

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

Séance du jeudi 18 février 1988
10 heures

1° Examen, en application des dispositions combinées du III de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée et de l'article 46 de l'ordonnance organique n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, de cinq projets de textes relatifs à l'élection du Président de la République :

I. projet de décret relatif à la date d'envoi des formulaires de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République ;

II. projet de décret portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République ;

III. projet de circulaire relative aux modalités d'envoi des formulaires de présentation aux personnes habilitées à présenter un candidat à l'élection du Président de la République ;

IV. projet d'instructions aux représentants de l'Etat dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer relatives à l'envoi des formulaires de présentation des candidats à l'élection présidentielle ;

V. projet de télégramme circulaire à tous les postes diplomatiques et consulaires.

Rapporteur : Monsieur Robert FABRE

2° Communication de Monsieur le Secrétaire général sur l'appréciation de la validité de présentations de candidature émanant de personnes décédées ou démissionnaires au jour de l'établissement de la liste des candidats.

Monsieur le Président ouvre à 10 heures la séance, en présence de tous les membres :

Nous commençons aujourd'hui l'examen des textes sur l'élection présidentielle. Je vous donne la parole, Monsieur FABRE, pour votre rapport sur la première série.

Monsieur FABRE : J'ai quelque scrupule à devoir rappeler l'existence et le contenu d'un article de la Constitution.

L'article 58 de la Constitution confie au Conseil constitutionnel le soin de veiller à la régularité de l'élection du Président de la République, d'examiner les réclamations et de proclamer les résultats du scrutin.

Il résulte de ces dispositions que le Conseil est amené à intervenir au cours des différentes phases de l'élection, selon des modalités diverses. Il exerce en effet :

- un pouvoir de décision, notamment lors de l'établissement de la liste des candidats (art. 3 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée) et lors du recensement des votes et de la proclamation des résultats ;

- une mission de surveillance des opérations électorales par l'intermédiaire des délégués qu'ils désignent (art. 48 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel) ;

- mais également un rôle consultatif en ce qui concerne les actes préliminaires à l'élection. En vertu de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, rendu applicable à l'élection présidentielle par l'article 3-III de la loi du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur tous les textes réglementaires pris pour l'organisation de chaque élection.

C'est à ce dernier titre que le Premier ministre a saisi le Conseil constitutionnel pour recueillir son avis sur les projets de deux décrets, d'une circulaire et de deux instructions. Le point commun de ces textes est qu'ils touchent, directement ou indirectement, à la procédure de présentation de candidature.

La plupart de ces textes s'inspirent étroitement des précédents de 1981. Mais les changements intervenus dans les dispositions législatives et réglementaires depuis la dernière élection présidentielle ont rendu nécessaires des adaptations particulières. Notamment l'extension du droit de présentation aux membres élus du Conseil supérieur des Français à l'étranger constitue une innovation dont il faudra apprécier toutes les conséquences pratiques.

Nous avons eu de multiples contacts avec les services ministériels intéressés (Ministères de l'intérieur, des départements et territoires d'outre-mer, des affaires étrangères).

.../...

L'examen auquel je me suis livré a consisté dès lors :

1. à contrôler si tous ces textes étaient bien conformes aux dispositions de la Constitution, des lois organiques et des textes réglementaires qui régissent l'élection présidentielle, en vérifiant plus particulièrement le respect des règles nouvelles introduites depuis 1981.

2. à rechercher les améliorations à apporter à ces textes dans la mesure où cela était exigé pour l'application des dispositions légales ou pour lever toute ambiguïté préjudiciable au bon déroulement des opérations.

Bien évidemment, nous devons être conscients que le Conseil n'émet qu'un avis, qui ne s'impose pas au Gouvernement. Dans des circonstances antérieures, les avis du Conseil n'ont pas été toujours suivis.

C'est pourquoi il est souhaitable de ne pas apparaître comme inutilement critique sur des points de détail ou sur certaines défaillances purement rédactionnelles. Une telle réserve donnera d'autant plus de poids à nos observations.

Il n'en reste pas moins que je serai amené à vous proposer plusieurs précisions, d'inégale importance d'ailleurs, dont certaines conduisent à une véritable réécriture : c'est le cas du projet d'instructions concernant les membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger et, dans une moindre mesure, du projet d'instructions émanant du ministre des départements et territoires d'outre-mer.

Je préciserai tout de suite que les services du ministère des affaires étrangères étaient dépourvus de toute expérience en la matière et se sont trouvés confrontés à des difficultés inédites. Le secrétaire général a tenu une réunion de travail avec ces services pour mettre au point, compte-tenu des contraintes propres à l'étranger, les formules jugées les plus adéquates.

Quant au ministre des départements et territoires d'outre-mer, il a préféré cette année utiliser la circulaire de son collègue de l'intérieur tout en la complétant par des instructions spécifiques à l'outre-mer concernant la transmission des présentations au Conseil constitutionnel.

Je développerai plus avant les observations qu'ont suscitées ces deux textes qui soulèvent deux problèmes importants, sur la règle de la confidentialité et le décalage horaire.

Mais auparavant je vous propose d'examiner successivement les deux projets de décret selon l'ordre chronologique de leur publication.

Avant d'aborder le texte même de ces décrets je me permettrai de faire quelques remarques sur leurs rapports de présentation

I. Rapports de présentation :

Vous avez pu noter que le projet de décret fixant la date d'envoi des formulaires est précédé d'un rapport au Premier ministre, alors que pour le projet de décret portant convocation des électeurs le rapport est adressé au Président de la République.

Cette dernière particularité a donné lieu à de larges débats au sein du Conseil constitutionnel en 1965 et 1969. Le problème qui se pose est celui de la nature du décret et de l'autorité compétente pour le prendre.

L'article 7, alinéa 2, de la Constitution dispose que "le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement". L'article 21 de la Constitution précise que "le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement".

Il est vrai que les décrets délibérés en Conseil des ministres sont signés par le Président de la République. Mais en l'espèce aucune disposition du droit positif n'impose que le décret portant convocation du corps électoral soit un décret délibéré en Conseil des ministres.

Déjà en 1965 le Conseil constitutionnel avait fait observer, dans son avis, qu'un tel décret "devrait être pris par le Premier ministre". En 1969 et 1974 il avait rappelé cette position.

Mais il n'a jamais été suivi sur ce point : à chaque élection présidentielle le décret convoquant les électeurs a été pris sous la forme d'un décret en Conseil des ministres et signé, à ce titre, par le Président de la République. Le projet de décret aujourd'hui soumis à l'avis du Conseil constitutionnel ne fait pas exception à cette pratique constante.

Dans ces conditions, le Conseil constitutionnel en 1981 s'était abstenu de faire la moindre observation à ce sujet. Je vous propose d'adopter aujourd'hui la même attitude compte-tenu d'une tradition désormais bien enracinée.

Monsieur VEDEL : La pratique des décrets en Conseil des ministres est la suivante : certains décrets sont délibérés en Conseil des ministres parce que les textes l'imposent ; d'autres le sont parce que la question est importante. C'est arrêté dans ce cas lors de l'établissement de l'ordre du jour du Conseil des ministres ; c'est une question d'opportunité laissée à l'appréciation conjointe du Gouvernement et du Président de la République. Si les deux sont d'accord, je ne crois pas qu'il y ait inconstitutionnalité.

Monsieur FABRE : Il n'en reste pas moins que le projet de rapport au Président de la République comporte à cet égard des formulations tout à fait inexactes, voire excessives.

Après avoir cité les dispositions de l'article 7 de la Constitution il en conclut qu'"il convient donc de prendre à cet effet un décret en Conseil des ministres". Il serait plus juste de dire : "Conformément à la tradition suivie depuis 1965, il convient, après délibération en Conseil des ministres, de prendre à cet effet un décret portant convocation du corps électoral".

