

SEANCE DU 19 NOVEMBRE 1998

Monsieur le Président : Il y aura une petite communication de ma part, en fin de séance bien sûr, pour ne pas retarder les rapporteurs. Faites entrer Monsieur BACHELIER.

L'ordre du jour appelle l'affaire n° 98-2570, Wallis et Futuna.

Monsieur BACHELIER : Deux tours de scrutin ont été nécessaires lors de l'élection sénatoriale du 27 septembre 1998 pour désigner le sénateur appelé à représenter le territoire des îles Wallis-et-Futuna.

Aucun des six candidats présents au premier tour n'a obtenu la majorité des suffrages. Les 20 voix valablement exprimées se sont réparties entre ces candidats. Monsieur Kamilo GATA a obtenu 6 voix et les autres candidats dont Monsieur Erménégilde SIMETE ont recueilli entre 1 et 4 suffrages.

Au second tour ces cinq autres candidats ont retiré leur candidature. Deux candidats ont sollicité les suffrages des électeurs :

- Monsieur GATA déjà présent au premier tour,

- Monsieur Lopeleto LAUFOAULU qui a présenté sa candidature au second tour et a choisi comme remplaçant Monsieur SIMETE.

Monsieur LAUFOAULU a obtenu 14 des 21 suffrages exprimés et a été proclamé élu.

La requête de Monsieur GATA tendant à l'annulation de cette élection se fonde sur deux griefs.

I. En premier lieu, il est soutenu que Monsieur LAUFOAULU était inéligible.

Le requérant fait valoir que, par décision du 14 mars 1995 du Vice-Recteur du Territoire, son adversaire a été nommé directeur de l'enseignement catholique de ce territoire.

Or, l'article 7 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles

Wallis-et-Futuna le statut de territoire d'outre-mer prévoit que l'enseignement est une compétence dévolue à l'Etat.

Cependant l'enseignement primaire a été confié à la Mission Catholique par convention conclue le 28 février 1995 entre le ministre de l'éducation nationale et l'évêque de Wallis-et-Futuna, responsable des oeuvres d'enseignement de ladite Mission.

Selon les termes de cette convention, l'Etat prend en charge l'intégralité des dépenses afférentes à l'ensemble des écoles préélémentaires et élémentaires et des internats rattachés à ces écoles.

Le requérant déduit de ces circonstances qu'il y a lieu de considérer que le directeur de l'enseignement catholique occupe une position dominante qui l'assimile à la situation des inspecteurs de l'enseignement primaire lesquels sont inéligibles en vertu du 7° de l'article L.O. 133 du code électoral (Doc. n°1) dans la circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois.

1° L'examen de ce moyen pose la question préalable de l'applicabilité de cette disposition du code électoral dans ce territoire d'outre-mer.

L'article L.O. 296 du code précise que les conditions d'éligibilité au Sénat autres que celle de l'âge du candidat et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale.

L'article L.O. 133 énumère les fonctions qui entraînent l'inéligibilité à l'Assemblée nationale.

Cet article codifie les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires (Doc. n° 2 : ordonnance et décret de codification de 1964).

Cependant si cette ordonnance a été abrogée par la loi organique n° 85-689 du 10 juillet 1985 relative à l'élection des députés des territoires d'Outre-Mer (Doc. n° 3), cette abrogation ne concerne pas l'article 6 qui demeure en vigueur.

Cet article a été rendu applicable aux territoires d'outre-mer par le décret n° 59-395 du 11 mars 1959 (Doc. n°4).

Ce sont donc ces dispositions qui sont applicables.

Selon l'article 6 de l'ordonnance «ne sont pas éligibles dans une circonscription dans le ressort duquel ils exercent leur fonction ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : (...) les inspecteurs régionaux et départementaux de la jeunesse et des sports, les inspecteurs de l'enseignement primaire, les inspecteurs de l'enseignement technique».

L'article 5 du décret précité assimile à ces fonctions les fonctions d'inspecteurs de l'enseignement, de la jeunesse et des sports et de chef de subdivision territoriale de l'enseignement, principaux et directeurs de collège ou lycée et d'écoles techniques du territoire.

Dès lors que Monsieur GATA invoque uniquement l'assimilation de la fonction de Monsieur LAUFOAULU à celle d'inspecteur de l'enseignement primaire et ne se prévaut pas de l'assimilation à l'une des fonctions énumérées à cet article 5, il est proposé de s'en tenir à l'examen de ce grief.

