

SEANCE DU 8 JUIN 1967

---

COMPTE-RENDU

---

La séance est ouverte à 15 heures en présence de tous les membres du Conseil.

M. le Président PALEWSKI informe le Conseil que l'ordre du jour appelle tout d'abord l'examen de quatre requêtes dirigées contre des élections de députés à l'Assemblée nationale, lesdites requêtes étant toutes fondées sur un seul moyen : l'allocution prononcée par le Chef de l'Etat le 4 mars au soir.

M. le Président donne la parole à M. PAOLI, qui présente le rapport reproduit ci-après :

.../.

Vous êtes saisis des 4 requêtes suivantes :

- requête de M. BONE contre l'élection de M. LE THEULE- Sarthe 4<sup>e</sup> Circ. ;  
( Vè Rép. )
- requête de M. MASSADOR " M. COUDERC Lozère 1<sup>ère</sup> Circ. ;  
(F.G.D.S.) ( Vè Rép. )
- requête de M. ROUDIER " M. VIVIEN Val-de-Marne 7<sup>e</sup> Circ  
(All.rép.) ( Vè Rép. )
- requête de M. PLANCHER " M. MACQUET Loire-Atlant. 3<sup>e</sup> Circ  
(F.G.D.S.) ( Vè Rép. )

Ces 4 requêtes sont fondées exclusivement sur le fait que l'allocution radio-télévisée prononcée par le Président de la République le samedi 4 mars à 20 heures, la veille du 1<sup>er</sup> tour de scrutin, a eu pour effet de vicier le résultat des élections.

Les 4 requérants soutiennent que l'allocution présidentielle est intervenue en méconnaissance des dispositions de l'article L 167-1 du code électoral fixant les conditions d'utilisation des antennes nationales par les partis et groupements et le sieur MASSADOR soutient en outre que le Chef de l'Etat en agissant ainsi a méconnu l'article 5 de la Constitution aux termes duquel " le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat".

Ils estiment que cette allocution, prononcée dans des conditions irrégulières a eu pour effet de modifier le résultat du scrutin et, par suite, de porter atteinte à la sincérité de ce dernier.

Précisons que :

- M. LE THEULE a été élu au 1<sup>er</sup> tour avec 25.499 voix contre 10.818 à M. JARRY (com.), alors que la majorité absolue était de 22.691 voix ;

- M. COUDERC a été élu au 1<sup>er</sup> tour avec 11.703 voix contre 4.726 à M. MASSADOR qui arrive en second, alors que la majorité absolue était de 11.093 voix ;

- M. VIVIEN a obtenu au 1<sup>er</sup> tour 23.779 voix contre 12.429 à M. MARRIO, alors que la majorité absolue était de 28.614 voix ;

Au 2<sup>ème</sup> tour, M. VIVIEN a obtenu 30.407 voix contre 21.200 voix à M. MARRIO ;

- M. MACQUET a obtenu au 1er tour 19.567 voix contre 13.742 voix à M. PLANCHER, alors que la majorité absolue était de 23.764 voix ;

Il a été élu au 2ème tour par 23.792 voix contre 23.021 à M. PLANCHER.

o

o o

Les 4 requêtes ont été introduites dans les délais. M.M. MASSADOR, ROUDIER et PLANCHER étaient candidats et M. BONE était électeur dans la circonscription (inscrit à St-Ouen-en-Belin).

Les requêtes sont dirigées contre l'élection d'un parlementaire.

Elles sont donc recevables.

L'examen des requêtes dont vous êtes saisis pose à juger deux questions :

- une question préalable qui est celle de savoir si le conseil est compétent pour connaître du moyen tiré de ce que l'allocution radio-télévisée du président de la République aurait été prononcée en méconnaissance des dispositions constitutionnelles et législatives ;

- une question de fond que vous n'aurez à trancher que si vous admettez votre compétence et qui est celle de savoir si cette allocution a été de nature à vicier les opérations électorales qui vous sont déférées.

o

o o

I.- Le Conseil est-il compétent pour connaître du grief invoqué par les requérants ?

Avant d'apprécier la compétence du Conseil au regard du moyen soulevé, nous rappellerons quels sont les principes que vous avez dégagés concernant le problème général de la compétence du Conseil constitutionnel.

Vous avez été amenés à vous pencher sur ce problème à plusieurs reprises au cours des années 1960, 1961 et 1962 et vous avez estimé que, quel que soit le désir que l'on ait de voir s'étendre le rôle du Conseil constitutionnel, il résultait

.../.

tant de la Constitution que de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel, que ce dernier avait une compétence d'attribution, c'est-à-dire qu'il ne pouvait connaître que des questions pour lesquelles la Constitution ou l'ordonnance du 7 novembre 1958 lui donnaient explicitement compétence. Le Conseil ne peut statuer que sur d'autres cas que ceux qui sont limitativement prévus par ces textes.

Vous avez pour la première fois adopté cette position dans deux décisions du 23 décembre 1960 (p. 67 et 68) rejetant des recours présentés respectivement par le Président du Regroupement national et par le Président du Centre Républicain qui vous avaient demandé l'inscription de leurs partis sur la liste des organisations habilitées à user des moyens officiels de propagande en vue du referendum du 8 janvier 1961 auquel a été soumis le projet de loi concernant l'autodétermination des populations algériennes. Vous avez constaté, pour rejeter ces recours, qu'aucune disposition constitutionnelle ou organique ne vous donnait compétence pour vous prononcer sur ce point.

Cette position de principe a été rappelée dans une décision du 14 septembre 1961 (p.55) par laquelle vous vous êtes déclarés incompétents pour connaître d'une demande d'avis présentée par le Président de l'Assemblée Nationale et portant sur la recevabilité d'une motion de censure.

La question de compétence s'est posée à vous une nouvelle fois au cours de votre séance du 20 mars 1962 à la suite de la transmission pour avis par le Gouvernement conformément à l'article 46 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 d'un projet de décret - qui est devenu le décret du 20 mars 1962 - décidant de soumettre au referendum le projet de loi concernant les accords d'Evian. Il s'agissait de savoir si le Conseil constitutionnel pouvait faire porter son avis sur la question de savoir si le projet de loi soumis au referendum était ou non conforme à la Constitution. La majorité du Conseil a estimé que celui-ci n'avait pas compétence pour apprécier cette question et vous vous êtes bornés à décider d'adresser au Gouvernement une note officieuse sur ce point.