.../...

Mais l'usage veut, comme au Conseil d'Etat, que l'on ne présente aucune observation particulière sur les rapports joints aux décrets soumis à notre avis. Ces rapports ne sont ni diffusés ni publiés et n'ont aucun effet juridique. Tout au plus le secrétaire général peut-il appeler l'attention des services du secrétariat général du Gouvernement sur les imperfections qu'ils comportent.

Il en est d'ailleurs une autre qui serait à relever. Selon les deux rapports dont il s'agit "la rédaction du décret a reçu l'accord du Conseil constitutionnel". Il serait plus exact de dire que le Conseil constitutionnel a émis un avis favorable.

Pour faire reste de droit, je note que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt du 27 avril 1962, Sicard), la circonstance qu'un décret relevant de la compétence du Premier ministre soit signé par le Président de la République n'est pas de nature à l'entacher d'illégalité, dès lors que le Premier ministre y a lui-même apposé sa signature qui peut le plus, peut le moins.

Monsieur VEDEL : Le Conseil d'Etat est moins respectueux que vous ne le laissez croire : il déclare que la signature du Président de la République est superfétatoire dans ce cas.

Monsieur FABRE : En ce qui concerne les contresigns ministériels, c'est alors les règles de l'article 22 de la Constitution qui doivent s'appliquer : le décret doit être contresigné par les ministres chargés de son exécution, c'est-à-dire ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comporte nécessairement l'exécution du décret (C.E., 16 octobre 1987, syndicat autonome des enseignants de médecine).

J'en viens maintenant à l'examen du texte qui sera le premier publié.

II. Projet de décret relatif à la date d'envoi des formulaires de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République :

1. La rédaction proposée pour l'article premier de ce décret "la date d'envoi des formulaires de présentation d'un candidat à l'élection du Président de la République est fixée au mardi 1er mars 1988" m'est apparue équivoque.

En effet cette formulation, qui ne fait ressortir ni l'expéditeur ni le destinataire, pourrait créer le trouble dans l'esprit des présentateurs. Ils pourraient en effet penser que le 1er mars est la date à partir de laquelle ils peuvent adresser leur formulaire de présentation au Conseil constitutionnel.

En réalité la date du 1er mars est celle à laquelle, aux termes de l'article 3, deuxième alinéa, du décret du 14 mars 1964, les formulaires sont adressés par l'autorité administrative aux citoyens habilités à présenter un candidat.

Par contre, en application de l'article 2 de ce décret, les présentations seront adressées au Conseil entre le jeudi 17 mars et le mardi 5 avril.

.../...

2. Pour lever toute ambiguïté, je vous propose donc une nouvelle rédaction de cet article qui précise par qui et à qui ces formulaires sont adressés. Ils le sont par l'autorité administrative, les préfets, aux citoyens habilités à présenter un candidat, à savoir les élus mentionnés à l'article 3-I de la loi du 6 novembre 1962.

Cette rédaction serait un peu plus précise :

"La date d'envoi des formulaires par l'autorité administrative aux citoyens habilités à présenter un candidat est fixée au mardi 1er mars 1988".

3. Cette rédaction est très proche de celle que mon prédécesseur, Monsieur René BROUILLET, avait proposée au Conseil lors de l'élection de 1981.

Le projet alors soumis au Conseil constitutionnel était pour le moins obscur. L'article premier était ainsi rédigé : "Pour la prochaine élection du Président de la République, la date prévue au deuxième alinéa de l'article 3 du décret du 14 mars 1964 susvisé est fixée au 5 mars 1981".

Monsieur BROUILLET, animé d'un juste souci de transparence, avait proposé au Conseil la rédaction suivante : "La date à compter de laquelle l'autorité administrative adresse les formulaires aux citoyens habilités par la loi à présenter un candidat est fixée au jeudi 5 mars 1981".

Cette proposition n'avait pas été retenue, semble-t-il, en raison du risque d'inégalité entre les présentateurs qu'elle aurait pu créer, certains formulaires étant adressés dès le 5 mars et d'autres quelques jours plus tard.

Le Conseil avait alors retenu la formulation qui vous est aujourd'hui proposée par l'administration.

Peut-être le ministre de l'intérieur s'étonnera-t-il que le Conseil revienne aujourd'hui sur une rédaction qu'il avait lui-même proposée en 1981.

Tout en mesurant cet inconvénient, il m'est apparu cependant nécessaire, pour permettre le meilleur déroulement possible des opérations préalables à l'élection, de vous proposer une nouvelle rédaction qui lèvera toute ambiguïté entre l'opération d'envoi par les préfets des formulaires aux élus et celle du retour de ces formulaires au Conseil constitutionnel. On ne se contredit pas en apportant des précisions supplémentaires.

Monsieur VEDEL : Je n'ai gardé aucun souvenir de la discussion de 1981 où l'on aurait évoqué le problème d'une rupture d'égalité.

Monsieur le Secrétaire général : En cas d'envoi des formulaires à des dates différentes, la période de réflexion laissée à chaque présentateur aurait été différente.

.../...

Monsieur le Président : Pourquoi utiliser le terme de "citoyens" et non pas celui de "personnes" : c'est un mot superbe, mais peu commun aujourd'hui.

Monsieur VEDEL : Ce sont des super citoyens !

Monsieur FABRE : Vous retrouverez bientôt d'autres allusions à la tradition républicaine.

Monsieur SIMONNET : Le mot "citoyens" ne couvre pas les citoyennes à la différence du mot "personnes".

Monsieur FABRE : C'est la même chose avec le terme "électeurs" ; j'avais moi-même voulu ajouter "électrices" mais on m'a dit que cela alourdirait le texte.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : "Homo" en latin, c'est tout le monde.

Le rapporteur donne lecture du projet d'avis qui est adopté à 10 heures 20.

III. Projet de décret portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République :

Ce projet de décret reprend les termes du décret n° 81-261 du 19 mars 1981 auquel le Conseil constitutionnel avait donné un avis favorable sous réserve de quelques observations dont il avait été tenu compte.

Dans ces conditions, les propositions que je vais vous faire sont limitées.

En ce qui concerne les visas, il me paraît préférable, pour éviter toute confusion sur la nature du décret dont il s'agit, de substituer à l'expression "le Conseil des ministres entendu", qui est réservée aux décrets en Conseil des ministres tels que définis par des textes précis, l'expression plus souple et plus exacte "après délibération du Conseil des ministres".

Monsieur le Président : Pourquoi donc ?

Monsieur le Secrétaire général : La terminologie est ici proche de celle qui concerne le Conseil d'Etat dans son rôle consultatif : on utilise la formule "le Conseil d'Etat entendu" si la consultation est juridiquement obligatoire ; si elle ne l'est pas, on se contente de la formule "après avis du Conseil d'Etat". Il en est de même pour l'expression "le Conseil des ministres entendu" dès lors que sa délibération est obligatoire. Mais ici, selon l'analyse de l'article 7 de la Constitution et les débats passés du Conseil constitutionnel, la consultation du Conseil des ministres n'est pas obligatoire ; d'où le recours à l'expression "après délibération du Conseil des ministres" ; on pourrait dire aussi "après avis du Conseil des ministres".

.../...

C'est une façon discrète de rappeler les précédents.

Monsieur SIMONNET : Le terme "délibération" est beaucoup plus fort que le mot "entendu" : le premier suppose délibération et vote.

