

Commentaire de la décision du 19 mars 2007

Décision établissant la liste des candidats à l'élection présidentielle

En application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, le Conseil constitutionnel a arrêté, lors de sa séance plénière du 19 mars 2007, la liste des candidats à l'élection présidentielle.

Pour établir cette liste, le Conseil a procédé aux vérifications lui incombant:

- tant en ce qui concerne les présentations de candidats par les élus habilités (procédure dite des « parrainages »);
- qu'au regard des autres conditions auxquelles la loi organique subordonne la validité des candidatures (consentement à être candidat, éligibilité, etc.).

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel en date du 24 février 1981, l'ordre dans lequel les candidats figurent sur cette liste a été tiré au sort. Ce tirage au sort détermine notamment l'ordre dans lequel sont apposées les affiches des candidats sur les panneaux spéciaux disposés à cet effet.

La liste arrêtée le 19 mars 2007 est la suivante:

- M. Olivier Besancenot;
- Mme Marie-George Buffet;
- M. Gérard Schivardi;
- M. François Bayrou;
- M. José Bové;
- Mme Dominique Voynet;
- M. Philippe de Villiers;
- Mme Ségolène Royal;
- M. Frédéric Nihous;
- M. Jean-Marie Le Pen;
- Mme Arlette Laguiller;
- M. Nicolas Sarkozy.

Sur les trente personnes ayant fait l'objet d'au moins une présentation valide, douze ont donc rempli les conditions pour être candidates.

I. Contrôle des présentations

La période de recueil des présentations (« parrainages ») allait du 22 février au 16 mars à 18 heures (heure locale).

Elle est déterminée comme suit:

- en vertu du premier alinéa de l'article 2 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 (portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel), dans sa rédaction issue du décret n° 2006-459 du 21 avril 2006, la publication au *Journal officiel* du décret de convocation marque le début de la période de recueil des présentations par le Conseil constitutionnel: « Les présentations des candidats à l'élection du président de la République sont adressées au Conseil constitutionnel à partir de la publication du décret convoquant les électeurs. » Or, le décret de convocation, inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 21 février 2007, a été publié le lendemain (jeudi 22 févr.);
- aux termes du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006): « Les présentations doivent parvenir au Conseil constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures » (soit le 16 mars à 18 heures, heure locale).

Le Conseil constitutionnel s'est mis en mesure de publier la liste définitive des candidats au JO du mardi 20 mars.

Un recours est alors ouvert devant lui à tous ceux qui ont fait l'objet d'au moins une présentation. En effet, aux termes de l'article 8 du décret du 8 mars 2001: « Le droit de réclamation contre l'établissement de la liste des candidats est ouvert à toute personne ayant fait l'objet de présentation. – Les réclamations doivent parvenir au Conseil constitutionnel avant l'expiration du jour suivant celui de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats. – Le Conseil constitutionnel statue sans délai. »

Le nombre des présentations reçues s'est élevé à 16900, chiffre inférieur d'un petit millier à celui enregistré lors de l'élection précédente.

Pour permettre l'inscription de la personne présentée sur la liste des candidats, ces présentations devaient:

- être adressées au Conseil constitutionnel, ou aux représentants de l'État pour l'outre-mer ou l'étranger, du 22 février au 16 mars (à 18 heures, heure locale, au plus tard),
- par au moins 500 citoyens habilités par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 (parlementaires, maires, conseillers généraux ou régionaux, etc.),
- et émaner d'élus d'au moins 30 départements ou collectivités assimilées sans que plus de 50 d'entre eux puissent être les élus d'un même département ou collectivité assimilée.

Pour l'application de ces dispositions, sont regardées comme émanant d'un « département »:

- d'une part, les présentations signées par les membres élus de l'Assemblée des Français établis à l'étranger;
- d'autre part, celles signées par les parlementaires européens de nationalité française et élus en France.

