COMPTE-RENDU DE LA SEANCE DU 9 NOVEMBRE 1995

La séance est ouverte à 10 h 10, en présence de tous les conseillers, à l'exception de Monsieur FAURE, excusé.

Monsieur le Secrétaire général : Sur les opérations de vote et de dépouillement, il s'agit d'observations assez formelles qui pourraient concerner d'autres scrutins. La première a trait aux contrôles d'identité. La réglementation est difficile à appliquer :

- l'article L. 62 du code électoral exige la justification de l'identité de l'électeur à l'entrée du bureau de vote (loi du 29 juillet 1913) ;

- l'article R. 60 impose un contrôle au moment du vote dans les communes de plus de 5 000 habitants.

Le Conseil constitutionnel a été assez bienveillant à ce sujet jusqu'ici.

Votre Conseil n'a pas à proposer une nouvelle règle mais peut manifester sa préoccupation au regard de l'homogénéité des règles et de leur applicabilité dans les petites communes.

(Monsieur le Secrétaire général commence la lecture du IV)

IV. Opérations de vote et de dépouillement

Le Conseil constitutionnel a assuré un contrôle sur les opérations électorales des premier et second tours de l'élection avec l'aide de plus de mille magistrats délégués.

Il tient d'ailleurs à rappeler qu'il incombe aux maires et de façon générale aux membres des bureaux de vote de prendre toutes les mesures nécessaires au bon accomplissement de la mission qu'il confie à ces magistrats délégués.

Le Conseil a été conduit à constater plusieurs types d'anomalies récurrentes au vu desquelles il formule les suggestions suivantes :

1. Contrôles d'identité

Les règles concernant le contrôle d'identité des électeurs apparaissent peu cohérentes. Elles résultent à la fois d'un article législatif L. 62 du code électoral lequel prévoit de manière vague dès l'entrée dans la salle de scrutin une constatation de l'identité "suivant les règles

.../...

et usages établis" et d'un article réglementaire R 60 qui ne s'applique qu'aux électeurs des communes de plus de 5.000 habitants et leur fait obligation de présenter au moment du vote, en même temps que la carte électorale ou l'attestation d'inscription en tenant lieu, un titre d'identité parmi ceux figurant sur une liste fixée par arrêté.

Il conviendrait qu'un seul article de la partie législative du code inclue l'ensemble des règles applicables en la matière en les précisant et les articulant mieux. A cet égard le Conseil constitutionnel met l'accent sur la nécessité de prévoir au moins un contrôle d'identité au moment du vote "en exceptant les communes de très petite taille".

Monsieur ROBERT : Je suis d'accord, mais je supprimerais le début de phrase : "en exceptant les communes de très petite taille". La production d'une carte d'identité a des vertus civiques.

Monsieur le Président : Nous sommes d'accord, "petite taille" c'est trop subjectif.

Monsieur le Secrétaire général : J'en viens au fonctionnement des bureaux de vote. Il appartient aux préfets de créer des bureaux de vote ou des "sous-bureaux" de vote. C'est un simple rappel.

(Monsieur le Secrétaire général lit le passage de son rapport relatif à l'organisation des bureaux de vote)

2. Fonctionnement bureaux de vote

En vertu de l'article R 40 du code, les électeurs peuvent être répartis par arrêté du préfet en autant de bureaux de vote que l'exigent les circonstances locales et le nombre des électeurs. Or il arrive que pour des raisons de commodité procédant en particulier du souci d'éviter de trop longues files d'attente, des maires prennent la décision de subdiviser de facto des bureaux en disposant plusieurs urnes en méconnaissance des articles L. 62 et L. 63 du code électoral. Il apparaît dans ces conditions opportun de rappeler d'une part aux maires qu'ils ne détiennent pas de compétence en la matière, d'autre part aux préfets qu'il leur appartient de prévoir le nombre de bureaux de vote nécessaire à un exercice aisé du droit de vote.

Monsieur AMELLER : Est-ce que le mot "fonctionnement" convient ?

Monsieur le Secrétaire général : Je propose "organisation des bureaux de vote".

J'en viens au point 3. C'est un simple rappel.

(Monsieur le Secrétaire général lit le passage de son rapport relatif aux urnes électorales)

3. Urnes électorales

L'article L. 63 comporte des prescriptions très précises relatives à la transparence et au dispositif de fermeture de l'urne électorale. Il est apparu que dans les petites communes, les dispositions n'étaient pas prises pour assurer la mise en l'état de l'urne. Le Conseil constitutionnel est ainsi conduit à souligner l'importance de la maintenance du matériel électoral.

Madame LENOIR : Ne faut-il pas rappeler que l'urne doit être transparente ?

Monsieur le Secrétaire général : Ce n'est pas contesté.

Monsieur AMELLER : "Petites communes" est-ce bien opportun ?

Monsieur le Secrétaire général : Je propose "quelques communes".

Monsieur DAILLY : A la "mise en état" d'urnes, je préfèrerais plutôt la "mise en conformité des urnes".

