

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Séance du mercredi 17 mai 1978 -

COMPTE-RENDU

Tous les membres étant présents, le Conseil se réunit à 10 heures, à l'effet de délibérer sur l'ordre du jour ci-après :

ORDRE DU JOUR

- 78-858 Recours formé par M. Maurice TERROLLE contre M. Maurice POURCHON  
Puy-de-Dôme, 1ère circonscription.
- 78-863 Recours formé par M. Philippe MARANDAT contre M. Louis PHILIBERT  
Bouches-du-Rhône, 9ème circonscription.
- 78-878 Recours formé par M. LAVIALLE contre M. Robert POUJADE  
Côte d'Or, 1ère circonscription.
- 78-879 Recours formé par M. Philippe PIGNARRE contre M. Louis SALLÉ  
Loiret, 2ème circonscription.
- 78-885 Recours formé par M. Pierre PASCALLON contre M. Maurice POURCHON  
Puy-de-Dôme, 1ère circonscription.

Rapporteur : M. MORISOT  
Maître des Requêtes  
au Conseil d'Etat,  
Rapporteur adjoint.

- 78-846 Recours formé par MM. Jacques RICHARD et Jean-Louis JOSEPH  
contre M. Maurice CHARRETIER,  
Vaucluse, 2ème circonscription
- 78-847 Recours formé par Mme Marguerite CARBONELL contre M. Claude LABBÉ  
Hauts-de-Seine, 9ème circonscription.
- 78-849 Recours formé par M. Paul GARSON contre M. Jean de PREAUMONT  
Paris, 23ème circonscription.

Rapporteur : M. LAFAYE  
Conseiller référendaire  
à la Cour des Comptes,  
Rapporteur adjoint.

Ces recours ont été examinés le 16 mai par la première section.

M. MORISOT est introduit pour présenter son rapport sur les dossiers 78-858/78-885, 78-863, 78-878, 78-879.

La question qui se pose dans ces dossiers (à l'exception du 78-858, joint au 78-885, puisqu'il porte sur la même élection) est celle de la recevabilité de la candidature d'un soldat accomplissant ses obligations de service actif obligatoire.

M. MORISOT présente un rapport global sur l'ensemble de cette question, puis il examinera ensuite les points particuliers se présentant dans chaque affaire. Le texte intégral de ce rapport est joint au dossier des recours. Il peut se résumer comme suit :

La situation des militaires candidats à des élections législatives est régie par deux textes :

. L'article 3 de l'ordonnance 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires : "Nul ne peut être élu au Parlement s'il n'a définitivement satisfait aux prescriptions concernant le service militaire actif"

. Le second texte, est l'article 4 du code du service national annexé à la loi n° 71-424 du 10 juin 1971 qui reprend l'article 7 de la loi du 31 mars 1928 sur le recrutement de l'armée et dont les dispositions sont insérées à l'article L 45 du code électoral : "Nul ne peut être investi de fonctions publiques, même électives, s'il ne justifie avoir satisfait aux obligations imposées par le présent code".

On remarque que le second texte ne reprend pas l'adverbe définitivement. La décision du Conseil du 27 mars 1969 (DUCATEL contre KRIVINE) en a déduit que quand ce dernier texte s'applique, il ne subordonne l'accès à des fonctions électives qu'à la seule condition que les intéressés aient rempli leurs obligations militaires correspondant à leur âge et à leur situation au regard des lois sur le recrutement (ainsi un militaire appelé sous les drapeaux peut être candidat aux élections présidentielles)

Dans les 4 circonscriptions sur lesquelles portent les recours, des appelés, incorporés dans des formations de l'armée de terre et y accomplissant leurs obligations actives du service national, ont présenté leur candidature. Toutes ces candidatures ont été déférées par les préfets aux tribunaux administratifs. Trois tribunaux administratifs ont décidé que l'élection des députés est soumise aux dispositions de l'article 3 de l'ordonnance de 1958, et ont déclaré ces candidatures irrecevables.

.../...

A l'inverse, le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a fait prévaloir sur cet article 3, l'article L 45 du code électoral, c'est-à-dire l'article 4 du code du service national. Ces élections vous sont donc déférées, dans le Puy-de-Dôme du fait de la candidature de militaires, dans les autres départements du fait du refus de leur candidature.

Les différents arguments invoqués sont les suivants :

1°) L'ordonnance du 24 octobre 1958 a été prise en application de l'article 92 de la Constitution qui donne pouvoir au Gouvernement de prendre les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et jusqu'à cette mise en place.

Cette ordonnance a échappé au contrôle du Conseil constitutionnel comme à celui du Conseil d'Etat et, après la mise en place des institutions, de nouvelles dispositions législatives sont intervenues.