Le traitement systématique des formulaires présente deux aspects:

- un examen juridique confié à des magistrats;
- un contrôle informatique à l'aide d'un logiciel mis au point à cette fin et utilisant un fichier d'élus quotidiennement mis à jour.

Les opérations techniques et administratives afférentes à ce traitement ont mobilisé pendant trois semaines les dix rapporteurs adjoints du Conseil constitutionnel (cinq maîtres des requêtes au Conseil d'État et cinq conseillers référendaires de la Cour des comptes) et la plupart de ses collaborateurs. Le chef du service du greffe et de l'informatique du Conseil, M. Stéphane Cottin, en a été le maître d'œuvre.

Elles se sont déroulées (comme le sont les opérations de recensement consécutives à chacun des tours du scrutin) au quatrième étage de l'aile Montpensier du Palais Royal, spécialement aménagé à cet effet.

Comme le prévoient les textes, le Conseil constitutionnel a procédé à diverses vérifications sur les causes des erreurs ou omissions relevées dans certains formulaires.

Ces opérations sont loin d'être exclusivement techniques ou administratives. Elles appellent la présence des membres du service juridique, des rapporteurs adjoints et du secrétaire général du Conseil au quatrième étage du pavillon Montpensier. Ceux-ci sont seuls habilités à trier entre formulaires valides, formulaires non valides et formulaires appelant une investigation, notamment l'intervention d'un rapporteur adjoint, afin d'évaluer leur validité.

Diverses opérations d'instruction sont en outre nécessaires, au stade du contrôle visuel initial et surtout à la suite de la saisie informatique, par exemple:

- lorsque le présentateur se trompe dans l'indication du numéro du département ou dans l'intitulé de sa circonscription d'élection (c'est assez fréquent);
- ou lorsque telle mention importante est malaisément lisible;
- ou lorsque le maire a oublié d'apposer le sceau de la commune;
- ou lorsque le présentateur mentionne plus d'une qualité pour parrainer;
- ou encore lorsque ne coïncident pas les données d'état civil fournies par l'intéressé dans le formulaire et celles figurant à son propos dans le fichier des élus, ce qui arrive lorsque les agents du ministère de l'Intérieur ont commis une erreur de saisie dans une date de naissance ou lorsque le présentateur est une présentatrice utilisant son nom de femme mariée, alors que le fichier des élus ne connaît que son nom de jeune fille, etc.;
- ou enfin lorsque le fichier des élus n'a pas pris encore en compte l'élection d'un nouveau maire, à la suite du décès ou de la démission du prédécesseur, et que ce nouveau maire disposait bien de cette qualité lorsqu'il a signé la présentation.

Par ailleurs, des contrôles ont été pratiqués de façon aléatoire sur un nombre non négligeable de formulaires. Il n'est jamais apparu, lors de tels « coups de sonde », qu'un formulaire ait été falsifié (c'est-à-dire rempli par une personne autre que son apparent signataire). Sans garantir qu'aucune fraude ne se soit jamais produite, ce constat est rassurant.

Sur le plan technique, le logiciel (réalisé par les soins d'un collaborateur du Conseil, M. Daniel Braytman) s'est révélé sans faille et le Conseil a constaté les progrès accomplis depuis 2002 par le ministère de l'Intérieur dans la tenue du fichier des élus, en particulier dans la standardisation des toponymes et patronymes.

Les problèmes de principe posés par certaines présentations ont fait l'objet d'une délibération du Conseil, réuni en séance plénière le 15 mars 2007.