Monsieur le Secrétaire général : Je propose "la mise en état de l'urne et sa stricte conformité avec ces dispositions".

Je passe aux points 4 et 5 relatifs au contrôle du Conseil.

4. Bulletins irréguliers

Les dispositions de l'article L. 66 du code selon lesquelles les bulletins non pris en compte doivent être annexés au procès-verbal et porter mention des causes de l'annexion ne sont pas toujours respectées. En raison de l'importance de ces règles pour l'exercice par le juge électoral de sa fonction de contrôle, celles-ci mériteraient de faire l'objet d'un rappel insistant.

5. Il conviendrait enfin de rappeler aux commissions départementales de recensement prévues par l'article 23 du décret du 14 mars 1964 qu'elles ne doivent faire parvenir des états établis par voie informatique des résultats de leurs travaux qu'authentifiés par la signature de leurs membres.

Monsieur RUDLOFF s'est interrogé sur l'opportunité de faire une observation sur l'usage de bulletins prévus pour une précédente consultation. Mais le Conseil a une jurisprudence précise sur ce point. De plus, le Ministre de l'intérieur a une obligation légale en la matière qu'il apparaît peu nécessaire de rappeler.

Madame LENOIR : On avait déjà rappelé que les enveloppes doivent être opaques.

.../...

Monsieur le Secrétaire général : Il n'y a pas eu de problème à cet égard pour les présidentielles.

Monsieur ABADIE : Le ministre a fait droit à notre précédente observation.

Monsieur ROBERT : Je proposerais de faire mention de l'attitude de certains maires à l'égard des délégués du Conseil constitutionnel dont la désinvolture m'a beaucoup choqué.

Monsieur DAILLY : Je souhaitais intervenir dans le même sens.

Monsieur le Secrétaire général : Cette observation prendrait mieux place à la fin.

Monsieur le Président : Cela viendrait mieux en bas de la page 8.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du paragraphe proposé)

Monsieur le Secrétaire général : J'en viens à la Vème partie relative aux comptes de campagne.

V. Contrôle des comptes de campagne

Le Conseil constitutionnel a été conduit à effectuer pour la première fois le contrôle des comptes de campagne établis par les candidats à une élection présidentielle. En effet en 1988, il s'était borné à en assurer la publication en application de la loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988.

Le Conseil souligne la nature spécifique de l'élection présidentielle et les caractéristiques particulières du déroulement de la campagne.

Ainsi des difficultés nouvelles sont apparues en dépit des acquis de la jurisprudence dégagée à l'occasion d'élections législatives générales ou partielles. Il convient aussi d'observer que les dispositions applicables ont été substantiellement modifiées peu avant l'élection des 23 avril et 7 mai derniers par l'intervention des lois organiques n° 95-62 du 19 janvier 1995 et n° 95-72 du 20 janvier 1995.

Monsieur DAILLY : Je propose de supprimer le mot "antérieurement".

Monsieur le Secrétaire général : D'accord. J'en viens aux dépenses. La commission persiste à penser que toutes les dépenses doivent être prises en compte. Ce point sera tranché par les juridictions administratives...

Le développement se termine par une proposition de modification de texte annoncée par l'expression "dans l'état de la législation" qui figure dans les décisions. Il y a deux solutions :

1° le retour au statu quo ante ;

2° admettre un accord implicite.

En fait, ce contrôle n'est possible que s'il existe un véritable observatoire local des dépenses électorales. Mais il y a à cela des objections de caractère pratique mais aussi juridique.

Je propose donc que le Conseil se borne à faire des observations sur les difficultés qu'il a rencontrées.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du passage de son rapport relatif à l'article L. 32-12)

1. Prise en compte des dépenses

a) Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a relevé à plusieurs reprises dans ses décisions du 11 octobre 1995, le législateur a apporté un changement significatif aux dispositions de l'article L 52-12 du code électoral relatives aux dépenses devant figurer dans les comptes.

Jusque là devaient être prises en compte les dépenses exposées directement au profit du candidat dès lors qu'elles avaient été engagées avec son accord même tacite. En supprimant ces deux derniers mots, le législateur a conduit le Conseil constitutionnel à n'ajouter des dépenses au compte que s'il ressortait des pièces du dossier éclairées par l'instruction que le candidat soit avait décidé ou approuvé l'engagement de telles dépenses, soit apparaissait, dans les conditions particulières où se déroule une élection présidentielle, comme ayant manifesté la volonté d'en tirer parti.

Le Conseil constitutionnel souligne qu'une telle restriction des pouvoirs du juge de l'élection ne lui permet pas de s'assurer réellement de l'exhaustivité en dépenses du compte qui lui est soumis.

En effet le déroulement à l'échelle nationale d'une campagne présidentielle suppose des initiatives multiples plus ou moins spontanées qui sont susceptibles d'apporter au candidat des concours substantiels même si celui-ci ne les a pour autant ni décidées, ni approuvées explicitement et n'a pas non plus marqué par un fait objectif qu'il entendait en tirer personnellement parti dans le cadre de sa campagne. En particulier, de nombreuses manifestations publiques sont organisées au niveau national ou local par des personnalités désirant soutenir une candidature sans que soient sollicitées ni une décision préalable du

candidat, ni son approbation expresse et sans qu'une référence directe à celles-ci dans le cadre de sa campagne puisse tenir lieu d'accord.

