

Élection du Président de la République 2007

Requête de Monsieur Jean-Claude GALLAND
à l'encontre du décret n° 2007-227 du 27 février 2007
portant convocation des électeurs
pour l'élection du Président de la République

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2007

Sommaire

I – Compétence du Conseil constitutionnel pour statuer à titre juridictionnel sur les actes préparatoires au scrutin présidentiel.....	2
A – Présentation.....	2
B – Contentieux des actes préparatoires au scrutin présidentiel de 2002 -Tableau récapitulatif.....	5
C – Jurisprudence.....	6
- Conseil d'État, Section du contentieux (7 ^{ème} et 5 ^{ème} sous-sections réunies), 5 avril 2002 - M. MEYET.....	6
- Conseil constitutionnel, Décision du 15 avril 2002 sur une requête présentée par Monsieur Alain MEYET.....	6
- Conseil d'État, Section du contentieux (7 ^{ème} et 5 ^{ème} sous-sections réunies), 29 avril 2002 - M. MEYET.....	6
- Conseil d'État, Section du contentieux (Juge des référés), 2 avril 2007 - M. SCHIVARDI.....	7
- Conseil constitutionnel, Décision du 5 avril 2007 sur une requête présentée par Monsieur Gérard SCHIVARDI.....	7
- Conseil d'État, Section du contentieux (Ordonnance du Président de la 1 ^{ère} sous-section), 18 avril 2007 - M. GALLAND.....	7
II – Délivrance des formulaires de « lettres-reçus » édités par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour les dons consentis aux candidats par les personnes physiques	8
A – Article 12 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 modifié portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.....	8
- Article 12.....	8
B – Article 200 du code général des impôts.....	9
- Article 200.....	9

I – Compétence du Conseil constitutionnel pour statuer à titre juridictionnel sur les actes préparatoires au scrutin présidentiel

A – Présentation

Source : Services du Conseil constitutionnel, site internet.

Les décisions Hauchemaille, Larrourou etc. rendues par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat depuis juillet 2000 ont conduit à grandement simplifier la problématique du contentieux des actes préparatoires aux élections politiques :

- Le fondement de la compétence juridictionnelle exceptionnelle du Conseil constitutionnel sur les actes préparatoires à une élection est le même pour les élections législatives, le référendum et l'élection présidentielle ;
- Les trois conditions permettant le déclenchement de cette compétence exceptionnelle sont alternatives : risque que ne soit gravement compromise l'efficacité du contrôle des opérations électorales ; risque que ne soit vicié le déroulement général du vote ; atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ;
- Cette compétence juridictionnelle exceptionnelle du Conseil constitutionnel sur les actes préparatoires exclut les actes de portée permanente (par exemple : décret du 8 mars 2001 régissant l'élection présidentielle). Elle exclut également les actes accessoires (délibérations du CSA) ou d'importance secondaire (circulaires), ainsi que ceux portant sur des opérations partielles (convocation à une élection législative ou sénatoriale partielle par exemple). Les uns et les autres restent de la compétence du Conseil d'Etat;
- Il ne devrait plus y avoir à l'avenir ni conflit positif ni conflit négatif de compétences entre les deux ailes du Palais-Royal. Ainsi, s'agissant des élections législatives ou sénatoriales générales, ou de l'élection présidentielle, la compétence juridictionnelle exceptionnelle du Conseil constitutionnel semble devoir se limiter désormais au décret de convocation.

DECISIONS RELATIVES A L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2002

1) Le 14 mars 2001 a été rejeté le recours de M. Stéphane Hauchemaille dirigé contre le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Le Conseil constitutionnel a décliné sa compétence pour connaître des conclusions formées par le requérant.

Peut-être encouragé par le fait que, s'agissant des décrets de convocation et d'organisation du référendum du 24 septembre 2000 sur le quinquennat, le Conseil constitutionnel avait admis sa compétence pour statuer sur les demandes d'annulation formées par l'intéressé (tout en rejetant ses conclusions sur le fond), M. Hauchemaille donnait l'occasion au Conseil constitutionnel de confirmer et préciser sa jurisprudence sur sa compétence juridictionnelle s'agissant d'actes préparatoires à un scrutin.