Il est facile de répondre que les mesures prises en application de l'article 92 de la Constitution, si elles devaient être prises dans un temps limité, ont ensuite un caractère permanent et demeurent en vigueur jusqu'à leur abrogation par un texte de même valeur juridique, dans le cas qui nous concerne, par une loi organique.

2°) L'article 3 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 aurait été abrogé par l'article L 348 du code électoral.

Sur le plan matériel, l'observation est exacte puisque l'article L 348 énumère, parmi les dispositions législatives auxquelles se substitue le nouveau code, les articles 1 à 5 de l'ordonnance du 24 octobre 1958. On peut donc en déduire que les dispositions de l'article L 45 se substituent à l'article 3 de l'ordonnance.

Sur le plan juridique le code électoral est édicté par décret, en application de l'article 7 de la loi 55.328 du 30 mars 1955 modifiant le décret organique du 2 février 1852 sur les élections. Le 2ème alinéa de l'article 7 dispose que le décret de codification ne peut apporter aux textes en vigueur que des adaptations de forme rendues nécessaires par le travail de codification, à l'exclusion de toutes modifications de fond, et qu'il en sera de même lors de l'incorporation dans le code, chaque année, des textes législatifs modifiant certaines dispositions du code sans s'y référer expressément. Cette réserve est d'ailleurs expressément reliée à l'article L 348. S'agissant d'un décret, l'article L 348 du code n'a donc pu avoir pour effet, légalement, d'abroger l'article 3 de l'ordonnance, qui a valeur organique, pour lui substituer des dispositions contraires insérées dans le code électoral par le décret de codification.

.../...

3°) L'article 3 de l'ordonnance de 1958 aurait été implicitement abrogé par l'article 4 du code du service national qui détermine les conditions dans lesquelles, actuellement, les personnes soumises aux obligations de service imposées par ce code pourront être candidates à des fonctions électives. Il est même soutenu que ceci résulte des travaux parlementaires lors de l'élaboration de la loi du 10 juillet 1971.

Si l'on s'en tient aux dispositions du code, il apparaît effectivement que l'article L 45 se substitue à l'article 3 de l'ordonnance. En effet l'article L 45 est inséré au code, sous le titre 1 du livre I intitulé : "dispositions communes à l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux", et l'article L 296 relatif aux sénateurs dispose dans son second alinéa que les conditions d'éligibilité de ces parlementaires sont les mêmes que pour les élections à l'Assemblée nationale, sous réserve de la condition d'âge particulière figurant au premier alinéa du même article.

L'édition officielle du code précisait qu'en ce qui concerne l'accès au mandat parlementaire, le texte applicable est l'article 3 de l'ordonnance de 1958. Il s'agit là, d'une simple annotation de l'éditeur qui n'a pas de valeur juridique.

Comme ce code n'a que la valeur d'un décret, ce n'est pas par rapport au code lui-même mais par rapport aux textes qu'il codifie que nous devons raisonner. Avant l'intervention de la loi du 10 juin 1971 du service national l'article 245 était la reproduction de l'article 7 de la loi du 31 mars 1928. Il serait donc absurde de prétendre que l'article L 45, c'est-à-dire une loi de 1928, a pu abroger une ordonnance prise trois ans plus tard et qui, au surplus, a valeur de loi organique. A présent, l'article L 45 reproduit l'article 4 du code du service national résultant de la loi de 1971, donc d'une loi postérieure à 1958.

Il convient d'écarter deux réponses. La première consisterait à dire que le problème a été tranché par la décision DUCATEL. Mais cette décision a été rendue le 17 mai 1969, donc avant la loi de 1971. La seconde se fondant sur la hiérarchie des textes pour affirmer qu'une loi (celle du 10 juin 1971) ne saurait abroger une ordonnance ayant le caractère de loi organique. En effet, on ferait ainsi jouer contre cette loi une exception d'inconstitutionnalité alors que le Conseil s'est toujours refusé, dans le contentieux électoral, à apprécier la constitutionnalité des textes législatifs régissant cette matière (15 mai 1959 p. 215, 16 juin 1959 p. 245, 22 janvier 1963 p. 73). Il faut donc se garder de ces réponses faciles. L'article 4 du code du service national ne peut être écarté que s'il n'a pas la portée que lui prêtent les requérants ou le tribunal administratif de Clermont-Ferrand.

L'article 4 du code du service national ne dispose pas que nul ne peut être élu député ou sénateur s'il n'a satisfait aux obligations imposées par le code, ce qui serait en contradiction avec le texte de l'article 3 de l'ordonnance de 1958 qui prévoit que l'on doit avoir définitivement satisfait à ces obligations.

L'article 4 du code du service national pose un principe de portée générale pour l'accès à toutes les fonctions publiques mêmes électives. Il ne vise pas spécialement les mandats parlementaires. Parallèlement à ce texte existe la loi organique particulière qui régit de façon plus sévère les conditions d'éligibilité à l'Assemblée nationale et au Sénat. C'est l'article 3 de l'ordonnance du 24 octobre 1958.