Et l'appréciation du Conseil a été rendue d'autant plus malaisée que la préparation simultanée des élections municipales a certainement contribué à ce que soient engagées des dépenses aux finalités ambivalentes.

De manière générale, il est à craindre pour l'avenir que l'organisation des campagnes électorales soit précisément conçue de telle sorte que des initiatives politiques prises en l'absence d'instruction ou de coordination de la part du candidat ou de son équipe de campagne, se développent sans avoir à être retracées dans les comptes de campagne.

Dès lors les dispositions imposant un plafond de dépenses seraient privées de leur effectivité.

Aussi le Conseil constitutionnel souhaite-t-il que la législation fasse l'objet d'une modification qui assure les moyens d'un examen complet et réaliste de l'effort financier véritablement consenti par toutes les parties intéressées en vue de l'élection des candidats.

Monsieur le Président : L'apport financier est consenti par qui ?

Monsieur le Secrétaire général : Par toutes les parties intéressées.

Madame LENOIR : Je propose "en vue de l'élection" et non "en vue de la campagne". C'est l'expression du code.

Je supprimerais, par ailleurs, un changement "significatif", page 12.

Monsieur le Président : Je suis favorable au maintien de ce qualificatif. Il éclaire nos décisions.

Madame LENOIR : Je suggèrerais une inversion au paragraphe du milieu de la page 12 (cf. texte).

Monsieur le Président : D'accord.

Monsieur ABADIE : Sur le même paragraphe "la volonté d'en tirer parti" :

. nous avons exclu les dépenses dont le candidat a tiré parti mais dont il n'est pas apparu qu'il les avaient acceptées ;

. dans d'autre cas, le candidat a lui-même montré qu'il avait admis en avoir tiré parti (ex. production de factures).

Nous sommes allés au-delà de la manifestation de "la volonté" du candidat de tirer parti de la dépense en cause.

Ce mot "volonté" me gêne donc car il est restrictif par rapport à notre jurisprudence.

Monsieur le Secrétaire général : C'est un moyen d'investigation que s'est donné le Conseil. Il faut, je crois, coller au mot près au considérant de principe.

La doctrine pourrait relever un éventuel glissement par rapport à ce considérant de principe.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du considérant de principe)

Madame LENOIR : Il faudrait souligner que la définition très restrictive que nous avons donnée de l'accord du candidat est liée au caractère très spécifique de l'élection présidentielle.

Monsieur le Président : Cela intéresse beaucoup la presse ! C'est pourquoi je suis d'accord avec la formulation proposée.

Madame LENOIR : Les candidats ont estimé que les questions posées étaient très pertinentes et que l'instruction avait été très bien faite. Il faudrait donc ajouter "à la lumière de l'instruction".

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du paragraphe proposé)

Monsieur ABADIE : L'expression "une telle restriction des pouvoirs" me gêne.

Madame LENOIR : Je suggère "une restriction des pouvoirs de contrôle".

Monsieur AMELLER : Je propose "une telle modification des pouvoirs de contrôle".

Madame LENOIR : C'est la seule manière de justifier nos décisions !

Monsieur CABANNES : Le terme ajoute une justification politique à une décision juridique.

Monsieur le Président : Ecrivons : "La restriction des pouvoirs de contrôle".

Monsieur ROBERT : J'ai une observation de style. Il s'agit de la phrase commençant par "et" (page 13).

Monsieur le Secrétaire général : Je suggère "en l'espèce".

Monsieur AMELLER : L'exhaustivité "en" dépenses ? Cela se dit ?

.../...

Monsieur le Secrétaire général : L'exhaustivité "des" dépenses.

Monsieur DAILLY : Page 12 (dernier paragraphe) : "suppose" ?

Monsieur le Secrétaire général : Je propose "donne lieu".

Les comités ont été assimilés aux partis politiques mais le contrôle n'est pas adapté. En particulier, ils disparaissent une fois la campagne achevée. La seule obligation de déposer le 30 juin suivant leur compte est sans effet puisqu'ils ont, à ce moment disparu.

Même difficulté pour le juge des comptes.

D'où l'idée d'une déclaration préalable de constitution des comités de soutien avec l'accord explicite du candidat. Proposition que j'ai soumise à M. VAQUIER, Président de la Commission des comptes de campagne qu'il a, à titre personnel, acceptée.

Tous les Conseillers : Très bonne idée.

(*Monsieur le Secrétaire général donne lecture du b).*

b) Le Conseil constitutionnel entend en outre mettre l'accent sur les problèmes particuliers soulevés par l'activité des comités de soutien.

La loi ordinaire n° 95-65 du 19 janvier 1995 rendue applicable à l'élection présidentielle par la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 a assimilé les comités de soutien pour la campagne d'un candidat à des formations politiques.