Certes, la compétence exceptionnelle du Conseil constitutionnel pour statuer à titre juridictionnel sur des actes préalables à l'élection présidentielle s'exerce dans les mêmes cas et conditions que pour des actes préparatoires à un référendum.

En effet, le premier alinéa du III de l'article 3 de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle (récemment modifiée par la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001) dispose que « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* ».

Dans les mêmes cas et conditions, c'est à dire aussi dans les mêmes limites.

Or, le recours de l'intéressé se plaçait justement en dehors de ces limites, puisqu'il visait un décret de portée permanente et non un décret propre à un scrutin déterminé.

Le recours devait donc être rejeté comme l'avaient été les conclusions dont M. Hauchemaille avait saisi le Conseil constitutionnel à l'encontre du décret n° 2000-731 du 1^{er} août 2000 qui comportait des dispositions pénales de portée permanente pour assurer le respect des règles relatives aux opérations référendaires (6 septembre 2000, Hauchemaille, cons. 5).

En conséquence, il n'appartient qu'au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier, le cas échéant, les mérites des griefs articulés par l'intéressé.

2) Le 13 décembre 2001, le Conseil constitutionnel a rejeté la requête par laquelle M. Stéphane Hauchemaille lui demandait de réformer ou d'annuler en partie la recommandation n° 2001-4 adressée le 23 octobre 2001 aux services de radio et de télévision par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) au sujet de la couverture de l'actualité relative à la campagne présidentielle.

La recommandation contestée a fait l'objet d'un avis du Conseil constitutionnel en application des dispositions combinées du III de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 portant loi organique relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel (« *Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations et examine les réclamations dans les mêmes conditions que celles fixées pour les opérations de référendum par les articles 46, 48, 49, 50 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* ») et de l'article 46 de la l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 (« *Le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum. Il est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet* »).

Le Conseil n'a pu que se déclarer incompétent pour connaître d'une telle demande. Celle-ci était en effet dirigée contre une recommandation du CSA. Or il résulte de l'ensemble de la jurisprudence récente et concordante des deux ailes du Palais Royal relative aux pouvoirs juridictionnels exceptionnels du Conseil constitutionnel sur les actes préparatoires à une élection de son ressort que ces pouvoirs ne peuvent s'exercer à l'égard de textes de niveau infra-décrétal.

Aussi, s'agissant précisément d'une recommandation du CSA, le Conseil constitutionnel a-t-il décliné sa compétence (23 août 2000, Hauchemaille, cons. 1 à 3, Rec. p. 134 et Cahiers du Conseil constitutionnel n° 9, p. 20). Il a jugé que si, « *en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations référendaires qui lui est conférée par l'article 60 de la Constitution, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'opérations à venir dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations référendaires, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ...* », les conditions « *qui permettent exceptionnellement au Conseil constitutionnel de statuer avant la proclamation des résultats du scrutin* » n'étaient pas réunies « *en ce qui concerne la recommandation n° 2000-3 du 24 juillet 2000 du Conseil supérieur de l'audiovisuel et la décision n° 2000-409 du 26 juillet 2000 de la même autorité* ».

Il n'appartient donc qu'au Conseil d'Etat de connaître à titre juridictionnel des délibérations du CSA préalables à une élection.

3) Le 5 avril 2002, le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent pour statuer sur une requête de M. Cazaux dirigée contre la circulaire du 5 février 2002 du ministre de l'intérieur relative à l'envoi des formulaires de présentation. Cette circulaire se bornant à commenter le droit applicable et à apporter des précisions pratiques, elle n'a pas de caractère réglementaire. Le recours était donc irrecevable.

4) Le même jour, le Conseil d'Etat s'est déclaré incompétent pour connaître du recours dirigé par M. Meyet contre le décret n° 2002-346 du 13 mars 2002 portant convocation des électeurs. Il n'appartient qu'au Conseil constitutionnel de connaître d'une telle demande.

