate.

Avant de donner la parole à Monsieur PAOLI, il indique qu'à la fin du rapport il donnera connaissance au Conseil des points qui ont spécialement retenu l'attention du Président et sur lesquels il semble nécessaire de connaître l'opinion du Conseil pour préparer le texte de l'avis qui lui sera soumis lors d'une séance ultérieure.

Monsieur PAOLI est alors invité à présenter son rapport, ce qu'il fait dans les termes ci-après.

.../...

En vertu des dispositions combinées de l'article 3 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, qui confèrent à ce dernier le pouvoir de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République et de conseiller le gouvernement sur l'organisation des opérations électorales, le Premier Ministre a, le 23 octobre 1980, demandé l'avis du Conseil constitutionnel sur un projet de circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets relatif à la remise des formulaires de présentation de candidats à l'élection présidentielle, ainsi qu'un projet de notice destinée à accompagner chacun de ces formulaires.

Le Premier Ministre a déjà, le 22 avril 1980, consulté le Conseil sur deux questions touchant à la présentation de candidats à l'élection présidentielle ; la première portait sur le point de savoir à qui devaient être remis les formulaires de présentation prévus à l'article 3 du décret du 14 mars 1964, modifié par le décret du 4 août 1976, et la seconde sur la détermination de la date à compter de laquelle devait intervenir cette remise.

Dans un avis du 17 juin 1980, le Conseil a estimé, en premier lieu, qu'il convenait que les formulaires fussent mis à la disposition des seuls citoyens ayant qualité pour présenter un candidat, toute autre solution conduisant à remettre les formulaires à quiconque en ferait la demande en se présentant comme un éventuel candidat. Il a, en second lieu, estimé nécessaire que les formulaires fussent mis à

.../...

la disposition des présentateurs deux ou trois jours avant la date de publication du décret de convocation des électeurs et que ce décret fût publié suffisamment tôt afin que les présentateurs disposent, d'un large délai pour établir et faire parvenir leurs formulaires.

Le Conseil a cru devoir également, afin que les élus puissent exercer leur droit de présentation dans les meilleures conditions possibles, proposer qu'un formulaire fut remis par la gendarmerie, à son domicile, à chaque personnalité habilitée à présenter un candidat, un exemplaire supplémentaire étant, en cas de besoin, tenu à sa disposition dans les services des assemblées ou dans les services préfectoraux, selon la qualité du présentateur. Il a enfin préconisé l'impression des formulaires sur un papier filigrané.

°
° °

Postérieurement à votre avis du 17 juin 1980, deux informations ont été portées à la connaissance de Monsieur le Président.

La première est que, le 30 novembre 1979 -donc plusieurs mois avant la première consultation du Conseil-, le Ministre de l'Intérieur avait déjà, par circulaire télégraphique, fait connaître aux préfets que les formulaires de présentation ne devaient être remis qu'aux élus désireux de patronner un candidat et que, eu égard à la longueur du délai qui doit encore s'écouler avant la prochaine élection présidentielle, il était prématuré de remettre des formulaires à ces élus.

.../...

Le second fait est qu'une personne, Mme BARBOTTE, se déclarant chargée de mission du Mouvement des Démocrates pour la région Provence-Côte d'Azur, ayant sollicité la délivrance de formulaires de présentation auprès du Préfet des Bouches-du-Rhône et de celui des Alpes-Maritimes, a demandé respectivement au tribunal administratif de MARSEILLE et à celui de NICE d'annuler les décisions de refus qui lui ont été opposées par ces préfets dans le courant de mai 1980.

Mme BARBOTTE soutient que, en estimant, conformément à la circulaire télégraphique du Ministre de l'Intérieur du 30 novembre 1979, que les formulaires ne pouvaient être remis qu'aux élus habilités à présenter un candidat et que cette remise était, en tout état de cause, prématurée à la date à laquelle elle avait été demandée, les deux préfets auraient méconnu les textes applicables à l'élection du Président de la République, l'esprit de la démocratie, la loi du 17 juillet 1978 concernant l'accès des citoyens aux documents administratifs, qu'ils se seraient fondés sur une circulaire ministérielle illégale et auraient entaché leurs décisions de détournement de pouvoir.

Le litige soulevé par les deux requêtes de Mme BARBOTTE porte sur des questions auxquelles le Conseil, dans son avis du 17 juin 1980, a répondu dans un sens contraire aux prétentions de l'intéressée.

Quelle que soit la décision des deux tribunaux administratifs saisis, l'affaire sera sans doute portée devant le Conseil d'Etat par la voie de l'appel.

Il serait hasardeux de préjuger les décisions qui seront prises.

.../...

Les deux requêtes posent, en premier lieu, à juger une délicate question de compétence : en vertu d'une jurisprudence constante, le juge administratif n'a pas compétence pour connaître des décisions constituant les préliminaires des opérations électorales et qui ne peuvent être critiquées que devant le juge de l'élection. Il peut être soutenu que les refus essayés par Mme BARBOTTE constituent des décisions de cette nature puisqu'ils touchent aux conditions matérielles d'exercice du droit de présentation, droit dont le Conseil constitutionnel a seul le contrôle ; mais les décisions attaquées sont intervenues à une date si antérieure à l'élection présidentielle qu'elles peuvent difficilement en apparaître comme les préliminaires.