2° L'examen du moyen de Monsieur GATA doit s'effectuer dans le cadre du principe d'interprétation stricte des cas d'inéligibilité.

L'article 9 de la loi organique du 30 octobre 1886 (Doc. n° 5) précise que «l'inspection des établissements d'instruction primaire publique ou privée est exercée par (...) 3° les inspecteurs de l'enseignement primaire».

Selon l'article 236 de l'arrêté organique du 18 janvier 1887 l'inspecteur primaire adresse à la suite de chaque inspection un rapport contenant une notice sur l'école et sur chacune des classes en particulier et des notices individuelles sur le personnel.

Le décret n° 61-517 du 27 mai 1961 (Doc. n° 6) organise à titre transitoire dans l'attente du statut particulier du corps des inspecteurs départementaux de l'enseignement primaire les conditions d'avancement de ces agents. Aucun statut n'a été semble-t-il édicté au titre de la période antérieure.

Postérieurement, le décret n° 72-587 du 4 juillet 1972 (Doc. n° 7) a défini le statut particulier des inspecteurs départementaux de l'éducation nationale.

Les inspecteurs départementaux de l'enseignement primaire régis par le décret de 1961 sont intégrés dans ce corps (article 13 du décret de 1972). Le décret de 1972 abroge en son article 17 toutes dispositions contraires concernant les inspecteurs de l'enseignement primaire.

Ce décret de 1972 sera lui-même abrogé par le décret n° 88-643 du 5 mai 1988 (Doc. n° 8 : article 24) et les fonctionnaires qui étaient régis par ledit décret seront intégrés dans le corps des inspecteurs départementaux de l'éducation nationale relevant du statut de 1988.

Enfin, le décret n° 90-675 du 18 juillet 1990 (Doc. n° 9) prévoit l'intégration dans le corps des inspecteurs de l'éducation nationale des inspecteurs départementaux régis par le décret de 1988 (articles 34 et 35) et abroge ce décret (article 47).

Ainsi, les inspecteurs de l'enseignement primaire visés à l'article 6 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 ont été intégrés à la suite de ces diverses modifications dans le corps des inspecteurs de l'éducation nationale.

Les inspecteurs de ce corps qui exercent les missions dévolues aux inspecteurs de l'enseignement primaire doivent être regardés comme frappés de l'inéligibilité prévue à cet article (Doc. n° 10 : pour des inspecteurs de l'enseignement technique régis par le même décret : C. C. 15 décembre 1995, Sénat, Bas-Rhin, Rec. p. 254).

Selon l'article 2 du décret de 1990, ils inspectent pour l'enseignement élémentaire les personnels enseignants des écoles et s'assurent du respect des objectifs et des programmes nationaux de formation dans le cadre des cycles d'enseignement. Ils évaluent dans le cadre de leur compétence pédagogique le travail individuel et le travail en équipe des personnels enseignants.

Ces fonctions correspondent à celles définies à l'origine pour les inspecteurs de l'enseignement primaire.

En l'espèce il est constant que Monsieur LAUFOAULU directeur de l'enseignement catholique du territoire n'a pas en droit la qualité d'inspecteur de l'éducation nationale.

En fait, il n'exerce pas davantage des fonctions dévolues à ces inspecteurs. Ainsi la convention conclue entre l'Etat et la Mission Catholique prévoit que si le directeur signe les contrats individuels d'agrément des maîtres au nom du ministre :

- l'Etat assure le contrôle pédagogique et celui des installations matérielles (article 22) ;

- les maîtres titulaires d'un agrément provisoire obtiennent un agrément

définitif dès lors que leur qualification professionnelle est constatée par des inspections pédagogiques effectuées par un inspecteur de l'éducation nationale (article 23).

II. Monsieur GATA soutient, en second lieu, que Monsieur SIMETE, candidat au premier tour ne pouvait être remplaçant au second tour de Monsieur LAUFOAULU en raison de l'interdiction des candidatures multiples édictée par les articles 18 alinéa 2 et 20 de l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 relative à l'élection des sénateurs.

Ces articles relèvent du titre III de cette ordonnance et sont applicables à l'élection des sénateurs représentant les territoires d'outre-mer en vertu de l'article 3 de l'ordonnance n° 59-260 du 4 février 1959 complétant l'ordonnance de 1958 (Doc. n°11). Ils sont codifiés aux articles L. 299 et L. 302 du code électoral (Doc. n° 12).

