

Examen, sur le rapport de Madame Martine LAROQUE, maître des requêtes au Conseil d'Etat, rapporteur adjoint auprès du Conseil constitutionnel, des requêtes n° 86-1023 de Messieurs ETNA et HELENE et n° 86-1025 de Monsieur DEHER-LESAINTE tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées le 28 septembre 1986 dans le département de la Guadeloupe pour la désignation de deux sénateurs.

-oOo-

Monsieur le Président ouvre la séance à 11 heures. Tous les membres sont présents à l'exception de Monsieur MARCILHACY.

Monsieur le Président donne la parole à Madame LAROQUE qui présente le rapport suivant :

Les élections pour pourvoir deux sièges de sénateur le 28 septembre 1986 dans le département de la Guadeloupe se sont déroulées conformément à l'article L. 294 du code électoral au scrutin majoritaire à deux tours.

7 candidats étaient en présence.

Les résultats ont été les suivants :

- 768 inscrits ;
- 733 votants ;
- 56 nuls, et donc 677 suffrages exprimés ;
- soit majorité absolue : 339 voix.

---

(1) Dans le cadre du tournage d'un film du centre national de documentation pédagogique sur le Conseil constitutionnel, il a été procédé, avant cette séance, à la reconstitution de l'ouverture et de la fin de la séance du 29 juillet 1986. Dans cette séquence, le Président ouvre la séance et annonce l'ordre du jour (loi portant réforme du régime juridique de la presse) puis donne la parole au rapporteur Monsieur VEDEL. Ce dernier présente le début de son rapport pendant quelques minutes. Pour la reconstitution de la fin de la séance, le Président donne lecture du dispositif de la décision.

De même le début et la fin de la séance du 3 mars ont été filmés, comme l'avait été, le 20 février, la réunion de la section chargée de l'instruction des requêtes n°s 86-1023 et 86-1025.

.../...

Messieurs BANGOU et LOUISY qui se présentaient sur la liste "Union de la Gauche guadeloupéenne" ont obtenu respectivement 387 et 373 voix. Ils ont été élus au premier tour.

Messieurs ETNA et HELENE qui se présentaient sur la liste "Union démocratique guadeloupéenne" ont eu respectivement 154 et 191 voix et, sur les trois candidats isolés, Monsieur DAGONIA a obtenu 134 voix, Monsieur JEAN-LOUIS 52 voix et Monsieur DEHER-LESAINT 9 voix.

Vous avez été saisis de deux requêtes tendant à l'annulation des opérations électorales, l'une émanant de Messieurs ETNA et HELENE, l'autre de Monsieur DEHER-LESAINT, tous trois candidats battus. Dans ses observations, le Ministre des départements et territoires d'outre-mer a lui-même conclu à l'annulation des élections.

I. La requête de Monsieur DEHER-LESAINT ne pose pas de problème de recevabilité.

La requête présentée par Messieurs ETNA et HELENE n'est signée que par le second dénommé : elle n'est recevable qu'en tant qu'elle émane de ce dernier (5 juillet 1978, A.N., Martinique, 1ère circ., p. 188, art. 3 du règlement).

II. Un grief est commun aux deux requêtes, qui est aussi celui sur lequel se fonde le Ministre pour vous demander de les accueillir.

Il est fondé sur les articles R. 155 et R. 170 du code électoral, applicables aux élections sénatoriales.

Aux termes de l'article R. 155 du code électoral "chaque candidat ou chaque liste a droit à une circulaire et à un nombre de bulletins qui ne peut être supérieur de plus de 20 % à deux fois le nombre des membres du collège électoral. Le format ... des bulletins de vote est de 148 mm x 210 mm pour les listes et de 105 mm x 148 mm pour les candidats isolés".

Et l'article R. 170 dispose : "Sont nuls et n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement les bulletins ne répondant pas aux conditions de l'article R. 155...".

Les bulletins déposés par la liste d'"Union de la Gauche guadeloupéenne" qui ont servi au vote ont le format de 105 mm x 148 mm, donc le format requis pour les bulletins des candidats isolés et sont donc beaucoup plus petits que les bulletins normalement prévus pour les listes.

Les protestataires en déduisent qu'ils devaient être tenus pour nuls. Le Ministre des départements et territoires d'outre-mer est du même avis, ajoutant que la commission de recensement n'a pas tenu compte des observations écrites qui lui avaient été adressées sur ce point avant la proclamation des résultats et qu'elle aurait pris la décision de les compter comme valables publiquement et en présence d'une foule nombreuse et menaçante.

.../...