Sur le fond, il semble qu'en refusant de délivrer un formulaire un an avant l'élection, les préfets n'aient commis aucune illégalité. La réponse est plus incertaine s'agissant du refus de délivrer le formulaire à d'autres personnes que les citoyens habilités à faire une présentation.

° ° °

Ces indications étant données, il convient d'examiner les deux documents sur lesquels l'avis du Conseil constitutionnel est demandé par le Premier Ministre.

A/ En ce qui concerne le projet de circulaire du
Ministre de l'Intérieur

Le projet de circulaire prévoit, tout d'abord, que seuls pourront être mis en possession des formulaires les élus habilités à présenter des candidats. Cette disposition est conforme à l'avis que le Conseil constitutionnel a formulé le 17 juin 1980.

.../...

Le projet indique, en second lieu, que les élus seront avisés de la date à laquelle les formulaires seront tenus à leur disposition par un communiqué qui paraîtra en temps utile au Journal Officiel et que les préfets devront faire insérer dans la presse locale. Ce communiqué précisera également la date de publication du décret portant convocation des électeurs, qui constitue la date à partir de laquelle les présentations des candidats peuvent être adressées au Conseil constitutionnel.

Les élus habilités à présenter un candidat ont un intérêt évident à être informés tant de la date à partir de laquelle les formulaires seront tenus à leur disposition que de la date à laquelle sera publié le décret de convocation des électeurs. Mais il conviendrait également, non seulement que le communiqué soit publié suffisamment tôt pour que les élus puissent se procurer les formulaires dès que ceux-ci seront à leur disposition, ce qui ressort d'ailleurs de la circulaire, mais, en outre, que les formulaires soient disponibles au moins dix jours avant la publication du décret de convocation des électeurs, faute de quoi des présentateurs risqueraient de ne pouvoir exercer leur droit de présentation dès le premier jour du délai qui leur est ouvert et qui, ainsi qu'il a été dit, est constitué par la date de publication du décret de convocation des électeurs.

Cette précaution est d'autant plus nécessaire que les dispositions envisagées par le projet de circulaire pour la remise des formulaires -que l'élus doit aller retirer lui-même dans son département ou réclamer par voie postale- demanderont (pour les membres du Parlement) souvent plusieurs jours, auxquels devra être ajouté un délai nécessaire à la certification de la signature des électeurs. Le délai de deux ou trois jours que le Conseil avait proposé dans son avis du 17 juin 1980, justifié dès lors que le Conseil suggérerait la remise automatique du formulaire à tous les élus habilités à faire une présentation, serait insuffisant si cette suggestion n'était pas retenue.

On ne saurait faire grief au projet de circulaire soumise au Conseil et qui est destinée aux préfets, de ne pas préciser le délai minimum qui devra s'écouler entre la date de mise des formulaires à la disposition des intéressés et la date de publication du décret de convocation car c'est au Ministre lui-même qu'il revient de fixer ce délai. Mais il est souhaitable que l'attention du Premier Ministre soit appelée sur ce point qui -dans le cas où, comme il est proposé plus loin, un décret était substitué partiellement à la circulaire- pourrait faire l'objet d'une disposition de ce décret.

Le projet de circulaire prévoit, en troisième lieu, que, dans chaque département, les formulaires seront réservés aux élus du département. Cette disposition restrictive peut constituer une gêne, spécialement pour les parlementaires élus des départements les plus éloignés de la capitale et qui se trouveraient à Paris au moment où ils seraient sollicités par un candidat. Mais elle est la conséquence presque inévitable de celle en vertu de laquelle un élu, sauf le cas de perte ou de détérioration, ne peut obtenir qu'un seul formulaire : il serait malaisé de veiller au respect de cette dernière règle, dont l'opportunité n'est pas contestable, si l'élu pouvait à sa guise obtenir la délivrance d'un formulaire dans n'importe quelle préfecture ou sous-préfecture de France. Dans ces conditions, cette disposition ne peut que recueillir un avis favorable.

Appellent, en revanche des observations, les dispositions du projet prévoyant, d'une part, qu'il appartiendra à l'élu de se présenter à la préfecture ou à la sous-préfecture de son département pour retirer le formulaire, celui-ci pouvant toutefois, sur demande, être envoyé par la poste, par lettre recommandée avec avis de réception, d'autre part, que la remise à un tiers, même muni d'une procuration, est exclue.

.../...

Le Conseil, dans son avis du 17 juin 1980, préoccupé par le souci de permettre aux présentateurs d'exercer leur droit de présentation dans les meilleures conditions de commodité, avait proposé qu'un formulaire fût automatiquement remis, à son domicile, par les soins de la gendarmerie à chaque personnalité habilitée à présenter un candidat, un second formulaire pouvant, en cas de besoin, être retiré par l'intéressé auprès de l'assemblée dont il est membre ou des services préfectoraux, s'agissant des maires. Le Conseil appréciera s'il convient ou non de renouveler cette proposition.