Le Conseil constitutionnel observe tout d'abord que l'application des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral lesquelles prévoient la prise en compte des dépenses faites par les partis et groupement politiques qui ont été créés en vue d'apporter leur soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, illustre tout particulièrement les difficultés ci-dessus analysées. Il paraît a priori difficile d'admettre que les dépenses engagées par un comité de soutien à un candidat à l'élection présidentielle n'aient pas à être retracées dans le compte de celui-ci. Pourtant lorsque de tels comités se présentent comme résultant d'initiatives locales, leur création et leur activité peuvent ne pas avoir fait l'objet de la part du candidat d'actes impliquant son aval, faute desquels la loi ne peut trouver à s'appliquer.

Aussi pour éviter que les comités de soutien, dont la justification est précisément de prendre part à la campagne, ne soient affranchis des contraintes légales, le Conseil constitutionnel estime que les avantages qui leur sont désormais reconnus devraient être subordonnés à leur déclaration auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques assortie de l'accord explicite du candidat. Le rattachement de leurs dépenses au compte de campagne ne pourrait ainsi souffrir d'aucune incertitude.

De manière plus générale, le Conseil constitutionnel devrait être destinataire dans le même délai que celui du dépôt des comptes de campagne, des comptes des comités de soutien constitués en vue du soutien des candidats. En effet en l'état actuel du droit, le contrôle des comptes des comités ne peut s'effectuer qu'après leur remise à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques soit après le 30 juin de l'année suivant l'élection. Ce contrôle est au surplus privé d'objet ou du moins de sanction dans la mesure où les comités se seront dissous entre temps. En tout état de cause, il est impossible d'en inférer quelque conséquence que ce soit à l'égard du candidat dont le compte de campagne aura depuis longtemps fait l'objet d'une décision définitive. Ainsi les contraintes de la législation notamment celles qui sont relatives au plafonnement des dons des personnes physiques peuvent-elles être éludées.

Monsieur le Secrétaire général : Je signale un problème de nature constitutionnelle : dès lors qu'il y a assimilation, les comités devraient bénéficier du régime d'aide publique appliqué aux partis politiques.

Monsieur AMELLER : Page 15, que seraient des comités de soutien qui ne seraient pas constitués en vue du soutien ? "en vue de l'élection" ça ne suffirait pas ?

Tous les Conseillers : Oui.

Monsieur DAILLY : Page 14, les mots "purement local" vous y tenez absolument ?

Monsieur le Secrétaire général : Non.

Monsieur le Président : L'adverbe affaiblit toujours.

(Il est supprimé)

Monsieur DAILLY : Monsieur BALLADUR a soutenu qu'il n'avait pas donné son accord à la création des comités sauf le national.

Il faudrait être sûr de coller à ce que nous avons fait. Les mots "et leur activité" ça me gêne. Moyennant quoi il invite à dîner 200 000 membres de comités de soutien de province. Alors ils peuvent avoir été créés sans son accord explicite mais il est clair que leur activité, il l'a reconnue !

Monsieur le Secrétaire général : Pour l'une comme pour les autres la prise en compte des dépenses exige un aval.

(Monsieur le Secrétaire général passe au c))

c) Le Conseil constitutionnel observe enfin que la mention par l'article L. 52-12 des seules "dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection" l'a conduit à écarter des dépenses exposées ultérieurement, au moment où les opérations électorales sont closes, qui

pourtant sont indissociables de la tenue d'une campagne électorale. Il en va ainsi notamment des frais d'expertise-comptable nécessités par l'établissement des comptes ou des réceptions que les candidats sont amenés à offrir au soir des élections.

Il apparaît opportun dans ces conditions que le législateur vise outre les dépenses engagées directement en vue de l'élection, celles qui ont été rendues nécessaires par la campagne électorale et les obligations juridiques y afférentes.

Ce point s'explique de lui-même. Le Conseil avait appliqué strictement sa jurisprudence de 1993 sur les frais d'expertise comptables engagés après l'élection. Mais le Président DAILLY avait fait valoir que ces dépenses étaient indissociables.

Le Conseil a strictement écarté les dépenses marginales.

Madame LENOIR : J'ai une petite hésitation notamment à la fin du paragraphe.

Ambiguïté sur les frais contentieux. Il serait illogique d'imposer l'inclusion de ces frais, notamment au regard du principe de présomption d'innocence.

En ce qui concerne les experts-comptables. On ne comprend pas bien qu'on demande au législateur de revenir sur notre jurisprudence. Quel est l'intérêt d'intégrer le pot de fin de campagne ? Quelle est la logique qui nous y conduit, même si elles sont prévues avant ?

Monsieur le Président : La seule raison, c'est que nous estimions moralement, que ces dépenses trouvaient leur justification mais que l'application rigoureuse des textes les exclut, notamment la notion de "en vue de l'élection".

Madame LENOIR : Pourquoi charger la barque alors que nous réduisons en permanence les dépenses ?

Monsieur ROBERT : On ne charge pas, on clarifie. "Les obligations juridiques y afférentes" ça règle le problème.