C'est enfin par votre décision du 6 novembre 1962 (p.27) par laquelle vous avez rejeté le recours du Président MONNERVILLE qui, se fondant sur l'article 61 de la Constitution, ~~xx~~ vous demandait d'apprécier la conformité à la Constitution de la loi du 28 octobre 1962, adoptée par referendum, concernant l'élection du Président de la République au suffrage universel, que vous avez le plus nettement affirmé que la compétence du Conseil constitutionnel était strictement délimitée par la Constitution et par l'ordonnance organique

du 7 novembre 1958 et que le Conseil ne pouvait être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux limitativement prévus par ces textes. Sur le fondement de ce principe d'interprétation de votre compétence, vous avez jugé qu'il ne vous appartenait pas de vous prononcer sur l'appréciation de la conformité à la Constitution d'une loi adoptée par le peuple français par la voie du referendum.

Ce qui confère à cette décision un intérêt tout particulier, c'est qu'elle a été rendue à la suite d'un débat très ouvert et approfondi au cours duquel les points de vue en présence ont été exprimés avec beaucoup de talent et qui a fait apparaître toute l'importance de la question soulevée.

o

o o

Mais, dira-t-on, le rappel des principes qui ont guidé le Conseil dans l'interprétation de sa compétence est de peu d'intérêt dans la présente affaire car nous sommes ici en matière électorale, dans laquelle il existe une disposition explicite de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 qui semble conférer une très large compétence au Conseil constitutionnel.

Il s'agit de l'article 44 de cette ordonnance (p.111) aux termes duquel : "pour le jugement des affaires qui lui sont soumises, le Conseil constitutionnel a compétence pour connaître de toute question et exception posée à l'occasion de la requête." On pourrait, en effet, soutenir que, sur le fondement de cette disposition - qui est particulière aux contentieux des élections et que nous ne retrouvons pas à propos des autres attributions du Conseil - et -notamment de celles relatives aux referendums-, vous avez plénitude de juridiction lorsque vous êtes saisis d'un recours contre des opérations électorales et que, dès lors, il vous appartient dans ce cas de connaître de questions qui, ailleurs qu'en matière électorale, échapperaient à votre compétence. Dans ces conditions, le moyen soulevé par les requérants et tiré de l'influence exercée par l'allocution du président de la République serait au nombre des questions qui, posées à l'occasion d'une protestation électorale, relèvent de votre compétence.

Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'aller jusque là.

La disposition de l'article 44 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, qui consacre au profit du Conseil constitutionnel les pouvoirs qui étaient traditionnellement reconnus

.../.

aux assemblées parlementaires, juges des élections de leurs membres sous les IIIème et IVème Républiques, repose principalement sur l'idée que l'opération électorale constitue un ensemble et que les opérations administratives qui y ont concouru ne sauraient en être détachées. Il y a le plus haut intérêt, en effet, à éviter une compétence concurrente du juge de l'élection et des autres instances juridictionnelles, qui pourrait engendrer des décisions contradictoires. Il serait en outre fâcheux, dans une matière où il convient de statuer aussi rapidement que possible, que la solution à intervenir soit subordonnée à la solution de questions préjudicielles qui pourraient être une source de retards.

Il apparaît ainsi que, situé dans son véritable contexte, l'article 44 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 a pour objet, non pas d'élargir la compétence du Conseil constitutionnel à des questions qui relèvent normalement de l'autorité souveraine des autres pouvoirs publics, mais seulement de déterminer et de poser sa compétence vis-à-vis des autres organes juridictionnels.

Aussi bien avez-vous décidé que, en dépit des termes très généraux de l'article 44, le Conseil constitutionnel n'avait pas compétence pour connaître de toute question ou exception posée à l'occasion d'un recours en matière électorale. Vous avez, en effet, jugé qu'aucune disposition de la Constitution ne permettait au Conseil d'apprécier la constitutionnalité d'un texte législatif à l'occasion d'une contestation électorale :

- A.N. Algérie- 15ème Circ.- 5 mai 1959, p. 215 : vous vous êtes déclarés incompétents pour apprécier la constitutionnalité d'une ordonnance du 14 novembre 1958 autorisant en Algérie le dépôt de déclarations de candidatures rectificatives postérieurement à l'expiration du délai prévu pour le dépôt des candidatures;

- Sénat - Français établis hors de France- 16 juin 1959, p. 245 : même solution à propos de l'appréciation de la constitutionnalité de l'ordonnance du 15 novembre 1958 sur les conditions d'élection des sénateurs représentant les français établis hors de France;

- A.N. Gard- 4ème Circ.- 22 janvier 1960, p. 74 : vous avez décidé qu'un requérant n'était pas recevable à tirer argument, à l'appui de sa contestation, de ce que les dispositions de l'article 11 de l'ordonnance du 13 octobre 1958 imposant aux candidats le versement d'un cautionnement méconnaissent le principe d'égalité des citoyens.

Sans doute, ces décisions ne se sont-elles prononcées que sur un point qui est que le Conseil n'est pas compétent pour apprécier la conformité des dispositions législatives à la Constitution et aux principes généraux du droit. Or, le cas qui vous est soumis aujourd'hui est d'une nature différente : il s'agit d'apprécier la conformité à la Constitution ou à la loi d'un acte - non du législateur mais du Président de la République.

Cependant, elle présente pour la solution de la présente question, un double intérêt : d'une part, elles posent le principe que malgré la généralité de ses termes, l'article 44 de l'ordonnance de 1958 n'a pas une portée absolue et que le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour connaître de n'importe quelle question posée à propos d'un recours en matière électorale ; d'autre part, et cela résulte tout au moins des motifs de vos décisions antérieures, le Conseil constitutionnel ne peut connaître des questions posées à propos d'une élection que si une disposition de la Constitution lui donne compétence à cette fin.