Dans l'hypothèse où il n'y serait pas donné suite, il serait souhaitable, plutôt que de poser la règle que l'élu devra se présenter à la préfecture ou à la sous-préfecture pour y retirer le formulaire et de présenter comme une exception la faculté de demander que celui-ci soit envoyé par la poste, de présenter ces deux manières de procéder comme les éléments d'une option. Il paraît, en effet, peu opportun de souligner, fût-ce dans la forme, le caractère dérogatoire de la méthode susceptible d'offrir le plus de commodité pour les citoyens. De même, l'interdiction de la remise du formulaire à un tiers, même muni d'une procuration donnée par l'élu apparaît inutilement rigoureuse.

Outre ces observations touchant à l'opportunité des dispositions contenues dans le projet de circulaire, l'on doit s'interroger sur la légalité du recours à une circulaire ministérielle pour édicter certaines d'entre elles.

Si certaines dispositions de cette circulaire ne contiennent aucun élément de décision et se bornent à commenter les lois et les règlements, sans y ajouter, sauf des modalités de détail, il en est d'autres qui édictent des règles que ni la loi organique ni le décret du 14 mars 1964

modifié n'ont prévues. Tel est le cas, en particulier, de la disposition selon laquelle seuls pourront être mis en possession des formulaires les élus habilités par la loi à présenter un candidat : en posant cette condition qui n'est prévue par aucun texte, et alors même qu'elle ne serait contraire à aucun texte, le projet de circulaire comporte une disposition impérative de caractère réglementaire que le Ministre de l'Intérieur n'a pas compétence pour édicter.

Dans ces conditions, il serait souhaitable que cette disposition fasse l'objet d'un décret modifiant le décret du 14 mars 1964 et qui, comme ce dernier, devra être pris en Conseil d'Etat et en Conseil des Ministres.

B/ En ce qui concerne le projet de notice :

On peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y a à accompagner le formulaire d'une notice qui, dans l'ensemble, reprend la substance des textes reproduits sur le formulaire lui-même.

Cette notice présente cependant un double intérêt. Tout d'abord, revêtant l'aspect d'un mode d'emploi libellé de façon schématique, elle pourra être, pour certains présentateurs, d'une lecture plus aisée que les textes reproduits sur le formulaire. En outre, elle contient des indications importantes ne figurant pas dans ces textes : c'est ainsi qu'elle rappelle, notamment, que le présentateur est seul juge de sa décision de parrainer ou non un candidat, que la présentation doit obligatoirement être établie sur le formulaire officiel, ce qui a été contesté par certains, enfin qu'elle doit parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le mardi 7 avril 1981 à minuit.

.../...

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel pourrait émettre un avis favorable à cette notice, sous réserve :

- au 4 - d, de supprimer le dernier alinéa de la première page, consacré à une citation de texte déjà reproduit dans le formulaire et qui, en dépit des mots "en effet" qui le précèdent, ne se rattache pas logiquement à l'alinéa précédent ;
- au 4 - e, d'adopter la rédaction suivante, substituée au deux premiers alinéas : "votre formulaire peut être, soit déposé au siège du Conseil constitutionnel, qui en délivrera récépissé, soit envoyé par la poste. Pour faciliter ce dépôt ou cet envoi, une enveloppe portant l'adresse du Conseil constitutionnel a été jointe au formulaire.

Monsieur MONNERVILLE remercie Monsieur PAOLI de cet exposé très complet et très clair et il donne connaissance au Conseil, avant la discussion générale, des questions dont il a paru important au Président qu'elles soient spécialement abordées lors de cette réunion.

.../...

I - En ce qui concerne le projet de circulaire

A. Forme à donner à ce texte

Ce texte ayant manifestement un caractère réglementaire, il risque d'être annulé par le Conseil d'Etat pour incompétence, le Ministre de l'Intérieur ne disposant pas du pouvoir réglementaire.

Dans ces conditions, il serait souhaitable de signaler ce danger au Premier Ministre et de lui suggérer de remplacer la circulaire par un décret en Conseil des Ministres pris après avis du Conseil d'Etat.

B. Contenu de ce texte

1) Examen de la possibilité pour les présentateurs, membres des Assemblées parlementaires ou des Conseils Généraux, de retirer les formulaires soit dans les préfectures ou les sous-préfectures, soit auprès des bureaux des assemblées auxquelles ils appartiennent (Point 3 du projet de circulaire)

2) Examen de l'option proposée par le projet de circulaire entre le système du retrait du formulaire par le présentateur à la préfecture ou à la sous-préfecture et celui de l'envoi qui lui en est fait sur sa demande (Point 4 du projet de circulaire)

3) Examen de la disposition excluant la possibilité de retrait par procuration (Point 4 du projet de circulaire)

4) Examen de l'utilité de la notice, compte tenu du nouveau système de mise à la disposition des formulaires adopté par le projet de circulaire (Point 5 du projet de circulaire)

5) Quelle date convient-il d'adopter pour la diffusion des formulaires ?

