



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

*Note sous la décision n°2001-443 DC du 1er février 2001 (Élection du Président de la République au suffrage universel direct) et l'avis du 8 février 2001 du Conseil constitutionnel*

MASTOR WANDA

Référence de publication : MASTOR (W.), « Note sous la décision n°2001-443 DC du 1er février 2001 (Élection du Président de la République au suffrage universel direct) et l'avis du 8 février 2001 du Conseil constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 46, 2001, p. 374-379. [Note de jurisprudence]

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications, contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## Note sous la décision n°2001-443 DC du 1er février 2001 (Élection du Président de la République au suffrage universel direct) et l'avis du 8 février 2001 du Conseil constitutionnel

### *Décision n° 2001-443 DC du 1er février 2001, JO du 6 février 2001, p. 2000-2001 :*

- Saisine du premier ministre. Article 46 et 61, alinéa 1er de la Constitution. Loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.
- Liste de présentation des candidats.
- Contrôle des comptes de campagne. Remboursements forfaitaires. Pouvoir d'appréciation du Conseil constitutionnel.
- Observations du Conseil constitutionnel.

### *Avis du 8 février 2001 sur le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel :*

- Liste de présentation des candidats.
- Campagne électorale. Commission nationale de contrôle. Campagne officielle radiodiffusée et télévisée. Pouvoirs du CSA.
- Contrôle des comptes de campagne.
- Observations du Conseil constitutionnel.

« 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 ». L'article 58 de la Constitution du 4 octobre 1958 attribue à la haute instance en matière d'élection présidentielle des fonctions juridictionnelles mais aussi administratives. Les textes postérieurs relatifs à cette élection, qui « frappent par leur caractère épars et leur relative complexité »<sup>49</sup>, donnent une interprétation très large du verbe « veiller » utilisé par le texte constitutionnel, le Conseil étant à la fois « conseil, acteur et juge »<sup>50</sup> durant la période électorale.

Le droit positif encadrant la compétence du Conseil constitutionnel concernant l'élection présidentielle se situe à chaque niveau de l'échelle normative. Dispositions constitutionnelles, lois organiques, lois ordinaires et dispositions à valeur réglementaire sont relatives à la compétence du Conseil constitutionnel en la matière, alourdissant sans cesse sa tâche. Pour ne donner qu'un exemple significatif, onze millions de francs ont été nécessaires au Conseil pour faire face à l'élection présidentielle de 1995<sup>51</sup>.

Que ce soit au stade de la préparation des élections, de celui de son déroulement ou de la proclamation des résultats, le Conseil constitutionnel est omniprésent, ses attributions étant à la fois consultatives, administratives et juridictionnelles.

Aujourd'hui, l'encadrement normatif de cette compétence originale semble s'être enfin stabilisé grâce aux toutes récentes interventions des pouvoirs législatif et réglementaire. Le 18 janvier 2001, le premier a adopté une loi organique modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Le 8 mars 2001, le décret n° 2001-213 est venu se substituer à celui du 14 mars 1964<sup>52</sup>, pris pour application de ladite loi de 1962. Saisi le 19 janvier 2001

par le Premier ministre, conformément aux articles 46 et 61, alinéa premier de la Constitution, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2001-443 DC du 1er février 2001, a déclaré la loi organique modifiant la loi du 6 novembre 1962 conforme à la Constitution, le décret comportant le triple visa de l'avis du Conseil constitutionnel<sup>53</sup>, du Conseil d'État ainsi que celui de la délibération du Conseil des ministres.

La mise en parallèle de ces deux interventions de la haute instance, l'une en tant que juge, l'autre en tant qu'organe consultatif, permet d'observer l'influence des observations du Conseil constitutionnel sur les autorités normatives. Tous ses souhaits émis en 1995 et 2000, relatifs à la présentation des candidats (I), à la campagne électorale (II) et au contrôle des comptes de campagne (III) ont été pris en compte par la loi organique et le décret.

Les textes relatifs à la compétence du Conseil constitutionnel en matière d'élection du Président de la République ont souvent été critiqués en raison de leur caractère confus, disparate et parfois lacunaire : en ce premier trimestre de l'année 2001, tant le législateur organique que le gouvernement ont manifesté la volonté de remédier à cette situation insatisfaisante avec l'aide d'un « collaborateur » inattendu.