Monsieur le Secrétaire général : Dans le cas de Monsieur BALLADUR, le fait de ne pas prendre en compte les frais de réception finale a mieux permis au Conseil d'apprécier les comptes définitifs. Mais, à l'inverse, dans le cas de Monsieur JOSPIN, on a dû retirer près de 300.000 Francs de frais du même ordre, qui auraient pu lui être remboursés et qui sont restés à sa charge.

En ce qui concerne les frais d'expertise comptable, c'est vrai que ce n'est pas satisfaisant. La législation est contournée : les consultations comptables sont inclues et minimisent d'autant la somme de l'expertise finale.

En ce qui concerne le contentieux. On peut prendre l'exemple d'un candidat accusé d'avoir apposé des affiches en dehors des emplacements légaux, les frais sont indissociables de

l'élection. Si on adopte la solution de Monsieur le Professeur ROBERT cela règle le problème.

Monsieur AMELLER : Peut-on dire qu'une réception est rendue nécessaire par l'élection ?

Monsieur le Président : Le juge appréciera.

C'est dans les usages. C'est difficile. Les anciens parlementaires se sont exprimés autour de cette table.

Madame LENOIR : Je suis contre ce paragraphe.

Monsieur le Secrétaire général : On passe aux recettes.

Je vous propose tout d'abord de préciser la nature des justificatifs et, en ce qui concerne le problème des prêts des personnes physiques, je vous suggère de les interdire. On pourrait envisager, comme Monsieur ABADIE, qu'une obligation similaire s'applique aux partis politiques, mais elle irait à l'encontre de l'article 4 de la Constitution.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du a) du 2. Prise en compte des recettes)

a) Le Conseil constitutionnel observe que le montant maximal des dons en espèces susceptibles d'être consentis au candidat, prévu par l'article L. 52-8 du code électoral, s'élève dans le cadre de l'élection présidentielle à des sommes considérables. En effet il est fixé à 20 % du montant des dépenses autorisées soit 18 millions de francs et même 24 millions de francs s'agissant des candidats présents au second tour.

Or il convient de s'assurer le plus précisément possible que ce mode de financement ne permette pas d'échapper aux contraintes légales notamment celles qui proscrivent tout apport financier des personnes morales.

En pratique des recettes en espèces ne peuvent provenir que de collectes auprès de personnes physiques dans la limite de 1.000 F par donateur ou de recettes commerciales liées à la campagne.

Le Conseil constitutionnel souhaite donc que soit précisée la nature des justificatifs de recettes exigibles en vertu de l'article L. 52-12 du code électoral. Une répartition par réunion publique du montant des collectes et s'agissant des recettes commerciales une justification des tarifs pratiqués au regard des coûts de revient apparaissent en particulier nécessaires pour que d'éventuelles anomalies puissent être décelées.

Je ne suis pas allé jusqu'à proposer de diminuer le pourcentage des dons en espèce.

Madame LENOIR : Il y a un problème en ce qui concerne les justificatifs des dépenses. Ne pourrait-on pas faire la même chose ?

Monsieur le Secrétaire général : En fait, les candidats, y compris Monsieur LE PEN, ont accepté de se conformer au memento. En revanche, il y a un vrai problème pour les

recettes s'agissant de Messieurs BALLADUR et CHEMINADE qui ont considéré que l'article L. 52-12 ne leur imposait que la seule mention des chiffres.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du b))

b) Le Conseil constitutionnel relève par ailleurs que dans certains cas des versements de fonds ont été déclarés comme provenant de prêts consentis par des personnes physiques. De tels prêts, qui peuvent en partie correspondre à des véritables dons en l'absence de stipulation d'intérêt ou lorsque les intérêts prévus sont d'un montant inférieur aux taux pratiqués sur le marché monétaire, rendent aléatoire tout contrôle ; en effet le Conseil n'est pas en mesure de s'assurer, une fois le compte arrêté, que les remboursements prévus sont réellement opérés. Or à défaut les versements dus par l'Etat peuvent être générateurs d'un enrichissement sans cause du candidat.

Il apparaît donc souhaitable que les personnes physiques ne puissent consentir que des dons dans les limites fixées par la loi, à l'exclusion de tout prêt.

Madame LENOIR : Si on maintient cette rédaction, il faudrait écrire plutôt "en outre" que "à cet effet", en ce qui concerne le remboursement effectif.

Monsieur le Secrétaire général : Ou ne rien mettre du tout.

Monsieur ABADIE : Ce sont deux sources différentes d'entorse à la réglementation du plafonnement des dons.

Monsieur le Président : Il faut mettre alors "par ailleurs".

Monsieur AMELLER : Je préfèrerais qu'on se prononce plutôt sur le fond : l'interdiction des prêts par les personnes physiques.

Monsieur le Président : Dans l'immédiat, on se borne à un "constat", mais c'est vrai qu'on va loin dans la conclusion.

Monsieur le Secrétaire général : Ceci vaut seulement pour l'élection présidentielle où il faut éviter la reproduction du cas CHEMINADE. Les grands candidats recourent aux banques ou aux partis.

