
COMPTÉ-RENDU

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président PALEWSKI indique que la première affaire inscrite à l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 61 de la Constitution, de la conformité à ladite Constitution, du texte de la loi organique prise en application de l'article 25 de la Constitution et concernant l'exercice des fonctions de médiateur.

M. MONNET, rapporteur de cette affaire rappelle l'objet de la saisine du Conseil et présente le rapport suivant :

" Le 20 décembre 1972, l'Assemblée nationale a adopté, en fin de session, la loi instituant un médiateur qui devait être promulguée le 3 janvier 1973.

Outre les conditions de nomination et les attributions du médiateur cette loi comporte des dispositions relatives à l'éligibilité du médiateur aux mandats de conseiller général et de conseiller municipal en ses articles 4 et 5 qui sont les suivants :

Article 4 - Il est ajouté au code électoral un article L. 194.1 ainsi rédigé :

"article L. 194.1 - Pendant la durée de ses fonctions le médiateur ne peut être candidat à un mandat de conseiller général s'il n'exerçait le même mandat antérieurement à sa nomination".

Article 5 - Il est ajouté au code électoral un article L. 230.1 ainsi rédigé :

"article L. 230.1 - Pendant la durée de ses fonctions, le médiateur ne peut être candidat à un mandat de conseiller municipal s'il n'exerçait le même mandat antérieurement à sa nomination".

Il faut noter ici que le problème de l'incompatibilité des fonctions de médiateur avec l'exercice d'un mandat parlementaire était déjà tranché puisqu'en vertu des articles L.O. 142 et L.O. 297 du code électoral l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec un mandat parlementaire.

Il restait donc à régler le problème de l'inéligibilité du médiateur aux assemblées parlementaires. Aucune disposition relative à cette question ne pouvait être incluse dans la loi du 3 janvier 1973. En effet, en vertu de l'article 25 de la Constitution, le régime des inéligibilités aux assemblées relève de la loi organique.

C'est pourquoi le gouvernement avait déposé le 8 décembre 1972 sur le bureau du Sénat, un projet de loi organique relatif à l'inéligibilité du médiateur à l'Assemblée nationale mais ce texte ne put être voté avant la fin de la session parlementaire puisqu'en application de l'article 46, alinéa 2, de la Constitution, un projet ou une proposition de loi organique ne peut être soumis "à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt". La session s'étant terminée le 20 décembre 1972, le Sénat a donc attendu la session suivante pour examiner et voter le projet de loi organique qui est soumis aujourd'hui au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution.

I.- Vérification de la procédure du vote de la loi organique.

Un tel examen suppose d'abord la vérification que la procédure d'adoption a bien été conforme aux prescriptions de la Constitution.

La première de ces prescriptions prévues à l'article 46, alinéa 2, rappelé ci-dessus, est relative au délai qui doit s'écouler entre le dépôt du projet et la délibération sur ledit projet.

Nous avons vu que le dépôt du projet de loi avait eu lieu le 8 décembre 1972 et le Sénat en a délibéré et a adopté ce projet dans sa séance du 14 juin 1973. A cet égard la procédure est donc régulière.

L'article 46 pose une autre condition de régularité en son alinéa 4 aux termes duquel : "Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées".

Si la loi soumise au Conseil ne paraît concerner que l'Assemblée nationale, nous verrons dans un instant qu'elle pose également "par ricochet" une inéligibilité au Sénat. Nous devons donc constater que l'Assemblée nationale, dans sa séance du 21 juin dernier, a bien adopté le projet de loi organique dans les mêmes termes que le Sénat.

Enfin, dernière condition à respecter, l'examen du texte de loi par le Conseil constitutionnel, c'est précisément l'objet de notre délibération.

II.- Conformité à la Constitution du texte de la loi organique qui nous est soumis.

On sait que le texte a pour objet d'ajouter au code électoral un article L.O. 130.1 rendant le médiateur "inéligible dans toutes les circonscriptions".

