

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Séance du mercredi 14 juin 1978

COMPTE-RENDU

Le Conseil se réunit à 10 heures, tous ses membres étant présents.

Le Président rappelle l'ordre du jour :

ORDRE DU JOUR

Examen des recours formés contre les élections à l'Assemblée nationale

78-871 - Recours formé par M. LUCAS contre M. KALINSKY
Val-de-Marne - 8ème circonscription

Rapporteur : M. Justin MARCEL
Maître des Requête
au Conseil d'Etat,
Rapporteur adjoint.

78-853 - Recours formé par MM. P. LE MORVAN et Y. LYON-CAEN contre J. DOMINATI
Paris - 2ème circonscription

78-884 - Recours formé par M. BATTISTI contre M. PASQUINI
Haute-Corse - 2ème circonscription

Rapporteur : M. Michel COMBARNOUS
Maître des Requête
au Conseil d'Etat,
Rapporteur adjoint.

78-861 - Recours formé par M. G. SARRAU contre M. A. CELLARD
Gers - 2ème circonscription

78-880 - Recours formé par M. J.J. BLANCO-CARLOTTI contre M. PLANTEGENEST
Saint-Pierre-et-Miquelon

Rapporteur : M. Pierre LAFAYE
Conseiller Référendaire
à la Cour des Comptes,
Rapporteur adjoint.

- Examen, en application de l'article 61, alinéa 1 de la Constitution, d'une résolution tendant à modifier les articles 24, 39, 42, 44, 45 et 60 bis du règlement du Sénat.

Rapporteur : M. François GOGUEL

M. le Président fait introduire M. MARCEL, lequel présente son rapport, au dossier, dans l'affaire LUCAS/KALINSKY. Il conclut au rejet.

M. GROS, Président de la Section, précise que ce dossier a fait l'objet d'une longue instruction. Il s'agit en fait d'une élection obtenue par une différence de 116 bulletins dans une circonscription qui comporte 114.000 électeurs inscrits et où un peu plus de 93.000 ont exprimé un suffrage.

La plupart des communes de la circonscription sont communistes et le requérant était placé dans un environnement hostile qui rendait particulièrement difficile la recherche des preuves. Il rappelle les principaux moyens : M. KASPEREIT, candidat R.P.R., s'est désisté en faveur de LUCAS et en a fait part aux électeurs par une affiche, laquelle a été recouverte d'affichettes manuscrites disant "cette affiche est un faux, KASPEREIT ne s'est pas désisté, il s'est simplement retiré".

Cette propagande mensongère a été complétée par la manoeuvre du tract qui indiquait "Gaullistes vous n'avez plus de candidat, votez blanc". En fait le nombre des votes blancs ne paraît pas avoir changé du premier au second tour du scrutin.

Le rapporteur reproche aux attestations fournies sur l'existence de l'affichette rappelée ci-dessus d'avoir été tardives. Il faut savoir que ces attestations ne sont jamais spontanées.

En outre, il y a eu des contestations pour la répartition des fonctions dans les bureaux de vote. On sait que, dans de tels cas, le Code impose le tirage au sort. Cette pratique n'a pas été suivie.

Chacun de ces griefs, isolé, peut paraître léger, mais si on rapproche les difficultés de répartition des tâches dans les bureaux des irrégularités sur les votes et des doutes qui sont émis quant aux émargements tout cela prend une allure nouvelle.

Il apparaît, par les recherches très poussées auxquelles s'est livré le rapporteur, ce dont je le remercie, que les électeurs dont les cartes n'ont pas été retirées en mairie ont été, au moins dans une proportion de 5 à 10 %, portés comme votants sur les listes d'émargements. Aussi M. GROS a bien l'intime conviction qu'il y a eu fraude sur plus de 400 voix, mais il ne saurait affirmer que la preuve de cette fraude est rapportée. C'est pour cette raison que la décision de rejet proposée par le rapporteur est adoptée par la section.

M. BROUILLET rappelle qu'il convient dans cette affaire d'indiquer fermement au Ministre de l'Intérieur que la mise en application des formalités de l'article R 25 (relatives au dépôt des cartes non retirées en mairie) doit être rendue effective et faire l'objet de dispositions spéciales dans la circulaire sur la procédure des élections.