II - En ce qui concerne le projet de notice

Convient-il de maintenir les questions qui font l'objet des points 1, 2, 3 de la notice, étant donné que ces mêmes questions sont contenues dans les dispositions des textes dont le rappel est fait dans la page de gauche du formulaire ?

Discussion générale.

Monsieur PERETTI estime qu'il est nécessaire que les dispositions examinées soient prises non par une circulaire mais par un décret en Conseil d'Etat. En ce qui concerne le contenu, il lui paraît tout d'abord inadmissible que l'on refuse de remettre le formulaire à un mandataire muni d'une procuration. Dans tous les domaines du droit en France, la représentation est possible. Il pense que le formulaire doit être remis au domicile des présentateurs; c'est d'ailleurs au domicile que l'on remet les cartes électorales.

Un argument du Ministre de l'intérieur trouble Monsieur PERETTI. Le Ministre indique que si les formulaires sont envoyés systématiquement à tous les intéressés, le système des présentations risque d'aboutir à quelque chose qui ressemblera beaucoup à une "élection primaire".

Monsieur VEDEL indique, tout d'abord, que le style pour ne pas dire l'esprit de la circulaire l'ont fortement hérissé. On a l'impression en lisant ce texte d'être devant un règlement pénitentiaire. Ce côté désagréable de l'affaire mis à part, on ne peut rester insensible à l'argument du Ministre selon lequel la réception par l'ensemble des maires de bulletins de présentation peut déclencher un mouvement général qui aboutirait à une "sur-présentation" et qui conduirait à une sorte de "plébiscite des notables". Un tel phénomène fausserait certainement la nature de la procédure des présentations puisqu'elle deviendrait une espèce de "plébiscite des élites". C'est là un argument impressionnant.

Monsieur PERETTI se félicite que Monsieur VEDEL ait développé ce dernier point. Il est en parfait accord avec lui à ce sujet.

Monsieur GROS indique tout d'abord, sur le point qui vient d'être évoqué, qu'il ne faut pas grossir l'importance de cet argument puisque de toute façon, la loi, ou plutôt le règlement, limite à 500 par candidat le nombre des présentations qui feront l'objet de publication au Journal officiel. Ceci dit, Monsieur GROS tient à rappeler les dangers que comporte le genre de consultations demandées aujourd'hui au Conseil. Il regrette que la législation sur l'élection présidentielle manque d'homogénéité et que jamais un texte n'ait traité de façon complète cette matière dans son ensemble. La loi organique de 1962, après avoir posé quelques règles essentielles, au lieu d'énoncer des dispositions tout à fait adaptées au sujet, procède par de simples renvois à d'autres textes et notamment au chapitre de la loi organique sur le Conseil constitutionnel relatif aux référendums; le reste est traité par décret, ce qui aboutit à la situation aberrante que l'on connaît : c'est un texte réglementaire qui donne compétence au Conseil constitutionnel pour statuer sur les réclamations relatives à la liste des candidats. Si le décret est compétent, il le serait également pour enlever cette attribution au Conseil constitutionnel !

Du fait du renvoi à l'article 46 de l'ordonnance de 1958 sur le Conseil, qui visait les référendums, le Conseil est appelé dans cette matière à donner des avis qui ne sont en rien obligatoires pour l'autorité qui les demande, et non confidentiels.

Non confidentiels signifie que si ces avis ne sont pas publics, une fois qu'ils sont parvenus à leurs destinataires rien n'empêche ceux-ci d'en faire état et notamment de les produire à l'occasion d'une procédure ou d'un débat. La situation du Conseil en cette matière n'est pas rigoureusement identique à celle du Conseil d'Etat donneur d'avis. Le Conseil d'Etat est un organisme composé de sections différentes qui comportent un grand nombre de membres et, si une section donne un avis, c'est une autre section qui jugera au contentieux et qui pourra être d'une opinion différente. Il se peut bien évidemment, que les mêmes membres du Conseil d'Etat siègent à la section consultée et ensuite au contentieux, mais pour le moins, il existe, entre la formation qui aura donné un avis et celle qui pourra désavouer sa doctrine, une différence intellectuelle.

Au Conseil constitutionnel, il n'y a que neuf membres, ce sont nécessairement les mêmes, puisqu'il existe qu'une formation, qui seront compétents pour donner un avis et ensuite pour juger. S'ils décident autrement à ces deux stades, la contradiction sera flagrante et il est inutile d'insister sur les appréciations qui pourront être formulées à ce sujet par le public. L'autorité du Conseil risque fort d'en pâtir.

Madame BARBOTTE pose une question sur laquelle, le Conseil avait été consulté. Dans notre avis, nous avons écrit que les formulaires ne devaient être remis qu'aux seuls élus aptes à signer une présentation. Peut-être ce faisant avons nous quelque peu dépassé le texte du décret qui parle d'un "modèle établi par le Conseil constitutionnel". Un modèle est fait pour être reproduit. Je n'insiste pas. Simplement imaginons que demain, un candidat à la candidature dépose 499 présentations présentées sur l'imprimé filigrané et une, sur une copie fort exacte de ce modèle, dont il ne serait pas possible de douter un instant qu'elle a bien été signée par un maire ayant qualité pour présenter une candidature. Quelle serait, dans ce cas, la solution adoptée par nous ? Pensez vous que nous déclarerions que l'intéressé n'est pas candidat aux élections présidentielles ? Je ne réponds pas, mais je vous pose la question.