Cette disposition nouvelle vient s'insérer dans le chapitre III, du titre II du livre 1er du code électoral, c'est-à-dire dans le chapitre qui traite des conditions d'éligibilité et d'inéligibilités des députés. Il s'ensuit que le médiateur sera inéligible à l'Assemblée nationale mais il le sera également au Sénat puisqu'en vertu de l'article L.O. 296, alinéa 2, du code électoral, les inéligibilités pour les élections au Sénat sont les mêmes que pour les élections à l'Assemblée nationale.

Ce mode de faire corrige le caractère un peu ambigu (pour l'homme de la rue) du texte voté.

En effet, le mot "circonscription" ne peut être entendu au sens large car le canton, la commune sont des circonscriptions et que pour les élections au Conseil de Paris les "circonscriptions" se confondent avec la circonscription législative.

De sorte que le médiateur pouvant, dans certaines conditions prévues par la loi du 3 janvier 1973, faire acte de candidature aux cantonales ou aux communales, il peut sembler à un lecteur non averti qu'il y a là une contradiction.

Je pense que le Conseil voudra bien considérer comme moi que la numérotation adoptée (L.O. 130.1) pour le texte organique localise le texte de cette loi dans les conditions d'éligibilité législative comprises en L.O. 127 à L.O. 136 et qu'il s'agit donc de circonscriptions législatives.

La lecture du débat à l'Assemblée et au Sénat le confirme bien entendu.

Qu'il me soit en terminant permis d'ajouter à propos de ces débats qu'ils font apparaître un caractère de "texte de circonstance", pour ne pas dire de "sur mesure", d'un texte voté entre interlocuteurs de bonne compagnie, les uns regrettant que cette inéligibilité ne dépasse pas la durée du mandat du médiateur, fût-ce de six mois, d'autres qu'elle ne s'étende pas à

tous les mandats électifs puisqu'en l'état, elle n'est notamment pas applicable aux élections à la présidence de la République, mais ces appréciations ne relèvent pas de notre compétence et je soumettrai donc au Conseil constitutionnel un projet de décision tendant à la déclaration de conformité à la Constitution de la loi organique, avec référence, dans les visas à l'article 25 de la Constitution qui dispose que "le législateur peut statuer sur les inéligibilités sous la forme de loi organique".

A l'issue de ce rapport, M. GOGUEL se déclare d'accord avec les conclusions du rapporteur mais précise qu'à son avis, les lois organiques relatives au Sénat et qui, aux termes de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution, doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées, sont celles qui concernent le seul Sénat et non le Parlement.

Par conséquent la loi examinée par le Conseil, votée dans les mêmes termes au Palais Bourbon et au Luxembourg, aurait également été conforme à la Constitution si elle avait été votée dans des termes différents. Le Conseil n'a jamais voulu trancher la question en cause, il ne faudrait donc pas conclure qu'elle a été tranchée dans la présente affaire.

M. COSTE-FLORET et M. DUBOIS émettent des réserves quant à l'interprétation donnée par M. GOGUEL à l'article 46, alinéa 4, de la Constitution.

M. CHATENET s'étonne qu'au cours du débat parlementaire personne n'ait fait remarquer qu'il était inconvenant de placer dans le code électoral l'inéligibilité du médiateur après celle des interdits judiciaires.

M. COSTE-FLORET pense que la loi est dangereuse dans la mesure où elle ouvre la porte à de nouvelles inéligibilités.

M. MONNET donne lecture du projet de décision qui est adopté sans modification.

M. MORISOT présente le rapport relatif aux requêtes n° 73-686/687 présentées par MM. DALES et DUROURE contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. MIRTIN dans la première circonscription des Landes.

.../.

Ces requêtes sont fondées sur l'inéligibilité de M. DUMOULIN, suppléant de M. MIRTIN. Ce suppléant exerçait en effet les fonctions de directeur de la caisse d'allocations familiales et de l'U.R.S.S.A.F. des Landes et n'aurait pas dû exercer ces fonctions dans les six mois précédant l'élection en vertu de l'article L.O. 133. 13° du code électoral.

M. DUMOULIN s'était certes fait mettre en mission sur place par le président du conseil d'administration mais le rapporteur conclut à son inéligibilité au motif que cette mission ne constituait pas un relâchement suffisant des liens du candidat avec ses fonctions antérieures.