Les principes élémentaires de l'interprétation des textes conduisent à juger que la loi ayant un objet spécifique prévaut sur le principe général posé par une autre loi lorsqu'il s'agit d'apprécier les droits des personnes comprises dans le champ d'application de la loi particulière. Les mêmes règles d'interprétation des textes conduisent dans le cas de concurrence entre deux textes qui ne sont pas nécessairement contradictoires à adopter l'interprétation qui concilie les deux textes et non pas à retenir précisément celle qui aboutirait à conclure que le texte le plus récent est contraire à l'ancien.

Dans notre cas particulier ces règles conduisent donc à faire prévaloir, pour l'élection des parlementaires, les dispositions spéciales de l'ordonnance du 24 octobre 1958. D'autres considérations renforcent cette conclusion. Dans l'affaire KRIVINE vous indiquez dans votre décision que s'il s'était agi d'une élection parlementaire le texte applicable eut été l'ordonnance de 1958 et non l'article 7 de la loi du 31 mars 1928. La situation est rigoureusement identique en ce qui concerne les nouveaux textes.

D'autre part, la volonté du législateur apparaît conforme à l'interprétation proposée. En effet, dans un second examen à l'Assemblée nationale en première lecture, le 7 avril 1971, Monsieur DEBRE, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale, a fait observer qu'il n'était pas possible de régler par une loi sur le service national le problème de l'élection des parlementaires qui relève d'une loi organique. Sa position a été confirmée par le Parlement qui a refusé le premier texte qui prévoyait l'alignement des conditions exigées au regard des diverses élections, et laissé à la loi organique le soin de régler les conditions relatives à l'élection des parlementaires.

4°) Avec les formes variées du service national qui remplacent le service militaire obligatoire, l'article 3 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 deviendrait en fait inapplicable. Si une loi ordinaire avait purement et simplement supprimé le service militaire, l'article 3 de l'ordonnance, bien que non abrogé, ne pourrait plus être appliqué. Mais en fait le service national s'est substitué au service militaire en créant de nouvelles formes d'accomplissement, tels le service de défense, le service d'aide technique, la coopération et le statut des objecteurs de conscience.

Si l'on appliquait l'ordonnance aux seuls français qui accomplissent le service national dans une formation de l'armée on créerait une disparité choquante entre les diverses catégories de personnes soumises aux obligations du service national, et, ajoutent les requérants, si l'on appliquait l'ordonnance à toutes les formes d'exécution des obligations du service national on aboutirait à créer une disparité identique au détriment de ceux qui ont opté pour d'autres formes de service que le service armé.

Il convient de répondre que l'impossibilité d'appliquer l'article 3 de l'ordonnance est loin d'être évidente. Le problème posé est le problème classique. Quant un texte se réfère à une institution juridique qui se trouve transformée par la suite, le juge doit interpréter le texte à appliquer en fonction des règles substituées à celles régissant l'institution initiale. C'est un travail délicat, mais on parvient presque toujours à donner au texte de base une interprétation compatible avec le contexte juridique auquel le texte renvoie.

Dans ce cas précis, on remarque tout d'abord que vous avez estimé le 10 mai 1978 (5ème circonscription des Yvelines) que l'ordonnance du 24 octobre 1958 s'applique.

Il n'est pas exact que le service militaire ait disparu si complètement de notre droit que les textes qui s'y réfèrent, seraient devenus caducs. Les lois sur le recrutement de l'armée imposaient aux jeunes français de consacrer un certain temps de leur existence au service national. Le code du service national impose exactement les mêmes obligations, avec des modalités différentes. Il suffit donc d'adapter l'interprétation de l'article 3 de l'ordonnance à la nouvelle législation. Il est parfaitement possible de le faire. En ce qui concerne les sursitaires et les exemptés rien n'est changé à leur situation antérieure. Les sursitaires devront ultérieurement satisfaire à leurs obligations d'activité. Ils n'y ont donc pas satisfait définitivement, ils ne sont donc pas éligibles au Parlement. Les exemptés en sont définitivement déchargés, ils n'y sont donc plus soumis, ainsi ils sont éligibles. Pour toutes les autres catégories d'assujettis, l'article 2 du code du service national dispose que leur régime comprend des obligations d'activité et des obligations de réserve. Il suffit donc d'appliquer l'article 3 de l'ordonnance aux obligations d'activité substituées au service militaire actif. Pour le service militaire prévu par les articles 67 et suivants il n'y a pas de changement par rapport à la situation antérieure. C'est d'ailleurs dans ce cas que sont les candidats dont la situation vous est soumise.