M. SEGALAT est pleinement en accord avec les conclusions du rapporteur.

M. PERETTI pense qu'il y a eu des fraudes mais qu'il est impossible et d'en apporter la preuve et d'en déterminer l'importance. C'est pourquoi, compte tenu de l'écart des voix, il opte pour un rejet.

M. GOGUEL, en ce qui concerne les abus de propagande, estime qu'ils n'ont eu aucun effet compte tenu des gains de M. LUCA entre les deux tours. Ce candidat en effet a obtenu des résultats excellents par rapport au premier tour. Il estime beaucoup plus graves les problèmes relatifs aux cartes et aux émargements, mais les preuves n'étant pas suffisantes, il se rallie, à regret, à la solution du rejet.

M. JOXE pense que si M. KALINSKY a employé des moyens frauduleux, ce qui lui paraît peu douteux, il l'a fait sans nécessité. Il opte, également à regret, pour le rejet.

M. le Président exprime une position identique ainsi qu'M. MONNERVILLE.

Il est procédé à la lecture du projet, lequel est adopté

M. COMBARNOUS est appelé à présenter son rapport dans l'affaire LE MORVAN - LYON-CAEN contre DOMINATI. Ce rapport, joint au dossier, conclut au rejet.

M. le Président indique que la Section approuve ces conclusions. M. COSTE-FLORET estime qu'il convient à cette occasion de prendre position sur la validité des procurations qui ont circulé par la valise diplomatique et ont été réexpédiées en France sans enveloppe. En outre il convient de maintenir telle qu'elle est fixée la jurisprudence sur les décomptes. M. JOXE est de même avis sur ces deux points.

M. SEGALAT estime, avec une certaine nostalgie, qu'il n'est pas possible de modifier la règle adoptée la semaine précédente. En ce qui concerne le transport des procurations par valise diplomatique, il semble bien que ce mode de transport offre pour la plupart des pays étrangers et spécialement pour ceux d'Amérique Latine des garanties bien supérieures au mode d'expédition postale expressément prévu par le texte.

Par ailleurs on ne saurait voir d'irrégularité du simple fait qu'une procuration est remplie de deux écritures différentes.

M. PERETTI sur le décompte, tient à bien faire préciser par le Conseil que si le bénéficiaire de la fraude était déterminé sans ambiguïté c'est à lui que l'on devrait défalquer les voix excédentaires. Les divers membres du Conseil indiquent leur accord sur ce principe. M. PERETTI pense également que dans les remarques au Ministre de l'Intérieur, à la fin du contentieux électoral, il conviendra d'indiquer qu'il serait souhaitable que le mode de transport par la valise diplomatique soit également prévu expressément par le textes.

M. GROS est d'accord pour ce qui est proposé sur les procurations.

M. BROUILLET partage l'avis de M. PERETTI en ce qui concerne les remarques au Ministre de l'Intérieur et il signale que la valise diplomatique est infiniment préférable aux envois par la poste, même pour certains pays d'Europe, en raison de la rapidité et de la sécurité qu'elle offre.

M. SEGALAT indique que si le rapporteur relève des éléments de nature à préciser le bénéficiaire de la manoeuvre aboutissant à des bulletins excédentaires, ce qui importe ce n'est pas le bénéficiaire de la manoeuvre mais l'auteur de la manoeuvre. Ce à quoi M. COMBARNOUS répond que seul le bénéficiaire peut être reconnu et seul le but réalisé peut être rectifié.

Le Président estime qu'au terme de ce débat il apparaît que l'ensemble du Conseil préfère s'en tenir à la jurisprudence définie précédemment. Cet accord est confirmé.

Il est procédé à la lecture du projet qui est adopté.

M. COMBARNOUS présente alors son rapport joint au dossier dans le recours BATTESTI contre PASQUINI (Haute-Corse - 2ème -). Il conclut au rejet. C'était la solution retenue unanimement par la Section. Il n'y a pas d'observation. Le projet est lu et adopté.

A 13 heures la séance est suspendue, elle est reprise à 15 heures.

M. le Président fait introduire M. LAFAYE qui présente son rapport joint au dossier dans l'affaire SARRAU contre CELLARD (Gers - 2ème circonscription). Ce rapport conclut à l'annulation.

