

## SEANCE DU VENDREDI 16 MAI 1997

*(La séance est ouverte à 11 heures, en présence de tous les conseillers).*

Monsieur le Président : Une seule question est inscrite à notre ordre du jour, au rapport de Monsieur Maurice FAURE que je remercie d'avoir accepté d'examiner dans un aussi court délai. Mais je voudrais profiter de l'occasion pour aborder avec vous le cas d'autres types de requête. Je vous demanderai de définir une position, afin que nous évitions d'être submergés par des questions qui ne justifient pas forcément l'intervention du Conseil. Notre réunion d'aujourd'hui nous permettra également de réfléchir à l'organisation de notre travail au cours des semaines à venir. Monsieur le Ministre d'Etat, vous avez la parole.

Monsieur FAURE : Oui, la question est bien de savoir quelles « protestations » nous accepterons d'examiner, en fonction de la position du Conseil d'Etat qui a elle-même évolué. Nous ne pouvons en tout cas donner l'impression d'accepter arbitrairement les unes et pas les autres.

Cela étant, j'aborde maintenant la requête qui nous est aujourd'hui soumise.

Nous sommes saisis d'une requête d'un requérant récurrent devant le Conseil constitutionnel, le désormais célèbre Alain MEYET, électeur inscrit sur la liste électorale du PRE-SAINT-GERVAIS ; en l'espèce, il met en cause plusieurs décisions relatives à l'organisation de la campagne électorale des élections législatives des 25 mai et 1er juin prochains :

- la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 7 mai 1997, relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne ;

- la décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 9 mai 1997, relative à l'ordre de diffusion des émissions de la campagne radiodiffusée et télévisée pour l'élection des députés ;

- la décision de la Commission instituée par le décret n° 78-21 du 9 janvier 1978, arrêtant la liste des partis et groupements autorisés à utiliser les

antennes du service public de radiodiffusion et de télévision pour la campagne électorale, en tant qu'elle habilite six partis ou mouvements écologistes.

D'emblée, j'observe que si certains des moyens invoqués à l'appui de la requête sont fantaisistes et en tout état de cause, inopérants comme la violation de la Convention européenne des droits de l'homme en ses dispositions relatives à l'organisation des élections libres ou la fraude à la loi que constituerait « le fait, pour la tendance écologiste, de répartir ses candidats en six groupes distincts » que la commission arrêtant la liste des partis et groupements autorisés à utiliser les antennes du service public aurait dû « sanctionner », -Monsieur MEYET a d'ailleurs renoncé à ce grief dans son mémoire en réplique- d'autres arguments méritent -mériteraient- l'attention.

Il en va ainsi de l'attribution de huit minutes d'antenne aux Verts, en violation du code électoral qui n'attribue que sept minutes aux formations non représentées au Parlement. Il s'agit en fait d'une erreur matérielle qui a été corrigée dès mardi dernier. Il en va de même de la diffusion à des heures différentes sur les chaînes de télévision des émissions de la campagne télévisée, alors que l'article L. 167-1 I du code électoral prévoit expressément que la diffusion « s'effectue simultanément sur les antennes des sociétés nationales de télévision ». Il en va de même également de la décision du C.S.A. d'imposer aux partis et groupements politiques des rediffusions alors que ces derniers doivent être libres d'utiliser comme ils l'entendent le temps qui leur est imparti, sauf à porter atteinte à leur liberté d'expression. Encore faut-il ajouter que tous ne sont pas « logés à la même enseigne » puisque, par exemple, le temps consacré aux rediffusions atteindra au second tour pour les petites formations la moitié du temps disponible alors qu'il n'excédera pas 15 % pour celles représentées au Parlement.

Il faut bien convenir que ces « interprétations » de la loi par le C.S.A. sont pour le moins discutables et pourront donner lieu à débat... dans la maison d'à côté - où Monsieur MEYET a d'ailleurs déposé le même recours, qui sera examiné mercredi prochain -car je vous propose de juger, conformément à notre jurisprudence traditionnelle, que nous sommes, pour notre part, incompétents.