Nous en venons maintenant au coeur du problème : Etes-vous compétents pour connaître du moyen tiré par les quatre requérants de ce que l'allocution radio-télévisée du Président de la République aurait été prononcée en violation de l'article L 167-1 du code électoral tel qu'il résulte des dispositions de l'article 5 de la loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 sur les conditions d'utilisation des antennes de l'O.R.T.F. par les partis et groupements, ainsi que du moyen tiré par M. MASSADOR de ce que le Président de la République aurait méconnu le 1er alinéa de l'article 5 de la Constitution aux termes duquel : "le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat."

Pour soutenir que ces moyens ne peuvent pas être soulevés devant le Conseil constitutionnel, les défenseurs invoquent l'article 68 de la Constitution aux termes duquel : "le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison", et qui prévoit que, dans ce cas, il est jugé par la Haute Cour de Justice. Selon eux, cette disposition fait obstacle à ce que le Conseil constitutionnel puisse porter une appréciation sur la constitutionnalité ou la légalité de l'allocution prononcée par le Président de la République la veille du 1er tour.

Le premier mouvement de votre rapporteur a été de se demander si la règle de l'irresponsabilité du Président de la République telle qu'elle est posée à l'article 68 de la Constitution serait vraiment mise en cause si vous vous reconnaissiez compétents pour vous livrer à l'appréciation qui vous est demandée par les requérants.

En recherchant et en appréciant l'influence qu'a pu avoir l'allocution du Président de la République sur une opération électorale, le Conseil engagerait-il la responsabilité personnelle du Président de la République ?

Au premier examen, il ne semble pas. Car enfin l'irresponsabilité édictée à l'article 68 de la Constitution est une irresponsabilité attachée à la personne du chef de l'Etat. Cette irresponsabilité serait méconnue si vous étiez invités à statuer sur un procès fait au Président de la République, à titre personnel, si vous aviez à trancher la question de savoir si le Président de la République doit répondre personnellement - c'est-à-dire dans sa personne ou dans ses biens - d'actes commis par lui.

Rien de tel en l'espèce, dira-t-on. La personne du Président de la République n'est pas en cause. Il ne s'agit nullement pour le Conseil constitutionnel de rechercher si le Chef de l'Etat doit voir sa responsabilité personnelle engagée - avec les conséquences civiles ou pénales qui en résulteraient le cas échéant - à raison de l'allocution prononcée par lui.

Ce qui est en cause, pourrait-on soutenir, ce n'est pas la responsabilité personnelle du Président de la République qu'exclut l'article 68 de la Constitution. Ce n'est même pas l'allocution présidentielle mais seulement l'incidence que celle-ci a pu avoir sur le résultat de l'élection. Autrement dit, cette allocution est considérée seulement comme un fait brut et du seul point de vue des conséquences en quelque sorte purement mécaniques qu'elle a eues sur les opérations électorales.

Ce raisonnement repose sur deux distinctions qui nous paraissent artificielles.

A.- Tout d'abord, on ne peut établir une distinction entre sur l'élection l'acte et ses conséquences. Malgré la disposition sur laquelle on pourrait songer à se fonder et qui résulte de l'article 44 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, en vertu duquel lorsque le Conseil constitutionnel connaît d'une question ou exception posée à l'occasion de la requête, sa décision n'a d'effet juridique qu'en ce qui concerne l'élection dont il est saisi. L'appréciation de la constitutionnalité ou de la légalité ~~de~~

de l'allocution du Chef de l'Etat est le préalable nécessaire de l'appréciation des conséquences que cette allocution a eues sur la validité de l'élection. En effet, la réponse à cette seconde question est subordonnée à la réponse à la première : si l'allocution a été prononcée dans des conditions régulières il n'y a pas lieu de rechercher si elle a ou n'a pas exercé une influence sur le résultat de l'élection : s'il y a eu en effet influence, celle-ci n'a eu par hypothèse aucun caractère abusif.

Sans doute le Conseil pourrait-il théoriquement, s'il estimait qu'en tout état de cause l'allocution n'a pas faussé le résultat des élections, rejeter les recours par ce motif sans même avoir à rechercher si le Président de la République pouvait légalement prononcer cette allocution. Mais cette solution n'est pas concevable en cette affaire. Eu égard à l'auteur de l'allocution prononcée, vous ne pouvez, alors qu'il vous est demandé de vous prononcer sur le caractère légal ou illégal de l'intervention du Président de la République vous dispenser de répondre à cette question, ce qui vous conduirait à laisser planer un doute sur la régularité de l'intervention du Chef de l'Etat et à admettre implicitement que cette intervention a été inconstitutionnelle et illégale.

Ainsi, vous ne pouvez apprécier l'influence que l'allocution présidentielle a exercé sur la validité de l'élection sans porter un jugement de valeur sur la régularité de cette allocution : les conséquences de l'acte ne sont pas détachables de l'acte lui-même.

B.- Toute artificielle serait la distinction qu'on songerait à établir entre l'appréciation de la régularité de l'acte et l'appréciation de la responsabilité de son auteur, c'est-à-dire entre le caractère fautif de l'acte et la responsabilité de son auteur.

a) Sans doute, objectera-t-on que l'irresponsabilité du Président de la République, qui est traditionnelle dans notre droit constitutionnel, n'a jamais fait obstacle à ce que des actes du Président de la République fussent déclarés illégaux, fussent annulés et à ce que l'illégalité de tels actes fût regardée comme présentant le caractère d'une faute susceptible d'engager la responsabilité pécuniaire de la puissance publique envers les personnes auxquelles ces actes ont causé un dommage.

Le Conseil d'Etat se reconnaît compétent pour statuer sur des conclusions dirigées contre des ordonnances ou des décrets signés par le Président de la République, pour annuler ces actes et accorder des réparations aux personnes

.../.

auxquelles ils ont causé un préjudice lorsque l'illégalité dont ces actes sont entachés est constitutive d'une faute.

Il est vrai que vous n'êtes en aucune façon tenu de partager cette manière de voir et que les pouvoirs respectifs du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat ne se recouvrent pas. A la différence de ce dernier, le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour annuler un acte du Président de la République ou d'une autorité administrative quelconque.