D'après votre jurisprudence, et sous la réserve de votre décision de 1978 relative à l'utilisation des professions en foi en guise de bulletins de vote (A.N., Paris, 16ème circ., n° 78-874, 12 juillet 1978, p. 215), le non-respect des formes prescrites par le code électoral quant à la dimension des bulletins, la nature et la typographie des mentions y figurant n'est pas de nature, par elle-même, à entraîner la non-validité des bulletins et alors même qu'une disposition expresse prévoit que les bulletins non conformes ne doivent pas entrer en ligne de compte.

Il en est ainsi pour les élections à l'Assemblée nationale pour les conditions de présentation des bulletins (articles R. 103 et R. 105 du code électoral, reprenant les articles 1er et 3 du décret du 13 novembre 1958 (A.N., Meuse, 1ère circ., 8 janvier 1963, p. 47) ainsi que pour les dimensions des bulletins, encore que dans ce cas il n'y ait pas de textes exprès imposant leur nullité (A.N., Ariège, 1ère circ., 6 février 1959, p. 181).

La nullité des bulletins ou l'annulation des élections ne seraient prononcées que si les dimensions et les conditions de présentation des bulletins étaient susceptibles de porter atteinte au secret du vote, de créer une confusion chez les électeurs ou de constituer une manoeuvre susceptible d'avoir une influence sur le résultat du scrutin.

Vous en avez jugé également ainsi pour les élections sénatoriales, sous l'empire de texte (décret du 13 mars 1959) ensuite repris aux articles R. 155 et R. 170 du code électoral, en considérant que le dépassement des dimensions exigées pour les bulletins, dépassement il est vrai de faible importance, n'affectait pas le secret du vote. (Sénat, Marne, 28 mai 1959, p. 232) et pour la typographie des bulletins (Sénat, Tizi Ouzou, 11 décembre 1959, p. 256).

Si vous décidez de maintenir cette jurisprudence, ce que propose votre section, le seul fait que les bulletins de la liste d'"Union de la Gauche guadeloupéenne" n'aient pas eu les dimensions requises par l'article R. 155 ne suffit pas, malgré les termes de l'article R. 170, à entraîner leur nullité. Mais il faut examiner si cette violation du code électoral a pu avoir une incidence sur la régularité de l'élection.

En l'espèce, et contrairement à ce que soutiennent les requérants, les bulletins présentés au nom de la liste d'"Union de la Gauche guadeloupéenne" par Messieurs BANGOU et LOUISY ne nous paraissent pas, par leur dimension, avoir été de nature à créer une confusion dans l'esprit des électeurs, constitutive d'une manoeuvre susceptible d'avoir une influence sur le résultat du scrutin : certes, ils ont les dimensions des bulletins présentés pour les candidatures isolées, c'est-à-dire qu'ils ont un format inférieur de près de la moitié à celui des bulletins prévus pour les listes, ce qui d'ailleurs, à première vue, constituerait plutôt un désavantage.

.../...

Mais les bulletins portaient très clairement un en-tête "Liste d'Union de la Gauche guadeloupéenne" surmontant les noms des candidats qui ne pouvait laisser planer aucun doute sur le fait que ces candidats ne se présentaient pas isolément mais sur la même liste.

Il ne pouvait en résulter aucune confusion avec la candidature isolée de Monsieur DAGONIA, qui aurait été un candidat dissident du parti socialiste, dont le bulletin ne portait aucune mention relative à l'appartenance politique.

Compte-tenu des précisions figurant sur les bulletins contestés et de la qualité de l'électorat, composé d'élus qui ne pouvaient ignorer la qualité des candidats en présence, votre section a estimé que le scrutin ne s'en était pas trouvé vicié qui, d'ailleurs, est un scrutin majoritaire uninominal.

Elle n'a d'ailleurs pas vu quelle aurait été la portée de la manoeuvre alléguée par les protestataires.

Votre section vous propose donc d'écarter le grief.

III. Les autres griefs sont tous contenus dans la requête de Monsieur DEHER-LESAINTE, candidat écologiste malheureux.

Ils sont relatifs au déroulement de la campagne électorale et du vote.

En vertu des dispositions des articles R. 155, R. 157 et R. 159 du code électoral, le candidat qui désire faire assurer la distribution de ses documents électoraux par la commission de propagande "doit remettre au président de la commission les exemplaires de la circulaire et une quantité au moins égale au double du nombre des électeurs inscrits, six jours au plus tard avant la date du scrutin.

La commission ne sera pas tenue d'assurer l'envoi des imprimés qui ne lui auraient pas été remis à la date impartie.

