

Le Conseil se réunit à 15 heures, tous ses membres étant présents.

Monsieur le Président rappelle que l'ordre du jour est le suivant :

- Examen de la requête n° 84-983 déposée par M. Georges ALLAIN relative à l'élection à l'Assemblée nationale de M. Valéry GISCARD d'ESTAING dans la deuxième circonscription du Puy-de-Dôme.

Rapporteur : M. Daniel LABETOULLE

Monsieur le Président fait introduire Monsieur LABETOULLE qui présente son rapport.

Le 23 septembre 1984, Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING a été élu député dans la deuxième circonscription du Puy-de-Dôme avec un total de 25 500 voix. Parmi les candidats figurait Monsieur Georges ALLAIN qui a obtenu 175 voix.

Monsieur Georges ALLAIN saisit aujourd'hui le Conseil constitutionnel après s'être adressé successivement au tribunal administratif de Clermont-Ferrand puis au Conseil d'Etat.

Monsieur ALLAIN avait contesté devant le tribunal administratif la candidature de Monsieur GISCARD d'ESTAING. Son recours a été rejeté comme irrecevable par le tribunal administratif dans un jugement du 13 septembre 1984.

Le Conseil d'Etat, saisi en appel, a lui aussi rejeté la requête de Monsieur Georges ALLAIN par un arrêt du 21 septembre 1984.

Les 1er et 3 octobre 1984, Monsieur ALLAIN a formé un recours devant le Conseil constitutionnel contestant l'élection du 23 septembre 1984. Son recours s'articule autour de trois séries de conclusions qu'il convient d'examiner successivement.

I. Conclusions tendant à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand en date du 13 septembre 1984 :

Il résulte de l'article L. 159 du Code électoral que le tribunal administratif ne peut être saisi d'une déclaration de candidature que par le seul préfet. La saisine de Monsieur Georges ALLAIN est manifestement irrégulière. Il appartient donc au Conseil constitutionnel de confirmer la décision du tribunal administratif et de rejeter les conclusions du requérant.

.../...

II. Conclusions tendant au remboursement des frais par les petits candidats :

Sur ce point, la requête de Monsieur Georges ALLAIN ne peut non plus être accueillie, en application d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel. Le Conseil considère en effet qu'il n'a pas à statuer sur des conclusions qui n'invoquent aucune erreur sur le calcul des voix qui se sont portées sur le nom du requérant.

III. Conclusions formées contre l'élection de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING :

Monsieur Georges ALLAIN formule deux griefs qu'il convient d'examiner successivement.

1° Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING serait inéligible :

L'argumentation du requérant repose sur la combinaison de deux notions. D'une part, les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec la qualité de parlementaire et, d'autre part, la qualité de membre de droit est une qualité qui ne peut être abandonnée par son titulaire.

Pour Monsieur ALLAIN, l'article 56 de la Constitution n'édicte certes pas une inéligibilité mais une simple incompatibilité. Cependant, le membre à vie du Conseil constitutionnel ne pouvant se défaire de sa qualité est, en réalité, inéligible à des fonctions parlementaires.

A vrai dire, l'argumentation du requérant est exposée de façon extrêmement confuse et implicite. Cependant, comme le Conseil constitutionnel s'est toujours montré libéral dans l'interprétation des requêtes, il lui appartient donc de remettre en ordre les idées confusément exposées par le requérant. D'autre part, comme les inéligibilités sont d'ordre public, la question soulevée par Monsieur ALLAIN ne peut être éludée. Enfin, il n'est peut être pas inutile, en droit et en pratique, d'aborder la question du statut des membres de droit du Conseil constitutionnel.

Que vaut donc l'argumentation du requérant ?

Elle repose, à première vue, sur une lecture cohérente des textes. Cependant, immédiatement, on s'aperçoit qu'il n'est pas possible d'ériger un ancien Président de la République en un "infirmes civique".

Il faut, en premier lieu, noter que l'article 57 de la Constitution pose une incompatibilité non une inéligibilité. La question est de savoir si un membre de droit peut perdre sa qualité. Un membre de droit, en effet, serait-il prisonnier de sa fonction, ce qui lui interdirait d'abandonner sa qualité de membre du Conseil constitutionnel et donc de siéger au Parlement, alors qu'au contraire un membre nommé peut abandonner sa qualité de conseiller constitutionnel pour s'engager dans la vie parlementaire ?