M. le Président indique que tel est l'avis unanime de la Section devant la manoeuvre de distribution massive d'un tract tardif et diffamatoire dans les 2/5ème de la circonscription, avec l'accord, au moins tacite, du candidat élu.

M. COSTE-FLORET indique que cette solution qui paraît de nature à moraliser l'élection est d'autant mieux venue qu'un arrêt analogue vient d'être rendu par le Conseil d'Etat relativement à l'élection municipale de Briançon, annulée pour des motifs semblables. Il donne lecture au Conseil du considérant ci-après :

"Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête ; considérant qu'il résulte de l'instruction qu'au cours de la campagne électorale précédant le renouvellement du Conseil municipal de la ville de Briançon, les imputations personnelles contre le sieur de Caumont qui étaient contenues dans des tracts et circulaires, excédaient les limites de celles qui peuvent être tolérées au cours d'une campagne électorale ; que, par son caractère abusif, la propagande ainsi effectuée a été, dans les circonstances de l'affaire, de nature à fausser le résultat du scrutin ; que, dès lors, il y a lieu d'annuler les opérations électorales auxquelles il a été procédé le 20 mars 1977."

La réaffirmation à huit jours d'intervalle par les deux Conseils de la gravité d'une telle manoeuvre et la sanction qu'elle doit entraîner lui paraît tout à fait opportune.

M. JOXE pense également que devant une manoeuvre diffamatoire de dernière heure, sans réponse possible, il faut affirmer le principe du renvoi des candidats devant les électeurs.

M. GOGUEL est en accord avec la Section et également avec sa position de principe. Il remarque toutefois qu'en fait il n'est pas certain que le tract ait eu un effet considérable, le résultat pouvant s'expliquer par les réflexes d'anciens radicaux qui sont retournés à leur préférence de gauche traditionnelle après le retrait de M. de MONTESQUIOU.

Ceci dit, la solution lui paraît d'autant plus souhaitable que dans le département du Gers la pratique condamnable apparaît presque traditionnelle puisqu'une annulation pour le même motif a déjà eu lieu antérieurement (en 1973 semble-t-il) dans la même circonscription.

M. PERETTI pense lui aussi qu'il convient de donner un coup de frein à de tels abus, bien que l'incidence dans ce cas ne paraît pas certaine.

Le Conseil exprime donc, à l'exception de M. BROUILLET qui s'abstient, son accord unanime sur les conclusions du rapport. Le projet est lu et adopté.

M. LAFAYE est alors invité à présenter son rapport joint au dossier dans l'affaire BLANCO-CARLOTTI contre PLANTEGENEST (Saint-Pierre-et-Miquelon).

Ce rapport conclut au rejet. Le rapporteur souligne qu'une question de compétence se pose au Conseil à propos des inscriptions sur les listes électorales. Il semble en fait que le motif relatif aux listes soit d'une part l'applicabilité à Saint-Pierre-et-Miquelon de la législation réglementaire prise en application de l'article 11 qui prévoit l'inscription des électeurs devenus majeurs sur leur demande, ou le maintien de la règle ancienne du décret de 1966 qui restait applicable à la fin de 1977 à Saint-Pierre-et-Miquelon et qui impose à la commission de révision des listes, l'inscription d'office des électeurs devenus majeurs.

D'autre part, il est invoqué des manoeuvres relativement à l'inscription de tel ou tel électeur. Celles-ci auraient consisté dans le cas dont il s'agit, à ne pas inscrire certains électeurs en raison de l'opinion politique qui leur était prêtée.

C'est pour cette raison que le projet présenté au Conseil prévoit deux considérants différents. L'un répond au fond sur

.../...

la matière de la législation applicable puisqu'il s'agit de la définition du corps électoral du fait même des règles de droit applicables pour la confection des listes, et sur le second point, un considérant rejette le moyen qui n'est pas de la compétence du Conseil dès lors qu'une manoeuvre n'est pas prouvée.