Le délai de remise des imprimés expirait donc, en vertu de ce texte, le 22 septembre 1986. Monsieur DEHER-LESAINTE reconnaît n'avoir remis ses documents électoraux que le mardi 23 septembre dans la matinée (9 h 30 d'après les pièces du dossier). La commission n'était donc pas tenue d'en assurer l'envoi et Monsieur DEHER-LESAINTE ne peut utilement se prévaloir de l'accord qui lui aurait été donné pour ce dépôt tardif par le secrétaire de la commission, qui n'avait pas compétence pour prolonger le délai impartie par les textes, accord dont d'ailleurs il n'établissait pas la réalité.

La commission avait également fondé son refus d'acheminer les documents de Monsieur DEHER-LESAINTE sur le fait que les circulaires du candidat consistaient en photocopies et non en documents imprimés et méconnaîtraient ainsi les exigences de l'article 39 du code électoral. Ce motif de sa décision paraît entaché d'erreur de droit :

1° parce que l'article R. 39 du code électoral n'est pas applicable aux élections sénatoriales ;

.../...

2° parce qu'en toute hypothèse, même si on admettait que certains modes d'impression des documents électoraux étaient imposés au candidat, il en résulterait au regard du code électoral que l'impossibilité pour celui-ci d'obtenir le remboursement de ses frais tels que prévu par les articles L. 308 et R. 160 du code électoral, il n'avait pas respecté les dispositions législatives et réglementaires en la matière, mais il ne serait pas pour autant privé du bénéfice des facilités de distribution de ses documents ouvertes par le code.

Toutefois, vous pouvez admettre qu'en l'espèce la commission, si elle avait retenu pour seul motif le retard du dépôt par Monsieur DEHER-LESAINTE de ses documents, qui semble l'avoir déterminée, aurait pris la même décision. Le projet proposé écarte donc le grief.

Un autre grief présentait une apparence de sérieux. Monsieur DEHER-LESAINTE affirme que dans les jours qui ont précédé le scrutin, plusieurs électeurs ont reçu des enveloppes contenant des billets de banque de 500 F. Ces faits ont été constatés par la brigade de gendarmerie de Marie-Galante. Le Ministre ne le conteste pas, se bornant à indiquer qu'une enquête judiciaire est en cours dont les résultats n'étaient pas encore connus.

La presse vous a informés, à la fin de l'année, de l'inculpation par le juge d'instruction du tribunal de Pointe-à-Pitre de "tentative d'obtention de suffrages par dons" de Monsieur ETNA, maire de la commune de Vieux-Habitants, conseiller général et régional de la Guadeloupe, candidat malheureux aux élections. Votre section a alors procédé à un supplément d'instruction à l'effet d'obtenir des éléments complémentaires : le procureur général de la Cour d'appel de Basse-Terre a fait parvenir copie des procès-verbaux de la gendarmerie de Marie-Galante établis dans le cadre de la procédure de flagrant délit qui avait abouti à l'inculpation de Monsieur ETNA.

Il en ressort que le 25 septembre 1986 l'un des fils de Monsieur ETNA avait déposé, de la part de son père, une enveloppe de grand format à la mairie de la commune de Saint-Louis dans l'Ile de Marie-Galante. Le premier adjoint, en l'absence du maire, ouvrit le pli et y trouva 16 enveloppes portant le nom de chacun des délégués sénatoriaux. Dans l'enveloppe portant son nom, il a trouvé trois bulletins de vote portant chacun mention du nom de Monsieur ETNA accompagné du nom d'un autre candidat et un billet de 500 F.

Les gendarmes alertés procédèrent à la saisie de l'ensemble des enveloppes et découvrirent dans chacune les mêmes documents et un billet de 500 F. et, dans celle adressée au maire, deux billets de 500 F.

Un peu plus tard, les gendarmes saisissaient entre les mains du maire de la commune de Capesterre, toujours dans l'Ile de Marie-Galante, un pli identique contenant également 16 enveloppes destinées aux délégués sénatoriaux de cette commune et qui avaient le même contenu.

.../...

D'après l'enquête des gendarmes, seules deux enveloppes avaient été ainsi déposées par le fils de Monsieur ETNA. Ce dernier, entendu par les enquêteurs, a indiqué qu'il avait seulement fourni des modèles de bulletins panachés, susceptibles de les guider, aux électeurs qui avaient manifesté l'intention de le soutenir, et qu'il s'était engagé à participer aux frais de déplacement de ceux qui accepteraient de voter en sa faveur, mais il niait avoir inclus des billets de banque dans les enveloppes et affirmait être la victime d'une machination.

De l'ensemble de ces éléments, il résulte qu'il y a eu une tentative de corruption d'électeurs par l'attribution de dons en argent et qu'il s'agit de faits graves, pouvant avoir le caractère de pressions sur les électeurs.

