

SEANCE DU MARDI 23 NOVEMBRE 1971

COMPTE-RENDU

-

La séance est ouverte à 15 heures en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président PALEWSKI informe le Conseil que la première affaire inscrite à l'ordre du jour porte sur l'examen de la requête n° 71-579 déposée par M. Pierre GOUDAL contre les élections de MM. BOSCARY-MONSSERVIN et SIRGUE en qualité de sénateurs du département de l'Aveyron.

M. PAOLI, rapporteur de cette affaire, expose que M. GOUDAL, dont une requête dirigée contre les mêmes élections a déjà été rejetée par le Conseil, avait introduit un recours devant le Tribunal administratif de Toulouse, qui l'a rejeté. La nouvelle requête, expédiée le 17 octobre et parvenue au Conseil constitutionnel le 19 octobre, est tardive et par conséquent irrecevable, le délai de dix jours prévu à l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 relative au Conseil constitutionnel ayant expiré le 6 octobre à minuit.

Le rapporteur indique que, néanmoins, il a cru devoir faire un considérant spécial précisant que le Conseil constitutionnel est incompétent pour connaître de la demande de remboursement des frais engagés par M. GOUDAL en vue de sa campagne électorale qui figurait également dans sa requête.

A l'issue de ce rapport, M. LUCHAIRE fait observer qu'il est d'accord pour le rejet de la requête de M. GOUDAL. Toutefois, il remarque que le problème du remboursement des frais exposés par les candidats pour leur campagne électorale et surtout du remboursement du cautionnement qui ne peut être fait que lorsque le candidat a obtenu 10 % au moins des suffrages exprimés, n'a toujours pas trouvé de solution puisque, actuellement, aucun juge ne se reconnaît compétent pour connaître des demandes en rectification des résultats présentées par des candidats qui, si cette rectification n'intervient pas, ne peuvent atteindre le nombre de voix minimum pour obtenir le remboursement. M. LUCHAIRE ajoute qu'il a été, avec M. FOYER, l'un des rédacteurs de l'ordonnance de 1958 et qu'alors ni M. FOYER ni lui n'avaient pensé que le Conseil interpréterait la disposition de ladite ordonnance comme limitant sa compétence au seul examen de la régularité de la proclamation elle-même.

.../.

M. LUCHAIRE estime que ce n'est pas à l'occasion de la présente affaire qu'il faut reprendre cette discussion sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans ce domaine. Il préfèrerait cependant que le Conseil ne prenne pas position sur le problème du remboursement des frais et se borne à rejeter la requête de M. GOUDAL sur le seul motif de sa tardiveté.

M. COSTE-FLORET répond que le délai de dix jours ne s'applique pas aux demandes de remboursement des frais mais concerne seulement les contestations dirigées contre l'élection.

Pour M. DUBOIS le caractère tardif de la requête prime tout et exclut même l'examen de la compétence.

M. PAOLI rappelle qu'au Conseil d'Etat c'est au contraire l'incompétence qui passe avant les autres motifs de rejet.

M. le Président PALEWSKI constate que, jusqu'à présent, la jurisprudence du Conseil tendait au refus de statuer sur les demandes de remboursement et qu'il est inopportun de trancher ce problème dans la présente affaire.

M. GOGUEL pense comme M. LUCHAIRE qu'il est de la compétence du Conseil constitutionnel de rectifier éventuellement le nombre des voix obtenues par les candidats même si cela ne remet pas en cause l'élection elle-même et doit entraîner le remboursement d'un cautionnement. Toutefois, en l'espèce, ce n'est pas une rectification ^{du nombre} / des voix qui est demandée par M. GOUDAL mais seulement le remboursement des frais de propagande.

M. LUCHAIRE déclare se rallier entièrement à ce que vient de dire M. GOGUEL et constate que le Conseil sera donc peut-être amené à revoir sa jurisprudence en matière de remboursement de cautionnement lorsqu'une telle demande se présentera.

M. PAOLI donne alors lecture au Conseil du projet de décision qui est adopté après une seule modification de forme.

Après cette adoption, M. GOGUEL appelle l'attention du Conseil sur l'inconvénient que présente la procédure de notification à l'Assemblée de toutes les requêtes concernant les élections même lorsque ces requêtes sont particulièrement tardives. Peut-être ces inconvénients pourraient-ils être évités s'il était simplement envoyé au requérant une réponse l'informant de la tardiveté de sa requête.

M. LUCHAIRE rappelle qu'il avait déjà fait la même demande et pense que, comme il est prévu à l'article 37 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, les sections devraient se réunir dès la réception des requêtes et décider elles-mêmes de ce qui doit être transmis aux Assemblées ou ne pas l'être.