Vous savez que d'une manière générale, le Conseil constitutionnel estime que sa compétence est réservée aux cas dans lesquels il existe une contestation portant sur le déroulement des opérations électorales elles-mêmes. Cette règle conduit le Conseil à refuser de se prononcer avant la tenue de l'élection, jugeant alors les requêtes prématurées. Elle souffre toutefois une exception : le Conseil constitutionnel a accepté de juger, avant qu'une élection n'ait eu lieu, du décret portant convocation des collègues électoraux (11 juin 1981, DELMAS,

Rec. p. 97), afin d'éviter qu'une irrégularité grave ne vienne vicier le processus électoral sans qu'un juge puisse la sanctionner, le Conseil d'Etat s'étant déclaré incompétent pour apprécier le décret de convocation des électeurs.

Par la suite, le Conseil constitutionnel a précisé sa jurisprudence dans une décision « BERNARD » (des 16 et 20 avril 1982, Rec. p. 109) en considérant que s'il « peut exceptionnellement statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'élections à venir, ce n'est que dans la mesure où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes... risquerait de compromettre gravement l'efficacité du contrôle... de l'élection, vicierait le déroulement de l'élection des députés ou des sénateurs et, ainsi, pourrait porter atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ».

Dans une décision « BAYEURTE » (du 8 juin 1995, Rec. p. 213), il a confirmé cette position que nous avons reprise tout récemment dans notre décision « Mme RICHARD » (du 22 mars 1997), la liant clairement à un risque d'irrégularités graves affectant l'ensemble des élections législatives ou sénatoriales alors même que le Conseil d'Etat a assoupli la sienne en ne refusant plus d'apprécier la légalité de tous les actes constituant des préliminaires aux élections parlementaires.

Par deux arrêts intervenus à peu de temps d'intervalle, le Conseil d'Etat s'est en effet déclaré compétent pour connaître de recours mettant en cause la légalité de décisions préliminaires aux élections législatives de 1993.

Par la décision du 12 mars 1993, Union nationale écologiste et Parti pour la défense des animaux (C.E. Ass., 12 mars 1993, Rec. p. 67), l'assemblée du contentieux a jugé recevables des recours formés par ces deux groupements politiques contre le refus de leur attribuer un temps d'antenne en vue des élections législatives des 21 et 28 mars 1993, avant de les rejeter au fond. Par la décision du 26 mars 1993, Parti des Travailleurs, la section du contentieux a non seulement accepté de connaître du recours dirigé contre le refus d'autoriser, pendant la même campagne, la diffusion d'un message électoral, mais encore annulé la décision contestée.

Plus récemment encore, dans une décision MEYET du 16 juin 1995, le Conseil d'Etat a considéré qu'une circulaire du ministre de l'intérieur relative à l'organisation des élections législatives était un acte détachable des opérations électorales et pouvait dès lors faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir. Nous avons pour notre part préalablement refusé d'en connaître.

Fidèle à cette double ligne jurisprudentielle, tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'Etat, je vous propose donc de répondre que nous ne sommes pas compétents pour connaître des décisions que Monsieur MEYET nous a déférées, les conditions de notre intervention n'étant pas réunies, en laissant à nos voisins le soin de se prononcer sur le fond.

Monsieur le Président : Sur la requête « MEYET », j'ouvre la discussion. Vous avez entendu le rapporteur. Il était en effet nécessaire que nous nous prononcions avant le Conseil d'Etat si nous devons prendre une décision d'incompétence... Personne ne demande la parole ?... Bien, veuillez lire le projet de décision.

*(Monsieur Maurice FAURE donne lecture du projet de décision)*

Monsieur le Secrétaire général : Je propose, pour respecter la transitivité de la phrase, de substituer « annuler » à « prononcer l'annulation ».

*(Cette proposition est adoptée à l'unanimité).*

Monsieur FAURE : On peut se demander si le dernier considérant a bien sa place...

Monsieur ROBERT : C'est la question de fond. Maintient-on notre jurisprudence ? Mais nous allons en discuter. On ne va pas en changer à propos de la requête MEYET.