En revanche, le Conseil d'Etat estime qu'il appartient au Conseil constitutionnel et à lui seul d'apprécier lorsqu'il est saisi d'un recours contre une élection la légalité des actes administratifs qui concourent à l'opération électorale en vertu de cette idée que l'opération électorale constitue un ensemble dont les éléments ne sauraient être détachés. Par de nombreuses décisions, la juridiction administrative s'est déclarée incompétente pour connaître de recours pour excès de pouvoir contre des actes administratifs préparatoires à l'élection et, notamment, contre les décrets -signés du Président de la République- portant convocation des collèges électoraux. Vous n'avez pas encore eu l'occasion de vous prononcer sur ce point mais il nous semble que rien ne s'oppose à ce que vous vous reconnaissiez compétence pour connaître d'un moyen présenté à l'appui d'une protestation électorale tiré de l'illégalité d'un décret signé par le Président de la République portant convocation des collèges électoraux et cela sans pour autant méconnaître le principe de l'irresponsabilité du Président de la République.

En effet, l'appréciation portée par un juge sur la légalité d'une ordonnance ou d'un décret signé par le Président de la République ne porte pas atteinte au principe de l'irresponsabilité de ce dernier, car il s'agit d'actes revêtus du contreseing du Premier Ministre et des ministres intéressés, contreseing qui a pour effet de transférer la responsabilité de ces actes au Gouvernement.

b) Il en va tout autrement, semble-t-il, pour les actes accomplis par le Président de la République seul, en vertu d'une prérogative personnelle qu'il tient de la Constitution.

Parmi ces actes, on citera, notamment, la nomination du Premier ministre (art. 8 de la Constitution), la décision de recourir au referendum (art. 11), ou à l'article 16 de la Constitution, la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12), la nomination des membres du Conseil constitutionnel (art. 56), les messages adressés par le Président de la République au Parlement (art. 18). On remarquera à cet égard que cet article 18 précise que les messages ~~quels~~

que le Président de la République fait lire ne donnent lieu à aucun débat, ce qui montre que les constituants ont entendu soustraire ces messages à toute appréciation, tout jugement de la part du Parlement.

Or, au nombre de ces actes qui constituent l'exercice d'une prérogative personnelle du chef de l'Etat figurent les messages que ce dernier adresse à la nation, quelle que soit la forme qu'ils revêtent : conférences de presse, discours, allocutions radio-télévisées.

Sans doute ces messages au pays ne sont-ils pas prévus explicitement par la Constitution, qui ne fait état -en son article 18- que des messages du chef de l'Etat au Parlement.

D'autre part, l'élection du Président de la République au suffrage universel ainsi que les attributions qui lui sont confiées par la Constitution justifient que le chef de l'Etat ait un contact direct avec le pays.

De sorte<sup>qu</sup>, les messages qu'il adresse à la nation, bien que non prévus explicitement par le texte constitutionnel peuvent, tout comme les messages adressés au Parlement, être regardés comme l'exercice par le Président de la République d'une véritable prérogative personnelle inhérente à sa fonction.

En portant une appréciation sur le contenu de ces messages - qu'ils soient adressés au Parlement ou à la nation - ou sur les conditions dans lesquelles ils sont intervenus, le juge serait amené à porter un jugement de valeur sur l'attitude du chef de l'Etat, à rechercher si, en accomplissant ces actes, le Président de la République a ou n'a pas méconnu les devoirs de sa charge, en bref à porter un jugement qui ne serait pas limité à l'acte lui-même, mais s'étendrait nécessairement à son auteur et qui méconnaîtrait le principe de l'irresponsabilité du Président de la République. Ces interventions du Président de la République font partie de cette fraction de souveraineté que le peuple délègue pour un temps au chef de l'Etat tout comme les lois votées par le Parlement. Et, de même que vous avez estimé dans les décisions ci-dessus rappelées que vous n'aviez pas compétence pour apprécier à l'occasion d'un recours contre une élection la constitutionnalité d'une loi, de même en est-il de l'appréciation de la constitutionnalité ou de la légalité d'un acte accompli par le Président de la République dans le cadre des prérogatives personnelles et particulières qui lui sont conférées par la Constitution. Il n'en serait autrement que si un texte exprès vous attribuait compétence à cette fin. Or, à la dif-

.../.

férence des lois dont, en vertu de l'article 61 de la Constitution et dans les seules conditions prévues par ce texte, vous pouvez apprécier la conformité à la Constitution, aucune disposition constitutionnelle ne vous autorise à apprécier un acte accompli par le Président de la République dans l'exercice de ses prérogatives particulières et tout au contraire l'article 68 en édictant l'irresponsabilité du Président de la République y fait obstacle.

En retenant cette solution, c'est-à-dire en vous reconnaissant incompétents pour connaître du moyen qui est énoncé devant vous, vous vous bornerez à faire application de la règle que vous avez adoptée lorsque dans votre séance du 20 mars 1962, vous vous êtes reconnus incompétents pour apprécier la constitutionnalité de la décision présidentielle de soumettre au referendum le projet de loi portant ratification des accords d'Evian. Tout comme la décision de consulter le pays par la voie du referendum, les messages adressés au pays par le Président de la République, qui se rattachent à la même idée de rapports entre le Chef de l'Etat et la nation, constituent l'exercice d'un pouvoir qui n'est pas un pouvoir administratif mais qui a le caractère d'une prérogative constitutionnelle conférée personnellement au Président de la République et dont celui-ci ne saurait répondre devant aucune autre instance que la Haute Cour.

Telle est d'ailleurs la position adoptée par le Conseil d'Etat qui, dans sa décision du 2 mars 1962, Rubin de Servens, s'est reconnu incompétent pour connaître de conclusions dirigées contre la décision du 23 avril 1961 par laquelle le Président de la République a mis en application l'article 16 de la Constitution.

Sans doute le Conseil d'Etat a-t-il fait appel, pour écarter sa compétence à la vieille théorie commode des actes de Gouvernement selon laquelle il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la légalité des actes ainsi qualifiés. Cette théorie n'est pas transposable devant vous dont la mission s'étend, dans la limite des dispositions constitutionnelles à l'appréciation d'actes qui présentent ce caractère, tels les projets de lois. Mais à travers cette théorie, c'est en faisant appel à la nature même des pouvoirs exercés par le Président de la République lorsqu'il décide de mettre en application l'article 16 de la Constitution que le Conseil d'Etat s'est fondé pour se déclarer incompétent.