En définitive, ont été déclarées non conformes les présentations relevant de l'une ou l'autre des catégories suivantes:

- nom du candidat volontairement barré ou non renseigné (81 cas);

- présentations n'utilisant pas le formulaire officiel adressé personnellement à chaque élu habilité, par exemple sur papier libre ou rempli sur une photocopie;
- présentateur non identifié, notamment par absence de signature;
- présentation précédée par une autre présentation valide émanant de la même personne (20 cas, dont 13 pour deux candidats différents);
- présentation émanant d'un maire décédé, mais portant une date de signature postérieure à l'accident mortel dont il a été victime (un cas);
- présentation émanant du conseiller municipal faisant fonction de maire entre la démission du précédent maire et l'élection de son successeur (deux cas);
- présentation émanant de conseillers régionaux remplaçant (en qualité de suivants de liste) des conseillers régionaux démissionnaires dès lors qu'ils n'ont pas encore été installés (deux cas);
- présentations effectuées dans des conditions inacceptables du point de vue de la dignité qui sied aux opérations électorales ou du caractère personnel et volontaire que doit revêtir un tel acte (deux cas).

Notons que la première catégorie relève non d'une erreur du présentateur, mais de sa volonté de ne pas parrainer. Elle est aux autres catégories ce qu'un bulletin blanc est à un bulletin nul.

Au total, sur 16900 présentations reçues, la proportion des non conformes s'établit à 1 %, identique à celle observée en 2002.

II. Contrôle des candidatures

Le Conseil constitutionnel a ensuite vérifié que les personnes valablement présentées remplissaient les conditions fixées par la loi du 6 novembre 1962:

- être électeur,
- avoir 23 ans révolus,
- être en possession de ses droits civiques (ce qui implique en particulier que l'intéressé ne se trouve pas sous le coup d'une condamnation ayant eu pour effet de l'en priver),
- ne pas être placé sous tutelle ou curatelle,
- être en règle avec les obligations imposées par la loi instituant le service national,
- consentir à être candidat en l'attestant par écrit au Conseil,
- avoir remis au Conseil, sous pli scellé, une déclaration de situation patrimoniale, ainsi que l'engagement, en cas d'élection, de déposer une nouvelle déclaration à l'issue du mandat.

À noter que les enveloppes contenant les déclarations patrimoniales des candidats non élus leur sont retournées par le Conseil sans avoir été ouvertes. Celle du candidat élu sera en revanche ouverte et son contenu publié au *Journal officiel* au lendemain de la proclamation des résultats de l'élection.

Le respect de toutes ces conditions a été vérifié par les services du Conseil:

- auprès des services compétents des ministères de la Justice (condamnations), de la Défense (obligations relatives au service national) et de l'Intérieur (présence sur les listes électorales);

- auprès des intéressés eux-mêmes ou de leurs représentants (consentement écrit à prendre part à la campagne; remise d'un pli scellé contenant une déclaration patrimoniale conforme aux dispositions de l'article LO 135-1 du code électoral; engagement de déposer, deux mois au plus tôt et un mois au plus tard avant l'expiration du mandat – ou, en cas de démission, dans un délai d'un mois après celle-ci -, une nouvelle déclaration conforme à ces dispositions, qui sera publiée au *Journal officiel* dans les huit jours de son dépôt).

III. Principes ayant inspiré le Conseil dans sa mission

Les principes qui ont inspiré le Conseil constitutionnel dans sa mission d'établissement de la liste des candidats ont été les suivants:

- la transparence vis-à-vis des personnes présentées, puisque celles-ci, lorsqu'elles en faisaient la demande, ont été quotidiennement informées, du 2 au 14 mars, du nombre de présentations émises en leur faveur et considérées, en l'état, comme valides, ainsi que du nombre de départements dont elles émanaient;
- un second examen des présentations comportant des irrégularités de pure forme ou susceptibles d'être régularisées, afin d'éviter que l'esprit de la loi du 6 novembre 1962 ne soit altéré par un formalisme trop rigoureux.

La position adoptée par le Conseil en matière de régularité des formulaires n'a eu pour effet ni de permettre à tel ou tel candidat de franchir le seuil des 500 signatures, ni, à l'inverse, de faire passer tel ou tel autre sous le seuil des 500. Elle n'a donc pas eu d'incidence sur la liste des candidats.

