

SEANCE DU MERCREDI 1er JUILLET 1981

La séance est ouverte à 9 h 30.

Tous les membres sont présents à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD D'ESTAING, excusé.

Le Président, tout d'abord, informe le Conseil qu'actuellement cinquante recours électoraux ont été déposés au secrétariat général. Sur ce total, environ une vingtaine apparaissent irrecevables c'est-à-dire qu'il pourra être statué à leur sujet dans les conditions prévues à l'article 38, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 7 novembre 1958 sans instruction contradictoire préalable et donc sans qu'il y ait lieu de les soumettre à une section. Il semble possible de régler ces dossiers lors d'une séance très prochaine, le 10 juillet.

Ensuite, il est très difficile de fixer une date de séance, compte tenu de deux éléments : tout d'abord, l'incertitude sur la date des vacances des rapporteurs adjoints, ensuite et surtout, l'impossibilité quasi-certaine d'obtenir le déroulement complet d'une procédure contradictoire en moins d'un mois et demi. En effet, dans le cas où des arguments qui présentent un minimum de pertinence sont présentés, la requête est expédiée à l'élu et au Ministre de l'intérieur. L'élu dispose pour répondre d'un délai de quinze jours à compter de la réception de la lettre du Conseil. Le Ministre de l'intérieur est en mesure de présenter son rapport plus ou moins rapidement et, quand celui-ci parvient au Conseil, il y a lieu, dans la quasi-totalité des cas, de le faire parvenir aux requérants pour obtenir leurs observations avec un nouveau délai de quinze jours. La réponse des divers intéressés doit être communiquée aux autres parties avec un nouveau délai de quinze jours, sauf dans les cas tout à fait simples où ce délai peut être réduit à huit jours.

Il est vraisemblable que cette fois encore, tout particulièrement avec la concomitance des communications et des mois de juillet et d'août, des réponses ne seront pas fournies dans les délais. Le Conseil sera amené à accorder des délais supplémentaires et, s'il n'est pas rigoureusement impossible que deux ou trois affaires très simples soient en état d'ici à la fin du mois de juillet, on ne saurait présenter cette éventualité comme probable.

Le Conseil décide, dans ces conditions, que sauf circonstances nouvelles, il ne remettra le contentieux électoral à l'ordre du jour, après la séance du 10 juillet, qu'à la fin du mois d'août ou au début du mois de septembre.

Le Président indique, par ailleurs, au Conseil, qu'il y a lieu de connaître l'endroit où chaque membre pourra être contacté sans délai durant toute la période d'été car il est fort possible que le Conseil soit appelé à statuer d'urgence, en vertu d'une saisine de l'article 61 et, pour l'instant, on ne saurait prévoir la date à laquelle se terminera la session extraordinaire qui suivra la session de droit qui commence demain.

Tous les membres du Conseil prendront leurs dispositions pour pouvoir venir immédiatement jusqu'à la fin du mois de juillet et pour pouvoir être joints durant tout le mois d'août.

La prochaine séance, qui sera consacrée à l'examen des requêtes irrecevables, est fixée au 10 juillet à 10 heures.

Après ces informations préalables, le Président passe à l'ordre du jour c'est-à-dire à l'examen de la lettre d'observations qui a été établie à la suite des élections présidentielles à l'intention du Président de la République.

Chaque membre a pu prendre connaissance de ce document qui a été légèrement modifié depuis son premier envoi et dont le texte modifié a été remis aux membres du Conseil il y a environ une huitaine de jours. Le Président indique qu'il a reçu trois notes d'observations, une de Monsieur GROS, une de Monsieur BROUILLET dont il a pu prendre connaissance et une de Monsieur PERETTI, qui vient de lui être remise en début de séance.

Le Président indique qu'avant même d'aborder le contenu de cette note il convient de poser une question de principe soulevée par Messieurs GROS et PERETTI, c'est-à-dire de s'interroger sur l'opportunité de l'envoi d'une telle note d'observations. C'est sur ce premier point que le Président demande d'abord de limiter la discussion. Il indique, avant de donner la parole à ses collègues, qu'il se rangera à l'avis du Conseil. Il rappelle en outre, pour l'information des membres qui n'étaient pas là en 1974, que la procédure d'envoi d'une lettre d'observations est désormais coutumière puisqu'elle a été suivie, dans des formes identiques à celles proposées aujourd'hui, en 1965 et en 1969. En 1974, comme des problèmes très importants étaient posés qui devaient notamment conduire à une modification de la Constitution, le Conseil a préféré faire une déclaration publique dont il y a d'ailleurs lieu de noter qu'elle a été suivie d'effet sur la totalité des points qui étaient soulevés.