Monsieur le Président : Pourquoi changer la formule de la tradition ? La délibération du Conseil des ministres, c'est le tour de table. "Le Conseil des ministres entendu" signifie que le texte a été présenté et que les ministres ont pu, s'ils le désiraient, intervenir. Ici nous sommes sur un sujet sensible, je ne vois pas l'intérêt d'un changement, il n'y a pas lieu d'établir une correspondance avec ce qui concerne le Conseil d'Etat. Je ne suis pas partisan d'innover au risque de susciter des interrogations, des arrière-pensées et le trouble. C'est plus une question d'opportunité que de droit.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je partage votre point de vue.

Monsieur MAYER : S'il y avait eu un incident, d'accord pour changer, mais tel n'est pas le cas.

Monsieur le Secrétaire général : C'est une question de convention, à la base, pour juristes. Mais si le Conseil constitutionnel ne veut pas adhérer à cette convention, on peut tout à fait la passer sous silence.

Monsieur le Président : Si le terme "entendu" signifie consultation obligatoire, cela renforce les pouvoirs du Conseil des ministres et c'est bon.

Toute modification fera ici l'objet de discussions.

Monsieur VEDEL : Prenons garde aux changements de formulation. Ils suscitent les interrogations de nos plus subtils analystes de droit public. On l'a vu lors du dernier colloque "Conseil constitutionnel - Conseil d'Etat" où le professeur Chapus s'est livré à une savante interprétation sur le choix par le Conseil d'une formule plus conforme aux règles de la grammaire : "aucune règle, non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle".

Le Conseil décide de ne pas modifier les visas.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE commente : la cause est entendue...

Monsieur FABRE : 1. Ma première observation touchant au corps même du décret concerne son article 3 : elle a pour but de tenir compte d'un changement de terminologie. Comme vous le savez, depuis les lois de décentralisation de 1982 et à la suite des décrets n° 82-389 et n° 82-390 du 10 mai 1982, les préfets sont désormais appelés "Commissaires de la République". Il conviendrait donc d'adapter le texte de l'article 3 en substituant la dénomination actuelle à l'ancienne.

Ce n'est cependant pas ce que je vous propose de faire ; J'ai appris qu'un prochain décret devait de nouveau modifier cette dénomination.

.../...

Aussi, pour donner une certaine pérennité au texte, je vous propose de retenir la formulation retenue par le décret du 14 mars 1964, telle qu'elle résulte des décrets des 6 et 22 janvier 1988. Si vous suiviez ma proposition, les mots "les représentants de l'Etat dans les départements, dans les territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales à statut particulier" seraient substitués aux mots "les préfets et les représentants du Gouvernement de la République".

Monsieur VEDEL : Je comprends bien pourquoi l'on fait sauter le mot "préfets", mais je ne comprends pas pourquoi ne pas adopter l'expression "délégués du Gouvernement", qui figure à l'article 72 de la Constitution.

Monsieur le Secrétaire général : Si l'on s'en tient à l'article 72, comme le suggère Monsieur le doyen VEDEL, la cause entendue. Mais, depuis, des textes intermédiaires sont intervenus en application de la loi du 2 mars 1982 : en vertu des décrets du 10 mai 1982 et selon la rédaction du décret du 14 mars 1964 tel que modifié, on parle de "représentants de l'Etat". Dans la langue administrative cette formule, qui est plus usitée, est préférable.

Monsieur VEDEL : Je retire mon observation. De plus, l'expression que j'évoquais, étant peu usitée, pourrait donner lieu à équivoque.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je suis favorable au changement du texte. Je me souviens des débats au Sénat sur la loi de décentralisation : j'étais séparé de Monsieur DEFFERRE seulement par un petit couloir ; on avait convenu de maintenir le titre de préfet mais de faire la distinction entre le grade et l'emploi. Nous voyons les difficultés créées par certains bureaux dans les ministères pour diminuer le rôle des préfets, représentants de l'Etat. Je suis d'autant plus partisan de cette modification que la formule du texte pourrait faire croire que les préfets ne sont pas les délégués du Gouvernement.

Monsieur LECOURT : L'article 13 de la Constitution consacre le mot "préfet" ; je suis néanmoins partisan de changement de la formule.

Monsieur MAYER : La notion d'Etat donne une idée de permanence, celle de Gouvernement une idée de précarité.

2. Ma seconde proposition tend à compléter l'article 4 du décret, relatif au second tour de l'élection, afin de préciser que le second tour se déroule "selon les mêmes modalités" que le premier. Cette précision m'est apparue nécessaire dès lors que la place de cet article dans le décret pourrait faire penser que les dispositions des articles 2 et 3 ne s'appliquent pas au second tour.

Le rapporteur donne lecture de l'avis qui est adopté après suppression de l'observation relative aux visas.

IV. Projet de circulaire du ministre de l'intérieur relative aux modalités d'envoi des formulaires :

1. Je ferai une première remarque sur les destinataires de cette circulaire, qui vaudra pour d'autres textes de même nature.

Je vous ai proposé, dans le projet de décret portant convocation des électeurs, d'adopter la formule du décret du 14 mars 1964 modifiée : "représentants de l'Etat dans les départements, dans les territoires d'outre-mer et dans les collectivités territoriales à statut particulier". Je n'aurai pas la même exigence à l'égard des circulaires.

Non seulement, comme je vous l'ai dit, un décret en préparation devrait marquer l'abandon du titre de "commissaire de la République" et restaurer celui de préfet, titre qui ne désigne aujourd'hui qu'un corps de fonctionnaires et non pas des fonctions.

Mais il faut aussi tenir compte d'une tradition qui veut que le titre de préfet soit maintenu dans les textes internes à l'administration. Le Conseil constitutionnel ferait preuve d'un comportement tatillon s'il devait proposer une modification dans une matière où les susceptibilités sont assez vives, au risque de voir l'administration ne pas suivre son avis.

2. Il me paraît nécessaire d'apporter une précision dans le paragraphe 3, après le deuxième alinéa.

Il y a lieu d'éviter une compétence concurrente entre le commissaire de la République de région et son homologue dans le département pour adresser les formulaires aux conseillers régionaux. Le représentant de l'Etat compétent sera celui du département où a été élu le conseiller régional, sous réserve des règles prévues au deuxième alinéa du paragraphe 5. Il ne me semble pas inutile de le préciser.

"Pour les conseiller régionaux, la détention du mandat doit s'apprécier au regard du département d'élection".

Monsieur VEDEL : Formule sibylline s'il en fût. Pourquoi ne pas dire plus simplement : "Pour les conseillers régionaux, l'envoi des formulaires incombe au préfet de leur département d'élection" ?

Monsieur SIMONNET : L'expression "département d'élection" comporte une ambiguïté : elle peut laisser entendre que les conseillers régionaux pourraient désigner un département de leur choix.

Monsieur VEDEL : Mon voisin, Monsieur MOLLET-VIEVILLE suggère la formule "département au titre duquel ils ont été élus".

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Il y a là un risque de confusion compte-tenu du cumul des mandats : par exemple Monsieur Olivier STIRN est à la fois député de la Manche, maire de Vire et conseiller régional. Je préfère la formule "département d'élection" qui est simple et lapidaire ; le contexte est suffisant pour que l'on comprenne qu'il s'agit d'élection au conseil régional.

.../...

Monsieur FABRE : Le cas des doublons pour les mandats est prévu au paragraphe 5 de la circulaire.

Monsieur VEDEL : Il s'agit ici d'une circulaire. Elle doit utiliser un langage familier pour décrire une opération familière. La formule développée que je propose est plus précise et ne laisse place à aucune équivoque.

Le Conseil adopte cette dernière formule.