Monsieur Christian BONNET a envoyé aux préfets une circulaire télégraphique et il n'a pas, comme lui en faisait obligation l'article 46 de l'ordonnance organique sur le Conseil constitutionnel, avisé sans délai le Conseil constitutionnel. Près de 6 mois plus tard, il nous a consultés sur les questions qu'il avait tranchées dans cette circulaire. Notons au passage qu'agir ainsi est une déloyauté. Le recours de Madame BARBOTTE, dont vous aurez noté que les mémoires sont forts bien rédigés, personne ne sait à présent, à quelle solution il doit aboutir. Si la question soulevée n'est pas de la compétence du tribunal administratif, aucun tribunal ne serait compétent et nul ne pourra répondre à cette contestation, tout au moins avant l'établissement de la liste. C'est une solution qui ne saurait satisfaire un juriste, le conflit négatif de compétence devant normalement recevoir une solution. Tout ceci est la conséquence du fait que je notais tout-à-l'heure, que l'organisation des élections présidentielles n'a jamais été envisagée dans son ensemble par un corpus législatif et réglementaire mais a été traité par des renvois multiples à des textes qui n'avaient pas été faits pour cela.

Ces remarques nous conduisent à appeler très fortement l'attention du Gouvernement sur la nécessité qu'il y a en cette matière à ne pas procéder par voie de circulaires, ce qui est véritablement tendre la perche aux recours contentieux.

Le moins qu'il puisse faire est de procéder par décret, notons d'ailleurs qu'un tel procédé ne serait pas pour autant à l'abri de tout risque d'annulation. La matière touche aux libertés des citoyens et l'on pourrait s'interroger sur le point de savoir si réglementer les conditions de la présentation, ce qui aboutit d'une certaine façon à lui apporter des limites, ne devrait pas être considéré comme entrant dans la compétence de la loi.

Je signale un cas qui a échappé au Ministre et à notre rapporteur, C'est celui des sénateurs représentant les français de l'étranger, qui ne dépendent, à l'évidence, d'aucune préfecture. Si seuls les préfets étaient habilités à délivrer les formulaires, on priverait ces sénateurs de leur droit de présentation. D'une façon plus générale on refuserait aux bureaux des assemblées, la possibilité de remettre des formulaires aux élus de la nation. Le Ministre de l'intérieur, non seulement, prend des précautions, mais va bien au delà de la simple méfiance.

Le délai de présentations est court et, pendant cette durée, les parlementaires ne sont pas nécessairement dans leur circonscription. Il se peut fort bien qu'un élu de Tahiti ou des Antilles soit appelé à cette époque à résider à Paris, ne serait-ce que pour participer aux travaux d'une commission parlementaire. S'il part en mission à l'étranger pour une durée quelque peu prolongée il doit pouvoir, avant même de quitter la France, signer un formulaire, qui, ainsi que vous l'avez sagement prévu, ne comporte pas de date, qu'il fera remettre au Conseil après le décret de convocation. Tout ceci nous conduit à penser que la délivrance des formulaires ne doit pas intervenir dans un délai trop proche du décret de convocation. Pour en terminer avec ces questions générales, Monsieur GROS indique que si seuls les préfets sont compétents, pour des raisons de comptabilité, il y aura parfois quelques difficultés : quel préfet doit remettre le formulaire à une personne donnée. Pour ne citer que le cas de Monsieur Jacques CHIRAC, il est maire de Paris et également député de la Corrèze.

Enfin Monsieur GROS indique que la forme n'est pas indifférente en cette matière. Son incertitude n'est souvent que le prélude d'une pensée indécise. Les mots employés, tant dans la circulaire que dans la notice, de parrainage ou de patronage sont incorrects, pour ne pas dire indécents. Ils n'évoquent pas nécessairement des institutions démocratiques. Il y a plus grave. Le Ministre de l'intérieur indique que, "pour être reconnu valable par le Conseil constitutionnel", la présentation doit respecter les dispositions suivantes..." etc. Or, il appartient au Conseil, et à lui seul, quand il sera saisi de juger ce qui est valable et ce qui ne l'est pas. Nous saurons, nous-mêmes, ce que nous devons penser et décider. Cette forme de rédaction que je qualifie de rédaction-alibi permet au rédacteur de se cacher derrière l'ombre du Conseil constitutionnel (ceci souligne le danger des consultations telles que celles d'aujourd'hui). Il appartient au rédacteur du texte de prendre ses responsabilités et de nous laisser prendre les nôtres.

En ce qui concerne le problème des procurations, Monsieur GROS est en plein accord avec Monsieur PERETTI. Il ne voit pas pourquoi on les interdirait.

Enfin, le Ministre insiste à plusieurs reprises sur le principe selon lequel "un seul exemplaire sera délivré à chaque élu".

Il paraît mal venu de les soupçonner à priori d'être des faussaires.