L'examen des textes régissant les statuts des membres du Conseil constitutionnel montre qu'il existe peu de traits spécifiques applicables aux seuls membres de droit.

L'ordonnance du 7 novembre 1958 n'en recérait d'ailleurs aucun. Il y avait donc assimilation entre ces deux catégories de membres. Cependant, l'ordonnance du 4 février 1959 a introduit une modification de l'article 3 de l'ordonnance de 1958 et institué une distinction entre membres de droit et membres nommés en ce qui concerne la prestation de serment. En effet, seuls les membres nommés prêtent serment devant le Président de la République. Si on avait voulu introduire d'autres distinctions entre les deux catégories de membres du Conseil constitutionnel, on l'aurait fait à l'occasion de cette ordonnance du 4 février 1959. Or, il n'en est rien.

Le membre de droit qui est élu parlementaire perd ipso facto sa qualité de membre du Conseil constitutionnel. Cela dénoue l'incompatibilité.

Il reste à savoir si, comme l'affirme Monsieur ALLAIN, il y a inéligibilité. Cela impliquerait qu'un membre de droit ne puisse cesser d'être membre du Conseil constitutionnel. Pour admettre cette thèse, peut-on distinguer entre le statut des deux catégories de membres ? Il ne le semble pas. Ces deux catégories reçoivent une indemnité (ord. du 7 novembre 1958 art. 6) ; ils sont soumis aux mêmes obligations (ord., art. 7 et D. du 13 novembre 1959) ; le Conseil peut constater la démission d'office de n'importe lequel de ses membres (ord., art. 10) ; de même, en cas d'incapacité physique permanente d'un de ses membres, qu'il soit de droit ou nommé, il peut prononcer sa démission d'office.

Pour le rapporteur, il n'y a pas de doute sur l'applicabilité de toutes ces règles aux membres de droit du Conseil constitutionnel. Le précédent tiré de ce que le Président AURIOL pensait qu'en tant que membre de droit il ne pouvait démissionner ne peut être considéré comme probant. En effet, estimer qu'un membre à vie ne puisse s'abstraire de cette qualité serait porter une grave atteinte à la liberté individuelle.

Il convient d'aborder, quoique cela ne commande pas la décision qui sera ensuite proposée au Conseil, les conséquences d'une élection d'un membre de droit au Parlement.

L'article 57 de la Constitution interdit l'exercice simultané des fonctions de membre du Conseil et de membre du Parlement. La question qui se pose est cependant de savoir quelle sera la situation du membre de droit lorsqu'il aura cessé d'être parlementaire.

Pour sa part, le rapporteur pense que, dans ce cas, il retrouve sa qualité de membre du Conseil constitutionnel. C'est qu'en effet les termes de "membre ... à vie du Conseil constitutionnel" qui figurent à l'article 56, 2ème alinéa, de la Constitution, sont d'une très grande force. On ne voit pas pourquoi cette qualité serait anéantie par l'exercice d'un droit civique élémentaire, à savoir par l'exercice d'un mandat parlementaire. On ne voit pas non plus la nécessité qui commanderait d'anéantir cette qualité à la suite de l'exercice d'un mandat parlementaire. Ce qui ressort de

l'article 57 c'est la prohibition de l'exercice simultané de fonctions au Parlement et au Conseil. Dans le cas visé, il y aurait succession dans ces qualités avec un aller et retour entre ces institutions. On peut même concevoir qu'un ancien Président de la République devenu membre de droit soit réélu à la présidence de la République et qu'à l'issue de son mandat il revienne au Conseil constitutionnel. On ne voit pas pourquoi le sort du membre de droit élu parlementaire serait différent. Quoiqu'il en soit, il s'agit là de questions qui n'ont pas, semble-t-il, à être tranchées dans la présente décision mais qu'il était cependant nécessaire d'invoquer pour examiner la difficulté dans son ensemble.

2° Monsieur Georges ALLAIN développe d'autres griefs :

- selon lui, Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING n'aurait pas demandé régulièrement sa mise en congé du Conseil constitutionnel, conformément à l'article 4 du décret du 13 novembre 1959.