Selon le second alinéa de l'article L. 299 : «Nul ne peut figurer en qualité de remplaçant sur plusieurs déclarations de candidatures. Nul ne peut être à la fois candidat et remplaçant d'un autre candidat. Nul ne peut désigner pour le second tour de scrutin une personne autre que celle qui figurait sur sa déclaration de candidature lors du premier tour».

En vertu de l'article L. 302 : «Les candidatures multiples sont interdites. Nul ne peut être candidat dans une même circonscription sur plusieurs listes ni dans plusieurs circonscriptions.»

L'interdiction édictée par ces dispositions doit s'apprécier eu égard à leur finalité à chaque tour de scrutin.

En l'espèce Monsieur SIMETE était candidat au premier tour de scrutin mais avait retiré sa candidature pour le second tour. Lors de ce tour de scrutin, il n'avait donc pas à la fois la qualité de candidat et celle de remplaçant d'un autre candidat ce que prohibe l'article L. 299 alinéa 2 du code.

De même la candidature de Monsieur SIMETE en qualité de remplaçant de Monsieur LAUFOAULU au second tour de scrutin n'entre dans aucun des cas visés à l'article L. 302.

En conséquence la requête de Monsieur GATA ne peut qu'être rejetée.

Monsieur MAZEAUD : La 3ème section n'a pas eu de difficulté à adopter le projet du rapporteur. Monsieur LAUFOAULU n'exerce aucune fonction

d'inspection dans l'enseignement primaire à Wallis-et-Futuna.

Madame LENOIR : Je suis d'accord avec le projet. Mais il faudrait dire, dans nos observations sur les élections sénatoriales, comme nous l'avons déjà fait, qu'il convient de "toiletter" cette liste des inéligibilités qui est totalement obsolète.

Monsieur LANCELOT : Il ne s'agit pas de mission pédagogique, mais de rapports hiérarchiques. Il faut savoir si l'on a en face de soi quelqu'un qui pèse ou non sur les carrières. Cela seul importe.

Monsieur COLLIARD : En lisant la requête, j'ai eu un petit doute sur cette situation étrange : cette convention signée avec l'évêque de Wallis-et-Futuna laisse rêveur dans un pays où l'enseignement est laïc...

Je rejoins ce qu'a dit Alain LANCELOT : ce qui est visé, dans ces inéligibilités, c'est plus la réalité des fonctions que le titre formel.

Ceci dit, ce type d'inéligibilité est totalement désuet. Cela avait un sens au début du siècle où l'inspecteur avait un vrai pouvoir sur l'instituteur, lui-même secrétaire de mairie...

Mais on est tout de même un peu à la limite.

Je me laisse convaincre. Mais nos observations devront, à mon sens, porter sur deux points :

- 1° le caractère désuet de cette liste d'inéligibilités ;
- 2° la situation particulière de ce territoire.

Par ailleurs il y a des inéligibilités propres au territoire, si j'ai bien compris.

Elles figurent dans le décret du 11 mars 1959 qui fait figurer, au nombre des inéligibilités parlementaires, les fonctions de "chef du service et chef du bureau de l'enseignement du territoire". Est-on sûr de ne pas se trouver dans le champ d'application de cette disposition ?

Monsieur GUÉNA : Je me demande si nous ne sommes pas en train d'infléchir la règle jurisprudentielle selon laquelle les inéligibilités sont de droit étroit. Ne pouvait-on pas se contenter de dire : "il est constant que Monsieur X n'appartient pas au corps des inspecteurs..." ?

Madame LENOIR : C'est ce qui est dit !

Monsieur BACHELIER : Deux précisions :

1° le décret du 11 mars 1959 est applicable à tous les territoires ;

2° nous ne sommes pas saisis d'une argumentation quelconque sur le point soulevé par Monsieur le Professeur COLLIARD. Or nous ne pouvons pas statuer ultra petita.

Monsieur LANCELOT : J'aime le droit, encore plus celui du Conseil d'Etat ! Mais, en 1959, Wallis-et-Futuna n'étaient pas un territoire ! Ces îles ne le sont devenues qu'en 1961... Il y a quand même un danger par rapport à l'esprit même de la loi.

Mais je ne voterai pas pour l'annulation, rassurez-vous.

Madame VEIL : Je suis un peu étonnée par cette interprétation du texte. Si ce texte est aussi obsolète, je ne suis pas sûre qu'il faille se donner la peine de l'interpréter.

Monsieur COLLIARD : Ce décret du 11 mars 1959 me pose tout de même problème : il va plus loin dans les inéligibilités que le texte métropolitain. Je lis que ces inéligibilités s'étendent aux fonctions de direction dans l'enseignement. Les inéligibilités sont d'ordre public, il me semble.