Mais vous ne censurerez une telle manoeuvre, malgré son caractère scandaleux que si elle a pu avoir une incidence sur les résultats des élections (A.N., Wallis et Futuna, 10 juillet 1962, p. 162 ; A.N., Gironde, 15 janvier 1963, p. 68 ; A.N., Guadeloupe, 3ème circ., 11 juillet 1967, p. 160 ; A.N., Guadeloupe, 1ère circ., 3 novembre 1967). En l'espèce, la tentative de pression sur les électeurs par des dons en argent est restée limitée dans son ampleur car, d'après l'instruction, elle n'a visé que 32 électeurs. Elle a échoué puisque les enveloppes ont été interceptées avant leur remise aux électeurs concernés, enfin elle devait bénéficier à des candidats qui ont été battus. Même si les électeurs ont pu être informés de la manoeuvre, il ne résulte nullement du dossier que le vote en ait été influencé en quelque façon et qu'elle ait permis l'élection, au 1er tour, de Messieurs BANGOU et LOUISY. Votre section vous propose, en conséquence, d'écarter le grief tout en marquant votre désapprobation dans la rédaction de votre décision.

3° Les autres griefs, en revanche, sont tout-à-fait imprécis. Ils concernent le déroulement du vote.

Monsieur DEHER-LESAINTE se plaint d'erreurs sur la liste électorale, d'absence de panneaux d'affichage, du manque d'enveloppes, d'une mauvaise organisation du scrutin qui aurait entraîné les 35 abstentions et les 56 suffrages blancs ou nuls, tous griefs qui ne sont assortis d'aucune précision et qui ne sont pas confirmés par l'instruction.

On peut donc les écarter sans difficulté.

Votre section vous présente donc un projet de décision rejetant les protestations.

Monsieur le Président remercie Madame LAROQUE de son rapport. Il souligne le travail qu'il lui a donné compte-tenu des mesures d'instruction complémentaires décidées par la section. Se tournant vers les membres du Conseil, il leur demande, à l'exception de Messieurs FABRE et SIMONNET qui, avec lui, composaient la section d'instruction de ces requêtes, quel est leur sentiment.

.../...

Monsieur VEDEL veut souligner que le Conseil doit être conscient qu'en prenant cette décision, que personnellement il approuve, il censure implicitement la prétention qu'a eu l'autorité réglementaire d'édicter les nullités prévues à l'article R. 170 du code électoral. Très justement, en effet, le Conseil estimera, s'il prend cette décision, que ces nullités ne peuvent être imposées par voie réglementaire. Le Conseil ne doit donc pas se dissimuler cette censure implicite du texte réglementaire. A l'inverse, si ces nullités étaient prévues par une disposition de nature législative, le Conseil serait lié. Il y a donc, dans cette décision, l'idée que l'autorité réglementaire n'a pas à édicter une nullité. La censure "voilée" qui transpire du projet de décision n'a pas, selon lui, à être davantage exprimée.

Monsieur MAYER, d'accord avec Monsieur VEDEL, suggère cependant une modification de rédaction du projet qui a pour effet de montrer que le juge ne s'en est pas tenu à la lettre des dispositions de l'article R. 155 mais qu'il a été conduit à apprécier les circonstances de l'espèce pour juger de la validité des bulletins.

Monsieur VEDEL se demande, par ailleurs, s'il ne serait pas possible d'être plus précis sur l'identité des auteurs des tentatives de pression, dans la mesure où l'on pourrait croire qu'elles ont profité aux candidats élus alors que, semble-t-il, elles émanent d'un candidat battu, de surcroît auteur de l'une des requêtes.

Il apparaît que cette demande, qui reçoit l'approbation unanime du Conseil, ne peut cependant être prise en compte. Madame LAROQUE fait en effet valoir que Monsieur ETNA se défend d'avoir procédé à de telles manoeuvres. De plus, il est difficile, compte tenu des bulletins panachés trouvés dans les enveloppes litigieuses, de faire le départ entre candidats élus et candidats battus.

Monsieur le Président explique pourquoi la section a préféré l'adjectif "déplorable" à d'autres qui ont été avancés : "condamnabile" a été écarté car une instance pénale est en cours et il est souhaitable de ne pas donner le sentiment d'exercer une pression sur le juge ; "contestable" ou "critiquable" sont apparus comme trop faibles eu égard à la gravité des faits. Finalement, "déplorable" a été préféré, bien qu'ainsi on se transforme "en pleureux".

Monsieur VEDEL approuve la solution en indiquant qu'on ne peut aller jusqu'à dire "infâme".

Le Conseil adopte ensuite à l'unanimité le projet de décision, moyennant quelques modifications de détail apportées à la demande de Monsieur Daniel MAYER et du Secrétaire général.

La séance est levée à 11 h 45.