Monsieur LECOURT. En ce qui concerne la forme, il ne convient pas que les dispositions qui nous sont soumises aujourd'hui soient prises par une circulaire. La forme du décret est souhaitable.

En ce qui concerne la notice, le Conseil a déjà pris parti sur son utilité puisqu'il a écrit dans son avis du 17 juin qu'il "serait souhaitable que chaque exemplaire soit accompagné, lors de la remise à son destinataire, d'une lettre du Ministre de l'intérieur rappelant les conditions d'utilisation du formulaire...". La circulaire indique dans son deuxième paragraphe que les élus seront avisés "en temps utile...etc". Quand on rapproche ce passage du paragraphe d de la notice, on risque fort de conduire les présentateurs à un geste malheureux, c'est-à-dire à une remise prématurée de leur présentation.

Monsieur VEDEL fait remarquer que, de toute façon, le paragraphe d de la notice est rédigé de façon inexacte puisqu'il confond la date d'expédition et la date d'arrivée au Conseil.

Monsieur LECOURT est d'accord sur ce qui a été dit quant aux dangers d'une distribution qui serait réservée aux seuls préfets. Hors, des sessions du Parlement, les parlementaires peuvent se trouver aussi bien à Paris que dans leur département. Ils doivent, là où ils sont, avoir la possibilité d'obtenir le document qui leur permet d'exercer leur droit de présentation.

En ce qui concerne la délivrance, systématique ou sur demande, Monsieur LECOURT estime, malgré l'objection du Ministre de l'intérieur craignant que l'on ne donne lieu à une sorte d'élection primaire, que la formule la plus libérale est la meilleure. Quand bien même on adopterait le système qui a les préférences du Ministre de l'intérieur, on n'éviterait pas que, de toute façon, les candidats fassent eux-mêmes jouer la compétition sur les nombres des présentateurs.

On n'empêchera pas un "battage" pour la recherche du soutien du plus grand nombre possible d'élus et la publicité qui pourra être donnée par les candidats au nombre des élus qui sont favorables à leur candidature.

En ce qui concerne la notice tout à été dit. Les trois premiers paragraphes sont d'une utilité douteuse et il apparaît certain que le présentateur lui-même sait qu'il est juge de la décision qu'il prend.

.../...

Monsieur SEGALAT présente, tout d'abord, deux observations générales : dans la matière sur laquelle il est consulté, le Conseil a déjà donné un avis le 17 juin. Il semble difficile qu'il se contredise même s'il avait quelque repentir. Une telle attitude ne serait souhaitable qu'au cas où un élément particulier lui apparaîtrait, à présent, qui entraînerait une solution non conciliable avec celle précédemment préconisée (il est bien certain que la responsabilité donnée au Conseil de donner des avis, dans des cas semblables à celui d'aujourd'hui, est quelque peu préoccupante, comme il a déjà été dit, mais il n'en est pas moins certain qu'elle fait partie de la mission que nous nous devons d'accomplir en vertu des textes qui définissent notre compétence).

En ce qui concerne la détermination de l'autorité compétente pour établir les règles d'organisation de la procédure de mise des formulaires à la disposition des intéressés, c'est un point qui n'a pas été soumis au Conseil antérieurement et qui n'est nullement abordé dans le premier avis. Il est indispensable, même si cela peut paraître quelque peu tardif en raison de la proximité des élections, que le Gouvernement recoure au décret. La circulaire qui nous est présentée a un aspect réglementaire.

Il convient donc, pour la suite de notre discussion, de raisonner en fonction du fait que c'est un décret qui doit intervenir et de ne plus penser à la circulaire en tant que telle. Nous devons nous demander quelles règles doit édicter le décret en cette matière.

Sur la date de remise des formulaires, déjà en juin, le Conseil a exprimé le souhait qu'elle intervienne un peu avant le décret de convocation. Il paraît actuellement indispensable d'aller au-delà des deux ou trois jours qui précèdent ce décret. Un délai de dix jours, tel que le propose le rapporteur, peut même sembler un peu court. Sur ce point, il est souhaitable que notre rédaction permette une interprétation extensive.

Pour la forme de cette remise, la situation est quelque peu délicate. Le système, proposé par le Conseil, d'une distribution généralisée paraît comporter certains inconvénients. Une mauvaise interprétation, que l'on ne saurait exclure de la part de certains élus, entraînerait une déviation vers une élection primaire. L'argument du Gouvernement, sur ce point, me paraît décisif. Il convient donc, pour le Conseil, d'adopter une position de repli. Même si une nouvelle procédure doit être envisagée, celle-ci doit être aussi libérale qu'il est possible. Elle ne saurait en aucune façon être inspirée par une pensée de contrôle et de suspicion latente d'une fraude des destinataires des formulaires. De toute façon, il est certain que l'on ne pourra empêcher quelque agitation des candidats pour obtenir une sur-présentation. Cela est dans la nature des choses. Pourtant, tout système comportant trop d'obligations pour les présentateurs paraît devoir être écarté. On ne voit pas pourquoi, ainsi, on ne mettrait pas sur le même plan la possibilité pour les présentateurs de demander à l'autorité compétente (le Préfet) l'envoi de formulaires ou d'aller les retirer auprès de celui-ci. On ne voit pas non plus pourquoi on refuserait qu'ils fassent prendre ces formulaires par un mandataire. Il ne faut pas soumettre cette demande ou cet envoi à des conditions excessives.