M. le Président PALEWSKI considère qu'il s'agit là d'un compromis acceptable.

M. PAOLI présente ensuite son rapport sur la requête n° 71-574 déposée par M. DHOMPS contre l'élection de M. NAYROU en qualité de sénateur du département de l'Ariège.

Le rapporteur expose que cette requête est fondée sur un seul moyen tenant à l'inéligibilité du remplaçant de M. NAYROU, M. DUBUC, qui est Directeur du centre d'information et d'orientation du département de l'Ariège. Le requérant reconnaît que ces fonctions ne sont pas visées à l'article L.O.133 du Code électoral mais demande qu'elles soient assimilées à certaines de celles qui sont énumérées au dit article. Une telle assimilation est évidemment impossible, les inéligibilités étant de droit strict.

M. PAOLI donne lecture du projet de décision tendant au rejet de la requête qui est adopté par le Conseil.

M. le Président PALEWSKI fait alors la communication suivante :

"Le projet de loi organique modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-298 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires doit être examiné après demain par l'Assemblée nationale.

Cette loi a pour objet :

- de compléter la liste des activités privées incompatibles avec le mandat parlementaire ;
- d'établir un régime particulier pour les activités de caractère économique acceptées en cours de mandat ;
- de renforcer le contrôle des incompatibilités.

Si ce texte est voté nous aurons à en connaître, pour apprécier sa conformité à la Constitution en application de l'article 61 de celle-ci puisqu'il s'agit d'une loi organique.

L'ensemble du projet, en ce qui concerne le Conseil, en reste à l'ancienne procédure, avec une certaine extension des cas d'incompatibilité.

Je voudrais vous consulter sur un point particulier, sur lequel le Gouvernement en la personne du Garde des Sceaux a bien voulu m'interroger la veille du jour où le texte en question fut soumis au Conseil des ministres. Il s'agit de la publicité des décisions que nous serions appelés à prendre en application de la nouvelle loi organique.

A cet égard un problème est apparu, qui a été soulevé par le Président de l'Assemblée nationale dans une lettre adressée au Garde des Sceaux. Il s'agit de la publicité qui doit être donnée à nos décisions.

En effet bien que l'ordonnance portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ne prévoit la publication au Journal officiel que des seules décisions du Conseil prises en application de l'article 61 de la Constitution, le Conseil a toujours publié toutes ses décisions. Il n'y a d'exception à cette règle que pour les avis émis par le Conseil sur les textes tendant à l'organisation des référendums et des élections présidentielles et sur les textes pris en application de l'article 16 de la Constitution, l'avis sur la réunion des conditions exigées pour la mise en oeuvre des dispositions de cet article étant seul publié.

En ce qui concerne les incompatibilités parlementaires le seul cas que le Conseil ait eu à trancher concernait la situation du Docteur BENOIST, alors sénateur : notre décision fut également publiée.

Le Garde des Sceaux a donc été amené à me demander si cette pratique serait maintenue dans toutes les hypothèses de saisine du Conseil prévues dans le projet de loi organique en voie d'être examiné par l'Assemblée nationale.

Je n'~~avais~~ pu alors que lui rappeler notre pratique dans la matière considérée et lui dire que je ne pouvais préjuger de l'attitude du Conseil auquel j'en référerais.

Soucieux cependant d'éviter la publication des décisions qui pourraient porter préjudice aux parlementaires, le Gouvernement a inséré dans le projet de loi des dispositions modifiant l'article 23 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 relative aux incompatibilités et aux termes desquelles : "les décisions du Conseil constitutionnel qui déclarent les fonctions ou activités exercées par un parlementaire compatibles avec son mandat ou qui autorisent un parlementaire à prendre, en cours de mandat, une fonction ou un emploi visé à l'article 21, sont publiées au Journal officiel".

Le Gouvernement estime, que, par a-contrario, les décisions du Conseil relatives aux incompatibilités autres que celles dont la publication est prévue expressément par l'article 23 ne seront pas publiées au Journal officiel. Il s'agit des cas où nous décidons que les activités privées d'un parlementaire sont incompatibles avec l'exercice de son mandat, en lui laissant un délai de quinze jours, à compter de la notification qui lui est faite, pour régulariser sa situation, faute de quoi le Conseil le déclare démissionnaire d'office.

La thèse du Gouvernement est que de telles décisions n'ont pas à être publiées, ceci pour des raisons de fait et de droit.