Monsieur FABRE : 3. Les deux premiers paragraphes de la circulaire du ministre de l'intérieur n'appellent pas d'observation particulière de ma part. Dans le paragraphe 3, le troisième alinéa apporte une précision utile sur la qualité requise des présentateurs : elle est conforme à notre jurisprudence. Le quatrième alinéa vise le cas des décès ou démissions. Il convient d'imposer à l'autorité administrative d'adresser immédiatement aux nouveaux élus le formulaire de présentation. Cette exigence d'envoi sans délai suppose évidemment résolue la question dont le Conseil a déjà débattu lors de sa dernière séance et sur laquelle le Secrétaire général doit aujourd'hui faire une communication.

Monsieur LECOURT : Attention : le mot "immédiatement" risque de laisser croire que le représentant de l'Etat doit envoyer le formulaire sans attendre l'élection. Il vaudrait mieux dire "aussitôt après l'élection".

Monsieur le Secrétaire général propose la formule "sans délai".

Monsieur VEDEL (sur le ton badin) ...immédiatement et sans délai...

Monsieur SIMONNET : C'était l'expression employée pour l'ordre de mobilisation.

Les termes "sans délai" sont retenus.

Monsieur FABRE : 4. Au paragraphe 4, je vous propose d'insérer dans la première phrase les mots "aux présentateurs" après l'expression "l'envoi des formulaires". J'ai le souci de bien distinguer la phase de transmission des formulaires aux élus, ce qui est de la responsabilité de l'autorité administrative, et la phase de retour des présentations qui incombe aux seuls élus dans la métropole.

5. Le paragraphe 6 est relatif au mode de transmission des informations destinées au Conseil constitutionnel.

Les corrections que je vous propose de suggérer visent à dresser un inventaire complet et exact des moyens de communication avec le Conseil constitutionnel.

Il convient en conséquence de supprimer le mot "télégraphique" dans la première phrase qui restreint les modes de transmission des informations, d'ajouter l'adresse du Conseil constitutionnel, de rectifier le numéro du télex affecté au Conseil constitutionnel et de compléter la liste des moyens de communication en mentionnant la voie télégraphique et la télécopie.

.../...

A la demande de Monsieur le Président, le rapporteur lit ce passage de la circulaire dans la rédaction modifiée par le Conseil constitutionnel. Monsieur MOLLET-VIEVILLE marque sa préférence pour l'usage de la télécopie et Monsieur SIMONNET s'étonne de l'absence de CEDEX.

Monsieur le Secrétaire général : indique qu'il n'a pas été possible de prévenir de CEDEX en 1988 car les enveloppes étaient déjà imprimées et contenaient l'adresse classique. Pour l'élection présidentielle qui suivra celle de 1988 il est envisagé d'avoir recours au CEDEX.

V. Projet d'instructions aux représentants de l'Etat dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer :

Monsieur FABRE : Je suis conscient que ce type de rapport ne suscite guère l'enthousiasme. Mais au détour d'une phrase de ces textes techniques peuvent apparaître des problèmes politiques, comme nous allons le voir.

Avec ce texte, nous allons aborder des problèmes plus sérieux. Il émane du ministre des départements et territoires d'outre-mer et a un double objet.

1. En premier lieu, il s'agit d'une lettre d'envoi de la circulaire du ministre de l'intérieur que nous venons d'examiner. Il est demandé aux représentants de l'Etat dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer d'appliquer les règles définies par cette circulaire pour l'envoi aux présentateurs des formulaires officiels.

En deuxième lieu, il s'agit d'instructions particulières concernant les modalités de dépôt des présentations auprès des représentants de l'Etat et de leur transmission au Conseil constitutionnel. En effet, l'article 2, alinéa 2, du décret du 14 mars 1964 ouvre la faculté aux élus habilités à présenter un candidat de déposer leurs présentations, dans les départements et territoires d'outre-mer ainsi qu'à Mayotte et à Saint-Pierre et Miquelon, auprès des représentants de l'Etat.

Cette particularité concerne donc le retour des présentations. Il convient de compléter en ce sens les mentions figurant en objet du projet d'instructions et de bien distinguer les deux phrases d'intervention de l'autorité administrative : comme en métropole, les représentants de l'Etat ont la responsabilité de l'envoi des formulaires aux présentateurs, mais ils peuvent aussi, dans les seuls départements et territoires d'outre-mer et à Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon, recevoir les présentations de la part des élus : il leur incombe alors d'en assurer la transmission au Conseil constitutionnel.

Pour bien marquer cette distinction, je vous propose de modifier en conséquence le texte de la circulaire.

Cette nouvelle rédaction, qui est le fruit d'une réunion de travail avec les services intéressés, est très proche de celle que je vous proposerai pour le télégramme circulaire du ministère des affaires étrangères.

.../...

Par rapport au texte présenté par l'administration, il apporte, sur des points particuliers, des allègements et des simplifications et, sur d'autres points non négligeables, des compléments et des précisions qui m'ont paru utiles.

La première partie n'appelle pas de larges commentaires : elle a pour objet de prescrire aux représentants de l'Etat outre-mer l'application des règles définies dans la circulaire du ministre de l'intérieur.

La deuxième partie relative à la transmission des présentations tranche plusieurs problèmes.

Tout d'abord, elle rappelle les deux possibilités offertes aux citoyens habilités pour faire parvenir au Conseil constitutionnel leurs présentations : par envoi postal direct ou par dépôt auprès du représentant de l'Etat. Dans cette deuxième hypothèse, le deuxième alinéa de l'article 2 du décret du 14 mars 1964 prévoit que les présentations sont déposées. Cela exclut en principe qu'elles soient adressées au représentant de l'Etat, comme le projet de texte ministériel l'indiquait ; mais cela n'exclut pas que la présentation soit déposée par un mandataire de l'élu, ainsi que cela est admis au Conseil constitutionnel.

Ensuite, j'aborde la question qui préoccupe le plus le ministère des départements et territoires d'outre-mer, tout comme d'ailleurs le ministère des affaires étrangères : il s'agit de la prise en compte des décalages horaires en dehors du territoire métropolitain.

L'alinéa premier de l'article 2 du décret du 14 mars 1964 détermine le délai de présentation en ce qui concerne les envois adressés au Conseil constitutionnel.

Il résulte du texte même du décret du 14 mars 1964 que l'ouverture et l'expiration de ce délai doivent être fixées en dates et heures de Paris, siège du Conseil constitutionnel.

Dès lors que le même délai s'applique aux départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, il doit être entendu, ici ou là, en heures métropolitaines. C'est le principe que retient le projet du ministre des départements et territoires d'outre-mer et je le crois conforme aux textes.

En conséquence, le délai pour le dépôt des présentations auprès du représentant de l'Etat expirera le 5 avril à 19 heures à la Guyane et à Saint-Pierre et Miquelon, à 18 heures à la Martinique et à la Guadeloupe et, cas extrême, à 12 heures en Polynésie. A l'inverse il expirera le 6 avril à 1 heure du matin à Mayotte, à 2 heures du matin à la Réunion, à 9 heures en Nouvelle Calédonie et, cas ultime, à 10 heures à Wallis et Futuna.

Ces décalages tiennent compte du passage à l'heure d'été fixé au 27 mars 1988 par un arrêté du 20 février 1986.

Il n'est donc pas besoin de modifier sur ce point le projet d'instructions. Je propose seulement d'apporter de minimes corrections de forme.

.../...

Monsieur le Président : C'est la bonne solution, on ne peut faire autrement.

Monsieur MAYER : N'y a-t-il pas des inconvénients politiques à imposer l'heure métropolitaine aux populations des territoires d'outre-mer qui ressentiront cela comme une inégalité ?