On observe que, par cette décision Rubin de Servens le Conseil d'Etat s'est, en revanche, reconnu implicitement compétent pour connaître des décisions prises par le Président de la République en application de l'article 16, lorsque ces décisions portent sur des matières réglementaires, et bien que, tout comme la décision de mettre en application l'article 16,

..../.

elles soient prises par le Président de la République seul, sans contreseing. Il a estimé, en effet, que lorsqu'il prend de telles décisions, le Président de la République agit comme autorité administrative et que, dès lors, ses actes sont de la même nature que tous les actes administratifs.

Ceci fait bien apparaître que si la décision de mettre en application l'article 16 échappe à la compétence du juge administratif, c'est en raison de sa nature particulière qui en fait, non pas un acte administratif ordinaire, mais l'exercice d'une prérogative constitutionnelle particulière.

Il en est de même de l'allocution radio-télévisée prononcée par le Chef de l'Etat à la veille du premier tour. Cette intervention se rattache à l'exercice d'un pouvoir particulier du Président de la République de communiquer avec la nation, pouvoir couvert par l'irresponsabilité du Chef de l'Etat et que le Conseil Constitutionnel ne pourrait apprécier, même à l'occasion d'un recours en matière électorale sans méconnaître l'article 68 de la Constitution.

Dans l'état actuel des pratiques constitutionnelles et organiques, il n'appartient pas au Conseil Constitutionnel d'apprécier, sauf dans les cas expressément prévus par ces pratiques, la manière dont le Président de la République conçoit personnellement sa fonction constitutionnelle quels que soient les soucis, à bien des égards légitimes, qu'on pourrait avoir de voir sur ce point étendre les pouvoirs du Conseil.

Nous vous proposons donc de vous déclarer incompetents pour connaître du moyen sur lequel se fondent les requêtes dont vous êtes saisis et, ce moyen étant le seul énoncé à l'appui de ces requêtes, de rejeter lesdites requêtes.

o

o o

C'est donc à titre purement subsidiaire et pour le cas où vous estimeriez devoir retenir votre compétence que nous examinerons le fond de l'affaire.

Deux questions se posent à juger :

La première est de savoir si le Président de la République en prononçant son allocution a commis un excès de pouvoir .

La seconde est relative au point de savoir si, dans l'hypothèse où vous répondriez par l'affirmative à la question précédente, cet excès de pouvoir a été susceptible de vicier le résultat de l'élection. .../.

Ainsi que nous l'avons dit ci-dessus, vous ne pouvez vous dispenser de répondre à la lère question.

En effet, s'il vous apparaît que l'allocution du Chef de l'Etat a exercé une influence sur les résultats de l'élection, vous ne pourrez en tirer de conséquence sur ces dernières que si, au préalable, vous avez estimé que l'allocution a été prononcée dans des conditions irrégulières. Dans le cas contraire, le fait que cette intervention aurait exercé une influence sur le scrutin n'aurait pas pour conséquence de vicié les résultats.

Si, d'autre part, vous estimiez que cette allocution n'a pas eu d'influence sur le scrutin, vous pourriez sans doute théoriquement rejeter les requêtes en constatant que le moyen soulevé manque en fait et sans avoir à vous prononcer sur la constitutionnalité ou la légalité de l'allocution. Mais, ce faisant, à partir du moment où la légitimité de cette allocution est mise en cause devant vous, vous laisseriez planer un doute sur cette légitimité. Or, ce type de motivation, s'il est parfois utilisé par la juridiction administrative, s'agissant de la mise en cause d'un acte administratif ordinaire, nous paraît inconcevable, s'agissant d'un acte du Chef de l'Etat et du Conseil Constitutionnel.

Nous examinerons successivement le point de droit et le point de fait.

#### I.- Question de droit.

Pour estimer que le Président de la République a excédé ses pouvoirs, les requérants invoquent tous les dispositions de l'article L.167-1 du code électoral telles qu'elles résultent de l'article 5 de la loi n° 66-1022 du 29 décembre 1966 et, en outre, M. MASSADOR invoque l'article 5 de la Constitution.

##### a) Article L.167-1 du code électoral.

Cet article dispose que les partis et groupements peuvent utiliser les antennes de l'O.R.T.F. pour leur campagne en vue des élections législatives, que pour le 1er tour de scrutin, -seul en cause ici, une durée d'émission de 3 heures est mise à leur disposition, divisée en deux séries égales, l'une étant affectée aux groupes appartenant à la majorité, l'autre aux groupes qui ne lui appartiennent pas;

Il apparaît que le législateur a entendu, en répartissant ainsi le temps de parole d'une manière égale entre la majorité et l'opposition, a voulu donner à ces deux fractions de l'opinion un accès égal au moyen de propagande électorale privilégié que constituent les ondes officielles.

Mais si c'est bien un souci d'égalité qui est à l'origine de ce texte, son champ d'application est strictement limité aux partis et aux groupes ainsi qu'il résulte de ses termes mêmes. Admettre que le Chef de l'Etat est soumis à ces dispositions conduirait à étendre ce champ d'application.

Au demeurant, il s'agit d'un texte qui a pour objet de conférer des droits à des organisations qui juridiquement n'en auraient pas en l'absence de ce texte. L'article L. 167-1 n'édicte pas d'interdictions et ne retire pas de droits à des autorités auxquelles ces droits sont reconnus par le statut de l'O.R.T.F. tel qu'il résulte de la loi du 27 juin 1964, dont un article prévoit que le Gouvernement peut, à tout moment, faire diffuser ou téléviser par l'O.R.T.F. toutes déclarations ou communications qu'il juge nécessaire. Le fait de conférer aux partis et groupements un droit n'implique pas que soit retiré le droit conféré par le statut au Gouvernement de faire diffuser des déclarations officielles. Dans ces conditions, les requérants ne sont pas fondés à soutenir qu'en prononçant son allocution, le Président de la République aurait méconnu les dispositions de l'article L. 167-1.

b) Plus délicates sont les questions soulevées par le moyen énoncé par M. MASSADOR -qui est seul à l'énoncer- et tiré de ce qu'en prenant la parole sur les antennes de l'O.R.T.F., le Président de la République a méconnu l'article 5 de la Constitution, qui lui confère un rôle d'arbitre.