## I – LA PRÉSENTATION DES CANDIDATS

L'examen des « candidats à la candidature » est une des premières tâches lourdes à assumer par le Conseil constitutionnel, compétent en vertu de l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962 pour établir la liste des candidats. Lors des élections de 1981, il avait eu à traiter manuellement plus de 16 000 présentations<sup>54</sup>. Pour tenter de remédier à cette situation, la haute instance a délibéré le 23 octobre 1987 sur le principe de l'institution d'un traitement automatisé des présentations de candidature pour l'élection présidentielle, l'arrêté y étant relatif mentionnant cet avis dans ses visas.

Dans ses observations relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 publiées pour la première fois au Journal officiel<sup>55</sup> (celles de 1988 l'avaient été dans le journal Le Monde le 28 juillet à l'initiative des services du Premier ministre), le Conseil constitutionnel soulève des incohérences contenues dans l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962. Une candidature à la présidence ne peut être retenue que si, parmi les signataires de sa présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer, sans que plus d'un dixième des présentateurs soient les élus d'un même département ou territoire<sup>56</sup>. Or le Conseil constitutionnel objecte que l'application de cette disposition « ne peut en l'état être assurée s'agissant des membres de l'Assemblée de Corse dont le mode d'élection ne permet pas d'établir de rattachement avec un département de la collectivité territoriale de Corse ». La haute instance réitère son propos lors de ses observations rendues en 2000 dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002<sup>57</sup>.

Suivant ces observations, la loi organique du 18 janvier 2001 précise à l'article 3-I, alinéa 3 que « les conseillers régionaux et les conseillers à l'Assemblée de Corse sont réputés être les élus des départements entre lesquels ils sont répartis selon les modalités prévues aux articles L. 293-1 et L. 293-2 du code électoral ». De plus, elle ajoute à la liste des catégories de citoyens habilités à présenter des candidats les « maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et Marseille », et « les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés de communes et les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France ». Pour sa part, le décret du 8 mars 2001 mentionnant le visa de l'avis du Conseil constitutionnel prend en compte l'ensemble de ses observations relatives à la mention de la qualité du présentateur, au caractère manuscrit des signatures, et à la suppression de la lourde formalité de la « certification »<sup>58</sup>.

## II – LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

La compétence consultative du Conseil constitutionnel en matière d'élection présidentielle résulte de la mise en œuvre des dispositions conjuguées de l'article 3-III de la loi du 6 novembre 1962 et de l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. Par analogie avec ce qui est prévu pour les opérations de référendum, « le Conseil constitutionnel est consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations » et « est avisé sans délai de toute mesure prise à ce sujet ». Dans ses observations précitées, le Conseil constitutionnel souhaite que la consultation de la Commission nationale de contrôle intervienne préalablement à sa propre saisine. Le nouveau décret se substituant à celui de 1964 exauce ses vœux, l'article 13 prévoyant que ladite Commission soit installée dès le lendemain de la publication du décret fixant la date d'envoi des formulaires<sup>59</sup>.

La création de cette Commission nationale de contrôle par voie réglementaire en 1964 avait écarté le Conseil constitutionnel du contrôle de la campagne électorale. De plus, l'article 3-III de la loi de 1962 ne renvoie pas à l'article 47 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 prévoyant un droit de regard du Conseil sur l'utilisation des moyens officiels de propagande en cas de référendum. Cependant, dans une décision Durand du 6 avril 1995<sup>60</sup>, transposition de la décision Delmas relative aux élections législatives<sup>61</sup>, le Conseil constitutionnel s'est reconnu en la matière une compétence exceptionnelle a priori<sup>62</sup>. L'intervention de la Commission préalablement à celle du Conseil constitutionnel permettra peut-être de diminuer les hypothèses de conflits entre les deux organes, ainsi que la nouvelle disposition décréte relative à la transmission d'office au Conseil constitutionnel de certaines irrégularités constatées par la Commission<sup>63</sup>.

Concernant plus particulièrement la durée de la campagne officielle radio-diffusée et télévisée, le Conseil constitutionnel a dans ses observations indiqué qu'il serait temps d'« accorder l'état du droit avec la pratique ». En vertu des nouvelles dispositions réglementaires, il revient ainsi au CSA de fixer librement la répartition du temps d'antenne de la campagne radiotélévisée officielle, le candidat pouvant de plus apparaître aux côtés de toute personne désignée par lui<sup>64</sup>.

## III – LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

L'article 5 de la loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 modifiant le troisième alinéa du III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 dispose que les comptes de campagne doivent être publiés au Journal officiel après avoir été examinés par le Conseil constitutionnel<sup>65</sup>.