Il y a lieu de rejeter ce grief sans l'examiner au fond, ce qui serait peut être délicat. En effet, le fait, à le supposer exact, ce qui n'est pas le cas, que Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING n'ait pas demandé sa mise en congé serait sans influence sur le résultat de l'élection. A ce propos, le rapporteur indique un arrêt du Conseil d'Etat dont il n'a pu cependant trouver les références à propos d'un sapeur-pompier qui avait été élu conseiller municipal. Son statut de pompier volontaire aurait voulu qu'il obtienne l'accord de son chef de corps. Son élection a été contestée en raison du fait qu'il n'avait pas sollicité cet accord. Le Conseil d'Etat avait rejeté le recours considérant, en substance, que s'il y avait manquement aux règles internes au corps des sapeurs-pompiers cela n'avait aucun lien avec l'élection. Le rapporteur propose au Conseil constitutionnel de transposer au présent cas cette solution du Conseil d'Etat.

- Monsieur ALLAIN invoque enfin un certain nombre de griefs insaisissables soutenant que le candidat proclamé élu aurait manqué à l'honneur ou aurait propagé de fausses nouvelles.

Ces allégations confuses ne sont assorties d'aucune preuve. Il y a lieu de les rejeter.

Monsieur le Président remercie Monsieur le rapporteur et lui demande de donner lecture de son projet de décision.

Après lecture de ce projet, Monsieur le Président déclare ouverte la discussion générale.

Monsieur MARCILHACY déclare ne pouvoir suivre le rapporteur quand il considère qu'en application de l'article 11 de l'ordonnance le Conseil constitutionnel peut déclarer démissionnaire d'office pour incapacité physique un membre de droit. En effet, les membres du comité consultatif constitutionnel, dont il faisait lui-même partie, souhaitaient constituer, pour les anciens Présidents de la République, une retraite pour leur éviter de connaître le dénuement à la fin de leur vie. C'est essentiellement pour cette raison qu'il avait été imaginé de les nommer membres à vie du Conseil constitutionnel. Il ne saurait donc être question de les priver de l'avantage matériel résultant de l'indemnité de membres du Conseil.

.../...

En ce qui concerne la décision, il est impossible de considérer qu'un membre de droit ne puisse se défaire de sa qualité. Considérer le contraire serait en faire un citoyen diminué. Reste la question de savoir si Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING n'a pas implicitement démissionné du Conseil constitutionnel en se faisant élire député. Il s'agit là d'une question dont la réponse est loin d'être simple. Il n'y a pas cependant lieu d'y répondre puisque la requête de Monsieur ALLAIN paraît peu sérieuse et en raison aussi de l'ampleur du succès obtenu par Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING (25 000 voix sur 41 000 suffrages exprimés).

Monsieur VEDEL félicite le rapporteur pour sa rédaction prudente. Tout ce qui restreint un droit civique doit être interprété respectivement. L'article 57 pose l'existence d'une incompatibilité c'est-à-dire que le membre du Conseil constitutionnel élu parlementaire a un droit d'option. D'autre part, quand sa fonction parlementaire cessera, l'incompatibilité elle-même disparaîtra. Le jour où Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING cessera d'être député, il y a lieu de penser qu'il retrouvera sa qualité de membre de droit. Cependant, il n'y a pas à donner d'indication sur ce point dans la présente décision.

Monsieur SIMONNET souhaite formuler deux séries d'observations :

. En ce qui concerne le recours contre la décision du tribunal administratif, il résulte de l'article L. 159 du Code électoral que le Conseil constitutionnel n'a à se prononcer que sur la décision du tribunal administratif qui s'est prononcé à la requête du préfet sur une déclaration de candidature. En l'espèce, c'est Monsieur ALLAIN, simple particulier, qui s'est adressé au tribunal administratif et, dans ces conditions, la seule juridiction compétente pour connaître d'un recours contre cette décision est le Conseil d'Etat, non le Conseil constitutionnel. Décider le contraire amènerait le Conseil constitutionnel à être saisi de n'importe quelle décision du tribunal administratif relative à une élection parlementaire.

. Par ailleurs, en ce qui concerne la référence "aux obligations des membres du Conseil constitutionnel" (page 3, 2ème considérant), Monsieur SIMONNET considère que le projet est hermétique pour les personnes n'ayant pas de connaissances en droit public. Il serait utile de modifier cette partie de la décision en détaillant de façon beaucoup plus minutieuse à la fois les notions d'incompatibilité et d'inéligibilité ainsi que les textes relatifs aux obligations qui pèsent sur les membres du Conseil constitutionnel.