Monsieur le Secrétaire général : Les représentants du ministère des D.O.M. T.O.M. nous ont fait observer qu'il pourrait y avoir là un problème au regard du principe d'égalité, mais on doit adopter la seule solution pratique. Le Conseil d'Etat a déjà jugé (9 février 1983, ESDRAS et d'autres) qu'il n'y avait pas dans un cas de ce type, violation du principe d'égalité.

Monsieur FABRE : 4. Il me semble utile en revanche de compléter le texte du projet pour régler trois autres situations. En premier lieu il y a lieu d'indiquer la conduite à tenir en cas de présentation déposées prématurément, avant le 17 mars 1988.

Cette hypothèse n'est pas invraisemblable : les années passées le Conseil constitutionnel a reçu des présentations avant l'ouverture du délai prescrit. La pratique retenue a été de renvoyer à son expéditeur la présentation pour lui permettre d'exercer régulièrement son droit. Cette solution libérale doit pouvoir être transposée outre-mer. Elle évitera au représentant de l'Etat de retenir auprès de lui une présentation prématurée dans l'attente du délai, et permettra au présentateur de respecter les textes applicables.

Monsieur LECOURT : Je suis d'accord avec cette mesure, mais il y a les risques de retard dans l'acheminement postal de la présentation retournée à son auteur.

Monsieur le Secrétaire général : Les présentations qui sont déposées auprès du représentant de l'Etat dans les D.O.M. T.O.M. ne transitent pas par la voie postale.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Je viens de vivre cette semaine dans mon département ce genre de difficultés avec la poste : j'avais organisé un concours de recrutement de sténodactylos ; une lettre de candidature envoyée sans timbre a été retournée à son expéditeur ; elle n'est revenue que le lendemain de la clôture des inscriptions. Je dois dire que j'ai pris sur moi de l'admettre.

Monsieur VEDEL : ...au risque de provoquer l'annulation du concours... J'appelle l'attention du Conseil sur la nécessité de la cohérence. La date de la présentation est essentielle. Il s'agit de l'exercice d'une compétence qui aboutit à un acte-condition, lequel acquiert sa pleine validité à la date de son dépôt. Cela exige qu'il intervienne au moment voulu par le fait d'une personne ayant alors la qualité voulue. Si l'on fait une exception, on détruit le système. Il peut certes y avoir des inconvénients et je compatis avec les malheureux, mais il y en aura toujours : c'est comme ce candidat à l'E.N.A., major à l'écrit, qui a oublié de mettre son réveil-matin pour une épreuve d'admission.

.../...

Monsieur le Président : On peut toujours retarder l'horaire des trains ; il y aura toujours des gens en retard.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : En cas d'envoi prématuré, on pourrait signaler par télex ou télégraphie : "votre demande est prématurée. Voulez-vous confirmer les termes de votre présentation par télégramme ou bien renvoyer un dossier semblable."

Monsieur FABRE : Je crains que cela donne du travail supplémentaire au service et crée des discussions sur la légalité de l'affaire.

Monsieur VEDEL : Je crains surtout l'incohérence. Car on raisonne comme si le présentateur faisait valoir un droit subjectif. En cas de demande d'un permis de construire, il est normal de faire régulariser pour tenir compte des droits subjectifs de l'auteur de la demande. Mais ici il s'agit de l'exercice d'une compétence encadrée dans des limites strictes définies par la Constitution. Il faut s'y tenir, comme on demande au législateur de le faire dans des cas analogues ; sinon le système devient incohérent et comporte des risques.

Monsieur le Président lit le premier alinéa de l'article 2 du décret du 14 mars 1964 modifié : "les présentations des candidats à l'élection du Président de la République sont adressées au Conseil constitutionnel...".

Monsieur FABRE : Dans les D.O.M. T.O.M. n'est prévue que la procédure du dépôt. Si l'élu apporte sa présentation trop tôt, on lui dira : "revenez en temps utile". En métropole, la pratique antérieure a été de renvoyer la présentation prématurée.

Monsieur MOLLET-VIEVILLE : Je ne suis pas partisan du renvoi de la présentation prématurée. Il faut adresser un télégramme à son auteur en l'invitant à présenter un nouveau formulaire.

Le service juridique rappelle que chaque élu ne détient qu'un seul formulaire.

Monsieur le Président : La ligne générale du Conseil a été jusqu'ici la rigueur. Les présentations concourant à un acte majeur doivent être indiscutables. Il faut donc observer les règles.

Monsieur FABRE : On maintient donc la pratique du renvoi de la présentation prématurée.

Monsieur le Président en convient.

Monsieur FABRE : Il y a lieu également d'indiquer aux représentants de l'Etat outre-mer l'obligation qui leur incombe, compte tenu des décalages horaires, d'organiser une permanence dans leurs services jusqu'à l'expiration du délai de présentation. Il serait tout à fait fâcheux qu'un incident soit provoqué par l'impéritie des autorités administratives.

Enfin il faut rappeler, ce qu'omet de faire le projet, que le représentant de l'Etat est tenu de délivrer récépissé du dépôt de présentation, comme le prescrit l'article 2 du décret du 14 mars 1964.

.../...

5. Le projet d'instructions du ministre des départements et territoires d'outre-mer, dans les paragraphes 2 et 3, indique les mesures à prendre pour assurer la transmission au Conseil constitutionnel des présentations régulièrement déposées auprès des représentants de l'Etat outre-mer.

La rédaction du projet me paraît non seulement insuffisante mais aussi contestable.

Elle est insuffisante parce qu'elle ne distingue pas clairement les deux obligations qui incombent aux autorités administratives. Celles-ci doivent tout d'abord informer le Conseil constitutionnel du dépôt d'une présentation, elles doivent également en assurer la transmission matérielle.

Elle est contestable parce qu'elle laisse entendre que le représentant de l'Etat doit nécessairement avoir connaissance du contenu des présentations déposées auprès de lui.

Le Conseil constitutionnel a toujours été attentif à ce que soit préservée la liberté de choix des présentateurs. C'est à son initiative qu'a été supprimée la possibilité de présentations collectives qui ne garantissaient pas l'authenticité de la démarche de chacun, qu'a été imposé l'usage du formulaire officiel, enfin qu'a été prévu l'envoi postal de ces mêmes formulaires aux présentateurs, afin d'éviter qu'une remise de la main à la main ne fasse naître, sinon la tentation, du moins le soupçon, de pressions exercées sur les élus.

Ce risque n'est pas moins fort dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, bien au contraire, diraient certains. Le principe est donc la confidentialité, le secret du contenu des présentations : les représentants de l'Etat n'ont d'ailleurs pas le pouvoir de certifier les signatures, ce pouvoir étant réservé aux membres du bureau des assemblées locales où l'on peut estimer que chaque élu trouvera une personne de confiance.

L'application de cette règle du secret impliquerait en conséquence que le représentant de l'Etat ne puisse informer le Conseil constitutionnel que des faits dont il a connaissance indépendamment du contenu de la présentation : à savoir le jour et l'heure du dépôt, le nom et le prénom du présentateur et sa qualité d'élu. Ces informations présentent déjà quelque utilité pour le Conseil : celui-ci peut vérifier l'existence d'une double présentation, le respect du délai de présentation.

Mais tant qu'il n'a pas reçu la présentation elle-même, il reste dans l'ignorance du candidat présenté. Il ne peut donc en tenir compte pour le calcul du nombre de présentations requis pour chaque candidat.

Cet inconvénient est d'autant plus grave que les délais de transmission peuvent être importants. Si l'on prend le cas extrême de Wallis et Futuna où le délai de présentation n'expire que le mercredi 6 avril à 10 heures, il faudra à l'administrateur supérieur assurer le transport des présentations jusqu'à Nouméa, puis, par avion, les faire acheminer jusqu'au Conseil constitutionnel. Il existe deux vols par semaine à partir de Nouméa, l'un le mardi, l'autre le vendredi. Ce dernier sera en tout état de cause tardif puisque le Conseil constitutionnel devra arrêter la liste des candidats le jeudi 7 avril au soir. Il ne sera donc pas en mesure à cette date de tenir compte d'une présentation déposée dans les dernières heures du délai à Wallis et Futuna.