Monsieur le Président : Donc on maitient la rédaction proposée, d'autant que rien n'empêche un particulier de se porter caution d'un emprunt bancaire ou d'assurer la charge des intérêts.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du c))

c) Le Conseil constitutionnel observe enfin que les rédactions de l'article 3-III de la loi du 6 novembre 1962 et de l'article 9-2 du décret du 14 mars 1964 devraient être modifiées pour supprimer toute référence à des dons de personnes morales désormais proscrits par la loi.

(Il n'appelle pas d'observations)

Monsieur le Secrétaire général : J'en arrive maintenant aux procédures de contrôle. Je relève deux problèmes d'inégale importance. Tout d'abord, en ce qui concerne les associations, j'observe que le solde des comptes nécessite qu'elles vivent encore au moment où le Conseil rend ses décisions. En second lieu, je propose d'étendre aux maîtres des requêtes les pouvoirs d'investigation dont disposent ès qualités les conseillers référendaires à la Cour des comptes à l'égard des agents des impôts.

Madame LENOIR : Et les banques ?

Monsieur le Secrétaire général : Elles sont couvertes par la procédure.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture de l'introduction du 3)

3 - Procédure de contrôle.

Le Conseil constitutionnel a été conduit à statuer dans un délai bref d'environ trois mois pour ne pas alourdir la charge financière des candidats souvent grevée d'intérêts et de manière générale pour permettre à chacun de déterminer rapidement les conditions dans lesquelles devait être soldé le compte de sa campagne.

Les méthodes d'instruction employées ont permis d'assurer un strict respect du contradictoire pour la mise en oeuvre du contrôle.

Toutes les incertitudes et interrogations apparues à l'analyse des comptes ont fait l'objet de questionnaires adressés aux candidats ou à leurs mandataires. Et les échanges d'observations en demande et en réponse ont été renouvelées jusqu'au moment où le Conseil fut assuré que les candidats avaient pu faire valoir tous leurs arguments et été en mesure de communiquer toutes les informations complémentaires sollicitées. Cette démarche a été appliquée pour chaque candidat par une équipe de rapporteurs adjoints qui a rendu compte périodiquement au Conseil statuant en qualité de juridiction d'instruction en formation plénière. Au terme de la procédure, un avis préalable a été adressé à chaque candidat récapitulant les points sur lesquels des redressements pouvaient être opérés ou des méconnaissances de la législation constatées.

Toutefois le Conseil émet le voeu que la procédure de contrôle soit facilitée par deux modifications législatives, d'inégale importance.

Monsieur le Président : Il faudrait souligner le caractère innovant de la procédure d'instruction.

Monsieur le Secrétaire général : Mais ce n'est pas nouveau dans l'absolu. Ce cas s'est déjà présenté que le Conseil se soit, en formation plénière, constitué en juridiction d'instruction.

Monsieur le Président : Très bien, alors pas de modification. Je propose par ailleurs qu'on supprime "d'inégale importance" à la dernière phrase du 2ème paragraphe de la page 19.

(Cette proposition est adoptée)

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du a))

a) en premier lieu, la durée de vie des associations de même que celle des mandataires financiers, limitées par les articles L 52-5 et L 52-6 du code électoral à un délai de trois mois après le dépôt du compte de campagne, devraient être prolongées. En effet d'une part, il arrive que l'association ait consenti concurremment avec le candidat des emprunts et il importe qu'elle puisse s'acquitter de ses dettes, une fois versé le remboursement dû par l'Etat, avant qu'il soit mis fin à son existence ; d'autre part et surtout, le législateur prescrit que l'association se prononce avant sa dissolution sur son actif net et que le mandataire financier, personne physique, remette au candidat avant le terme de ses fonctions un bilan comptable de son activité, le solde positif devant être dans les deux cas versé à la Fondation de France. Or ce solde ne peut être déterminé que sur la base des éléments du compte arrêtés par la décision du Conseil constitutionnel et le versement pouvant en résulter suppose que l'Etat se soit acquitté préalablement du remboursement qui lui est prescrit. Un délai de trois mois pour la réalisation de l'ensemble de ces opérations n'apparaît pas réaliste, sauf à compromettre les conditions du contrôle qui incombe au Conseil constitutionnel.

Je proposerai oralement que le délai soit porté à 6 mois mais il n'est pas utile de le préciser dans le rapport du Conseil.

(Il donne ensuite lecture du b))

b) en second lieu, le Conseil constitutionnel suggère que la liste des autorités à l'égard desquelles les agents des impôts sont déliés du secret professionnel en vertu de l'article L. 140 du livre des procédures fiscales soit étendue aux rapporteurs adjoints auprès du Conseil constitutionnel dans l'exercice de leurs attributions d'instruction. Il importe en effet que le Conseil puisse prendre en compte des éléments d'information relevant de la situation fiscale des personnes physiques ou morales concourant au déroulement de la campagne électorale.

Monsieur ROBERT : Je suis réticent sur le b). La situation fiscale d'une personne physique n'a rien à voir avec les comptes de campagne.