Monsieur FAURE : Si on accepte la formulation classique, on s'engage sur le fond. C'est ce que j'ai voulu dire.

Monsieur AMELLER : Je suis d'accord avec le Ministre d'Etat. La question est bien de savoir si nous devons modifier notre jurisprudence.

Monsieur le Président : Oui, enfin il ne s'agit pas tant de modifier la jurisprudence que de nous demander si nous devons nous organiser autrement. Par exemple, certaines requêtes sont tout à fait fantaisistes et on ne va pas réunir le Conseil toutes les semaines pour cela. Mais nous allons en parler dans un instant. Je mets aux voix le projet présenté par le rapporteur.

*(Il est adopté à l'unanimité).*

Monsieur le Président : Bien, nous abordons maintenant les questions générales. Avec le Secrétaire général nous avons discuté du sort des courriers qui vous ont

été distribués ce matin. Nous avons aussi réfléchi à l'organisation de nos travaux au cours des prochaines semaines. Certaines requêtes qui ne nécessitent pas un examen approfondi pourront être jugées dès le mois de juillet. J'ai pensé qu'il serait bon d'ores et déjà d'arrêter une date et je vous propose celle du jeudi 10 juillet. Quant aux fausses requêtes, le Conseil pourrait s'alléger de leur examen. Mais le Secrétaire général voudra sans doute nous donner des explications complémentaires.

*(Monsieur le Secrétaire général s'installe à la table des rapporteurs adjoints)*

Monsieur le Secrétaire général : En réalité, nous sommes en face de deux séries différentes de problèmes.

En ce qui concerne l'organisation générale du contentieux électoral, je voudrais communiquer diverses informations au Conseil. Au cours de la semaine dernière, le secrétariat général du Conseil a rencontré le Président de la C.C.F.P. et les responsables de ses services ; la semaine prochaine, nous réunirons l'ensemble des rapporteurs adjoints et c'est dans la perspective de cette réunion que je voudrais vous soumettre des solutions à des problèmes récurrents.

1° Parmi les nombreuses requêtes que nous ne manquerons pas de recevoir -le Conseil en avait reçu 225 en 1993- certaines d'entre elles sont fantaisistes, notamment parce que les conditions d'ouverture des recours sont particulièrement larges. L'ordonnance organique relative au Conseil constitutionnel, en son article 38, alinéa 2, permet un traitement allégé de telles requêtes, sans procéder à une instruction, lorsqu'elles sont irrecevables ou quand elles ne contiennent que des griefs ne pouvant manifestement pas avoir d'influence sur les résultats de l'élection. Pour éviter aux parlementaires concernés -qui n'ont d'ailleurs pas dans cette hypothèse communication de la requête puisqu'étant jugée sans instruction elle ne donne pas lieu au contradictoire- de voir trop longtemps suspendue au-dessus de leur tête « une épée de Damoclès » mais aussi pour que le régime des incompatibilités puisse être mis en oeuvre, je propose que ces affaires puissent être jugées assez rapidement. J'ajoute en outre que plusieurs de nos rapporteurs-adjoints seront sans doute absents de Paris passé le 14 juillet. Toutefois, un certain temps nous est également nécessaire pour examiner sérieusement tous les cas. C'est pourquoi nous vous proposons la date du 10 juillet.

*(Cette suggestion est adoptée par le Conseil)*

2° De l'expérience de 1993 il résulte qu'il n'est pas aisé d'organiser le travail des rapporteurs-adjoints et des collaborateurs du Conseil entre les différentes sections.

Dès lors que le service juridique s'est étoffé et compte désormais trois personnes, j'ai pensé qu'un membre de ce service pourrait être « affecté » à chaque section et que les rapporteurs-adjoints pourraient également être répartis entre elles, la section du Président s'en voyant attribuer quatre. Naturellement, on prendra soin de mélanger nouveaux et anciens, membres de la Cour des comptes et membres du Conseil d'Etat.