Que faut-il entendre par autorités chargées de délivrer les formulaires ? Il faut les définir largement. Ainsi, en ce qui concerne les sénateurs représentant les français de l'étranger, il convient de leur désigner un point d'attache, en le choisissant de la façon qui leur offre le maximum de facilité.

Faut-il une comptabilité des formulaires délivrés ? On n'en voit pas la nécessité. Elle conduit nécessairement à la délivrance des formulaires dans un point unique et centralisé, ce qui entraîne des excès d'exigences. Ce qui est certain, et cela semble suffire, c'est qu'il faut, pour délivrer un formulaire, que l'on puisse vérifier l'authenticité de la signature de celui qui le demande.

En ce qui concerne la notice, je pense qu'elle est utile. Il s'agit là d'un mode d'emploi simple qui sera accessible à tout maire rural pour qui la rédaction des textes de lois ou de règlements est souvent quelque peu chargée de mystères. Elle les aidera à exercer leur droit de présentation.

Monsieur JOXE. Au stade où nous en sommes, nous ne pouvons que prendre des orientations générales. Elles m'apparaissent comme suit : tout d'abord, il faut un décret et il faudrait que nous ayons une vue très claire de ce qu'il doit contenir. Chaque phrase, chaque expression, dans un tel texte, aura un poids considérable. Je pense que le mieux, afin de pouvoir être suffisamment précis, serait que l'on établisse, ici, un texte dont on s'inspirera pour faire le commentaire.

En ce qui concerne la date. La notion "de temps utile", il convient de s'orienter vers une dizaine de jours avant le décret de convocation.

Pour la distribution, il faut adopter un système libéral moins contraignant que celui proposé dans les documents soumis.

Pour les sénateurs représentant les français de l'étranger, un décret doit prévoir leur cas mais il ne faut pas qu'il y ait un texte spécial pour une catégorie. Il est bien préférable que tout soit traité dans un même texte.

Voilà, au stade où nous en sommes, les simples orientations qu'il paraît possible de dégager. La semaine prochaine nous pourrons donner des indications plus détaillées.

Monsieur BROUILLET sera bref car ses préoccupations ont déjà trouvé leur expression dans les interventions précédentes.

La forme indispensable pour le texte indiquant la procédure à suivre est le décret. Il paraît indispensable que le Conseil soit associé, de façon très précise, à la préparation de ce texte.

Comme le dit Monsieur SEGALAT, il convient de raisonner en fonction du décret qui, donc, ne concernera pas seulement les instructions à donner aux préfets comme le fait la circulaire.

Pour le lieu de délivrance, du fait qu'il s'agissait d'une circulaire destinée aux préfets, on ne saurait affirmer absolument que le Ministre entendait priver les bureaux des assemblées du soin d'intervenir dans certains cas, encore que toute la rédaction et le système de comptabilité préconisé aillent largement dans le sens d'une compétence exclusive des préfets. Peut-être convient-il de répartir les tâches

entre les bureaux des assemblées et les préfectures. On pourrait éviter tout risque de double envoi en donnant compétence aux bureaux des assemblées pour remettre les formulaires aux parlementaires et aux préfectures pour les remettre aux autres élus.

Sur le défaut de consultation du Conseil, qui n'avait pas même été avisé, lors des instructions qui avaient été données par le Ministre de l'intérieur, ce qui a été noté, tout-à-l'heure, en ce qui concerne la circulaire télégraphique adressée aux préfets n'était qu'une récidive puisque cette circulaire fait allusion à des instructions antérieures qui, elles non plus, n'avaient pas été portées à la connaissance du Conseil.

Monsieur PERETTI note que l'accord semble s'être réalisé sur un certain nombre de points.

Tout d'abord, nature du document à établir. Nous sommes tous d'accord, mises à part les inquiétudes de Monsieur GROS quant à une éventuelle compétence de la loi, pour estimer qu'il doit s'agir d'un décret.

Nous sommes également tous d'accord pour estimer que les formulaires doivent pouvoir être remis à un mandataire muni de procurations.

En ce qui concerne le lieu de la remise, les documents électoraux, d'une façon générale, sont envoyés au domicile de l'intéressé et, quand on ne l'y trouve pas, celui-ci peut les retirer au bureau de vote. Il conviendrait sans doute, dans notre matière, de s'inspirer de ces règles et, par exemple, de faire expédier les documents au domicile de l'élu et, si l'on ne l'y trouve pas, de les tenir à sa disposition, selon les cas, au siège de son assemblée ou à la préfecture.

Sur une intervention de Monsieur VEDEL, Monsieur PERETTI précisera que le premier lieu auquel doit être faite l'expédition est évidemment celui qui a pu être indiqué dans la demande par l'élu. Ce n'est que si cet élu n'a pas précisé l'adresse à laquelle il demandait qu'on lui envoie les documents qu'il faudrait suivre la règle du domicile ou, subsidiairement, d'un endroit où il lui est facile de retirer le formulaire.