En ce qui concerne tout d'abord les dépenses, le Conseil constitutionnel souhaite dans ses observations que « la législation fasse l'objet d'une modification qui assure les moyens d'un examen complet et réaliste de l'effort financier véritablement consenti par toutes les parties intéressées en vue de l'élection des candidats ». Ainsi, la loi organique du 18 janvier 2001 porte du quart à la moitié du plafond prévu au deuxième alinéa du II de l'article 3 de la loi de 1962 le remboursement forfaitaire accordé à chaque candidat ayant obtenu plus de 5% du total des suffrages exprimés au premier tour. Toujours suivant lesdites observations, l'alinéa 4 du nouvel article 3-III de la loi permet l'inscription des frais d'expertise comptable dans les comptes de campagne.

En ce qui concerne ensuite les recettes, la plupart des observations faites par le Conseil constitutionnel

ont à nouveau été prises en compte par le pouvoir législatif. Ainsi, exauçant les vœux de la haute instance, le nouvel article 3-II, alinéa 3 de la loi pose le principe de l'interdiction des prêts et avances remboursables aux candidats de la part de personnes physiques. De même, le Conseil a appelé dans sa dernière observation à la suppression de toute référence aux personnes morales, celles-ci n'ayant pas le droit de consentir des dons en vertu de l'article L. 52-8 du code électoral. C'est maintenant chose faite, le législateur ayant opéré cette « coordination » textuelle.

En ce qui concerne enfin la procédure de contrôle des comptes de campagne, le Conseil constitutionnel a dans ses observations de 1995 et 2000 appelé à deux modifications législatives. La première a trait à la prolongation de la durée de vie des mandataires financiers ; la seconde à la levée exceptionnelle du secret professionnel des agents des impôts à l'égard des rapporteurs-adjoints du Conseil. Une fois de plus, le Parlement s'est conformé aux volontés du Conseil constitutionnel<sup>66</sup>.

Plus intéressante est la position de ce dernier quant à son pouvoir d'appréciation. Que ce soit lors de ses observations de 1995 ou 2000, il a émis le souhait de « pouvoir apprécier la nature et la portée d'éventuelles méconnaissances de la législation applicable afin d'éviter qu'elles entraînent des effets disproportionnés, contraires à l'équité ». Ainsi, l'article 4-3 de la loi organique du 18 janvier 2001, modifiant l'article 3-V, dernier alinéa de la loi du 6 novembre 1962 consacre ce pouvoir d'appréciation réclamé par le Conseil constitutionnel lui-même. Comme la loi de 1962 le prévoyait déjà, le remboursement n'est pas accordé aux candidats ayant dépassé le plafond des dépenses autorisées, ou l'ayant déposé tardivement, ou dont le compte de campagne a été rejeté, « sauf décision contraire du Conseil constitutionnel dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle et de portée très réduite », ajoute la loi organique du 18 janvier 2001 jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Cette extension du pouvoir du Conseil, qui ne se limite plus à une simple sanction financière automatique, est sans aucun doute l'aspect le plus intéressant de la nouvelle loi.

Les autres modifications de la loi du 6 novembre 1962 et du décret du 14 mars 1964 prennent tout naturellement en compte des modifications intervenues depuis lors, tels que le changement de statut de la Nouvelle-Calédonie ou la transformation en euros des sommes mentionnées en francs.

La fin de l'exposé des motifs de la décision n° 2001-443 DC du 1er février 2001 est une illustration éclatante de cette influence des observations du Conseil constitutionnel sur la production normative. Après avoir examiné certaines dispositions de la loi organique soumise à son examen, le Conseil, avant de lui attribuer le sceau de la constitutionnalité, constate « que les autres dispositions (...) mettent en œuvre les observations susvisées du Conseil constitutionnel (...) ». Est-ce à dire que le respect de simples observations non contraignantes par la loi est un gage de sa constitutionnalité ? C'est en tout cas ce que laisse penser la rédaction de la décision. De même, il n'est pas étonnant que le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 comporte le visa de l'avis du Conseil constitutionnel : le pouvoir réglementaire, dans la droite ligne de ce qu'avait fait le pouvoir législatif quelques semaines auparavant, s'est conformé en tous points aux observations de la haute instance.