Monsieur MARCILHACY considère, contrairement à Monsieur SIMONNET, que si le projet du rapporteur est bref cela est sage. Il n'est pas en effet inutile de rappeler que les membres du Conseil se sont interrogés sur le caractère des activités de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING et sur le respect par celui-ci de ses obligations en tant que membre de droit du Conseil avant son élection au Parlement. Il n'est donc pas utile, estime Monsieur MARCILHACY, d'exposer de façon minutieuse les obligations qui s'imposent aux membres du Conseil constitutionnel telles qu'elles sont exposées, notamment à l'article 7 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et dans le décret du 13 novembre 1959.

Monsieur LABETOULLE précise que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en ce qui concerne le contrôle de certains jugements des tribunaux administratifs est très extensive, certaines décisions du Conseil constitutionnel s'étant même prononcées, non seulement sur le fond, mais sur la régularité de la procédure suivie devant le tribunal administratif.

Il y a, en réalité, une question très compliquée. On constate en effet qu'à la suite du jugement du tribunal administratif du 13 septembre 1984 rejetant la requête de Monsieur ALLAIN le Conseil d'Etat ne s'est pas déclaré incompétent mais a statué au fond en qualité de juge d'appel pour rejeter d'ailleurs cet appel. Il a considéré, semble-t-il, que, puisque c'était un particulier et non le préfet qui avait saisi le tribunal administratif, il était compétent en appel. Cette décision du Conseil d'Etat n'est pas pleinement cohérente avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il y a là une malfaçon qui est cependant sans conséquence pratique grave.

Monsieur LEGATTE pense qu'il serait souhaitable de mentionner, dans la décision à propos du recours de Monsieur ALLAIN devant le tribunal administratif, non seulement l'article L. 159 mais également l'article L.O. 160 du Code électoral. Le recours de Monsieur ALLAIN devant le Conseil constitutionnel est-il réellement recevable ?

Monsieur LABETOULLE considère qu'il est effectivement opportun de viser également l'article L.O. 160 du Code électoral dans le projet de décision. Il pense, par ailleurs, que d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel le recours de Monsieur ALLAIN contre le jugement du tribunal administratif est recevable.

Monsieur VEDEL approuve la rédaction du rapporteur. Revenir sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de contrôle des jugements du tribunal administratif aboutirait à retarder le prononcé de ses décisions dans l'attente de décisions du Conseil d'Etat statuant en appel. Par ailleurs, il n'y a lieu à des revirements de jurisprudence que si les solutions anciennes aboutissaient à des situations intolérables, ce qui n'est manifestement pas le cas en l'espèce.

Monsieur SEGALAT indique que s'il a toujours défendu la thèse exposée par Monsieur SIMONNET il s'est incliné devant la majorité du Conseil constitutionnel qui a adopté une thèse opposée. Il n'y a pas lieu aujourd'hui de remettre en cause cette jurisprudence et, sur ce point, Monsieur SEGALAT déclare se rallier aux conclusions du rapporteur.

Monsieur le Président soumet alors au vote du Conseil la première partie du projet relative à l'annulation du jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

Cette partie est adoptée à l'unanimité, sous réserve de l'introduction d'une référence à l'article L.O. 160 du Code électoral.

.../...

Monsieur JOZEAU-MARIGNE considère que ce n'est pas l'élection mais le fait d'être parlementaire qui est la source de l'incompatibilité. Il se demande s'il ne serait pas opportun de modifier le membre de phrase suivant, figurant à la fin du deuxième considérant de la page 3 : "qu'il s'agit de là que l'élection au Parlement d'un membre de droit du Conseil constitutionnel fait obstacle à ce que celui-ci siège au sein du Conseil" en précisant que c'est "en tant que membre du Parlement" que le membre de droit ne peut siéger concomitamment au Conseil constitutionnel.

Monsieur le Président s'interroge. La formule proposée n'aboutit-elle pas à indiquer à Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING qu'il pourra de nouveau siéger au Conseil à l'expiration de son mandat parlementaire ?

Monsieur JOZEAU-MARIGNE indique qu'il cherche une formule qui évite de trancher ce problème mais il redoute que la rédaction du rapporteur ne permette de croire que l'élection au Parlement d'un membre de droit retire à celui-ci sa qualité de membre à vie du Conseil constitutionnel.

Monsieur VEDEL pense que la rédaction du rapporteur a le mérite de laisser le problème ouvert.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE et Monsieur MARCILHACY approuvent cette intervention du Doyen VEDEL.