M. le Président PALEWSKI rappelle que la section d'instruction a rejeté une demande de délai pour déposer un mémoire complémentaire pour M. MIRTIN, présentée l'avant-veille, par Maître DESACHE. La section a estimé qu'il pouvait s'agir d'un moyen dilatoire et que le dossier était suffisamment instruit. Elle a également conclu à l'annulation de l'élection.

M. GOGUEL souligne que le rapporteur a déclaré que dans un scrutin de liste, l'inéligibilité d'un des candidats pouvait entraîner celle de toute la liste mais que cette règle ne s'applique pas pour les élections au Sénat dans les départements qui ont droit à plus de quatre sièges de sénateur.

M. LUCHAIRE objecte qu'il ne s'agit pas dans ce cas d'un scrutin de liste mais d'un scrutin plurinominal.

M. COSTE-FLORET regrette que l'on ne puisse annuler la seule élection du suppléant sans toucher à celle du député.

M. LUCHAIRE ne partage pas cette opinion puisque l'inéligibilité est précisément destinée à éviter qu'un candidat, titulaire ou suppléant, n'use, pour être élu, de l'influence qui peut résulter de ses fonctions.

Il est donné lecture du projet de décision qui est adopté après quelques modifications de forme.

M. MARCEL présente le rapport relatif aux requêtes n° 73-638/668 présentées par M. FOUET et Madame ROUSSEAU contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. DRONNE dans la troisième circonscription de la Sarthe.

Le rapport traite uniquement des irrégularités commises dans les votes par correspondance et dont les principales sont :

- des votes envoyés sous plis non recommandés ;
- des certificats médicaux produits à l'appui de demandes de votes par correspondance, établis par le suppléant de M. DRONNE ;
- des certificats médicaux établis par un médecin ne résidant pas dans le même département que les électeurs ;
- des certificats médicaux collectifs ;
- des demandes de vote par correspondance accompagnées non d'attestations sur l'honneur mais d'attestations du directeur d'établissement alors qu'elles n'émanaient pas de personnes hospitalisées dans des établissements visés à l'article L.80-5° du code électoral.

En raison de ces irrégularités, le rapporteur conclut à l'annulation de l'élection, le nombre de votes irréguliers, excédant la différence de 18 voix séparant les deux candidats.

M. GOGUEL s'étonne que certaines des formalités requises pour les votes par correspondance résultent d'une simple circulaire.

M. MARCEL précise que l'instruction ministérielle reprend mot à mot les décrets de 1958 et de 1967.

M. GOGUEL pense que la règle posée par le décret de 1967 tendant à ce que le certificat médical soit délivré par un médecin exerçant dans le département où réside le malade est contraire au bon sens, car pour de nombreux villages situés dans une zone limitrophe d'un autre département, le cabinet du médecin peut très bien être situé dans ce département.

De plus, cette règle n'est pas rappelée dans les documents envoyés aux électeurs.

Il faut donc que le Conseil apprécie ces circonstances de fait en fonction de la bonne foi des électeurs et qu'il se pose la question de savoir s'il y a eu fraude ou pas.

Ce sont précisément les électeurs qui agissent avec bonne foi et bon sens qui commettent des erreurs et non ceux qui fraudent.

L'envoi de votes sous plis non recommandés provoque certes une suspicion légitime. Il faut donc annuler les sept votes ainsi émis mais le certificat médical collectif ne correspond pas à quelque chose d'inexact.

Tout cela doit être examiné sur le plan d'une appréciation globale de la régularité de l'élection car le Conseil constitutionnel n'est pas le Conseil d'Etat et doit envisager les choses sous un aspect plus large.

Les résultats auraient été les mêmes si les irrégularités relevées dans les votes par correspondance n'avaient pas été commises.

M. DUBOIS voudrait savoir si le Conseil statue uniquement en fait ou s'il doit aussi respecter les textes.

M. DUBOIS pense que le Conseil est d'abord lié par la loi et que c'est dans l'application de la loi qu'il peut tenir compte des circonstances de fait. Il rappelle les diverses irrégularités commises et montre que le nombre de votes irréguliers dépasse largement la différence des voix séparant les candidats avant de conclure que même s'il n'y a pas de volonté de fraude il y a des irrégularités.

