

N° 25818
M. A... B...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies
Séance du 23 septembre 2005
Lecture du 9 novembre 2005

CONCLUSIONS

M. FRANCIS DONNAT, COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT

M. B..., après s'être présenté sans succès aux élections législatives du 9 juin 2002, a demandé au Conseil constitutionnel l'annulation du suffrage remporté par son adversaire, en soulevant notamment un grief tiré de la méconnaissance par celui-ci des dispositions de l'article L. 165 du code électoral qui interdisent « l'impression et l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de toute circulaire, affiche, bulletin ou tract ne correspondant au matériel de propagande officiel ». M. B... intentait par ailleurs une action devant le juge pénal. Sa protestation électorale était rejetée par le Conseil constitutionnel par une décision du 24 octobre 2002, laquelle était de suite mise en ligne sur le site internet de cette institution. Cette même décision du 24 octobre 2002 était également mentionnée au bilan de jurisprudence électorale, qui figure également sur le site internet du Conseil constitutionnel, accompagnée toutefois du commentaire selon lequel il était malheureux que des dispositions aussi désuètes que celles figurant à l'article L. 165 du code électoral soient maintenues. Le Conseil constitutionnel précisait même, toujours sur son site internet, qu'il suffirait d'ailleurs à un député pénalement poursuivi pour méconnaissance des dispositions de l'article L. 165 du code électoral d'invoquer devant le juge leur incompatibilité avec l'article 10 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour faire cesser les poursuites.

M. B..., estimant que ces commentaires étaient déplacés ou hors de propos et constituaient une ingérence dans une procédure judiciaire, a alors demandé au secrétaire général du Conseil constitutionnel de les faire retirer du site internet de cette institution. Il semble qu'une légère modification a été apportée au contenu de ce site, mais sans donner entièrement satisfaction à M. B.... Figure en effet toujours, en haut de la page 11 du bilan contentieux des élections législatives la mention selon laquelle il suffirait à un député poursuivi pénalement d'invoquer l'inconventionnalité de l'article L. 165 du code électoral.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

M. B... vous demande aujourd'hui d'annuler pour excès de pouvoir le refus opposé à sa demande tendant à ce que le contenu du site internet du Conseil constitutionnel soit modifié.

I. – Ce n'est pas, à vrai dire, la première fois que vous êtes saisis d'un tel type de contentieux, qui est sans doute destiné à se multiplier, mais auquel vous appliquez, sans grande difficulté, vos méthodes les mieux éprouvées. C'est ainsi que vous avez récemment jugé que le contenu du site internet de la fédération française de football était de nature à révéler une décision prise par celle-ci (15 juillet 2004, *Association sportive de Cannes*, p. 350), ou que la décision de publier sur le site internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le résultat d'opérations menées dans le cadre d'une enquête de police judiciaire n'était pas détachable de cette opération et échappait par suite à la compétence de la juridiction administrative (8 juin 2001, *Société Golden-Harvest-Zelder SARL*, T. p. 1118). De même, vous vous êtes récemment déclarés incompétents pour connaître d'une demande tendant à ce que vous ordonniez au secrétaire général du Conseil constitutionnel de faire figurer au nombre des affaires en instance sur le site internet de cette institution un recours en rectification d'erreur matérielle formé à l'encontre d'une décision rendue précédemment par le même Conseil constitutionnel (ordonnance du juge des référés, 20 janvier 2005, *M. H...*, n° 276677). Cette ordonnance rappelle qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître d'actes qui se rattachent à l'exercice par le Conseil constitutionnel des missions qui lui sont conférées par la Constitution ou par des lois organiques prises sur son fondement, et précise qu'il en va ainsi notamment de la suite réservée aux démarches ou réclamations dont il est saisi, et en particulier du point de savoir si celles-ci, en raison de leur contenu, peuvent être regardées comme des requêtes ressortissant à sa compétence.

Cette solution est bien entendu reprise de votre précédent d'Assemblée du 25 octobre 2002, *C...* (p. 346, concl. contraires G. Goulard ; AJDA 2002, p. 1332, chron. Donnat et Casas ; RFDA 2003, p. 14, note Pascale Gonod et Olivier Jouanan ; D. 2002, n° 40, p. 3034, note H. Mouthou ; RFDA 2003, p. 1, note Favoreu) par laquelle vous avez jugé que l'objet du règlement par lequel le Conseil constitutionnel définit un régime particulier pour l'accès à l'ensemble de ses archives n'est pas dissociable des conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel exerce les missions qui lui sont confiées par la Constitution, et que ce règlement ne revêt donc pas le caractère d'un acte administratif dont la juridiction administrative serait compétente pour connaître.

Il nous semble que vous devrez réserver le même sort, dans la présente espèce, à la requête soumise à vous par M. B....