M. MASSADOR estime qu'en déclarant que les français avaient beaucoup de difficultés à vaincre pour assurer à la France le progrès, l'indépendance et la paix et que tous les espoirs sont permis à la nation "si notre Vème République l'emporte" le Chef de l'Etat a pris parti en faveur des candidats s'intitulant candidats de la Vème République.

Ces propos étaient-ils incompatibles avec la fonction d'arbitrage que la Constitution assigne au Président de la République ?

L'article 5 de la Constitution dispose que : "le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat".

Cette notion d'arbitrage est fort ambiguë car elle comporte des acceptions différentes. S'agit-il de la fonction qui est reconnue à l'arbitre d'une rencontre sportive, dont le seul rôle est de veiller au respect des règles du jeu. S'agit-il, au contraire, de la signification "judiciaire" de ce terme, plus large que la précédente puisque l'arbitre qui intervient dans un

litige prend parti entre les positions en présence et se détermine en fonction de considérations qui ne sont pas de pur droit puisqu'il peut faire appel à la notion d'équité ?

Ni l'une, ni l'autre.

Il ne nous paraît pas nécessaire d'ouvrir ici un débat d'ensemble sur la fonction d'arbitrage du Président de la République telle qu'elle résulte de la volonté des constituants.

Constatons seulement que cette notion a subi depuis 1958 une évolution qui résulte, d'une part, de la conception que le Chef de l'Etat s'est faite de sa fonction, d'autre part, de la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1962 qui a prévu l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. A partir du moment où le Chef de l'Etat doit son élection à une fraction de l'opinion du pays, il lui est fort difficile de ne pas souhaiter le succès des candidats à l'Assemblée qui se réclament de cette tendance de l'opinion. La coexistence de deux majorités discordantes - celle qui l'a porté au pouvoir et celle qui règne au sein de l'Assemblée - est en effet de nature à affaiblir son autorité et l'efficacité de son action et à compromettre le fonctionnement harmonisé des pouvoirs publics.

Mais la question qui se pose à vous est de savoir si le Président de la République pourrait, s'inspirant de ces préoccupations, se jeter dans la bataille électorale et prendre parti entre les candidats en présence.

Les dispositions de l'article 5 de la Constitution doivent être interprétées à la lumière des principes généraux de notre droit politique. Or, au nombre de ces principes figurent la liberté du suffrage et l'égalité. Sans doute, l'article 4 de la Constitution, en disposant que les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage, ne réserve pas à ces derniers un monopole en ce domaine de sorte qu'on pourrait soutenir que d'autres autorités, et notamment le Président de la République concourent aussi à l'expression du suffrage et peuvent, dès lors, prendre parti dans la campagne. Mais l'intervention d'une autorité publique et spécialement du Chef de l'Etat est susceptible d'altérer la liberté de l'élection et c'est pourquoi, l'interdiction des candidatures officielles a toujours été regardée comme un des principes fondamentaux du droit républicain.

.../.

Aussi bien estimons-nous qu'en ce domaine, la fonction d'arbitrage reconnue par la Constitution au Président de la République même en admettant qu'elle puisse aller au delà de la mission d'un arbitre purement sportif ne saurait lui conférer le pouvoir de prendre parti entre des tendances politiques qui sont propres aux électeurs.

En revanche, il nous paraît tout à fait légitime que le Président de la République, chargé par l'article 5 de la Constitution de veiller au respect de la Constitution, puisse, même au cours d'une campagne électorale, inviter les électeurs à ne pas émettre un vote qui conduirait à mettre en cause les institutions telles qu'elles résultent de l'actuelle Constitutio

o

o o

Rappelons que M. MASSADOR -ainsi d'ailleurs que les autres requérants- se borne à critiquer deux passages de l'allocution du Président de la République.

Tout d'abord, celui dans lequel le Chef de l'Etat a déclaré que nous avons encore beaucoup de difficultés à vaincre pour assurer à la France le progrès, l'indépendance et la paix.

En second lieu, le passage suivant : "tous les espoirs sont permis à la Nation si notre Vème République l'emporte".

L'argument qui est avancé pour soutenir que le Président de la République a pris parti dans la campagne en invitant les électeurs à voter pour les candidats Vème République est que les propos tenus par le Chef de l'Etat reproduisent exactement les thèmes des candidats dont l'élection est contestée.

Ces candidats ont, en effet, déclaré vouloir soutenir une politique de paix, d'indépendance et de progrès et se sont présentés sous l'étiquette Vème République.

Le Président de la République aurait donc, en invitant le pays à se prononcer en faveur de ces objectifs, invité sans ambiguïté les électeurs à porter leurs suffrages sur les candidats qui précisément, dans leur profession de foi, avaient fait état des mêmes objectifs.

.../.

Il ne nous paraît pas possible d'affirmer que le Chef de l'Etat en prononçant ces paroles a entendu marquer sa préférence pour les candidats dont les positions étaient à cet égard les siennes.

Mais il nous paraît tout aussi arbitraire d'affirmer que ces propos constituaient une violation manifeste par le Chef de l'Etat des devoirs de sa charge.

Deux raisons nous déterminent dans ce sens :

- la première est que les idées exprimées par le Président de la République, les objectifs proposés à la Nation, sont en raison de leur caractère général au nombre de ceux qu'un Chef d'Etat peut légitimement exprimer.

Les notions de paix, de progrès, d'indépendance, de stabilité sont des idéaux auxquels chacun peut souscrire et qui, en eux-mêmes, ne sont pas des éléments de clivage de l'opinion. Sans doute en est-il autrement des modalités suivant lesquelles ces objectifs doivent être atteints. C'est ainsi que la notion d'indépendance n'est pas entendue de la même façon par ceux qui sont favorables à l'intégration atlantique ou européenne et ceux qui y sont moins favorables. Mais le Chef de l'Etat, même si ses propos, en raison des positions qu'on lui connaît sur ces questions, ont une résonance particulière, s'est borné à exprimer des notions très générales et qui, ainsi exprimées ne constituent pas une opinion partisane.