Monsieur le Président constate qu'il y a unanimité au Conseil constitutionnel pour donner acte à Monsieur JOZEAU-MARIGNE que la rédaction proposée par le rapporteur ne préjuge en rien à la situation de Monsieur GISCARD d'ESTAING à la fin de son mandat de député.

Monsieur LEGATTE indique à ses collègues qu'au cours de l'examen en section du projet les membres de la section se sont divisés à propos de l'emploi des termes "obligations" ou "règles" (2ème considérant de la page 3). A ses yeux, un membre de droit n'est soumis ni aux mêmes obligations ni aux mêmes règles que les membres nommés. Il lui suffit de respecter une certaine discrétion. Dans ces conditions, l'emploi du mot "règles" ou du mot "obligations" ne satisfait pas Monsieur LEGATTE.

Monsieur le Président indique qu'en section ses collègues ont préféré le mot "obligations" à celui de "règles" bien que lui-même ne fût pas de cet avis. Il constate que Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING lui-même, dans sa réponse, estime que les obligations pesant sur les membres du Conseil constitutionnel s'imposent sans distinction selon leur qualité. Pour sa part, Monsieur le Président n'accepte pas qu'il y ait une césure entre les neuf membres nommés et le dixième membre de droit qui serait affranchi des obligations qui pèsent sur ses neuf collègues.

Monsieur LECOURT considère que moins le Conseil en dira dans sa décision mieux cela vaudra. Il ne faut pas oublier que la question qui se pose aujourd'hui est celle de l'incompatibilité ou de l'inéligibilité. Il n'y a donc pas lieu de trancher de façon anticipée un problème qui pourra se poser à l'avenir. Il considère que l'emploi du mot "règles" qui figurait dans la première rédaction du rapporteur, celle examinée en section, laissait entendre qu'il existait une identité entre tous les membres du Conseil constitutionnel, qu'ils soient nommés ou membres à vie.

Pour sa part, Monsieur LECOURT pense qu'il s'agissait d'une appréciation téméraire d'où sa préférence pour le mot "obligations". Il n'est pas opportun de préjuger des situations qui se poseront peut être à l'avenir.

Monsieur VEDEL pense lui aussi qu'il est inutile d'élaborer une doctrine sur une question qu'il n'est pas nécessaire de trancher.

Monsieur le Président déclare qu'il faut se mettre dans la situation du Président du Conseil constitutionnel, que ce soit lui-même ou Monsieur le Président FREY. Il se voyait obligé de prendre contact par téléphone avec Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING pour savoir s'il comptait ou non venir à telle ou telle séance traitant de tel ou tel problème et pour lui signifier que, puisqu'il avait pris position sur la question examinée, il aurait été difficile qu'il vienne siéger au Conseil.

Monsieur VEDEL suggère de retrancher purement et simplement toute la fin du deuxième considérant de la page 3, à partir de "que, d'autre part, ...".

Monsieur LABETOULLE pense qu'il est difficile de retirer ce maillon du raisonnement car, ce faisant, le Conseil ne répondrait pas directement aux conclusions du requérant. A ses yeux, pour la cohérence de la décision, la référence au mot "obligations" est indispensable.

Monsieur SIMONNET répète que l'architecture du projet ne le satisfait pas. Il aurait souhaité une rédaction qui souligne beaucoup plus fortement les droits et obligations des membres du Conseil.

Monsieur le Président constatant qu'aucun autre membre du Conseil ne désire intervenir dans la suite de la discussion soumet la deuxième partie du projet de décision au vote du Conseil.

Cette partie est adoptée à l'unanimité.

Monsieur LEGATTE demande au rapporteur s'il ne pense pas avoir oublié un moyen développé par Monsieur ALLAIN sur l'incompatibilité entre la qualité de parlementaire et celle d'ancien Président de la République. C'est ce qui semblerait ressortir de l'exposé de Monsieur ALLAIN quant au droit de message du Président de la République aux assemblées.

Monsieur VEDEL considère qu'il n'est pas possible au Conseil constitutionnel de prendre au sérieux les développements obscurs de Monsieur ALLAIN sur ce point.

Monsieur le Président soumet alors l'ensemble du projet du rapporteur au vote du Conseil.

Celui-ci est adopté à l'unanimité des membres du Conseil. La séance est alors levée à 17 h 35.