

Décision n° 2016-729 DC du 21 avril 2016

Loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 6 avril 2016, par le Premier ministre, sous le numéro 2016-729 DC, conformément aux articles 46, alinéa 5, et 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel ;

Vu la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République ;

Vu le code électoral ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ;

Vu la loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections, adoptée par le Parlement le 5 avril 2016, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-730 DC du 21 avril 2016 ;

Vu les observations du Conseil constitutionnel sur l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 publiées au Journal officiel du 23 juin 2012 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 6 de la Constitution et dans le respect des règles de procédure prévues par les trois premiers alinéas de son article 46 ;

2. Considérant que les articles 1er à 3 modifient les dispositions relatives aux conditions dans lesquelles doivent être présentés les candidats à l'élection du Président de la République ; que l'article 4 instaure des règles relatives à l'accès aux médias audiovisuels des candidats ; que les articles 6 et 7 modifient la législation relative aux comptes de campagne des candidats ; que les articles 5 et 8 à 10 modifient des règles électorales applicables à l'élection du Président de la République ;

- SUR LA PRÉSENTATION DES CANDIDATS À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE :

3. Considérant que l'article 1er modifie le paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée ; qu'il ajoute aux catégories de citoyens habilités à présenter des candidats à l'élection du Président de la République les membres du conseil de la métropole de Lyon, les maires délégués des communes déléguées, les maires des arrondissements de Paris ainsi que les présidents des organes délibérants des métropoles ; qu'il procède également à des modifications pour prendre en compte l'évolution des dispositions législatives relatives à certains des mandats visés ; qu'il précise enfin que, pour l'appréciation de la répartition entre départements et collectivités d'outre-mer des citoyens ayant présenté un candidat, les conseillers métropolitains de Lyon sont réputés être les élus du département du Rhône ; que le

législateur organique a étendu le droit de présentation des candidats à l'élection du Président de la République dans des conditions qui ne méconnaissent pas le principe d'égalité ; qu'ainsi, ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

4. Considérant que le paragraphe I de l'article 2, qui insère cinq nouveaux alinéas dans le paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, fixe des règles nouvelles relatives aux conditions de présentation des candidats par les catégories de citoyens habilités ; que ces règles nouvelles font suite aux observations susvisées du Conseil constitutionnel ; que la présentation d'un candidat, rédigée sur un formulaire et revêtue de la signature de son auteur, doit être adressée au Conseil constitutionnel par voie postale, dans une enveloppe prévue à cet effet, ou par voie électronique ; que les formulaires et enveloppes sont imprimés par les soins de l'administration conformément aux modèles arrêtés par le Conseil constitutionnel ; que les modalités de transmission par voie électronique sont renvoyées à un décret en Conseil d'État ; que des modalités dérogatoires de dépôt des présentations par leurs auteurs sont prévues, d'une part, dans les départements et collectivités d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et, d'autre part, pour les conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger ; que le paragraphe III de l'article 2 prévoit une entrée en vigueur des dispositions relatives à la transmission par voie électronique à une date fixée par décret et au plus tard le 1er janvier 2020 ;

5. Considérant que les dispositions de l'article 2 imposent, pour les citoyens habilités à présenter des candidats à l'élection du Président de la République qui ne sont pas des élus d'un département d'outre-mer, d'une collectivité d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie ou des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, une présentation uniquement par voie postale, tant que les dispositions relatives à l'envoi par voie électronique ne sont pas entrées en vigueur ; que les personnes habilitées à présenter un candidat peuvent recourir à tout opérateur postal agréé en vertu de la réglementation en vigueur afin de faire parvenir leur présentation au Conseil constitutionnel ; qu'il incombera à ces personnes de tenir compte du délai d'acheminement normal du courrier et de remettre en temps utile leur présentation à un opérateur postal afin que celle-ci parvienne au Conseil constitutionnel avant l'expiration du délai fixé par le deuxième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 et qu'elle puisse être valablement prise en compte ;

6. Considérant, toutefois, que les dispositions de l'article 2 ne sauraient avoir pour objet ou pour effet, sans méconnaître le principe d'égalité entre candidats, de

faire obstacle à ce que, saisi par des personnes habilitées à présenter des candidats à l'élection du Président de la République, le Conseil constitutionnel puisse prendre en considération des circonstances de force majeure ayant gravement affecté l'expédition et l'acheminement des présentations dans les jours précédant l'expiration du délai de présentation des candidats à l'élection du Président de la République ; que, sous cette réserve, les dispositions de l'article 2 de la loi organique ne sont pas contraires à la Constitution ;