M. le Président indique que la Section unanime approuve le rapport et le projet.

M. SEGALAT indique qu'en ce qui concerne la procédure d'inscription d'office sur les listes électorales, il n'est pas certain que cette question entre dans la compétence du Conseil qui est juge de l'élection et n'est juge de la liste qu'en cas de manoeuvre. La requête n'étant pas articulée d'une façon qui distinguait très précisément les deux moyens relatifs aux inscriptions, le plus sage peut paraître de ne les considérer que comme deux arguments d'un même moyen et de répondre globalement sur le terrain de la manoeuvre. C'est cette solution qui est retenue par le Conseil qui adopte le projet modifié en conséquence.

Les affaires électorales étant terminées, le Conseil poursuit sa réunion, après le départ de M. LAFAYE.

M. GOGUEL reprend son rapport sur l'examen de la conformité à la Constitution de la résolution modifiant le règlement du Sénat.

Il rappelle qu'après la réunion précédente tous les membres du Conseil avaient été d'accord pour estimer fort inopportune la disparition du contrôle préalable de la recevabilité des propositions de lois mais qu'un scrupule intellectuel l'avait empêché de conclure en ce sens compte tenu de la lecture qu'il faisait de l'article 40 de la Constitution.

Après diverses réflexions, M. GOGUEL est convaincu qu'il convient de tenir compte de la différence de nature existant entre les propositions de lois et les amendements, et d'en tirer comme conséquence la justification d'une différence de traitement entre ces deux catégories de texte pour le contrôle préventif de leur recevabilité.

En effet, le dépôt de la proposition de loi engage une procédure parlementaire et il fait courir des délais (pour la réunion de la commission spéciale, ou bien délai de réflexion de 15 jours avant la discussion d'une loi organique). Il n'en va pas de même pour les amendements. Ceux-ci s'insèrent dans une procédure déjà en cours. Il n'y a d'ailleurs pas d'annonce du dépôt d'un amendement mais simplement appel de l'amendement au moment de la discussion de la partie du projet qu'il concerne.

C'est bien pourquoi il apparaît que pour défendre l'article 40 de la Constitution contre des interprétations d'un laxisme excessif, il convient d'être plus exigeant pour le contrôle préalable des propositions.

M. GOGUEL s'est reporté aux travaux du Conseil lors de l'examen du règlement du Sénat en 1959 et notamment à recherché ce qui avait pu être dit sur l'article 45 de ce règlement. Il voulait vérifier si le raisonnement qu'il tient aujourd'hui n'était pas celui qui avait conduit à admettre que le contrôle des amendements et celui des propositions de lois soit organisé différemment. En fait dans ce dossier il n'a rien trouvé à ce sujet. Il semble que la question n'ait pas été vue lors de ce premier examen ce qui ne saurait nous surprendre étant donné que le Conseil devait très rapidement examiner l'ensemble des règlements des deux Assemblées.

Le rapport de M. MARCILHACY au Sénat, en 1959, indiquait qu'il convenait pour les amendements de reprendre le système antérieur qui avait bien fonctionné. Or, antérieurement à la Constitution, il n'était pas prononcé d'irrecevabilité, mais simplement l'amendement était disjoint, ce qui ne faisait pas disparaître le texte mais le faisait simplement écarter de la discussion au moment où on prononçait la disjonction. Il est certain qu'il y a là une erreur de raisonnement car le système de disjonction n'est pas du tout équivalent à celui de l'irrecevabilité. Au regard de ces explications, il semble bien que l'article 45 qui était conçu par référence à la disjonction et non à l'irrecevabilité n'était pas conforme à la Constitution. Il n'est évidemment pas question de revenir sur cette valeur puisque le Conseil n'en est pas saisi, mais il est également certain que le Conseil ne saurait s'estimer lié par cette décision pour l'examen du texte qui est soumis aujourd'hui à son contrôle.

La question n'a pas été résolue pour la simple raison qu'elle n'a pas été bien vue. C'est pourquoi, en fonction des explications nouvelles données ce jour, M. GOGUEL estime que l'article 24, tel qu'il serait modifié par la résolution du 9 mai en tant qu'il permet d'engager la procédure sur une proposition sans contrôle préventif obligatoire et qu'il ne maintient par la suite qu'un contrôle au cours de la procédure, si celui-ci est demandé, n'est pas conforme à la Constitution.