Après ce rappel, le Président donne la parole à Monsieur BROUILLET pour qu'il expose ses arguments à ce sujet.

Monsieur BROUILLET indique que son hésitation sur l'opportunité d'un tel document a commencé par des réserves relatives à sa forme. Il estime que la note majore l'importance d'observations qui lui apparaissent ne porter que sur des points mineurs. Il rappelle qu'il avait émis le vœu que le Conseil fasse une déclaration publique lors de la proclamation de l'élection et, cette précaution n'ayant pas été prise, il craint qu'à présent les observations du Conseil soient trop tardives pour rencontrer un accueil favorable. Par ailleurs, la note lui apparaît un peu trop centrée autour des problèmes du Conseil constitutionnel lui-même. Il craint que l'on ne nous fasse un reproche d'égoïsme. Si cela peut être modifié, il n'a pas d'objection au principe d'envoi de la lettre.

.../...

Monsieur GROS : la tradition est un élément important mais pas la simple habitude. Qu'une élection antérieure ait été suivie d'une note cela n'est pas une raison évidente qui suffit à dicter une telle procédure lors de l'élection suivante. L'élection de 1981 diffère grandement de celle de 1974 puisque, en 1974, l'élection avait lieu après des modifications essentielles du mécanisme électoral. Monsieur GROS n'avait pas du tout envisagé la note à présenter au Président de la République comme le projet qui nous est soumis. Dans ce projet, la question est vue par le petit bout de la lorgnette. C'est un examen de technicien. Or, l'élection présidentielle, si elle apparaît à certains égards comme une grande machine dont il convient d'améliorer le fonctionnement, mérite par ailleurs un examen sur des points fondamentaux et de principe et, là, il y a des observations à formuler sur des difficultés qu'il appartient au Conseil de signaler mais non, d'ailleurs, de résoudre. Dans notre projet, nous faisons en réalité une simple revue de détails à laquelle manque une réflexion d'ordre général. Sur le plan de la méthode, Monsieur GROS rappelle que le Conseil n'a pas délibéré de cette affaire avant que le projet fût établi. Monsieur le Président nous dit nous avoir envoyé ce texte pour qu'il constitue une base de discussion. Monsieur GROS eut préféré qu'il y eût d'abord une réunion sur les objectifs l'opportunité et le contenu éventuel du document à établir. Devant un projet tout préparé, l'interlocuteur à qui on le soumet voit sa liberté de discussion diminuée. Lors d'une telle réunion, celui qui a reçu le texte qui en constitue la base "est déjà dans la seringue".

Monsieur GROS donne quelques exemples des grandes questions qu'il eut aimé voir abordées dans le document que le Conseil adressera au Président de la République.

D'abord, la débauche de dépenses d'argent à laquelle donne lieu l'élection est particulièrement choquante. Les dépenses ne sont ni limitées, ni contrôlées. Aux Etats-Unis d'Amérique, la dépense est aussi grande que le veut chaque candidat mais chaque candidat doit justifier complètement de l'origine et de l'utilisation des sommes qu'il consacre à la propagande. En France, il est indécent que l'on dépense parfois près d'un milliard pour un candidat sans que personne ne puisse l'interroger sur l'origine ou sur l'emploi de ces sommes. En outre, il conviendrait peut être aussi d'imposer une limitation à ces dépenses.

En matière de propagande électorale, la loi est régulièrement bafouée. Le contrôle qui peut exister est généralement parfaitement inefficace. Si une sanction est prévue, elle est incertaine, parfois il n'en existe aucune. Monsieur GROS est choqué qu'en raison de l'écart des voix, par exemple, on considère comme normal ce qui est parfaitement irrégulier. Le contrôle simplement a posteriori de l'élection aboutit, en fait, chacun le sait, à l'impossibilité d'une sanction. Jamais, après que le résultat des votes soit connu, on n'annulera une élection présidentielle. Dans ces conditions, ne serait-il pas souhaitable de prévoir des sanctions qui prennent effet avant l'élection ? Souvenons-nous de l'affaire Delmas.