Madame LENOIR : L'interprétation d'Alain LANCELOT serait séduisante si on était dans un pays de "common-law". Mais nous sommes dans un pays de droit écrit et les textes sur les inéligibilités sont d'interprétation stricte, afin de protéger le droit à la candidature.

Je ne suis pas sûre que l'on puisse soulever d'office un moyen en contentieux électoral.

Monsieur BERGOUGNOUS : Dans votre décision Gaynard, le Conseil constitutionnel a été trop heureux de s'abriter derrière une irrecevabilité pour ne pas avoir à prononcer, d'office, l'inéligibilité.

Monsieur le Président : Bon, est-ce qu'on maintient le projet tel qu'il est, ou bien est-ce qu'on se borne à dire que Monsieur X n'est pas inspecteur de l'enseignement primaire.

Monsieur GUÉNA : Je retire ma proposition sur ce point.

Monsieur ABADIE : Sur le deuxième grief : cette façon de faire rompt le principe d'égalité entre les candidats. Tout cela n'est pas très correct, mais si c'est légal...

Monsieur le Président : Monsieur le rapporteur, veuillez lire le projet, s'il vous plaît.

(Monsieur BACHELIER donne lecture du projet)

Monsieur COLLIARD : Je ne m'explique toujours pas que l'on ne cite que partiellement le décret de 1959...

Monsieur le Secrétaire général : Monsieur le Président, il faut savoir qu'on ne soulève pas d'office un grief pour dire ensuite qu'il n'est pas fondé.

Monsieur COLLIARD : Mais je pense qu'il est fondé !

Madame LENOIR : Je me suis ralliée au projet de la section. Mais je voudrais qu'on n'abandonne pas tout contrôle sur les irrégularités, fussent-elles vénielles, surtout lorsqu'il y a si peu d'électeurs.

Monsieur MAZEAUD : Toutes les enveloppes étaient dépourvues de timbre. C'est ce qui fonde notre décision.

Monsieur LANCELOT : Cela n'exclut pas tout à fait l'hypothèse d'une substitution d'enveloppes !

Monsieur le Président : Cette absence de timbre est en effet regrettable.

Madame LENOIR : Je me rallie -mais avec regret-.

Monsieur ABADIE : Nous affirmons que cette irrégularité a été sans incidence en l'espèce. Nous ne disons pas que cette irrégularité est, dans le principe, sans importance.

Madame VEIL : Je trouve bien qu'on ait renoncé à la référence au faible écart de voix qui existait dans le projet initial. Cela pourrait devenir une clause de style.

(Monsieur BACHELIER donne lecture de la suite du projet)

(Celui-ci est adopté à l'unanimité)

(Monsieur BACHELIER donne lecture de la suite du projet)

Monsieur le Président : Qui est pour ?

(Tous les membres votent pour, à l'exception de Messieurs LANCELOT et COLLIARD)

Monsieur le Président : Nous vous remercions, Monsieur BACHELIER. Faites entrer Monsieur TOUVET. Vous avez la parole sur les élections sénatoriales du Gers.

Monsieur TOUVET : L'élection des deux sénateurs du Gers a été assez serrée, puisque les deux élus (MM. Rispat et de Montesquiou) ont obtenu au deuxième tour 384 et 375 voix, les deux suivants (MM. Robert Castaing et Robert Perrussan) 368 et 355 voix. Ce sont eux qui vous demandent l'annulation du scrutin.

Ils contestent les moyens de propagande utilisés par les sénateurs élus, se fondant sur l'article L. 308 du code électoral, aux termes duquel : "Un décret en Conseil d'Etat fixe le nombre, les dimensions et les modalités d'envoi des circulaires et bulletins de vote que les candidats peuvent faire imprimer et envoyer aux membres du collège électoral". Ce décret est codifié à l'article R. 155 et dispose : "Chaque candidat ou chaque liste a droit à une circulaire (...).".

Ils reprochent aux élus d'avoir diffusé une seconde circulaire. Mais ce second envoi ne nous semble pas répréhensible. Si le code électoral mentionne "une circulaire", c'est celle que les candidats peuvent faire envoyer par la préfecture aux frais de l'Etat. A la différence des élections législatives, où l'article L. 165 est sévère puisqu'il interdit l'utilisation de toute autre circulaire (et que vous n'interprétez pas trop strictement), il n'est écrit nulle part que le document émanant de candidats aux élections sénatoriales doit être le seul que les candidats puissent réaliser et adresser. Rien ne leur interdit d'écrire directement aux électeurs s'ils le souhaitent (Sénat, 8.11.1965, REF; Sénat, 8.12.1992, REF).