5) Le 15 avril 2002, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour connaître de divers actes contestés par MM. Hauchemaille, Meyet et Cazaux. Aucune des conditions auxquelles est subordonnée sa compétence juridictionnelle d'exception n'était en effet remplie :

- soit que l'acte attaqué avait une portée permanente (décret du 14 octobre 1976 sur le vote des Français établis hors de France et refus de l'abroger ; décret du 30 août 2001 créant un fichier des élus au ministère de l'intérieur),

- soit que l'acte attaqué revêtait un caractère accessoire (décret fixant la date d'envoi des formulaires de présentation, décret nommant les membres de la commission nationale de contrôle de l'élection, arrêté du président de cette commission nommant ses rapporteurs, « mémento du candidat » élaboré par le ministère de l'intérieur, circulaire du ministre de l'intérieur relative à l'envoi des formulaires).

6) Le même jour, le Conseil constitutionnel s'est reconnu en revanche compétent pour statuer sur le décret du 13 mars 2002 portant convocation des électeurs.

Mais il a rejeté au fond le recours de M. Meyet en écartant les deux moyens dont celui-ci l'avait saisi :

- Le requérant ne pouvait utilement exciper de l'illégalité du décret du 14 octobre 1976 sur le vote des Français établis hors de France à l'élection présidentielle, car le décret de convocation, pris pour assurer le respect de l'article 7 de la Constitution (deuxième et troisième alinéas), ne constituait pas une mesure d'application du décret de 1976 ;

- Si l'article 23 du décret du 14 octobre 1976 prévoit que « Sauf dispositions contraires arrêtées par le ministre des affaires étrangères, le scrutin est ouvert à huit heures et clos le même jour à dix-huit heures (heure locale légale) », l'article 22 du décret du 8 mars 2001, qui est également un décret en Conseil d'État délibéré en Conseil des ministres, dispose que : « Les heures d'ouverture et de clôture du scrutin sont fixées par le décret de convocation des électeurs ». En vertu de cette dernière disposition, l'article 3 du décret de convocation des électeurs a pu légalement préciser que le « Le scrutin sera ouvert à 8 heures et clos à 18 heures. Toutefois, pour faciliter aux électeurs l'exercice de leur droit de vote, les représentants de l'État (...) pourront prendre des arrêtés à l'effet d'avancer ou de retarder, dans certaines communes ou circonscriptions administratives, l'heure d'ouverture ou de fermeture du scrutin. Le ministre des affaires étrangères aura la faculté de faire de même pour certains centres de vote. En aucun cas le scrutin ne pourra être clos après 20 heures. Ces arrêtés seront publiés et affichés dans chaque commune, circonscription administrative ou centre de vote intéressé cinq jours au moins avant le jour du scrutin ».

B – Contentieux des actes préparatoires au scrutin présidentiel de 2002 -Tableau récapitulatif

DATE DE LA DÉCISION	AUTEUR	ACTE CONTESTÉ	SOLUTION
Conseil constitutionnel 14 mars 2001	S.Hauchemaille	Décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 (décret d'application)	Incompétence
Conseil constitutionnel 13 décembre 2001	S.Hauchemaille	Recommandation du CSA du 23 octobre 2001	Incompétence
Conseil d'Etat 5 avril 2002	F.Cazaux	Circulaire du Ministère de l'intérieur sur l'envoi des formulaires de présentation	Irrecevabilité
	A.Meyet	Décret n° 2002-346 du 13 mars 2002 (convocation des électeurs)	Incompétence
Conseil constitutionnel 15 avril 2002	S.Hauchemaille A.Meyet F.Cazaux	Décret n° 2002-224 du 18 février 2002 (date d'envoi des formulaires)	Incompétence
		Décret n° 2002-204 du 15 février 2002 (composition et siège de la commission nationale de contrôle)	
		Décret n° 2001-777 du 30 août 2001 (fichier des élus)	
		Mémento à l'usage du candidat (Min. Intérieur)	
		Décrets n° 76-950 du 14 octobre 1976, n° 88-198 du 29 février 1988 et n° 95-1002 du 8 septembre 1995 (vote des français établis hors de France)	
		Refus d'abrogation des précédents décrets	
	Circulaire du Ministère de l'intérieur sur l'envoi des formulaires de présentation		
	A.Meyet	Décret n° 2002-346 du 13 mars 2002 (convocation des électeurs)	Rejet au fond
Conseil d'Etat 29 avril 2002	A.Meyet	Décrets créant des centres de vote à l'étranger	Rejet au fond