En fait, il semble inopportun que la situation personnelle d'un parlementaire soit rendue publique alors qu'il peut être amené à la modifier dans les quinze jours qui suivent et que la décision négative du Conseil apparaîtra à l'opinion publique comme une sanction, même si, en réalité, elle n'est qu'une mise en demeure de choisir, qui ne revêt évidemment aucun caractère infâmant.

Pour le droit, il faut constater que l'article 20 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 donne également au parlementaire un délai de quinze jours pour régulariser sa situation "à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil".

Or, en droit administratif, nous savons que les décisions sont soit notifiées, soit publiées. Dans le cas où une notification est prévue, celle-ci exclut la publication. Or la procédure de la notification est normale s'agissant d'une décision qui n'est qu'une mise en demeure adressée à un parlementaire et n'ayant pas d'effet "erga omnes".

Si à l'expiration du délai de quinze jours, le parlementaire n'a pas régularisé sa situation, le Conseil prend à son égard une décision de démission d'office qui, elle, doit être publiée puisqu'elle a des effets à l'égard des tiers et qu'en particulier elle ouvre le délai dans lequel doit être organisée l'élection partielle;

Il faut remarquer enfin, d'une part, que les décisions relatives au contentieux électoral qui sont également publiées ont, elles aussi, un caractère public et non seulement individuel puisqu'elles portent sur la régularité d'un scrutin, d'autre part, que l'attitude prise par le Conseil dans l'affaire du Docteur BENOIST demeure valable, puisqu'il s'agissait d'une décision de compatibilité.

.../.

Telle est la position du Gouvernement sur le problème de la publicité des décisions que le Conseil serait appelé à prendre en matière d'incompatibilité.

Quand le Garde des Sceaux m'a consulté à cet égard, je lui ai indiqué que je prendrais d'abord l'avis du Conseil. C'est cet avis que je vous demande. Nous avons 24 heures pour le faire connaître. En ce qui me concerne, je pense que nous pouvons souffrir cette exception qui me paraît justifiée".

M. GOGUEL regrette que la décision relative au cas du Docteur BENOIST ait été publiée. En effet il estime que pour les affaires de ce genre la notification au parlementaire intéressé est préférable à la publication en raison des polémiques qui peuvent naître de celle-ci. Pour ce qui a trait au projet de loi M. GOGUEL fait observer que si les dispositions modifiant l'article 23 sont votées en l'état il en résultera que les décisions du Conseil constitutionnel, constatant que les activités exercées par un parlementaire sont incompatibles avec son mandat, ne seront pas publiées. Par conséquent, le Garde des Sceaux ne saura si le parlementaire a respecté la loi et ne pourra, de ce fait, saisir le Conseil constitutionnel d'une demande de démission d'office à l'expiration du délai de quinze jours prévu par la loi. Il faut donc prévoir dans le nouvel article 21 que les décisions du Conseil constitutionnel sont notifiées non seulement au parlementaire lui-même mais aussi au bureau de l'Assemblée à laquelle il appartient et au Garde des Sceaux afin que celui-ci puisse saisir le Conseil constitutionnel éventuellement. La nouvelle rédaction de l'article 23 n'est acceptable qu'à cette condition.

M. le Président PALEWSKI pense qu'il serait préférable que ce soit le Conseil lui-même qui décide de ces notifications.

M. GOGUEL considère que le Conseil a parfaitement ce droit mais que la notification étant prévue par l'article 20 de la loi, dans une certaine hypothèse, il serait préférable qu'elle le fut également dans l'autre hypothèse.

M. DUBOIS manifeste son désaccord avec la procédure envisagée dans le projet de loi. Il estime en effet regrettable que les mesures de salubrité publique qui sont envisagées soient prises sans publicité.

.../.

M. COSTE-FLORET se demande également quel intérêt il peut y avoir à ne pas publier les décisions du Conseil.

M. GOGUEL répond que, par hypothèse, le parlementaire dont la situation sera soumise au Conseil n'aura pas encore pris les activités litigieuses puisque la loi précise qu'il s'agit d'activités "qu'il envisage de prendre". Dans ces conditions publier une décision relative à des fonctions simplement envisagées paraît poser un problème.