Ils en viennent ensuite aux conditions de diffusion de ce second document. Ils disent que le mercredi précédant le scrutin, chacun des 751 grands électeurs a reçu un document de propagande de 4 pages émanant de MM. Rispat et

Montesquiou. Ils n'auraient pas pu y répondre.

Pour avoir été récemment grand électeur, votre rapporteur-adjoint peut dire que dans son département aussi, plusieurs des candidats ou listes de candidats lui ont envoyé à domicile un document de propagande dans les jours précédant le scrutin. Il leur est d'ailleurs impossible de faire autrement, puisque les grands électeurs ne sont désignés par les conseils municipaux que 3 semaines avant le scrutin, et que les listes ne sont pas immédiatement disponibles à la préfecture.

Ici, il se trouve que M. Castaing, requérant, a lui-même adressé aux grands électeurs un document de 4 pages analogue à celui qu'il reproche à ses adversaires.

Ils soutiennent ensuite que le contenu de cette circulaire comporterait une allégation trompeuse, selon laquelle le budget de la France pour 1999 prévoirait une augmentation de 32 % pour les villes et une baisse de 6 % pour l'agriculture. Or ces informations n'étaient pas réellement nouvelles : elles sont tirées de la présentation du projet de budget 1999 faite le 9 septembre 1998 par le ministère du budget. Le document ne contenait aucune imputation personnelle à l'encontre des requérants.

Enfin, le journal "la Dépêche du midi" aurait publié, le samedi veille du scrutin, un article qui serait un appel à voter pour M. Rispat. Mais vous jugez régulièrement que la presse écrite est libre de prendre parti pour tel ou tel candidat (7.7.1993, AN, Martinique, 4ème, p.183; 30.11.1983, Sénat, Réunion, p.109, par exemple).

Monsieur MAZEAUD : Il est vrai que les candidats peuvent envoyer des documents écrits à leurs électeurs, autres que la circulaire. D'ailleurs ils le font tous !

(Monsieur TOUVET donne lecture du projet)

Monsieur le Président : Je mets la décision au vote.

(Elle est adoptée à l'unanimité)

Passons au dossier de l'Aude.

Monsieur TOUVET : Deux électeurs du département de l'Aude, et candidats (Front national) aux élections sénatoriales dans ce département, vous demandent l'annulation de l'élection des deux sénateurs de l'Aude, MM.

Courteau et Courrière, élus le 27 septembre dernier au second tour de scrutin par 65 et 68 % des suffrages exprimés.

Ils soulèvent un unique grief tiré de ce que les enveloppes ayant servi au scrutin n'étaient pas frappées du timbre à date de la préfecture. Ils se fondent, outre une circulaire ministérielle que vous écarterez sans difficulté, sur la combinaison de plusieurs articles du code électoral :

- le deuxième alinéa de l'article R. 167, aux termes duquel les enveloppes sont "frappées du timbre à date des préfectures";

- l'article L. 66 du même code, applicable aux élections sénatoriales en vertu de l'article L. 170 du même code, aux termes duquel "les bulletins trouvés dans l'urne (...) dans des enveloppes non réglementaires n'entrent pas dans le résultat du dépouillement".

Les faits sont établis.

Vous avez déjà jugé que les dispositions de l'article L. 170 du code électoral ne font pas obstacle à ce que le Conseil constitutionnel apprécie si, dans les circonstances de l'espèce, la méconnaissance d'une des dispositions de l'article R. 155 (relatif à) a été de nature à créer une confusion entre les électeurs et revêtu le caractère d'une manoeuvre susceptible d'altérer la sincérité du scrutin (3.3.1987, Sénat, Guadeloupe, p. 29).

Ici, l'irrégularité nous semble sans incidence sur la régularité du scrutin, eu égard à l'écart des voix entre les candidats élus et les candidats non élus, et au fait que les enveloppes utilisées étaient toutes identiques: l'absence de timbre à date n'a pas pu constituer un signe distinctif du vote de tel ou tel grand électeur.

Rejet de la requête.

Monsieur le Président : Qui est pour ?

(Le projet est adopté à l'unanimité)

Monsieur le Président : L'examen des affaires électorales qui étaient à l'ordre du jour est terminé.

Je remercie les services pour le travail accompli.

(La séance est levée à 16 heures)