C – Jurisprudence

- Conseil d'État,

Section du contentieux (7^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies),

5 avril 2002 - M. MEYET

Considérant qu'aux termes de l'article 58 de la Constitution : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin » ; qu'il appartient à titre exceptionnel au Conseil constitutionnel, en vertu de la mission de contrôle de la régularité de l'élection du Président de République qui lui est conférée par ces dispositions, de statuer avant le scrutin sur des requêtes dirigées contre les décrets portant convocation des électeurs pour cette élection, dès lors qu'une irrecevabilité opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations électorales, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ;

Considérant que le décret dont M. MEYET demande au Conseil d'État l'annulation porte convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République ; que l'existence, devant le Conseil constitutionnel, d'une voie de recours exceptionnelle contre un décret ayant cet objet fait obstacle à ce que la légalité de ce décret soit contestée, par la voie du recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'État ; que, par suite, la requête de M. MEYET n'est pas recevable ;

- Conseil constitutionnel,

Décision du 15 avril 2002 sur une requête présentée par Monsieur Alain MEYET

- Sur la compétence du conseil constitutionnel :

1. Considérant qu'en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité de l'élection du Président de la République qui lui est conférée par l'article 58 de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut exceptionnellement statuer sur les requêtes mettant en cause l'élection à venir, dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle de l'élection, vicierait le déroulement général des opérations électorales ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ; **que ces conditions sont réunies en ce qui concerne le décret du 13 mars 2002 portant convocation des électeurs ;**

- Conseil d'État,

Section du contentieux (7^{ème} et 5^{ème} sous-sections réunies),

29 avril 2002 - M. MEYET

Considérant que M. MEYET soutient que les décrets attaqués portant création de centres de vote à l'étranger pour l'élection du Président de la République sont entachés d'illégalité pour avoir été pris sans consultation préalable du Conseil constitutionnel ;

Considérant que si les dispositions des décrets attaqués sont applicables à l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002, ces décrets, qui se bornent à prévoir l'ouverture de centres de vote qui pourront être utilisés pour d'autres scrutins, n'ont pas le caractère de mesures d'organisation de l'élection présidentielle au sens de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ; qu'ils pouvaient ainsi être pris sans consultation préalable du Conseil constitutionnel en application de l'article 2 de la loi organique du 31 janvier 1976 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que M. MEYET n'est pas fondé à soutenir que les décrets attaqués seraient entachés d'incompétence ou d'un vice de procédure faute d'avoir fait l'objet d'une consultation préalable du Conseil constitutionnel ; qu'il suit de là que la requête de M. MEYET ne peut qu'être rejetée ;

- Conseil d'État,
Section du contentieux (Juge des référés),
2 avril 2007 - M. SCHIVARDI

Considérant que l'article L. 521-2 du code de justice administrative dispose : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale » ;

Considérant que, par une décision du 29 mars 2007, la commission nationale de contrôle en vue de l'élection présidentielle a refusé d'homologuer l'affiche et la profession de foi ainsi que l'enregistrement sonore de cette dernière, soumis à son examen par M. A, candidat à cette élection, par le motif que ces documents le présentaient comme le « le candidat des maires », alors qu'il ne pouvait justifier d'un tel soutien et que cette mention inexacte était de nature à induire en erreur les électeurs ; que M. A demande au juge des référés du Conseil d'Etat, sur le fondement des dispositions précitées de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, de suspendre l'exécution de cette décision et d'enjoindre à la commission nationale de contrôle de procéder à un nouvel examen des documents de la campagne électorale soumis à son homologation ; que **sa requête n'est pas manifestement insusceptible de se rattacher à un litige relevant de la compétence du Conseil d'Etat** ;

- Conseil constitutionnel,
Décision du 5 avril 2007 sur une requête présentée par Monsieur Gérard SCHIVARDI