Monsieur le Président : Il faut compter aussi avec les vols militaires : ils sont nombreux en ce moment.

Monsieur FABRE : Pour remédier à cet inconvénient, j'ai pensé que l'on pouvait assouplir l'exigence du secret, dès lors que le présentateur en est d'accord. Si celui-ci y consent, le représentant de l'Etat peut prendre connaissance de la personne présentée et en informer immédiatement le Conseil constitutionnel par télécopie ou par voie télégraphique. L'initiative reste à l' élu qui apprécie lui-même les conditions pour donner un effet utile à sa présentation.

Je reconnais que cette solution de transaction n'est pas parfaite. Un message télégraphique ne présente pas toutes les garanties de véracité et ne fournit pas tous les éléments pour apprécier la régularité d'une présentation. En outre, en ouvrant la possibilité de déroger à la règle de la confidentialité, on n'évite pas totalement les risques de pressions que je mentionnais, et cela même si la levée du secret dépend de l'assentiment de l' élu.

Le ministère des D.O.M. T.O.M. propose, de son côté, d'inverser la charge de la preuve : "Sauf opposition du présentateur ou de son mandataire, le représentant de l'Etat indique le nom de la personne présumée."

Telles sont les données du problème et la réponse que je vous propose pour concilier l'exigence de confidentialité et les contraintes matérielles de transmission.

Nous allons rencontrer les mêmes difficultés avec les présentations émanant des membres élus du Conseil supérieur des Français à l'étranger.

Si vous admettez la solution que je vous sou mets, il conviendra de réécrire les paragraphes 2 et 3 du projet d'instructions.

Monsieur VEDEL : Le décret du 14 mars 1964 impose au représentant de l'Etat de modifier la présentation déposée auprès de lui. La circulaire ne peut restreindre la portée du décret.

Monsieur le Secrétaire général : En 1981 il y a eu deux pratiques et deux lectures des dispositions du décret : ou bien le représentant de l'Etat informait de l'existence du dépôt en annonçant la transmission par voie postale de la présentation ou bien il donnait connaissance au Conseil du dépôt et du contenu de la présentation.

.../...

Monsieur VEDEL : La circulaire fait dire le contraire de ce que dit le décret.

Monsieur FABRE : Celui-ci n'est pas parfaitement clair.

Monsieur VEDEL : Il est très clair. Selon la grammaire, le texte n'est pas équivoque : la présentation à notifier, c'est le nom du présentateur et de la personne présentée. Ici le texte de l'avis proposé comporte un inconvénient majeur : la transmission dépend de la volonté de l'élu, c'est un piège à réclamations. Si l'on a admis ce système en 1981, j'en bats ma coulpe.

Monsieur le Président : A titre rétroactif, nous vous acquittons. Je souscris à votre thèse selon laquelle la présentation c'est son contenu.

Monsieur VEDEL : J'admettrai la formule du ministère, mais pourquoi toute cette cachotterie ? Le deuxième alinéa de l'article 2 du décret ne permet pas de retenir l'idée d'une notification incomplète.

Monsieur le Président : Il faut en effet déterminer ce que veut dire cet article 2 du décret et la circulaire doit être conforme à ces dispositions.

Monsieur le Secrétaire général : On peut soutenir que l'anonymat doit être préservé en s'appuyant sur le mot "toutefois" qui inaugure le deuxième alinéa où n'est prévu que le dépôt.

Monsieur LECOURT : Pour l'étranger j'émets une réserve sur ce point.

Monsieur le Secrétaire général : Le décret du 20 janvier 1988 a modifié la rédaction du deuxième alinéa pour aligner les règles concernant l'étranger sur celles applicables dans les D.O.M. T.O.M.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE : Le débat est parfaitement marqué. Le tout dépend de l'interprétation à donner à l'alinéa 2 de l'article 2. Cet alinéa 2 est un alinéa spécial pour tenir compte de difficultés particulières. Il consiste donc en une exception à la règle de la confidentialité. En définitive, je souscris à l'interprétation du doyen VEDEL : doivent être notifiés les noms du présentateur et du présenté.

Monsieur VEDEL : Monsieur JOZEAU-MARIGNE explicite très bien ce que j'ai dit moins bien.

Monsieur MAYER : L'autre solution serait absurde alors que le texte dit que la notification se fait par voie télégraphique (ancienne rédaction).

Monsieur le Président : La ligne directrice du Conseil est la transparence.

Monsieur VEDEL : La notification restreinte serait inadmissible : le Conseil serait averti de l'existence d'une présentation sans pouvoir retarder sa décision.

Monsieur SIMONNET : Celui qui veut conserver l'anonymat dispose de la possibilité d'envoyer sa présentation directement au Conseil par voie postale.

.../...

Monsieur FABRE donne alors lecture d'une nouvelle rédaction de l'avis conforme aux voeux de la majorité du Conseil.

Monsieur le Secrétaire général : Il reste une difficulté à lever sur le plan pratique. La signature du présentateur doit être certifiée par un membre du bureau de l'assemblée ou par l'apposition du sceau de la mairie. La notification par le représentant de l'Etat devrait comporter l'indication de cette certification.

L'avis est complété en ce sens.

La fin du projet d'avis comporte, d'une part, l'indication des moyens que peuvent utiliser les autorités administratives pour informer le Conseil constitutionnel et lui transmettre les présentations qu'elles ont reçues, d'autre part le rappel des pouvoirs exclusifs du Conseil en matière de contrôle de la régularité des présentations.

VI. Projet de télégramme circulaire à tous les postes diplomatiques et consulaires :

Monsieur FABRE : 1. L'inexpérience des affaires étrangères en la matière et les difficultés matérielles inhérentes aux divers pays où résident les membres élus du C.S.F.E. expliquent les faiblesses du texte soumis à l'avis du Conseil constitutionnel.

A la suite d'une réunion avec les services intéressés du ministère des affaires étrangères (secrétariat général du C.S.F.E. et service de la valise diplomatique) une nouvelle rédaction plus claire et plus complète a été élaborée. Elle vous a été communiquée comme projet d'avis.

Je m'abstiendrai de dresser un inventaire des critiques nombreuses qu'on pourrait adresser au projet de télégramme initial. Il me paraît plus expédient de vous commenter le projet d'avis qui correspond à la fois aux exigences légales et aux préoccupations des services intéressés.

Ce projet d'avis s'inspire étroitement des solutions retenues pour les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer. Les aménagements particuliers qu'il comporte tendent à répondre tout à la fois aux conditions spécifiques liées à la résidence d'élus en pays étranger et à un souci pédagogique : il convient d'exposer dans le détail une procédure qui s'impose à des personnes qui en prennent connaissance pour la première fois.

2. Le projet d'avis reprend le titre du projet de télégramme à peine modifié : il remplace les mots "à titre d'information" par les mots "à toutes fins utiles" qui couvrent l'hypothèse d'un changement de résidence d'un membre élu.

Il énonce ensuite les textes applicables et définit le double objet de la circulaire : d'une part les modalités de transmission des documents de présentation, d'autre part les conditions d'une intervention administrative éventuelle pour recevoir les présentations et en certifier la signature.

.../...

3. La première partie concerne donc la transmission des formulaires aux membres élus du C.S.F.E.

La première phase de l'opération intéresse les rapports entre l'administration centrale et les postes diplomatiques et consulaires.