Pour M. LUCHAIRE la compétence qui va être donnée au Conseil constitutionnel est exceptionnelle et le Conseil aura à apporter une appréciation subjective assez délicate. En ce qui concerne la publicité, il faut néanmoins admettre qu'un parlementaire est un homme public et que, par suite, il doit s'attendre à ce qu'il y ait certaines discussions sur ses activités. De plus, le Conseil ne sera saisi que si le problème de la compatibilité des activités qu'il envisage de prendre avec l'exercice de son mandat n'a pas été réglé au sein du bureau de l'Assemblée. Dans ce cas, le parlementaire aura donc pris ses risques en persévérant dans ses intentions malgré le doute né lors de l'examen par le bureau de l'Assemblée. Il vaut donc mieux publier la décision du Conseil constitutionnel d'autant que la situation du parlementaire sera déjà connue du public puisque le bureau de l'Assemblée aura eu à l'examiner.

M. COSTE-FLORET approuve cette opinion et pense que la presse dans une telle hypothèse se sera, en effet, déjà emparée de l'affaire. D'ailleurs des exemples récents ont montré que, même pour les débats du Conseil, des renseignements pouvaient parvenir aux journaux.

Pour répondre aux premières observations de M. LUCHAIRE M. le Président PALEWSKI reconnaît que le Conseil va recevoir une attribution nouvelle mais qui paraît entrer naturellement dans sa compétence puisque la Constitution a fait de lui une sorte de juge de la régularité du mandat parlementaire.

Revenant au problème de la publicité des décisions du Conseil constitutionnel M. GOGUEL estime que l'éventualité de celle-ci exercerait certainement un effet de dissuasion à l'égard des parlementaires désireux de prendre de nouvelles activités de nature économique. Néanmoins le principe de la publication serait nuisible s'il pouvait donner lieu à des campagnes anti-parlementaires.

.../.

M. MONNET craint que le Conseil n'encourt des reproches s'il autorise un parlementaire à entrer dans une société qui, par la suite, connaîtra des difficultés financières, par exemple. Cela montre que la question, aujourd'hui examinée, est très grave et qu'il n'est pas souhaitable de prendre une décision trop hâtive.

M. COSTE-FLORET résumant le débat constate que celui-ci se ramène à deux problèmes: d'une part, celui de la conformité à la Constitution de l'article 23 tel qu'il est dans le projet, à cet égard, ces dispositions paraissent compatibles avec la Constitution ; d'autre part, le problème de l'opportunité de ces dispositions. On peut dire, sur ce point, que le texte, tel qu'il est conçu, va à l'encontre de ce que veut le Gouvernement car s'il n'y a pas de publicité des décisions du Conseil, il y aura des "ragots" et, de plus, ainsi qu'il a été dit, la publicité sera un élément de dissuasion.

M. CHATENET indique qu'il est d'accord avec M. COSTE-FLORET sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 23. Ce qui lui paraît curieux, par contre, c'est la méthode envisagée. En effet, si le bureau de l'Assemblée estime que les activités que le parlementaire désire prendre sont compatibles avec son mandat, le Conseil ne sera pas saisi. A l'inverse, si le bureau considère que les dites activités ne sont pas compatibles avec le mandat, il ne prendra pas sur lui de le déclarer mais laissera ce soin au Conseil constitutionnel qu'il saisira alors. Dans ces conditions, les décisions du Conseil n'interviendront que lorsqu'il faudra dire non. Le système risque donc de manquer d'équilibre. De plus, pour éviter les reproches évoqués par M. MONNET, il faudra être extrêmement prudent dans la rédaction des décisions et notamment ne pas faire apparaître le nom des sociétés en cause.

Quant à l'opportunité, si on reste dans la ligne de ce qui a conduit le Gouvernement à prendre le texte soumis au Conseil et qui semble être le désir de satisfaire l'opinion, c'est au Gouvernement qu'il appartient d'apprécier quel sera l'effet sur celle-ci d'une disposition restreignant la publicité où, en d'autres termes, si la mesure envisagée par le Gouvernement ne risque pas de perdre tout effet bénéfique si l'opinion publique a l'impression que l'on ne lui fait connaître que les décisions favorables aux parlementaires et non les autres, surtout s'il y a des fuites.

.../.

M. le Président PALEWSKI déclare, en résumé, qu'il va écrire au Garde des Sceaux pour lui indiquer, qu'en droit, le Conseil constitutionnel ne voit pas d'obstacle à l'adoption de l'article 23 tel qu'il figure dans le projet de loi mais, qu'en opportunité, il y a lieu de tenir compte de la réaction de l'opinion publique qui risque de détruire l'effet recherché par le Gouvernement. Enfin, il sera indiqué que si le principe de la publication des décisions du Conseil n'est pas retenu, il y a lieu de prévoir une notification de ses décisions au Garde des Sceaux.

La séance est levée à 16 h. 15.

L'original des décisions sera annexé au présent compte-rendu.