*(Cette suggestion est également adoptée par le Conseil)*

3° J'en viens au problème de la communication des pièces. En 1993, toutes les requêtes étaient adressées à tous les membres -ce qui me paraît bien évidemment devoir être maintenu- et les mémoires ultérieurs étaient au fur et à mesure de leur arrivée adressés aux membres de la section concernée. A la réflexion, et en raison des lourdes tâches de manutention -je vous rappelle que le contentieux électoral engendre plusieurs centaines de milliers de photocopies- j'aurais tendance à suggérer que soit remis aux membres, avant la section, un dossier complet et classé.

Monsieur ABADIE : Et quid des autres membres du Conseil ?

Monsieur le Secrétaire général : L'information était en effet insuffisante en 1993, les autres conseillers ne disposant que de la requête introductive. Pour la réunion du Conseil lui-même, le dossier complet, comprenant le projet de décision, leur sera remis également.

*(Ces suggestions sont adoptées par le Conseil)*

Monsieur le Secrétaire général : J'ajoute qu'un dossier de documentation, comprenant l'ensemble des abstrats sur le contentieux électoral, vous sera remis dès la semaine prochaine.

Pour aller plus loin dans la prospective, je vous rappelle que la C.C.F.P. intervient au terme d'un délai de deux mois après le scrutin puisque les candidats ont deux mois pour déposer leurs comptes de campagne. Puis, en vertu de la législation applicable, la C.C.F.P. a ensuite six mois pour instruire les dossiers. Cela nous conduit au 1er février. Toutefois, s'agissant des circonscriptions ayant fait l'objet de contentieux, nous sommes convenus quelle « hâtera le pas » afin que le Conseil puisse se prononcer à l'automne prochain.

Je pense que nous pourrions ainsi nous réunir à compter du 15 octobre. Je vous rappelle que par le biais de l'examen des comptes, une élection qui n'a pas été contestée peut être remise en cause plusieurs mois après. Cela aurait pu être le cas pour Madame AILLAUD en 1993. En tout état de cause, une telle situation est de nature à avoir des effets sur le régime des incompatibilités. Vous savez en effet qu'en cas de contestation d'une élection, l'élu peut, tant que le contentieux n'est pas vidé, conserver l'intégralité de ses mandats. La loi n'évoque pas l'examen des comptes de campagne et ne fait référence qu'à la « contestation » de l'élection mais les textes en question sont antérieurs à la législation sur le financement politique. Il y a là une vraie question, dont je ne suis pas persuadé que tous les parlementaires soient conscients. Je compte d'ailleurs évoquer ce problème avec le Secrétaire général de l'Assemblée nationale.

Monsieur CABANNES : Trois d'entre nous quitteront le Conseil au mois de février prochain. Le contentieux électoral sera-t-il réglé à ce moment ?

Monsieur le Secrétaire général : Il est exclu que nous en ayons terminé à ce moment là. Je pense plutôt que nous achèverons nos travaux fin avril.

Monsieur le Président : En 1993, quand avez-vous mis le point final ?

Monsieur le Secrétaire général : Les conditions, en tout état de cause, étaient différentes. A l'époque, les décisions d'inéligibilité prenaient effet à compter de la date de l'élection. De ce fait, pour que celles-ci aient une réelle portée, c'est-à-dire pour que le candidat invalidé ne puisse pas être à nouveau candidat, il fallait impérativement que toutes nos décisions fussent rendues neuf mois après les élections. Ainsi, dans la pratique, sur les dossiers les plus difficiles, nous n'avions en tout et pour tout qu'un mois. D'où la modification de la législation, que nous avons nous-mêmes proposée. L'inéligibilité prend désormais effet à compter de la décision du Conseil. Cela nous laisse un délai supplémentaire. Toutefois, il ne faut pas en abuser et il n'est pas souhaitable de prolonger l'incertitude sur le sort des parlementaires concernés. En tout cas, il me paraît hors de question que certains contentieux puissent dépasser un an.

Monsieur AMELLER : Mais alors, n'y-a-t-il pas une certaine incohérence à vouloir, dès le 10 juillet, régler certains dossiers alors que la C.C.F.P. n'aura pas encore examiné les comptes de campagne.