Monsieur CABANNES : Je suis de l'avis du Professeur Robert. Ça me choque mais l'inégalité entre la situation des rapporteurs adjoints issus de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat est aussi choquante.

Monsieur le Secrétaire général : Ce n'est pas d'une importance capitale.

Monsieur CABANNES : Je suis favorable à la suppression du paragraphe.

Monsieur ROBERT : Ce n'est pas parce que le conseiller référendaire à la Cour des comptes a obtenu les renseignements qu'il faut étendre ce "droit" à communication.

Monsieur le Président : Bon, je mets aux voix ce paragraphe b). Pour ma part, j'y suis favorable.

(Le paragraphe est maintenu par quatre voix contre 3 : Messieurs CABANNES, ROBERT et ABADIE)

Monsieur ABADIE : Alors, il faut insister sur l'engagement du Conseil lui-même et ne pas laisser entendre que le rapporteur adjoint est seul maître de la procédure.

Monsieur le Secrétaire général : On peut alors écrire : "dans l'exercice des missions d'instruction que leur confie le Conseil".

Monsieur DAILLY : Il faut bien viser la demande précise du Conseil.

Messieurs AMELLER et ROBERT : "Sur demande expresse de celui-ci".

Monsieur le Président : Bon, adoptons cette formulation et supprimons la deuxième phrase du paragraphe.

(Cette proposition est adoptée)

Monsieur le Secrétaire général : J'en arrive au 4. Pouvoirs d'appréciation du Conseil constitutionnel.

Il s'agit de développer les pouvoirs d'appréciation du Conseil sur la nature et la portée des méconnaissances de la loi par les candidats.

Ainsi, la méconnaissance des dispositions du code électoral fait, en tout état de cause, obstacle au remboursement. Le Conseil n'a pas de marge d'appréciation contrairement aux autres contentieux. Même remarque pour le moindre dépassement qui impose le rejet automatique du compte. Enfin, le Conseil est tenu d'imposer au candidat un remboursement au Trésor de sommes égales au montant du dépassement sans rapport avec son patrimoine. Afin de répondre à ces difficultés, le Conseil pourrait proposer d'utiles modifications de la législation en vigueur. Je vous signale que Monsieur le Préfet ABADIE voudrait moduler l'importance du remboursement en fonction des irrégularités commises. Je crois que c'est difficile. Mais, si les mesures que je propose étaient acceptées, cela permettrait, en tout état de cause, de moduler le remboursement.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture de l'introduction du 4. et du a)

4 - Pouvoirs d'appréciation du Conseil constitutionnel.

Sans remettre en cause les exigences légales en matière de financement des campagnes qui ont été récemment renforcées par l'effet des dispositions combinées de la loi ordinaire n° 65-95 du 19 janvier 1965 et de la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995, le Conseil constitutionnel souhaite pouvoir apprécier la nature et la portée d'éventuelles méconnaissances de la législation applicable afin d'éviter qu'elles entraînent des effets disproportionnés contraires à l'équité.

a) En vertu du dernier alinéa de l'article 3-V de la loi du 6 novembre 1962 précitée, le remboursement forfaitaire à la charge de l'Etat n'est pas effectué aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du troisième alinéa du II du même article ou à ceux dont le compte de campagne a été rejeté. Cette disposition qui dote le Conseil constitutionnel des pouvoirs dévolus pour les autres élections à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques implique que même lorsque le compte de campagne n'a pas fait l'objet de la part du Conseil d'une décision de rejet, la méconnaissance de dispositions du code électoral fait obstacle au remboursement.

Or l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle est, compte tenu du grand nombre et de la diversité des opérations qui concourent à la campagne électorale, de nature à faire apparaître des irrégularités qui, non intentionnelles ou de portée très réduite, ne justifient pas les graves conséquences pécuniaires que comporte le non remboursement des sommes très importantes auxquelles un candidat pourrait prétendre.

A titre d'illustration, en application de l'article L. 52-17 du code électoral, le Conseil constitutionnel est conduit à réévaluer le montant des dépenses déclarées lorsque les prix correspondants apparaissent inférieurs à ceux du marché, même lorsque la marge est faible ou porte sur des sommes peu importantes. En conséquence lorsque des personnes morales sont en cause, se trouvent méconnues les prescriptions de l'article L. 52-8 qui leur interdit de fournir des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

D'une manière générale, le Conseil constitutionnel estime donc que le refus du remboursement dû par l'Etat ne doit résulter que d'un rejet global du compte reposant sur une appréciation d'ensemble de son exhaustivité et de sa sincérité.

Monsieur AMELLER : Au début de l'introduction, "sans remettre en cause" ne me plaît guère.

Monsieur le Secrétaire général : "sans remettre en cause dans leur ensemble" serait peut-être meilleur.

Monsieur DAILLY : On peut enlever les premières lignes et commencer à "Le Conseil constitutionnel souhaite pouvoir, etc...".

(Cette proposition est adoptée)

Monsieur le Président : Je relis.

(Le Président relit l'introduction du 4.)