7. Considérant que l'article 3 complète le paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 pour imposer au Conseil constitutionnel de rendre public, au fur et à mesure de la réception des présentations et au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l'élection du Président de la République ; qu'il précise qu'une présentation envoyée ou, lorsque cette modalité dérogatoire est admise, déposée ne peut être retirée ; qu'il prévoit enfin, comme l'avait recommandé le Conseil constitutionnel dans ses observations, que le Conseil rend publics le nom et la qualité de

l'ensemble des citoyens qui ont valablement proposé les candidats ; que ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LA CAMPAGNE AUDIOVISUELLE POUR L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE :

8. Considérant que l'article 4 insère, dans l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, un nouveau paragraphe I bis fixant les règles applicables au traitement audiovisuel de la campagne pour l'élection du Président de la République, lequel comprend, d'une part, la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et, d'autre part, la présentation de leur personne ;

9. Considérant que les premier à quatrième alinéas de ce paragraphe I bis déterminent les règles applicables pendant la période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne « officielle », comme l'avait recommandé le Conseil constitutionnel dans ses observations ; que le premier alinéa prévoit que les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'équité en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne ; que les deuxième à quatrième alinéas confient au conseil supérieur de l'audiovisuel le soin de veiller au respect de ce principe par les éditeurs de services de communication audiovisuelle en fonction, d'une part, du critère de « la représentativité des candidats » et, d'autre part, du critère de « la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral » ; que le troisième alinéa précise que le critère de la représentativité des candidats s'apprécie « en particulier, en fonction des résultats obtenus aux plus récentes élections par les candidats ou par les partis et groupements politiques qui les soutiennent et en fonction des indications de sondages d'opinion » ; que le cinquième alinéa de ce paragraphe I bis détermine les règles applicables pendant la période allant du début de la campagne « officielle » jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise ; qu'il prévoit que les éditeurs de services de communication audiovisuelle respectent, sous le contrôle du conseil supérieur de l'audiovisuel, le principe d'égalité ; que le sixième alinéa de ce paragraphe I bis prévoit que le respect des principes d'équité et d'égalité est assuré « dans des conditions de programmation comparables » ; que le conseil supérieur de l'audiovisuel est chargé, en précisant ces conditions, de veiller au respect de ces principes ; que le dernier alinéa de ce paragraphe I bis prévoit que, pendant la période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'au tour de scrutin où l'élection est acquise, le conseil supérieur de l'audiovisuel publie, au moins une fois par semaine, le relevé des temps consacrés, d'une part, à la reproduction et au commentaire des déclarations et écrits des candidats et, d'autre part, à la présentation de leur personne ;

10. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » ; que le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions est un fondement de la démocratie ;

11. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi » ;

12. Considérant qu'il appartient au législateur organique, compétent en vertu de l'article 6 de la Constitution pour fixer les règles concernant l'élection du Président de la République, de concilier l'exercice de la liberté de communication avec le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinions ;

13. Considérant qu'en prévoyant l'application du principe d'équité au traitement audiovisuel des candidats à l'élection du Président de la République pendant la période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne « officielle », le législateur organique a, d'une part, entendu favoriser, dans l'intérêt des citoyens, la clarté du débat électoral ; qu'il a entendu, d'autre part et dans le même but, accorder aux éditeurs de services de communication audiovisuelle une liberté accrue dans le traitement de l'information en période électorale, qui ne saurait remettre en cause les principes fixés par le législateur et dont l'application relève du conseil supérieur de l'audiovisuel ; que, si ces éditeurs conservent un rôle déterminant de diffusion de l'information à destination des citoyens en période électorale, leur diversité a été renforcée ; qu'il existe en outre d'autres modes de diffusion qui contribuent à l'information des citoyens en période électorale sans relever de réglementations identiques ; que, compte tenu de ces évolutions, en adoptant les dispositions de l'article 4 de la loi organique, le législateur a opéré une conciliation qui n'est pas manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles de pluralisme des courants d'idées et d'opinions et de liberté de communication ;

14. Considérant, en deuxième lieu, que, d'une part, les dispositions de l'article 4 de la loi organique prévoient une égalité de traitement audiovisuel des candidats à l'élection du Président de la République à compter du début de la campagne « officielle » ; que, d'autre part, en prévoyant l'application d'un principe d'équité pendant la période allant de la publication de la liste des candidats jusqu'à la veille du début de la campagne « officielle », ces dispositions permettent que soient traités différemment des candidats qui sont à ce titre dans la même situation ; que cette différence de traitement, justifiée par le motif d'intérêt général de clarté du débat électoral, est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est de prendre en compte l'importance relative des candidats dans le débat public ; qu'il résulte de ce qui précède que l'article 4 ne méconnaît pas le principe d'égalité devant le suffrage qui découle de l'article 3 de la Constitution et de l'article 6 de la Déclaration de 1789 ;