Monsieur le Secrétaire général : C'est un vrai problème, mais on ne peut pas laisser dans le doute environ 200 députés qui de surcroît ne connaissent pas le fond de la requête puisqu'il s'agit de requêtes sans instruction. Il est cependant

exact qu'on pourra avoir à se prononcer de nouveau sur leur cas six ou huit mois après.

Monsieur le Président : Oui, mais pour une autre cause. Notre position n'est donc pas illogique.

Monsieur GUENA : De deux maux, il faut choisir le moindre. Il me paraît préférable de trancher rapidement les contentieux qui ne sont pas sérieux mais on peut prendre soin de préciser dans notre lettre de transmission de la décision que celle-ci est sans préjudice de la décision que le Conseil pourrait être conduit à prendre sur les comptes de campagne.

*(Cette suggestion est approuvée par le Conseil)*

Monsieur LANCELOT : En ce qui concerne le calendrier des réunions des sections, peut-on avoir dès maintenant des précisions ?

Monsieur ABADIE : En ce qui concerne ma section, il me semble souhaitable que nous nous réunissions dans les quatre ou cinq jours précédant le 10 juillet.

Monsieur le Secrétaire général : Je me propose de rencontrer les trois Présidents de section à ce sujet. D'une manière générale, il me paraît de bonne organisation que chaque membre du Conseil me fasse connaître pour l'année à venir ses impossibilités, à échéance de trois mois, afin que nous puissions en tenir compte dans l'établissement des ordres du jour. Nous aurons en effet un calendrier chargé, avec sans doute des demandes d'audition.

Madame LENOIR : Sur les auditions, ne pourrait-on pas fixer des règles dans notre règlement intérieur ? Je vous signale, à titre d'exemple, que les auditions sont limitées à sept minutes à la C.J.C.E.

Monsieur le Président : Il me semble préférable de nous laisser libres d'apprécier au cas par cas. Parfois, il sera justifié d'entendre quelqu'un plus longtemps. C'est bien nous qui sommes maîtres du temps que nous accorderons ; dès lors il est inutile de l'inscrire dans le règlement.

Madame LENOIR : Je pense aux problèmes que nous avons devant la Cour européenne des droits de l'homme. Pour respecter le principe d'égalité, nous aurions tout intérêt, sur ce sujet également, à jouer la transparence.



Monsieur le Président : Bien, je crois que nous pouvons passer à l'examen des quatre courriers dont vous avez eu copie. Monsieur le Secrétaire général, vous avez la parole.

Monsieur le Secrétaire général : La première « requête » est celle de Monsieur BARBE qui met en cause la durée de la campagne en Martinique et demande en conséquence l'annulation des élections dans ce département et non de l'organisation des élections. Dès lors nous pouvons la traiter comme une requête prématurée qui sera jugée sans instruction le 10 juillet.

Plusieurs conseillers : excellente idée.

*(La proposition du Secrétaire général est approuvée par le Conseil).*

Monsieur le Secrétaire général : La deuxième « requête » émane d'un candidat sur l'Ile de Ré qui met en cause les conditions de déroulement de la campagne en ce qu'elles seraient contraires au principe d'égalité entre « grands » et « petits » candidats. Toutefois, c'est également l'annulation des élections qui est demandée et nous pouvons nous en tirer de la même manière que pour la requête précédente.

*(Cette proposition est approuvée par le Conseil).*

Monsieur le Secrétaire général : La troisième « requête » émane du Mouvement écologiste indépendant et met en cause le rejet d'enregistrement d'une candidature. Il s'agit d'une question relative aux opérations préliminaires à l'élection déjà traitée par notre jurisprudence (cf. 11 octobre 1973, 3ème circ., Réunion, Rec. p. 157). Nous pourrions en traiter comme une requête, mais j'observe qu'elle n'est pas signée du candidat potentiel mais d'une personne agissant « pour le secrétariat national » d'un mouvement politique. Il me semble qu'une lettre du Secrétaire général du Conseil constitutionnel, rappelant les conditions d'intervention du Conseil dans ce type de contentieux pourrait être envisagée.