1. Considérant qu'en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité de l'élection du Président de la République qui lui est conférée par l'article 58 de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut exceptionnellement statuer sur les requêtes mettant en cause l'élection à venir, dans les cas où l'irrecevabilité qui serait opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle de l'élection, vicierait le déroulement général des opérations électorales ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ; que, s'agissant d'une décision de la Commission nationale de contrôle relative à la propagande électorale, aucune de ces conditions n'est remplie ;

2. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la requête de M. SCHIVARDI doit être rejetée,

- Conseil d'État,
Section du contentieux (Ordonnance du Président de la 1^{ère} sous-section),
18 avril 2007 - M. GALLAND

Considérant qu'en vertu de la mission de contrôle de la régularité de l'élection du Président de la République qui est conférée au Conseil constitutionnel par les dispositions de l'article 58 de la Constitution, il lui appartient de statuer avant le scrutin sur des requêtes dirigées contre les décrets portant convocation des électeurs pour cette élection, dès lors qu'une irrecevabilité opposée à ces requêtes risquerait de compromettre gravement l'efficacité de son contrôle des opérations électorales, vicierait le déroulement général du vote ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics ;

Considérant que le décret dont M. GALLAND demande au Conseil d'Etat l'annulation porte convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République ; que l'existence, devant le Conseil constitutionnel, d'une voie de recours exceptionnelle contre un décret ayant cet objet fait obstacle à ce que la légalité de ce décret soit contestée, par la voie du recours pour excès de pouvoir, devant le Conseil d'Etat ; que, par suite, la requête de M. GALLAND n'est manifestement pas recevable, y compris en tant qu'elle comporte des conclusions accessoires ;

II – Délivrance des formulaires de « lettres-reçus » édités par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques pour les dons consentis aux candidats par les personnes physiques

A – Article 12 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 modifié portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

Titre II : Campagne électorale

- Article 12

Modifié par Décret n°2007-136 du 1 février 2007 art. 1 1° (JORF 2 février 2007).

Le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral délivre à chaque donateur, quel que soit le montant du don consenti, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Le reçu délivré est produit à l'appui de toute déclaration qui ouvre droit à une réduction de l'impôt sur le revenu au titre de l'article 200 du code général des impôts.

La souche et le reçu mentionnent le montant et la date du versement ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal ou du lieu d'imposition du donateur. Le reçu est signé par le donateur.

Le reçu comporte le nom et l'adresse du mandataire prévu au premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral lorsque le montant du don excède 3 000 Euros.

Les souches des reçus utilisés sont annexées aux comptes de campagne soumis au contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Elles sont accompagnées d'un relevé du compte bancaire unique ouvert par le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, attestant la réalité de l'encaissement des fonds correspondants. Les reçus non utilisés et les souches correspondantes sont également retournés à la commission en annexe aux comptes de campagne.

La commission peut mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 et enregistré par lui si elle constate, lors du contrôle du compte de campagne, une irrégularité au regard des dispositions du présent article ou de celles des articles L. 52-4 à L. 52-12 et L. 52-16 du code électoral, telles qu'elles sont rendues applicables à l'élection présidentielle par le II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée.

La vente des produits commerciaux liés à la campagne est présentée, en annexe au compte de campagne, par un membre de l'ordre des experts-comptables dans un compte d'exploitation retraçant les charges, les produits et le résultat tiré de celle-ci. Le produit des collectes de dons réalisés en espèces dans les réunions publiques est détaillé par date et par réunion dans une annexe spécifique au compte de campagne.

B – Article 200 du code général des impôts

Livre premier : Assiette et liquidation de l'impôt.

Première partie : Impôts d'Etat.

Titre premier : Impôts directs et taxes assimilées.

Chapitre premier : Impôt sur le revenu.

Section V : Calcul de l'impôt.

II : Impôt sur le revenu.

20° : Réduction d'impôt accordée au titre des dons faits par les particuliers.

- Article 200

(Multiples modifications)

(...)

3. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons, prévus à l'article L. 52-8 du code électoral versés à une association de financement électoral ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code qui sont consentis à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ainsi que des cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire.

(...)