La « stabilisation » normative concernant l'élection présidentielle opérée en ce début d'année ne saurait contenter pleinement les commentateurs. L'article 3-V, alinéa premier de la loi référendaire du 6 novembre 1962 renvoie toujours les modalités d'application de ses dispositions à un décret en Conseil d'État. Or le décret du 14 mars 1964 pris pour application de ladite loi, auquel se substitue maintenant

celui du 8 mars 2001, est loin de ne comporter que des dispositions mineures. Peut-on encore se satisfaire que tout ce qui concerne le contrôle de la campagne, son financement, les règles de parrainage, ne soient réglés que par voie réglementaire ? L'article 63 de la Constitution dispose pour- tant que les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure suivie devant lui doivent être déterminées par une loi organique. Le Conseil a d'ailleurs lui-même rappelé qu'il « ne saurait être appelé à se prononcer au titre d'autres chefs de compétence que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique »<sup>67</sup>. Cependant, certaines modalités d'exercice de la compétence du Conseil constitutionnel en matière d'élection présidentielle sont fixées par voie réglementaire. Le législateur organique a laissé passer l'occasion de remédier à cette situation regret- table, les fondements textuels de ces compétences – et non des moindres – ne possédant toujours qu'une simple valeur décrétable. Cette « subdélégation illégale »<sup>68</sup> persiste donc, le Conseil constitutionnel ayant même mis un terme au débat portant sur la légalité du décret de 1964 par une décision Néron du 9 avril 1995<sup>69</sup>. A l'appui de son recours, la requérante prétendait que le gouvernement avait outrepassé ses pouvoirs en permettant au Conseil constitutionnel de statuer sur des réclamations contre la liste des candidats établie par lui-même. Or cette compétence se heurte à l'article 62 de la Constitution selon lequel « les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours ». Le Conseil répond à la requérante que par les dispositions de la loi de 1962 « qui, ayant été adoptée par le Peuple français à la suite d'un référendum, constitue l'expression directe de la souveraineté nationale, le Gouvernement s'est vu conférer les pouvoirs les plus larges pour prendre l'en- semble des mesures nécessaires pour en assurer l'application ». Le Conseil constitutionnel « fait ainsi reposer son intervention sur la volonté directe du peuple qui transcende toutes les règles constitutionnelles de répartition des compétences normatives »<sup>70</sup>. La haute instance a déjà eu l'occasion de se prononcer sur la légalité du nouveau décret de 2001 se substituant à celui de 1964. Un requérant lui reprochait notamment de limiter le droit de réclamation contre l'établissement des listes de candidats aux seules personnes ayant fait l'objet de présentation. Le Conseil, dans une décision Hauchemaille du 14 mars 2001, a rejeté la requête en rappelant que les conditions qui lui permettent de statuer avant la proclamation des résultats d'un scrutin sont exceptionnelles et non réunies en ce qui concerne le décret contesté, « qui n'est pas propre à un scrutin déterminé, mais fixe les règles permanentes et de portée générale applicables à l'élection du Président de la République au suffrage universel »<sup>71</sup>.

### *Notes de bas de page*

49. B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 »,RDP, 1989, p. 21.
50. O. Schrameck, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1995 », AJDA, 1996, p. 3.
51. Chiffre cité in ibid.
52. Décret n° 64-231.
53. Avis du 8 février 2001, voir J.-E. Schoettl, « Le décret portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel », LPA, n° 50, 12 mars 2001, p. 10-17.
54. Cité par B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », op. cit., p. 26.
55. Journal officiel du 15 décembre 1995.
56. En vertu de l'article 3-I, alinéa 2 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique du 18 juin 1976. La disposition initiale ne prévoyait qu'un nombre minimum de cent présentations

émanant de dix départements.

57. Journal officiel du 23 juillet 2000.
58. Article 4 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001.
59. Soit dix jours avant la date qui était auparavant prévue. 60. Rec., p. 33.
61. Conseil constitutionnel, décision du 11 juin 1981, Rec., p. 97, confirmée par la décision Bernard et autres des 16 et 20 avril 1982, Rec., p. 109.
62. Voir O. Schrameck, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1995 », op. cit., p. 12-13.
63. Article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, faisant une fois de plus écho aux souhaits du Conseil constitutionnel émis dans ses observations du 22 juin 2000.
64. Article 15 du décret précité.
65. Dans le mois suivant l'expiration du délai de deux mois à compter du jour où l'élection a été acquise.
66. Articles 3-II, alinéa 7 et article 3-III, alinéa 3 in fine nouveaux de la loi du 6 novembre 1962.
67. Conseil constitutionnel, décision n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Rec., p. 94.
68. B. Genevois, « Le Conseil constitutionnel et l'élection présidentielle de 1988 », note n° 2, p. 22.
69. Rec., p. 53.
70. R. Ghevontian, commentaire de la décision Néron, cette Revue, n° 23-1995, p. 574.
71. Décision reproduite in LPA, n° 58, 22 mars 2001, p. 21-22 avec la note de J.-E. Schoettl, p. 22-23.