Quelqu'un dans cette enceinte, estimant d'ailleurs qu'il ne devait y avoir de contrôle qu'a posteriori, a pourtant indiqué que cela aboutissait à un résultat absurde et injuste puisque, sur un décret de convocation irrégulier, on aurait été amené à déclarer nulle l'élection de ceux contre qui, un recours étant formé, le moyen était invoqué et à laisser siéger au Parlement tous les autres élus, élus pourtant dans une élection reposant sur le même décret.

Monsieur GROS critique encore le texte du projet. Il s'agit d'une simple note technique mais elle comporte des dépassements à l'égard de ce qu'il appartient au Conseil de faire. Il convient de dire ce qui ne fonctionne pas, pourquoi cela ne fonctionne pas, mais proposer un texte de substitution lui apparaît empiéter sur la compétence du législateur. Le Conseil peut-il faire une proposition de loi, comme on le fait notamment en ce qui concerne l'article L.34 du Code électoral ? Pour Monsieur GROS cela apparaît prendre une initiative législative qui n'appartient pas au Conseil.

Quel est l'avenir d'une telle note ? Elle sera adressée au Président de la République et au Premier ministre. Elle sera donc diffusée et on peut dire qu'elle deviendra un document public à travers lequel le Conseil sera jugé. Puisqu'il ne fait que des critiques techniques, on dira qu'il a approuvé tout le reste, que les abus des médias, que les débauches d'affichage et de tracts... tout cela ne le gêne pas. Si, pour éviter une telle critique, on indique que la note s'est limitée à tel ou tel point, on recherchera quelle arrière-pensée a bien pu présider à une telle limitation. C'est pourquoi, le seul choix qui se présente est entre un rapport complet et une note encore plus technique et limitée que celle qui est proposée. Monsieur GROS estime qu'ayant connu de quatre élections c'est un droit et même un devoir pour le Conseil de donner un avis d'ensemble sur l'élection présidentielle.

Monsieur PERETTI : le Conseil est garant de la régularité de l'élection (l'article 58 de la Constitution le dit). Il y a deux points techniques qui auraient pu être abordés. D'abord, le contrôle d'identité des électeurs dans les villes de plus de 5 000 habitants doit répondre à l'utilité et non être un moyen pour les présidents de bureaux d'exercer leur mesquinerie. Il est choquant que l'on exige de celui qui est maire d'une commune depuis trente ans et que tout le monde connaît la présentation d'un titre d'identité. A l'inverse, il est ridicule d'admettre comme titre d'identité valable une pièce quelconque qui ne comporte aucune photo de son titulaire. Voilà un premier point sur lequel des remarques seraient souhaitables. Avant le moment même de l'élection, les délais donnés aux maires pour établir la liste électorale sont trop brefs. Le dépôt des demandes se termine à la fin de l'année et les mairies ne disposent que de neuf jours, parmi lesquels on compte plusieurs jours fériés, pour établir la liste. Il serait certainement souhaitable de leur donner au minimum deux semaines. En ce qui concerne les points plus fondamentaux de la propagande et des dépenses qu'elle entraîne, Monsieur PERETTI est en plein accord avec Monsieur GROS. Il a d'ailleurs, autrefois, déposé des projets de loi à ce sujet qui, malheureusement, n'ont reçu aucune suite. En Angleterre, les dépenses sont limitées et contrôlées. Un fonctionnaire suit le candidat durant toute sa campagne et, s'il y a dépassement, le candidat est invalidé. En Allemagne, les textes

prévoient une organisation différente mais, là encore, une législation précise s'applique à ces dépenses. Pour terminer son intervention, Monsieur PERETTI donne lecture de la lettre qu'il vient de remettre au Président.

Il lit une lettre dans laquelle sont développées les remarques qu'il vient de présenter.

Monsieur SEGALAT se rallie aux observations de Monsieur BROUILLET. Est-il opportun d'adresser une telle note ? Elle risque d'intervenir tardivement. De plus, dans l'état actuel, elle ne touche qu'à des points mineurs. Comme le dit Monsieur BROUILLET, elle peut apparaître avoir examiné l'opération électorale en prenant trop comme référence essentielle ce qui est commode pour le travail du Conseil constitutionnel. S'en tenir à un tel point de vue est vraiment manquer de souffle. Véritablement, il n'est pas sérieux de se plaindre qu'un délai expiré à 24 heures et d'écrire au Président de la République pour lui dire qu'il serait souhaitable que son terme soit à 19 heures le même jour. Le grand défaut de ce travail est de ne pas aborder les questions générales. Aussi, telles qu'elles sont conçues, elles ne s'imposent pas actuellement.