15. Considérant, en troisième lieu, qu'en vertu du premier alinéa de l'article 13 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée : « Le conseil supérieur de l'audiovisuel assure le respect de l'expression pluraliste des courants de pensée et d'opinion dans les programmes des services de radio et de télévision, en particulier pour les émissions d'information politique et générale » ; que les critères de « la représentativité des candidats » et de « la contribution de chaque candidat à l'animation du débat électoral » introduits au paragraphe I bis de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 sont de nature à permettre d'assurer un traitement équitable des candidats à l'élection du Président de la République ; qu'il appartient au conseil supérieur de l'audiovisuel de veiller à l'application de ces critères et, en outre, de préciser les « conditions de programmation comparables » destinées à assurer le respect des principes d'équité, puis d'égalité à compter de la publication de la liste des candidats ; que les mesures arrêtées par le conseil supérieur de l'audiovisuel, qui ne sauraient ajouter d'autres critères ou conditions à ceux relevant de la loi organique, sont soumises à l'avis préalable du Conseil constitutionnel et, le cas échéant, au contrôle du juge de l'excès de pouvoir ; qu'ainsi, le législateur organique n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence ;

16. Considérant que les dispositions de l'article 4 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE :

17. Considérant que l'article 6 maintient, pour l'élection du Président de la République, compte tenu des modifications apportées à l'article L. 52-4 du code électoral par la loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections susvisée, la règle selon laquelle le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses engagées en vue de l'élection ;

18. Considérant que l'article 7 impose la présentation d'une annexe au compte de campagne de tout candidat à l'élection du Président de la République détaillant les dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui lui apportent leur soutien ainsi que les avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature qu'ils lui fournissent ; qu'il prévoit également la publication de cette annexe avec le compte de campagne ; qu'il confère enfin à la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le pouvoir de demander communication des pièces comptables et des justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette nouvelle annexe ; que ces dispositions ne méconnaissent pas le principe de la liberté d'activité des partis politiques ;

19. Considérant que les dispositions des articles 6 et 7 ne sont pas contraires à la Constitution ;

- SUR LES RÈGLES ÉLECTORALES APPLICABLES À L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE :

20. Considérant que l'article 5 modifie, au premier alinéa du paragraphe II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, des références à des dispositions du code électoral ; que le 2° de l'article 5 supprime l'application à l'élection du Président de la République des dispositions de l'article L. 85-1 du code électoral relatives aux commissions de contrôle des opérations de vote dans les communes de plus de 20 000 habitants, comme l'avait recommandé le Conseil constitutionnel

dans ses observations ; que le 3° de l'article 5 prévoit l'application des sanctions pénales édictées par l'article 5 de la loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections en matière de vote par machine à voter et de vote par correspondance électronique ; que les 1° et 4° de l'article 5 procèdent à des coordinations de références à des dispositions du code électoral qui ont été abrogées ;

21. Considérant que l'article 8, qui insère un nouveau paragraphe II bis au sein de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, modifie les horaires du scrutin pour l'élection du Président de la République, comme l'avait recommandé le Conseil constitutionnel dans ses observations ; qu'il prévoit une ouverture de ce scrutin à huit heures et sa clôture à dix-neuf heures dans l'ensemble des bureaux de vote, tout en permettant au pouvoir réglementaire d'avancer l'heure d'ouverture ou de retarder l'heure de clôture sans que cette dernière puisse excéder vingt heures ;

22. Considérant que l'article 9 insère un nouvel alinéa à l'article 9 de la loi organique du 31 janvier 1976 susvisée modifiant les conditions de radiation des électeurs de la liste consulaire ; que l'article 10 abroge l'article 10 de cette même loi organique qui prohibait la propagande

électorale dans les pays n'étant ni membres de l'Union européenne ni parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que l'article 11 modifie, à l'article 11 de cette même loi organique, des références au code électoral, afin de compléter les interdictions de certaines formes de propagande électorale lors de l'élection du Président de la République ;

23. Considérant que l'article 12 modifie l'article 4 de la loi du 6 novembre 1962 afin de prévoir que les dispositions du code électoral applicables à l'élection du Président de la République sont celles en vigueur à la date de publication de la loi objet de la présente décision ;

24. Considérant que les dispositions des articles 5, 8 et 9 à 12 ne sont pas contraires à la Constitution,

D É C I D E :

Article 1er.- Sous la réserve énoncée au considérant 6, la loi organique de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 avril 2016, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mmes Claire BAZY MALAURIE, Nicole BELLOUBET, MM. Michel CHARASSE, Valéry GISCARD d'ESTAING, Jean-Jacques HYEST, Lionel JOSPIN, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI et M. Michel PINAULT.

JORF n°0098 du 26 avril 2016 texte n° 4
ECLI:FR:CC:2016:2016.729.DC