Le ministère des affaires étrangères recevra de l'Imprimerie nationale trois cents formulaires. La livraison est en cours. Il lui appartiendra de les acheminer dans les circonscriptions consulaires où résident les membres élus. Les 137 membres élus sont répartis dans 79 postes à l'étranger, selon le recensement du ministère. Chaque poste sera destinataire du nombre de formulaires utiles mais des exemplaires supplémentaires y seront joints pour pallier toute erreur ou toute perte.

En cas de changement de résidence d'un membre élu, une procédure particulière d'information est organisée.

La deuxième phase de l'opération consiste à transmettre ces formulaires aux intéressés : il s'agit là des rapports entre les chefs de poste et chacun des membres élus.

Le projet de télégramme impose au chef de poste de prendre l'attache du membre élu qui réside dans sa circonscription pour l'informer, d'une part, de la mise à sa disposition, le 1er mars 1988, du formulaire et, d'autre part, de la procédure à suivre. Cela va un peu loin dans l'alphabétisation de ces nouveaux présentateurs, mais ce n'est pas inutile à prévoir.

En ce qui concerne la transmission des documents, le ministère des affaires étrangères craint les effets de la mauvaise organisation postale dans de nombreux pays : aussi a-t-il préconisé uniquement la remise en mains propres au poste diplomatique ou consulaire. Cette solution présente l'avantage de la sécurité.

Mais elle fait peu de cas des dispositions légales qui imposent que les formulaires soient adressés. J'ai déjà invoqué les raisons pour lesquelles l'envoi postal avait été prévu.

Dans ces conditions, il paraît difficile que le Conseil constitutionnel donne sans nuance son aval à une circulaire qui méconnaît ouvertement les textes et impose aux élus une condition, une contrainte nouvelle, à savoir l'obligation de se déplacer.

C'est pourquoi le projet d'avis prévoit deux modalités de transmission : la remise en mains propres au poste diplomatique ou consulaire mais aussi l'expédition par voie postale à la demande expresse de l'intéressé, qui pourra en mesurer en toute connaissance de cause les aléas. Cette solution me semble concilier le respect des dispositions légales et la prise en compte des réalités locales.

La fin de cette première partie reprend les dispositions de la circulaire du ministre de l'Intérieur en l'adaptant en tant que de besoin.

4. La deuxième partie du télégramme précise les conditions d'intervention des autorités administratives pour le dépôt et la certification des présentations.

Pour le dépôt des présentations auprès des chefs de poste diplomatique ou consulaire, le projet d'avis reprend l'ensemble du dispositif mis en oeuvre dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer.

Le projet de télégramme rappelle à cet égard le délai de présentation, le choix ouvert aux membres élus pour faire parvenir leur présentation, les obligations qui en découlent pour l'autorité administrative dépositaire, à savoir l'organisation d'une permanence, le retour des présentations prématurées et dans le cas de l'espèce, la certification de la signature ainsi que la délivrance d'un récépissé.

Le projet de télégramme précise également les modalités d'information du Conseil constitutionnel en cas de déposition d'une présentation, et les conditions d'acheminement du formulaire ainsi reçu. Il s'inspirera des mêmes règles que celles qui sont prévues pour l'outre-mer, telles qu'elles ont été arrêtées par vous.

Si vous avez admis de telles orientations lors de l'examen du projet d'instructions émanant du ministre des départements et territoires d'outre-mer, vous devrez adopter les mêmes solutions pour les Français de l'étranger.

A 11 heures 50, le Conseil adopte le dernier projet d'avis inscrit à l'ordre du jour dans sa rédaction modifiée (notification complète du contenu des présentations déposées).

VI. La parole est donnée à Monsieur le Secrétaire général pour une communication relative à la validité des présentations émanant d'élus qui décèderaient ou démissionneraient après l'envoi de leur présentation.

Monsieur le Président : Messieurs les Conseillers, lors de la séance du 20 janvier dernier, je vous avais dressé un rapide compte-rendu d'une réunion interministérielle qui s'était déroulé le 14 janvier à l'Hôtel Matignon au sujet de l'organisation de l'élection présidentielle.

Dans le cadre de ce compte-rendu je vous avais indiqué que des dispositions avaient été prises pour que le Conseil soit informé sans délai des changements qui surviendraient dans la liste des présentateurs de candidats entre leur date de transmission et le 5 avril.

A la suite de l'indication que j'ai donnée s'est greffé un débat portant sur la prise en compte de présentations qui émaneraient d'élus dont les circonstances feraient qu'ils démissionneraient ou décèderaient par la suite et, en tout cas, avant que le Conseil constitutionnel n'établisse la liste des candidats.

Postérieurement à l'échange de vues qui a eu lieu au sein du Conseil le 20 janvier, il a été procédé à une étude complémentaire des problèmes posés.

.../...

Au terme de cet examen effectué avec le concours de mes collaborateurs du Service Juridique et en sollicitant les souvenirs de Monsieur PAOLI et de Monsieur le Président LUCHAIRE. Je suis arrivé à la conclusion qu'en droit le problème qui nous est posé est susceptible de comporter deux solutions. Le choix à effectuer entre ces deux solutions est en définitive fonction de considérations d'opportunité dont notre Conseil peut se faire juge, soit dès aujourd'hui, soit ultérieurement.

1. En droit, deux solutions qui peuvent l'une et l'autre se recommander de solides arguments, peuvent être envisagées.

1.1. Une première solution consiste à apprécier la situation des candidats à la candidature au jour de la décision du Conseil constitutionnel arrêtant cette liste.

C'est à cette date que doit s'apprécier leur éligibilité.

C'est à cette date que s'apprécierait par hypothèse le point de savoir s'ils justifient des cinq cents présentations légalement requises.

Il ressort de l'examen des comptes-rendus des séances, que c'est la solution qui a été adoptée en pratique par le Conseil constitutionnel.

Le problème s'est posé pour la première fois en 1965 avec les présentations concernant Monsieur Marcel BARBU. Un premier comptage dit apparaître qu'il bénéficiait de 118 présentations alors qu'à l'époque cent étaient nécessaires.

Il fut décidé de procéder à une vérification complémentaire. Au terme de celle-ci et après déduction d'une présentation émanant d'un maire démissionnaire, Marcel BARBU disposait encore de 102 présentations. Le Conseil constitutionnel se résigna en quelque sorte à l'inscrire sur la liste des candidats.

Cette solution a été maintenue par la suite. En 1981, il ressort des procès-verbaux que la présentation émanant d'un maire démissionnaire n'a été écarté que pour autant que sa démission avait été acceptée. A l'encontre de cette solution, on peut avancer divers arguments, dont aucun ne me paraît absolument décisif.

- un premier argument pourrait être tiré du fait que le décret du 14 mars 1964 interdit le retrait d'une présentation.

Est-ce que la démission, acte volontaire, ou le décès, par suite de suicide, qui aurait pour conséquence de rendre la présentation comme non valable, n'aboutirait pas à un retrait de celle-ci, qui contreviendrait au texte ?

Personnellement je ne le crois pas dans la mesure où il faut placer une limite aux extrapolations.

Le retrait de la présentation est interdit s'il résulte d'une mesure qui a ce seul objet ou ce seul effet (par exemple une seconde présentation émanant de la même personne).

Aller au-delà engagerait le Conseil dans une voie qui pourrait être sans issue en particulier quant à la recherche des causes du décès d'un élu, selon qu'il y a eu ou non suicide...

- Un deuxième argument pourrait consister à prendre comme seule référence de la validité de la présentation la date à laquelle elle est, sinon signée par son auteur, du moins la date à laquelle elle parvient au Conseil.