Monsieur MONNERVILLE : en 1974, le Conseil a fait des observations. Il était d'accord à ce sujet. Il reste toujours sur un tel principe. En 1981, si le Conseil ne fait pas de note, on se demandera pourquoi cette fois-ci il n'a aucune observation à présenter. La note technique d'aujourd'hui apparaît bien faite mais il lui manque une partie qui serait consacrée à des questions de principe. Sans doute conviendrait-il de faire une lettre consacrée aux observations de principe à laquelle serait ajoutée la présente note sous forme d'annexe technique. Cet addendum est d'ailleurs très important mais plus important encore est de poser la question de savoir, par exemple, pour la propagande, s'il ne faut pas créer un contrôle a priori quand on sait que le contrôle a posteriori est dénué de toute efficacité. Tout ceci n'est qu'un problème de forme. Monsieur MONNERVILLE est, en effet, d'accord sur le principe de l'expédition d'une note d'observations.

Monsieur JOXE est d'accord avec Monsieur MONNERVILLE. En l'absence d'un rapport du Conseil, on se demandera pourquoi le Conseil n'a estimé devoir rien dire après l'élection de 1981. Il est d'ailleurs de son devoir de signaler que les moyens de contrôle établis ne fonctionnent pas sur tel ou tel point particulier. Il faut aussi évoquer les grands problèmes et il faut le faire ailleurs que cela n'est actuellement proposé, c'est-à-dire à la fin de cette note, par une mention très brève.

Monsieur LECOURT présente sa réflexion sur deux plans. D'une façon générale, il est d'accord avec la note mais il conviendrait de modifier la forme et d'éviter l'impératif qui se trouve dans des formules telles que "il convient que". Il est exact, comme il a été dit, que cette partie technique est peut-être un peu trop centrée sur le travail du Conseil et il conviendrait de ramener plutôt l'éclairage sur le processus électoral dans son ensemble.

En outre, Monsieur LECOURT pense que, pour saisir les difficultés de la matière et compte tenu de l'ensemble des compétences du Conseil, il serait souhaitable d'envisager l'ensemble des procédures électorales, élections législatives comprises. En raison du moment où nous sommes à présent par rapport aux élections présidentielles, il ne semble pas qu'il y ait un inconvénient majeur à attendre pour cela que le Conseil ait traité le contentieux des législatives. A ce moment, c'est-à-dire vers le mois de novembre, il serait en mesure de remettre un rapport d'ensemble qui permettrait de mieux appréhender les difficultés de ces opérations électorales.

Monsieur VEDEL a été éclairé par les observations faites jusqu'à présent qui lui ont permis de mieux comprendre sa gêne devant le projet dont il estime que le sérieux est remarquable. Comme Monsieur BROUILLET, il regrette que le Conseil n'ait pas pris date, au lendemain des élections présidentielles, pour annoncer une note d'observations ultérieure. D'autre part, la note lui paraît effectivement trop centrée sur les problèmes propres du Conseil constitutionnel. On a parfois le sentiment, en la lisant, que l'intendance commande tout.

Convient-il de se limiter à des observations techniques ou d'aborder les questions plus fondamentales et, même, d'élargir notre travail à l'ensemble du droit électoral ? On a signalé le problème de la propagande, de l'utilisation de l'argent, des abus des médias et de la presse. C'est là une question dont l'importance et l'énormité ne doivent pas être négligées, mais appartient-il au Conseil d'aborder un problème aussi fondamental alors que, peut-être, il aura fort peu à apporter à un tel sujet. Il y a d'ailleurs un danger tout particulier d'entrer dans une telle voie c'est que les textes qui seraient élaborés dans ce domaine ont toute chance de finir devant nous par les saisines de l'article 61.