Il en est de même de l'invitation à soutenir la Vème République. Sans doute ce concept de Vème République contient-il une ambiguïté : il peut s'appliquer aux institutions constitutionnelles de la Vème République, mais aussi à la politique suivie depuis l'avènement de la Vème République. Entendu dans sa première acception, il nous paraît avoir pu être légitimement invoqué par le Chef de l'Etat qui précisément est chargé de veiller au respect des institutions constitutionnelles de la Vème République. Quant au sens du terme : la politique suivie par la Vème République, dans l'ordre intérieur ou international, chacun peut penser que le Chef de l'Etat ait entendu l'englober dans ses propos, mais on ne peut l'affirmer qu'en donnant à ce propos une coloration en quelque sorte surajoutée.

La seconde observation que nous présenterons est qu'il nous semble que ce n'est pas le Président de la République qui a repris à son compte les éléments des professions de foi des candidats dont l'élection est contestée, mais, qu'au contraire, ce sont ces candidats qui se sont fait les champions

.../.

des idées chères au Président de la République et qu'il exprime depuis toujours. De sorte, qu'en faisant appel aux idées de progrès, d'indépendance, de paix et à la défense de la Vème République, le Chef de l'Etat n'a pas fait référence aux idées exprimées par tel ou tel candidat, et à travers ces idées à ces candidats eux-mêmes, mais a fait référence à ses propres idées que lesdits candidats ont repris à leur compte.

Dans ces conditions, nous ne pensons pas qu'une juridiction puisse tenir pour établi que le Chef de l'Etat aurait pris parti en faveur de candidats déterminés et, de ce fait, méconnu son rôle d'arbitre.

o

o o

A titre très subsidiaire, nous ne dirons que quelques mots de l'influence qu'a pu avoir l'allocution présidentielle sur le résultat du scrutin.

Nous présenterons tout d'abord une observation générale qui est qu'il est extrêmement difficile de déterminer l'influence qu'a pu avoir sur les résultats l'allocution présidentielle. Avant même cette allocution, tous les électeurs présumaient dans quel sens allaient les préférences personnelles du Chef de l'Etat et nous ne pensons pas que cette allocution ait influencé sensiblement le sens du scrutin. Au reste, celle-ci a pu provoquer des réactions soit favorables, soit défavorables, aux candidats de la Vème République et la mesure de ces réactions n'est pas calculable.

Quant à la situation des 4 députés élus, elle est la suivante :

M.M. VIVIEN et MACQUET ont été élus au 2ème tour. Or, en admettant que l'allocution présidentielle ait pu peser sur les résultats du 1er tour, il en va différemment au 2ème tour qui s'est déroulé alors que les différentes formations avaient pu répondre à l'intervention du Chef de l'Etat.

Rappelons pour mémoire qu'au 1er tour, le candidat venant en second derrière M. VIVIEN, (MARRIO P.C.) avait obtenu 12.429 voix alors que M. VIVIEN en avait 23.775. L'écart était donc très important. Quant au candidat venant en second après M. MACQUET (PLANCHER S.F.I.O.), il avait obtenu 13.742 voix alors que M. MACQUET avait obtenu 19.567 voix. Ici, également, l'écart est important.

.../.

En ce qui concerne M.M. LE THEULE et COUDERC, élus dès le 1er tour, l'écart de voix qui les séparait du candidat venant en second était également fort important :

Election LE THEULE

LE THEULE.....	25.449
(Vè Rép.) .....	
JARRY.....	10.818
(P.C.) .....	
FRETIER.....	5.925
(F.G.D.S.) .....	

Election COUDERC

COUDERC.....	11.703
(Vè Rép.) .....	
MASSADOR.....	4.726
(F.G.D.S.) .....	
CLAVEL.....	3.218
(Centre dém.) .....	
BRES.....	2.537
(P.C.) .....	

Dans ces conditions, il n'apparaît pas que l'allocation présidentielle ait pu avoir pour effet de modifier le résultat du scrutin.

En conclusion, nous proposons le rejet de ces 4 requêtes.

La lecture du rapport qui précède a été interrompue après l'examen du problème de la compétence du Conseil, par un débat portant sur le point de savoir si le rapporteur devait donner connaissance au Conseil de la suite de son rapport ayant trait à l'examen au fond des affaires en cause.

M. LUCHAIRE ayant manifesté le désir d'entendre tout le rapport M. MICHARD-PELLISSIER a fait observer qu'il importait tout d'abord de se prononcer sur le problème de la compétence ainsi qu'il avait été fait, par exemple, lors de l'examen du recours de M. MONNERVILLE et ainsi qu'il est procédé devant les juridictions statuant en matière de déclinatoire de compétence.

M. CASSIN a également insisté pour que le Conseil entende tout le rapport, comme l'avait fait la section, sauf à ne délibérer que sur le seul problème de la compétence.

M. le Président précise qu'en raison des demandes qui lui sont faites il accepte de faire entendre la suite du rapport.

M. MICHARD-PELLISSIER ayant fait remarquer qu'il s'agissait d'un tolérance M. WALINE précise qu'il ne s'agit pas de tolérance mais du jeu normal des règles de procédure, les commissaires du gouvernement, devant le Conseil d'Etat, étant toujours entendus dans l'intégralité de leurs conclusions.

M. MICHARD-PELLISSIER déclare alors : "Nous ne sommes pas devant le Conseil d'Etat" et M. WALINE répond "ni devant une juridiction statuant en matière de déclinatoire de compétence".

Il est ensuite procédé à l'audition de la fin du rapport à l'issue duquel M. le Président PALEWSKI décide d'ouvrir le débat sur la seule question de la compétence du Conseil et donne la parole à M. LUCHAIRE.

M. LUCHAIRE précise qu'il partage l'avis de M. PAOLI sur l'impossibilité de détacher l'acte lui-même, c'est-à-dire l'allocation du chef de l'Etat, de ses conséquences et de statuer sur celles-ci sans mettre en cause la régularité de l'acte lui-même.

Par contre, M. LUCHAIRE n'approuve pas l'opinion du rapporteur sur le caractère indissociable de la régularité de l'acte et de la responsabilité de son auteur.