Cette décision entrainera le maintien du système antérieur d'un contrôle au préalable, ce qui n'empêchera nullement le Sénat, s'il le désire, d'en modifier les modalités, par exemple en autorisant la notion d'irrecevabilité évidente comme elle existe dans le règlement de l'Assemblée nationale, ou en transférant ce contrôle du bureau à la Commission des Finances.

.../...

M. MONNERVILLE : la suppression du contrôle par l'article 44 paraît contraire à la Constitution. M. MONNERVILLE s'est posé la question de savoir quand débute la procédure législative. En fait les choses se passent ainsi : la proposition est remise aux services, ceux-ci l'examinent puis le bureau prend position sur la recevabilité et ensuite seulement le Président annonce le dépôt de la proposition et la renvoie devant telle ou telle commission. L'amendement, lui, se greffe sur un texte qui existe déjà. Il ne peut exister s'il se greffe sur un texte qui n'a pas été estimé recevable. Il n'y a aucune assimilation possible entre la proposition et l'amendement.

De plus, M. MONNERVILLE tient à souligner que le contrôle préalable exercé depuis 1958 n'a jamais été contesté par personne. Jamais le Conseil constitutionnel n'a été saisi d'une critique contre ce système. Enfin aucune comparaison n'est possible entre la disjonction et l'irrecevabilité. En droit actuel la disjonction n'existe plus dans la procédure législative.

M. MONNERVILLE partage entièrement les conclusions de M. GOGUEL.

M. GROS est bien d'accord sur le fait qu'il y a une différence de nature entre amendement et proposition, mais il est certain que l'article 40 ne désigne pas le juge de l'irrecevabilité. Dans la séance précédente M. GOGUEL en déduisait que chaque assemblée est maîtresse de fixer les modalités d'application de ce contrôle. On peut dire que telle modalité d'application comporte une infraction à l'article 40 mais on ne peut modifier le règlement d'une Assemblée, ni lui indiquer quelle procédure elle doit suivre. Si l'on dit que l'examen de la recevabilité doit être antérieur à l'annonce du dépôt par le Président on ajoute aux dispositions de l'article 40. Le règlement actuel du Sénat n'indique pas que ce contrôle doit avoir lieu avant l'annonce du dépôt. L'article 24 dispose : "le Président annonce etc..." Il n'est alors pas question d'un examen de recevabilité. Il n'est fait mention d'un examen de recevabilité que dans les alinéas 2 et 4 de cet article 24 et c'est seulement à la fin de cet article que l'on indique que le bureau du Sénat examine.

M. MONNERVILLE demande à M. GROS à quel moment a lieu cet examen. M. COSTE-FLORET répond que si ce n'est pas au début cela n'a aucun intérêt.

M. GROS dit que si la décision de non conformité est rendue on renvoie au règlement du Sénat l'article 24 tel qu'il est, et cet article par l'ordre chronologique de ses dispositions n'empêche pas l'impression et la distribution avant l'examen de la recevabilité.

.../...

Dans le raisonnement qui est tenu ici aujourd'hui, on interprète l'article 24 et on lui fait poser comme règle ce qui n'a été que l'application qui en a été faite.

M. MONNERVILLE fait remarquer que le renvoi à la commission pour l'examen sur le fond suppose que l'examen de la forme, et notamment la recevabilité, a déjà été effectué.

M. GOGUEL dit qu'il est exact que l'article 40 ne désigne pas qui est le juge de la recevabilité. L'alinéa 2 parle de proposition recevable ce qui suppose qu'il a déjà été procédé à un examen permettant de savoir qu'elle est bien recevable. C'est pourquoi d'ailleurs très logiquement le contrôle de la délégation du bureau a toujours lieu avant l'annonce du dépôt, de l'impression et de la distribution.

En ne disant pas qui est juge l'article 40 n'en fait pas moins obligation aux Assemblées de désigner un juge et d'organiser un contrôle préalable puisqu'aucune annonce n'est possible si le projet n'est pas recevable. Le Président estime que le texte proposé par M. GOGUEL n'ajoute rien à la Constitution mais se contente de préciser en l'écrivant ce qui est actuellement l'interprétation coutumière et certaine de la Constitution.