*(Cette proposition est acceptée par le Conseil).*

Monsieur le Secrétaire général : La quatrième « requête » est à maints égards la plus problématique si elle n'est pas la mieux construite. Elle émane d'un étudiant en droit -Monsieur ABRAHAM- qui, dans une prose absconse, met en cause non seulement les conditions de l'organisation de l'élection mais également la dissolution elle-même. Sur le fond, il est clair que la cause est entendue. Mais si nous inscrivons cette « requête » à l'ordre du jour, il nous

faudra nous prononcer sur notre compétence à l'égard d'un décret de dissolution.

Nous pouvons également adopter une solution plus prudente, celle d'une lettre du Secrétaire général du Conseil constitutionnel se retranchant derrière l'incompétence du Conseil.

Madame LENOIR : Je suis sidérée. Ce n'est pas au Conseil de déterminer s'il est ou non saisi, selon ce qui l'arrange. Ce n'est pas parce que nous sommes en face d'une requête mal écrite, mal formulée et bourrée de fautes d'orthographe que ce n'est pas une requête. Au Conseil d'Etat, nous sommes souvent confrontés à des documents de ce type et ce n'est pas pour autant que nous pouvons décider que nous ne sommes pas saisis.

Monsieur GUENA : Je redoute la rédaction dont nous pourrions accoucher. La doctrine va bien évidemment en tirer des conséquences dans un sens ou dans un autre. Nous serons au centre d'une polémique...

Monsieur FAURE : Et le Conseil d'Etat, n'est-il pas compétent ? Qu'en pense-t-il ?

Monsieur le Secrétaire général : Pour le Conseil d'Etat, c'est un acte de gouvernement, insusceptible de recours.

Monsieur ROBERT : Je rejoins Madame LENOIR. C'est bien une saisine. Et la mise en oeuvre du droit de dissolution est le type même de l'acte insusceptible de recours.

Madame LENOIR : On ne saurait, j'insiste, disqualifier une requête. Quant à renoncer, par principe, à notre compétence, il faut y regarder à deux fois. Que se passerait-il, par exemple, si le Président décidait de dissoudre à nouveau avant qu'une année ne soit écoulée ?

Monsieur FAURE : Mais ce serait un coup d'Etat !

Monsieur le Président : Ce serait donc alors de la compétence de la Haute-Cour ?

Madame LENOIR : Je le répète, on ne peut pas s'en tirer par une simple lettre. Si nous avons affaire avec Monsieur MEYET, nous répondrions certainement par une décision.

Monsieur AMELLER : Il est inconcevable que le Conseil soit juge de la mise en oeuvre de l'article 12 !

Monsieur le Secrétaire général : Quoiqu'il en soit, si le Conseil décide de juger la requête de Monsieur ABRAHAM, il faut désigner un rapporteur et inscrire l'affaire à une prochaine réunion, qui devra avoir lieu avant les élections.

Monsieur le Président : Oui, et il n'est pas possible de traiter de cette question le 10 juillet ?

Monsieur le Secrétaire général : Cela nous conduirait à prendre une décision de non-lieu, comme le Conseil d'Etat l'a déjà fait dans une situation analogue, mais cela prête assurément le flanc à la critique.

Monsieur FAURE : Dans ces conditions, la solution de sagesse, c'est la lettre d'incompétence.

Monsieur LANCELOT : Oui, la lettre me paraît être la meilleure des réponses.

Monsieur ABADIE : Si nous choisissons de nous réunir, ne pourrait-on pas présenter deux rédactions de décision, dont le Conseil pourrait alors largement débattre ?

Madame LENOIR : Je persiste à souhaiter que nous nous réunissions.

Monsieur le Président : Bon, qui est favorable à l'envoi d'une lettre d'incompétence ?

*(Sept conseillers opinent en faveur de cette solution, contre deux, Madame LENOIR et Monsieur ROBERT)*

La séance est levée à 12 h 30.