M. CHATENET mentionne qu'exercer la médecine signifie faire des actes médicaux et qu'un médecin peut en faire partout.

M. COSTE-FLORET déclare qu'il est favorable à la suppression des votes par correspondance mais qu'en l'espèce il n'est d'accord que pour l'annulation des sept suffrages envoyés sous plis non recommandés.

En ce qui concerne les certificats délivrés par le médecin d'un autre département on peut considérer que dès lors qu'il soignait habituellement des malades dans les communes de la Sarthe proches de sa résidence, il exerçait la médecine dans la Sarthe.

Pour ce qui est des attestations, jamais dans les mairies il n'est fait de distinction entre les attestations sur l'honneur et les autres attestations.

Le certificat médical collectif n'est pas forcément une cause d'annulation des suffrages et celui qui avait été établi par le docteur POIRIER était conforme aux précédents.

Enfin, pour les certificats établis pour le 4 mars et non pour le 11, il est dit dans l'instruction ministérielle à la page 439 qu'une demande présentée pour le premier tour est valable pour le second.

En conséquence, il n'y a que sept suffrages à retrancher.

M. LUCHAIRE considère qu'il y a deux conceptions du rôle du Conseil constitutionnel : celle qui consiste à appliquer les textes, celle qui consiste à prendre des libertés avec eux. M. LUCHAIRE déclare rester fidèle à la première conception.

La loi précise que le vote par correspondance est une procédure exceptionnelle et qui doit donc être entourée de garanties. L'attestation sur l'honneur est une de ces garanties, par contre un certificat médical établi sans aucun en tête, signé par le praticien qui renvoie à une liste qu'il n'a pas pu vérifier, ne présente aucune garantie.

Il faut ajouter que les dossiers de vote par correspondance n'ont pas été mis à la disposition des électeurs.

M. LUCHAIRE rappelle que ^{les} deux conceptions du rôle du Conseil qu'il a évoquées sont suffisamment connues. M. DUBOIS et lui-même sont minoritaires et il est donc inutile de prolonger le débat. Néanmoins l'affaire doit être renvoyée pour que le Conseil puisse entendre la suite du rapport sur les griefs autres que ceux qui portaient sur les votes par correspondance et examiner un projet de décision complet.

M. GOGUEL précise qu'à son avis il faut un ensemble de garanties et qu'en l'espèce il n'y a pas de présomption de fraude.

M. LUCHAIRE rappelle que dans une précédente affaire (A.N., Côtes-du-Nord, 1ère circ. du 12 juillet 1967 au recueil p.181), le Conseil avait annulé une élection pour des irrégularités commises dans les votes par correspondance tout en reconnaissant qu'il n'y avait pas de volonté de fraude. Par conséquent, si dans la présente affaire une autre décision est prise il y aura revirement de jurisprudence.

Il est ensuite procédé à un vote sur le projet du rapporteur tendant à l'annulation/

Les résultats de ce vote sont les suivants :

pour le projet : 2 (M. LUCHAIRE et M. DUBOIS)
contre le projet : 7 (MM. PALEWSKI, MONNET, REY, SAINTENY,
GOGUEL, COSTE-FLORET et CHATENET).

Il est décidé de renvoyer la suite du rapport et la lecture du projet de décision au mercredi 11 juillet tant devant la première section que devant le Conseil.

M. BECHADE présente le rapport relatif à la requête n° 73-594 présentée par M. CALABER contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. PETIT dans la première circonscription de la Martinique.

Le rapporteur conclut au rejet de la requête et le projet de décision est adopté sans modification.

Le Conseil adopte également, sur le rapport de M. BECHADE, le projet tendant au rejet des requêtes n° 73-601/706 présentées par MM. BOROCCO et JUNG contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. HAUSHERR dans la première circonscription du Haut-Rhin.

La séance est levée à 13 heures.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte-rendu.