M. BROUILLET estime qu'en parlant de recevabilité on répond à la question dans l'article 40 puisque ce qui n'est pas recevable ne peut être reçu donc annoncé comme étant en discussion.

M. PERETTI estime que la Constitution renvoie pour son application au règlement de l'Assemblée et qu'il convient bien évidemment que le Conseil décide que l'application ainsi donnée de la Constitution est ou non conforme, à ce qui a été voulu par celle-ci. Le problème ne lui paraît pas différent dans sa nature de celui de l'examen des règlements par rapport aux lois qu'ils appliquent.

M. GOGUEL fait remarquer enfin que si la décision proposée est adoptée, le Sénat sera obligé de revoir, au moins en la forme, son article 24. C'est alors qu'il sera tenu compte et de la décision du Conseil et de la pratique antérieure de l'application de la Constitution par le règlement.

La discussion étant close, il est donné lecture du projet qui est adopté dans le texte joint à la présente discussion.

La séance est levée à 18 heures.

DEPARTEMENT P A R I S

2ème circonscription

	<u>1er tour</u>	<u>2è tour</u>
Inscrits	39 926	
Votants		
Suffrages exprimés	28 953	28 856
MM. Jacques DOMINATI U.D.F.-P.R.	10 406	<u>ELU</u> 16 846 (58,38%)
C. QUIN P.C.	4 845	12 010
F. LUCHAIRE M.G.R.	4 443	
G. LONGEVILLE rad. soutien R.P.R.	3 938	
A. DELISSE P.S.D.	1 261	
Mmes F. SZYFMAN F.A.	537	
M. PORTNOE Choisir	440	
MM. J.M. HUG écol.	428	
A. GILLARD L.C.R.	297	
G. CARTIER R.U.C.	259	
L. EMERY F.N.	223	
P. GUILBERT M.D.	206	
A. SCHWARTZ L.O.	199	
Mme E. DOUNAIEV P.F.N.	164	
M. R. MERIEUX U.O.P.D.P.	63	

RESULTATS COMMUNIQUEES PAR LE MINISTRE DE L'INTERIEUR :

	<u>2ème tour</u>
M. Jacques DOMINATI	16 846 <u>ELU</u>
M. Claude QUIN	12 010

Département de SAINT-PIERRE ET MIQUELON

	<u>1er tour</u>	<u>2ème tour</u>
Inscrits.....	3 863	
Votants		
Suffrages exprimés	3 043	3 182
MM. M. PLANTEGENEST	P.S. 1 467	1 650
J.J. BLANCO-CARLOTTI	U.D.F.-P.R. 492	1 532
P. ANDOUZE	ss. étiqu. 444	
H. GERMAIN	R.P.R. 345	
Mme A. PRUDENCE	ind. 189	
M. M. BOSSE	ss. étiqu. 102	

ELU

RESULTATS COMMUNIQUES PAR LE MINISTRE DE L'INTERIEUR (D.O.M.)

<u>1er tour</u> :	Inscrits	3 863	<u>2ème tour</u> :	3 861
	Votants	3 179		3 289
	Nuls	136		107
	Suffrages exprimés	3 043		3 182
MM. P. ANDOUZE	444			
J.J. BLANCO-CARLOTTI	496		1 532	
BOSSE	102			
GERMAIN	345			
PLANTEGENEST	1 467		1 650	
Mme A. PRUDENCE-OLANO	189			

DEPARTEMENT HAUTE - CORSE

2ème circonscription

		<u>1er tour</u>	<u>2e tour</u>	
Inscrits	53 979			
Votants				
Suffrages exprimés		37 144	38 406	
MM. F. GIACOBBI	(M.R.G.)	10 828	18 325	
P. PASQUINI	(R.P.R.)	10 626	20 081	<u>ELU</u>
F.G. GEROMINI	(C.N.I.P.)	7 459		
V. CARLOTTI	(P.S.)	4 236		
V. DURIANI	(P.C.)	3 995		

RESULTATS COMMUNIQUEES PAR LE MINISTERE DE L'INTERIEUR :

<i>Inscrits</i>		54 541	
<i>Votants</i>		39 397	
<i>Suffrages exprimés</i>		38 678	
MM. P. PASQUINI		20 147	<u>ELU</u>
F. GIACOBBI		18 531	