Un accord s'est dégagé également pour éviter toute élection primaire ou, tout au moins, pour ne pas la susciter par un envoi généralisé. Il convient de ne remettre ou faire parvenir les documents qu'aux seuls élus qui l'ont demandé. Monsieur PERETTI indique que l'argument du Ministre de l'intérieur lui a paru d'autant plus fort qu'il correspond à un phénomène qu'il a pu lui-même constater dans un cas voisin. En 1978, alors que Mademoiselle Florence d'HARCOURT était seule candidate au second tour des élections législatives, dans la circonscription de Neuilly, le magistrat chargé du contrôle des bureaux a demandé que l'on mette des bulletins blancs à la disposition des électeurs. Cette requête, d'ailleurs, ne semble correspondre à aucune exigence légale. Dans la mairie où des bulletins blancs étaient à la disposition des électeurs, on a trouvé 30 % de votes nuls, par bulletins blancs; dans celle où il n'y en avait pas, les bulletins blancs n'ont été employés que dans 1 % des cas. Il y a donc un effet incitatif par la mise à la disposition systématique, pour les utilisateurs éventuels, d'un document.

Monsieur VEDEL insiste pour que la modalité de retrait du document par l'intéressé soit mise sur le même plan que celle de l'expédition. Il n'y a aucune raison de privilégier l'un de ces modes. Le choix doit être laissé intégralement à l'appréciation de l'intéressé. Il fait remarquer que la comparaison avec les cartes électorales n'est pas une bonne comparaison car, si celle-ci est envoyée systématiquement à tous les électeurs, c'est que le vœu du législateur est que chaque citoyen vote.

Monsieur PERETTI lui répond qu'il n'a donné cette indication que pour indiquer le lieu d'expédition à retenir, à défaut de précision à ce sujet par le demandeur, mais il avait souligné qu'il ne convenait pas d'envoyer les documents qu'à ceux qui l'on demandé. Il précise encore qu'en ce qui concerne la notice, celle-ci apparaît souhaitable mais il convient qu'elle soit rédigée prudemment. De toute façon, le formulaire n'étant envoyé qu'à ceux qui l'ont demandé, il est pour le moins inefficace de rappeler que le destinataire du formulaire est "seul juge de sa décision de parrainer ou non un candidat". S'il a demandé un formulaire, c'est sans doute qu'il a l'intention de l'utiliser et on n'empêchera nullement les élus du parti communiste de suivre les consignes de présentation qui pourront leur avoir été données.

Monsieur PAOLI note que l'avis qui sera donné risque de ne pas rester confidentiel et d'être porté au prétoire, notamment à propos de l'affaire dame BARBOTTE. Cela serait fâcheux et peut-être serait-il souhaitable d'appeler l'attention du Gouvernement sur le caractère confidentiel d'une telle consultation qui est le corollaire nécessaire dans leur importance.

Monsieur MONNERVILLE constate que l'échange de vues qui a eu lieu paraît avoir fait le tour complet de la question et répondre notamment aux préoccupations du Président dont il avait donné connaissance au Conseil au début de la séance. Il note la suggestion de la préparation d'un texte qui permettrait de suggérer des formules précises.

Monsieur LECOURT estime qu'il n'appartient pas au Conseil d'entrer dans de tels détails et Monsieur JOXE indique qu'il n'a pas entendu que le Conseil prépare un texte ce qui, évidemment, appartient au Gouvernement. Il convient simplement que les suggestions du Conseil soient suffisamment précises pour ne pas se prêter à une double entente.

Monsieur SEGALAT remarque que la première formule de la notice qui a été critiquée s'expliquait dans son esprit par la formule de l'emploi généralisé. Elle n'a plus lieu d'être dans le cas de la remise des formulaires sur demande. Si cette idée devait être reprise, il conviendrait que cela soit selon une formulation différente. Il insiste à nouveau sur le point qui lui paraît essentiel, que le seul contrôle qui doit être effectué, au stade de la remise des formulaires, est celui de la signature du demandeur. Il convient que l'on soit certain que celui qui demande un formulaire a qualité pour l'obtenir. Il estime, comme Monsieur MONNERVILLE, que c'est à l' élu qui demande un formulaire qu'il appartient de préciser à quelle adresse il désire le recevoir.

Monsieur VEDEL reprend la suggestion de Monsieur BROUILLET de répartir les compétences selon les élus concernés entre les assemblées et les préfets, de façon à éviter un double envoi. Il lui paraîtrait inopportun qu'un parlementaire s'adresse au préfet car il serait contraire à

sa dignité qu'il puisse entrer en conflit à ce sujet avec un chef de bureau de la préfecture.

Monsieur MONNERVILLE constatant qu'il n'y a plus de demande d'intervention propose au Conseil pour la prochaine réunion, au cours de laquelle sera examiné le texte de l'avis fourni par le Conseil, les dates du mardi 4 et du mercredi 5 novembre. La date du mardi 4 novembre à 10 heures est retenue.

La séance est levée à 13 h 00.