Il ne semble pas d'ailleurs à Monsieur VEDEL que le Conseil ait pour mission, ni qu'il ait la possibilité pratique, ni qu'il trouve le moindre intérêt à soulever des questions telles que chaque citoyen en réalité peut les poser. Ce n'est pas sa mission de contrôleur de l'élection qui lui a permis de les connaître. Ces questions étaient publiques et chacun en a conscience. Il suffit pour s'en convaincre de lire la presse de l'époque de l'élection. En revanche, il convient que le Conseil dise tout ce qu'il a constaté en sa qualité de contrôleur et que, seuls, lui et les techniciens particulièrement avertis de la matière peuvent connaître. Monsieur VEDEL se pose enfin la question de savoir s'il n'est pas nécessaire d'attendre la fin du contentieux électoral pour poser, dans leur ensemble, un certain nombre de problèmes techniques, ainsi de signaler que la loi ne règle pas les délais de candidature et de campagne pour le cas de dissolution d'une assemblée. Il lui semble, également, que s'il appartient au Conseil de signaler les difficultés, peut-être lui serait-il plus difficile d'aller jusqu'à suggérer des solutions.

Le Président constate que l'objectif qu'il s'était fixé en soumettant un projet au Conseil est pleinement atteint. Chacun des membres du Conseil a pleinement réagi, tant sur la forme que sur le fond, et ceci semble bien être le résultat du fait que l'on avait un texte sur lequel discuter, dont chacun a pu souligner les imperfections.

Le Président rappelle qu'en 1965 une simple lettre du Président du Conseil constitutionnel a fait connaître des suggestions techniques. En 1969, il en a été de même. En 1974, le Conseil, pour les raisons rappelées en début de séance, a préféré faire une déclaration publique compte tenu de l'importance des points signalés et de la nécessité d'obtenir des solutions. Il s'agissait, rappelle-t-il, des problèmes relatifs à la présentation des candidats, du délai insuffisant laissé au Conseil pour proclamer les résultats du premier tour, de l'absence de toutes dispositions dans la Constitution permettant de connaître la procédure à suivre dans l'hypothèse du décès d'un candidat et, enfin, de la réglementation indispensable des sondages d'opinion publiés en cours de campagne. Sur tous ces points, le Conseil a obtenu que les autorités compétentes prennent les solutions qui s'imposent. Il s'agissait, en 1974, de remarques à la fois générales, fondamentales et aussi d'ordre technique. En 1981, le texte proposé cherchait un compromis entre la procédure de 1965-1969 et celle de 1974. Il s'agit essentiellement de remarques techniques sur des points qu'il est indispensable de régler. Le Président est, en ce qui le concerne, trop proche de l'avis exprimé par Monsieur LECOURT qui semble recueillir l'assentiment de Monsieur VEDEL. Il serait toutefois d'accord pour que le Conseil envoie au Président de la République et au Premier ministre un travail d'ensemble portant aussi bien sur l'élection présidentielle que sur les élections législatives. Après des considérations générales, pourraient être jointes deux annexes techniques, l'une sur l'élection présidentielle, l'autre sur les législatives. Il est souhaitable que l'on pense, dès-à-présent, à l'établissement de ce document qui devrait être au point vers la fin du mois d'octobre.

Monsieur PERETTI fait remarquer, en ce qui le concerne, que le reproche de tardivité de la note ne lui paraît pas très convaincant car il faut bien voir que la note préparée actuellement a pour objet des élections qui auront lieu en 1988. On ne peut donc pas dire que nous soyons en retard. Monsieur PERETTI est d'accord pour grouper les remarques concernant les législatives et les présidentielles et, à cette fin, il lui paraît tout à fait convenable d'attendre deux ou trois mois.

S'agit-il d'observations mineures ? Certainement pas. D'ailleurs, tous les partis, même s'ils n'en pensent pas un mot, déclarent publiquement désirer la moralisation des élections, la limitation et le contrôle des dépenses qu'elles entraînent. Il n'est pas mineur non plus de se soucier de faire sanctionner les abus de propagande quand il est encore temps de le faire utilement.

Interrogé par le Président, le Conseil, à l'unanimité, donne son accord pour que soit établi un rapport d'ensemble après les législatives.

Monsieur VEDEL pense qu'il serait peut être préférable de préparer deux groupes de travail, un sur le Code électoral, un sur l'élection présidentielle et les principes généraux.

Monsieur MONNERVILLE, lui, pense qu'un seul groupe serait préférable. C'est la solution que retient le Conseil.

Participeront à ce groupe de travail, Messieurs LECOURT, VEDEL, SEGALAT et BROUILLET.

L'ordre du jour étant épuisé, la séance est levée à 12 h 15.

La prochaine séance est fixée au 10 juillet à 10 heures.

N.B. : Après la séance, Monsieur JOXE a fait connaître qu'il désire également participer au groupe de travail.