Pour le service de défense (article 86 et suivants), l'article 87 dispose qu'il comprend un service actif et un service de réserve. L'article 3 de l'ordonnance empêchera donc l'éligibilité au Parlement de ceux qui n'ont pas terminé d'accomplir le service actif.

De même les articles 97 et 99 du code définissent un service actif dans l'aide technique et dans la coopération.

.../...

Enfin, s'agissant des objecteurs de conscience, ils sont affectés dans une des formations définies par l'article 41 et conservent cette affectation pendant une durée égale à celle du service militaire actif prévu à l'article 67. Il n'y a donc pas non plus de difficulté d'interprétation en ce qui les concerne.

La seule difficulté réelle porte sur l'application de l'article 3 à ceux qui ont été admis à accomplir le service militaire actif sous la forme fractionnée prévue par le second alinéa de l'article 72. La durée du service n'est pas déterminée de façon précise en ce qui les concerne puisqu'elle est fractionnée en deux : période d'instruction, et une ou plusieurs, périodes d'entretien. On ne saurait les déclarer inéligibles tant qu'ils n'ont pas accompli leurs périodes d'entretien. Pour généraliser la règle de l'obligation d'accomplissement définitif, lors des débats de 1971, le Gouvernement proposait, dans la séance du 6 avril 1971, de n'exiger pour l'éligibilité que l'accomplissement de la période d'instruction. Cette solution raisonnable à la question posée n'apparaît pas dans la loi, du simple fait que l'article 4 a été considéré comme ne concernant pas la situation des candidats aux élections parlementaires. On voit donc que l'article 3 de l'ordonnance reste parfaitement applicable avec le nouveau régime du service national.

Le dernier argument soutenu pour écarter l'article 3 de l'ordonnance est que l'inéligibilité qu'il prévoit porterait atteinte au principe d'égalité d'accès des citoyens aux emplois et charges publiques. Cet argument n'a pas à être examiné car il conteste la constitutionnalité de l'ordonnance organique. Or, comme je vous l'ai rappelé au début de ce rapport, le Conseil n'est pas compétent pour apprécier la conformité à la Constitution des textes qu'il applique dans l'examen d'un recours contre une élection. C'est pourquoi je conclurai que l'éligibilité des candidats aux élections parlementaires reste régie par l'article 3 de l'ordonnance du 24 octobre 1958. Ainsi un candidat qui, le jour du premier tour du scrutin, accomplit ses obligations d'actif du service national n'est pas éligible.

---

Après ce rapport général, qui ne fait l'objet d'aucune observation de la part des membres du Conseil constitutionnel, M. MORISOT examine dans chaque recours ceux des moyens qui sont invoqués.

Il donne lecture du projet concernant l'élection de Monsieur POURCHON dans la première circonscription du Puy-de-Dôme.

..../...

M. GOGUEL indique que l'on retient, dans le projet, comme date de référence pour l'éligibilité celle du jour du premier tour de scrutin. Cette solution est contraire à celle retenue par les assemblées parlementaires quand elles examinaient les pouvoirs de leurs membres. Elles retenaient d'une façon constante la date du début du mandat du parlementaire élu. Cette solution paraît d'ailleurs, à M. GOGUEL, juridiquement plus justifiée.

MM. MONNERVILLE et GROS s'associent à M. GOGUEL pour sa remarque et confirment l'indication qu'il vient de donner.

M. MORISOT fait remarquer que dans une décision du Conseil de 1963 la solution inverse, adoptée dans son rapport et dans son projet, a été retenue.

Après cette remarque, tous les membres du Conseil sont d'accord pour s'en tenir à la jurisprudence rappelée.

Le projet de décision est adopté. De même sont adoptés ceux des recours 78-863, Bouches du Rhône 9ème circonscription et 78-879, Loiret 3ème circonscription.

M. MORISOT se retire. M. LAFAYE est introduit dans la salle de séance, et présente son rapport ainsi que son projet qui sont adoptés à l'unanimité dans les recours 78-846, Vaucluse 2ème circonscription et 78-849, Paris 23ème circonscription.

Sur la rédaction du projet concernant le recours de Mme CARBONELL (78-847), Hauts de Seine 9ème circonscription, M. COSTE-FLORET demande qu'il soit répondu au fond sur la contestation relative à la non distribution des bulletins de Madame CARBONELL qui n'a pu avoir une influence sur l'élection.

M. GROS ainsi que M. MONNERVILLE estiment qu'il n'est pas possible pour le Conseil de ne pas prononcer l'irrecevabilité évidente puisque seul le premier tour, qui n'a pas abouti à l'élection, est contesté. M. le Président qui partage ce point de vue, cite une jurisprudence nombreuse à ce sujet. M. COSTE-FLORET abandonne sa demande de modifier cette rédaction.

Ce projet est adopté, ainsi que tous les autres à l'unanimité.

La séance est levée à 12 heures 15.

---