M. LUCHAIRE rappelle que le Conseil d'Etat, ainsi que l'a précisé le rapporteur, s'est déclaré compétent pour apprécier la régularité d'actes du chef de l'Etat non contresignés, en l'espèce des ordonnances du chef de l'Etat prises en application

de l'article 16 de la Constitution dans des matières relevant du domaine règlementaire.

M. LUCHAIRE pense qu'il existe une troisième distinction qui n'a pas été faite dans le rapport, c'est la distinction entre le chef de l'Etat et l'homme politique qui est devenu le Président de la République, notamment depuis son élection au suffrage universel.

M. LUCHAIRE estime normal que le chef de l'Etat adresse un message au pays à la veille d'une élection, mais il pense que le 4 mars au soir, le Président de la République est intervenu en tant que chef d'une majorité et que c'est sous cet aspect que le Conseil doit apprécier sa compétence.

M. MICHARD-PELLISSIER déclare qu'à son avis il n'y a qu'un moment où, en se reportant aux textes constitutionnels et organiques, la dernière distinction proposée par M. LUCHAIRE puisse être faite, c'est lorsque le chef de l'Etat est candidat à la Présidence de la République. Une fois élu, il n'a plus qu'une qualité celle de Président de la République et hors le cas de l'article 16 rappelé précédemment, sa responsabilité personnelle ne peut plus être mise en cause que devant la Haute Cour, ce qui ne signifie nullement que l'allocution du 4 mars soit justiciable de la Haute Cour.

M. LUCHAIRE évoque les dangers d'une décision d'incompétence dans le cas où un autre Président de la République userait de ses pouvoirs dans un sens défavorable au pays.

M. MICHARD-PELLISSIER affirme que le Conseil Constitutionnel est une juridiction de saisine et qu'à défaut de texte il ne peut se déclarer compétent pour statuer sur le problème qui lui est soumis.

M. GILBERT-JULES déclare qu'en cas de vote il s'abstiendra car contrairement à ce que pense M. LUCHAIRE, il estime que l'élection du Président de la République au suffrage universel n'a rien changé et que celui-ci n'est pas le chef de l'exécutif ce qui expliquerait la compétence du conseil.

M. le Président PALEWSKI souligne qu'à son avis le Président de la République n'est pas le chef d'un parti, car une fois élu, le chef de l'Etat, uniquement soucieux de l'intérêt du pays, se substitue au candidat qu'il a pu être.

.../.

M. CASSIN précise que le Conseil Constitutionnel a été institué notamment pour assurer la moralité des élections. Le législateur a voulu lui donner pleine compétence en édictant l'article 44 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 mais le Conseil a déjà jugé que cette compétence avait des limites. Dans ces conditions il peut encore se déclarer incompétent pour apprécier la constitutionnalité de la déclaration du chef de l'Etat. Mais la Constitution de 1958 dépassant celle de 1875 n'est pas seulement un code de procédure, elle contient des principes généraux exception faite toutefois pour le principe de l'égalité des candidats. Ce principe n'a pas été invoqué par les requérants. Le problème est de savoir s'il peut être soulevé d'office par le Conseil comme les chambres auraient pu le faire lorsqu'elles jugeaient les invalidations et bien que le Conseil ait décidé à plusieurs reprises de rejeter des moyens invoqués tardivement.

M. WALINE ne partage pas l'avis de M. CASSIN car selon lui il est bien difficile de savoir s'il existe des principes généraux supérieurs même à la Constitution. Toutefois, M. WALINE craint qu'une décision d'incompétence ne soit considérée comme une dérobade.

M. le PRESIDENT met aux voix le principe de l'incompétence du Conseil :

Ce principe est voté par 5 voix contre deux (M.M. CASSIN et LUCHAIRE) et deux abstentions (M.M. WALINE et GILBERT-JULES).

M. GILBERT-JULES avant lecture du projet demande s'il ne faudrait pas faire allusion à la loi dans la décision car les contestants déclarent que l'allocation du chef de l'Etat était contraire à l'article L. 167-1 du code électoral qui résulte d'une loi.

M. MICHARD-PELLISSIER répond que quel que soit le moyen invoqué dès lors qu'il s'agit d'un acte du Président de la République le Conseil se déclare incompétent.

Après lecture du projet il est décidé de supprimer une mention précisant que l'allocation du chef de l'Etat est au nombre des actes qu'il peut faire en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 5 de la Constitution et que ces actes échappent à la compétence du Conseil Constitutionnel.

M. LUCHAIRE précise en effet qu'une telle affirmation fait échapper à tout contrôle juridictionnel tous les actes du chef de l'Etat et M. WALINE constate qu'en rangeant l'allocation du 4 mars au soir parmi ces actes, le Conseil juge l'affaire au fond.

.../.

La référence à l'article 5 de la Constitution est donc supprimée sur proposition de M. MICHARD-PELLISSIER.

Après quelques modifications de forme le projet est adopté.

Les quatre requêtes suivantes sont donc rejetées :

- n° 67-354 présentée par M. BONE contre l'élection de M. LE THEULE (Sarthe, 4<sup>e</sup> circ.)
- n° 67-361 présentée par M. MASSADOR contre l'élection de M. COUDERC (Lozère, 1<sup>ère</sup> circ.)
- n° 67-448 présentée par M. PLANCHER contre l'élection de M. MACQUET (Loire-Atlantique, 3<sup>e</sup> circ.)
- n° 67-461 présentée par M. ROUDIER contre l'élection de M. VIVIEN (Val de Marne, 7<sup>e</sup> circ.)

Sur le rapport de M. MARCEL est également rejetée la requête n° 67-429 présentée par M. BAUDIS contre l'élection de M. ROUSSELET dans la 2<sup>e</sup> circ. de la Haute-Garonne.

La même décision de rejet est prise, après audition du rapport de M. GODARD, pour la requête n° 67-371 présentée par M. MAZEREAU contre l'élection de M. HERZOG dans la 3<sup>e</sup> circ. de la Haute-Savoie.

Le Conseil décide de renvoyer à une séance ultérieure l'examen de la dernière affaire inscrite à l'ordre du jour relative à un recours formé par M. LOSTE contre l'élection de M. BRIAL aux îles Wallis et Futuna.

La séance est levée à 18 h.15.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte rendu.