Mettons une virgule après "disproportionnés".

Monsieur AMELLER : A plusieurs reprises, il aurait fallu des virgules mais je me suis refusé à intervenir pour ne pas briser le rythme de ce texte remarquable.

(Monsieur le Secrétaire général donne lecture du b), du c) et de la conclusion)

b) Une autre difficulté de même nature peut résulter du dernier alinéa de l'article 3-V de la loi du 6 novembre 1962 qui interdit également le remboursement forfaitaire dans le cas de méconnaissance du deuxième alinéa du II, à savoir lorsque le plafond des dépenses électorales a été dépassé. Or s'agissant des autres élections, le code électoral ménage au juge un pouvoir d'appréciation des conséquences que doit comporter un tel dépassement.

Le Conseil constitutionnel souhaite qu'un tel pouvoir d'appréciation lui soit reconnu en ce qui concerne l'élection présidentielle. En effet, il est particulièrement difficile pour ce type d'élection de maîtriser à la marge des dépenses engagées en fonction d'initiatives locales sur l'ensemble du territoire national ; en outre certaines d'entre elles tels que les frais de communication par téléphone ou télécopie ne peuvent être précisément chiffrées que postérieurement à l'élection. Il paraît dès lors anormal qu'un dépassement minime entraîne dans tous les cas l'absence par l'Etat de tout remboursement forfaitaire.

c) Au surplus, il ne s'agit pas là de la seule conséquence attachée à un tel constat. La loi organique précitée du 20 janvier 1995 a en effet rendu applicable à l'élection présidentielle le dernier alinéa de l'article L. 52-15 du code électoral. Dès lors, le Conseil constitutionnel est tenu d'imposer au candidat le versement au Trésor public d'une somme égale au montant du dépassement constaté. Un tel versement forfaitaire et automatique peut porter sur des sommes qui sont sans commune mesure avec le patrimoine personnel du candidat.

Aussi le Conseil constitutionnel estime-t-il qu'un tel versement devrait résulter de son appréciation compte tenu non seulement de la nature et de l'importance du manquement mais encore des capacités contributives du candidat.

En définitive, le bilan du contrôle des comptes de campagne opéré pour la première fois par le Conseil constitutionnel apparaît largement positif quant à son principe, sa mise en oeuvre dans le respect des droits des candidats et sa portée dissuasive à la lumière des principes et des règles dégagées en jurisprudence.

Les modifications souhaitées par le Conseil constitutionnel devraient pour l'avenir rendre un tel contrôle encore plus aisé et efficace par l'aménagement de ses règles, l'ajustement de sa procédure et l'adaptation de ses sanctions.

Monsieur AMELLER : Je confirme. Je suis émerveillé par ce texte. Je suis très sincère. Toutefois, au c, il me semble excessif de faire allusion au patrimoine du candidat. Il faudrait dire plutôt : des sommes "importantes", "considérables" car le patrimoine personnel du candidat, on ne le connaît pas. Dans le même esprit, il faudrait supprimer "les capacités contributives du candidat", que nous ne sommes pas habilités à connaître. Enfin, à l'avant-dernière ligne, on pourrait supprimer "plus aisé" et se borner à "plus efficace".

(Les propositions de Monsieur AMELLER sont adoptées)

Monsieur le Président : Bien, je tiens d'abord à remercier Monsieur le Secrétaire général qui nous a présenté une brillante synthèse de nos travaux. Je ferai une remarque d'ensemble. Nous avons souligné à plusieurs reprises la particularité de l'élection présidentielle. Il faudrait une phrase "isolable" pour le dire spécifiquement, pour bien montrer le caractère tout à fait particulier, irréductible à aucun autre, de cette consultation.

(Après un court débat entre les conseillers et sur proposition du Secrétaire général, le Conseil décide d'ajouter, page 11, après le 1er alinéa du V "Contrôle des comptes de campagne", l'alinéa suivant : "Le Conseil souligne la nature spécifique de l'élection présidentielle et les caractéristiques particulières du déroulement de la campagne").

Monsieur le Secrétaire général : Le texte une fois modifié, pour prendre en compte les décisions du Conseil, sera envoyé au Président de la République et au Premier ministre.

Monsieur AMELLER : Ça mérite mieux...

Monsieur ROBERT : Je propose de le publier à la Revue de droit public.

Monsieur le Président : Dans la lettre d'envoi au Président de la République, on pourrait lui demander s'il verrait un inconvénient à ce qu'il soit publié.

Monsieur ABADIE : Je pense qu'il faut carrément le publier au Journal officiel, à la rubrique "Présidence de la République", comme le rapport de la Commission nationale de contrôle.

Monsieur DAILLY : Monsieur le Président, les initiatives vous appartiennent. Mais vous pourriez remettre ce rapport en mains propres au Chef de l'Etat avec une certaine solennité, comme lors de la remise du rapport au Parlement par le Premier Président de la Cour des comptes.

Monsieur le Président : J'y souscris pleinement. Vos mouvements de tête semblent me conforter dans ce sentiment.

(La séance est levée à 13 h 15)