La date de la signature peut difficilement être prise en compte. Le Conseil l'a écartée le 23 octobre dernier lorsqu'il a délibéré du contrôle des doubles présentations.

L'appréciation de la régularité de la présentation à la date à laquelle elle parvient au Conseil est admissible. Nous verrons dans un instant que c'est un point sur lequel peut s'appuyer la seconde solution. Mais en droit, rien n'impose dans les textes de retenir la date du dépôt comme seul critère de validité ou la date d'établissement de la liste par le Conseil.

- J'évoque brièvement deux autres arguments de pure opportunité :

* l'un d'entre eux est d'ordre matériel : le Conseil pourra-t-il être régulièrement informé des démissions et des décès en temps utile. Lorsqu'il établira le 6 et le 7 avril la liste des candidats sera-t-il effectivement en possession de toutes les données de fait y compris des éléments de dernière heure.

On peut répliquer sur ce point que le Conseil se prononce en fonction des éléments portés à sa connaissance au jour de sa décision.

Si un élément lui a échappé un contrôle reste possible grâce à l'exercice du droit de réclamation par une personne bénéficiant d'une présentation.

* un autre argument est d'ordre psychologique et il ne me paraît pas sans valeur.

En arrêtant les comptes au dernier moment on place les candidats à la candidature qui sont à la limite des cinq cents signatures, ou qui dépassent à peine cette limite, dans une situation difficile. On exige en fait d'eux, pour éviter de mauvaises surprises qu'un peu plus de cinq cents présentations se portent sur leur nom.

Ne va-t-on pas au-delà des exigences légales ?

Mais on peut objecter deux choses :

. d'une part, les aspirants à la candidature le savent, si j'en juge par les déclarations faites à "L'heure de Vérité" sur Antenne 2 par P. JUQUIN.

. d'autre part, la rigueur à laquelle on aboutit à l'égard des aspirants à la candidature est une conséquence voulue et même souhaitée de la solution adoptée en 1965.

.../...

On a le sentiment que le Conseil a privilégié une interprétation des textes permettant de limiter le nombre des candidats.

1.2. Il n'en demeure pas moins qu'une autre solution est concevable sur le plan juridique.

a) Au lieu d'appréhender la situation de droit et de fait telle qu'elle se présente dans son dernier état au jour de l'établissement de la liste des candidats, on poserait en principe que l'intervention du Conseil se déroule en deux étapes :

- au cours d'une première étape, il contrôlerait l'exercice d'un droit individuel de présentation en examinant la régularité des présentations parvenues entre le 17 mars et le 5 avril ;

- dans une deuxième phase, c'est à dire après l'expiration du délai de dépôt des présentations, le Conseil se bornerait à additionner les présentations régulièrement admises.

b) Une telle solution offre deux avantages :

- premier avantage : pour le Conseil l'examen sur le plan pratique des présentations est plus aisé.

- deuxième avantage : du point de vue des aspirants à la candidature, il n'y a pas de mauvaise surprise à craindre par suite d'un décès ou d'une démission.

c) Une objection avait été mise en avant au cours de la séance du 20 janvier.

Elle concernait la situation du remplaçant de l' élu démissionnaire ou décédé.

La question avait été posée de savoir si l' élu qui a exercé son droit de présentation et qui décède ou démissionne, a épuisé l'exercice du droit de présentation afférent à la fonction qu'il occupait ?

Une réponse affirmative me paraît difficile à admettre. En effet, un maire qui exerce le droit de présentation n'intervient pas en engageant sa commune prise en tant que personne morale, pas plus que le conseiller général n'engage le canton à l'intérieur duquel il a été élu ou le député sa circonscription.

Il faut donc admettre à mon sens que le remplaçant du présentateur peut lui aussi exercer le droit de présentation jusqu'au mardi 5 avril à minuit. L'essentiel est qu'il est la qualité pour exercer le droit au cours de la période légale. Il n'y a pas à rechercher si le précédent titulaire du mandat électif a ou non exercé le droit de présentation.

.../...

La conséquence est que l'on aboutit à une augmentation très légère du nombre des présentateurs. On donne ainsi une chance supplémentaire aux aspirants candidats qui sont à la limite des cinq cents signatures. Cela n'est pas en soi choquant ; cela va cependant à l'encontre de ce qui a été le souci dominant du Conseil. Il a fait preuve d'une certaine rigueur, surtout dans un contexte où il risquait, à ses yeux, d'y avoir un nombre très grand de candidats.

2. En définitive, en droit deux solutions sont concevables :

- la solution traditionnelle, qui n'est pas inconciliable avec la lettre des textes ;

- une solution plus originale qui est plus respectueuse de l'exercice du droit reconnu aux citoyens habilités.

Il revient au Conseil de choisir entre ces deux solutions.

J'ajouterais encore deux observations :

- sur le plan administratif, quelle que soit la solution retenue, il nous faut prévoir une mise à jour du fichier des présentateurs jusqu'au 5 avril inclus ;

- sur le plan de l'opportunité, le Conseil peut s'il le souhaite réserver sa réponse jusqu'au 6 ou 7 avril.

Il lui est loisible de se prononcer sur le problème abstraitement aujourd'hui ou de façon concrète le jour où il lui faudra effectivement arrêter la liste des candidats.

Monsieur le Président : Merci pour ces observations très complètes. La mission du Conseil constitutionnel n'est pas d'aller vers une attitude restrictive et de dire "moins il y en a, mieux c'est". Elle est d'apprécier la régularité des présentations, et non pas leurs mobiles. La politique malthusienne suivie en 1965 et 1969 ne nous concerne pas.

Monsieur VEDEL : Je ne voudrais pas passer pour un entêté ; c'est plutôt un sentiment contraire qui m'anime puisque j'avais adhéré en 1981 à la solution traditionnelle : c'est donc pour moi un repentir.

Le souci excellent du Secrétaire général de tenir la balance égale entre les deux solutions n'a pas lieu d'être : la solution traditionnelle n'est pas juridiquement défendable.

Si la présentation était l'expression d'un droit subjectif, on ne comprendrait pas l'interdiction de tout retrait. En fait cette interdiction est édictée, la présentation est un acte-condition qui existe à partir de lui-même quels que soient les effets qui s'ensuivent. C'est un acte juridique parfait dès le moment où il est posé et qu'il satisfait toutes les conditions.

Les inconvénients de cette solution (théorie de l'acte-condition) sont limités. L'accroissement du nombre des présentateurs potentiels qui en résulterait reste limité et la loi n'a pas mis de numerus clausus.

.../...

L'attitude adoptée en 1981 par le Conseil constitutionnel conduit les prétendants à prévoir plus de cinq cents présentations pour s'assurer une protection statistique : ce n'est pas admissible.

La qualité de présentateur est acquise en raison de ses fonctions et non pas dans le cadre de ses fonctions.

Ainsi revient-on à la pureté de la règle de droit et en même temps au bon sens : le retrait d'un candidat de la liste à cause d'un décès du présentateur serait un coup fourré.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE et Monsieur le Président approuvent.

Monsieur SIMONNET : Un mot pour appuyer votre propos liminaire. Le législateur fixe les barrières ; il a vu lui-même que ces barrières étaient trop basses et les a relevées : de cent à cinq cents présentations, de dix à trente départements représentés. S'il y a trop de candidats, c'est au législateur d'agir ; ce n'est pas au Conseil constitutionnel de remonter la barre pour rendre le concours hippique plus intéressant.

Monsieur le Président : Absolument. On apprécie la régularité au jour où l'acte parvient au Conseil et on fait ensuite le total des présentations.

Monsieur le Secrétaire général : C'est tout à fait clair Monsieur le Président.

La séance est levée à 12 heures 25.