IV. Interventions publiques du Conseil constitutionnel au cours de la période de recueil des présentations

Afin d'éviter certaines dérives, le Conseil constitutionnel a dû intervenir publiquement à trois reprises au cours de la période de recueil des présentations:

- A. Le 7 mars, alors qu'il lui revient que des maires subissent des pressions pour remettre leur formulaire de présentation vierge à des tiers, voire pour obtenir un deuxième formulaire s'ils ont déjà adressé le leur au Conseil constitutionnel, celui-ci précise qu'il ne peut être remis de deuxième formulaire qu'à titre exceptionnel. Ce nouvel imprimé ne pourra être expédié ou donné à l'élu qui le demandera personnellement que sur justificatif écrit attestant que le premier a été perdu ou rendu inutilisable. Dans ce dernier cas, l'élu devra retourner l'exemplaire rendu impropre à la présentation avant que la préfecture ne lui adresse un nouvel imprimé. Le Conseil recommande la plus extrême vigilance aux services des préfectures, appelés, avant de donner un deuxième formulaire, à en rendre compte conjointement au Conseil constitutionnel et au bureau des élections du ministère de l'Intérieur.

Le Conseil indique dans un communiqué qu'il s'est mis en mesure de contrôler l'authenticité de la signature et du sceau (en se rapprochant des maires et des préfectures) et, s'il y a faux en écritures publiques, ou usage frauduleux de sceaux, d'aviser le Parquet des faits constatés, lesquels sont susceptibles d'être punis au titre, d'une part, des articles 441-1 et 441-4 du code pénal, d'autre part, de son article 444-4.

- B. Le 8 mars, ayant appris qu'un maire avait fait savoir publiquement qu'il présenterait à l'élection présidentielle le candidat qui apporterait aux associations de sa commune le meilleur financement, le Conseil constitutionnel rappelle que la présentation d'un candidat à l'élection présidentielle est un acte personnel et volontaire, qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération. Une présentation faite dans ces conditions ne peut être tenue pour valide.
- C. Le 15 mars, ayant appris que des élus tiraient au sort le nom du candidat qu'ils présentaient à l'élection présidentielle en rendant public leur geste, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une telle conduite était incompatible avec la dignité qui sied aux opérations concourant à toute élection et décidé de ne pas tenir pour valides les présentations en cause.

V. La publicité des présentations

Dans le passé, et encore aujourd'hui, cette question a été à l'origine de controverses. Elle a suscité des propositions de réforme en sens diamétralement opposés, les uns souhaitant, au nom de la transparence, une publicité complète et « en continu », les autres appelant de leurs vœux le secret absolu, afin de soustraire les élus habilités aux pressions et intimidations.

Pour sa part, le Conseil constitutionnel s'en est tenu aux prescriptions légales.

En vertu de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel (dernier alinéa du I de l'article 3): « Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. »

Cette publication – limitée, par conséquent, à 500 signatures par candidat – devrait intervenir avant le 13 avril:

- au *Journal officiel* (version papier);
- sur le site Internet des Journaux officiels, ainsi que, par un lien vers le précédent, sur le site Internet du Conseil constitutionnel.

La date butoir du 13 avril résulte du cinquième alinéa du I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976, aux termes duquel: « Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature. »

La publication de 500 présentateurs par candidat (soit au total 6000 noms) est intervenue au *Journal officiel* du 24 mars.

Il est procédé au tirage au sort des 500 présentateurs par candidat selon des modalités techniques permettant de vérifier le respect des deux conditions légales (pas plus de 50 signatures émanant d'un même département – ou collectivité assimilée – et au moins 30 départements – ou collectivités assimilées – différents).

Contrairement à ce qu'il avait fait lors des trois précédents scrutins présidentiels, le Conseil n'a pas procédé à l'affichage intégral des noms des présentateurs dans ses locaux. En effet, cette pratique n'était pas prévue par la loi du 6 novembre 1962 et le législateur n'a pas entendu la consacrer lorsqu'il a modifié cette dernière en 2006. Le Conseil constitutionnel n'a pu que tirer les conséquences de la volonté du Parlement (v. ci-dessus).