II. – La décision *C...* vous a permis de rappeler que le juge administratif, s'il accepte parfois d'être le juge des « actes d'administration » pris par d'autres organes que ceux du pouvoir exécutif, comme par exemple, les actes pris par des organismes privés chargés de participer à l'exécution même d'un service public (Ass., 31 juillet 1942, *D...*, p. 239 ; Ass., 2 avril 1943, *E...*, p. 86) les décisions des autorités judiciaires relatives à l'organisation du service public de la justice (TC, 27 novembre 1952, *Préfet de la Guyane*, p. 642 ; Ass., 17 avril 1953, *Falco et Vidaillac*, p. 175) ou encore les marchés conclus par les assemblées parlementaires (Ass., 5 mars 1999, *Président de l'Assemblée nationale*, p. 42 ; RFDA 1999, p.333, concl. Bergeal ; AJDA 1999, p. 409, chron. Raynaud et Fombeur), est

avant tout le juge des actes de l'administration, c'est-à-dire des actes du pouvoir exécutif. C'est ainsi que vous avez également jugé qu'il ne vous appartenait pas de connaître des litiges relatifs au régime de pensions des parlementaires (Ass., 4 juillet 2003, *M. F...*, p. 308 ; concl. contraires Vallée ; AJDA p. 1603, chron. Donnat et Casas).

Le critère fixé par votre jurisprudence borne votre compétence à tout acte administratif ou d'administration qui est dissociable des missions confiées par la Constitution à un pouvoir public. Cela ne signifie pas, à nos yeux, que l'acte en cause perde sa nature : il s'agit toujours d'un acte d'administration, mais le respect de l'indépendance de l'institution dont il émane vous interdit d'en connaître par la voie contentieuse. En revanche, et ainsi que le notait le doyen Hauriou (note sur 3 février 1899, *Joly*, Sirey 1899, III^e part., p. 121), la nature véritable de l'acte « doit apparaître toutes les fois que l'indépendance du pouvoir (...) n'est pas en cause », vous redonnant par voie de conséquence votre compétence naturelle.

S'agissant plus précisément du Conseil constitutionnel, la décision *C...* marque votre souci de ne pas vous immiscer dans l'exercice, par cette institution, des missions confiées à elle par la Constitution ou, ainsi que l'a précisé votre juge des référés, par des lois organiques prises sur son fondement. Plus encore, par votre refus de connaître « de l'ensemble » du régime des archives du Conseil constitutionnel, la décision *C...* témoigne également de votre volonté de considérer l'ensemble des actes qui se rattachent, de près ou de loin, à l'exercice d'une des missions institutionnelles du Conseil constitutionnel comme un bloc qui échappe tout entier à la compétence du juge administratif.

III. – L'application, par discipline, de cette jurisprudence d'Assemblée nous conduit à vous proposer en l'espèce de décliner votre compétence.

Est en effet en cause devant vous la façon dont le Conseil constitutionnel, par l'intermédiaire de son site internet, fait connaître ses décisions, valorise sa jurisprudence, en trace un bilan, bilan au sein duquel l'institution a souhaité porter un jugement sur les textes qu'elle doit appliquer en tant que juge électoral. Il s'agit bien de la présentation, par l'institution elle-même, de son activité juridictionnelle, de la façon dont elle la conçoit et de la façon dont elle souhaite qu'elle soit perçue, et cela nous semble indissociable de l'activité juridictionnelle elle-même. En d'autres termes, nous pensons que la requête de *M. B...*, si vous acceptiez d'en connaître, vous conduira nécessairement à vous prononcer sur la façon dont le Conseil constitutionnel entend mener sa tâche de juge électoral, ce que les règles jurisprudentielles qui délimitent votre compétence vous interdisent précisément de faire.

Par rapport au précédent *C...*, nous pensons même qu'il y a ici un *a fortiori* : si le régime de l'ensemble des archives du Conseil constitutionnel – archives qui ne sont, en somme, que la vision de l'activité passée de l'institution – a été jugé non dissociable de ses missions constitutionnelles, il paraîtrait pour le moins paradoxal de dire que la façon dont il informe et rend compte au quotidien de son activité de juge électoral le serait.

Conformément enfin au précédent *C...*, nous ne vous invitons pas à essayer de faire la part, au sein du contenu éditorial donné à son site internet par le Conseil constitutionnel, entre ce qui pourrait être dissociable de l'exercice de ses missions et ce qui ne le serait pas : ainsi que nous vous le disions, l'Assemblée du contentieux s'est refusée à

envisager une solution de compétence partielle, « en tant que » les archives ne concerneraient pas les missions institutionnelles du Conseil constitutionnel, mais a raisonné par blocs homogènes, privilégiant ainsi une règle simple.

Nous vous proposons par conséquent de juger que la décision attaquée, par laquelle le Conseil constitutionnel a refusé de redéfinir le contenu de son site internet, n'est pas, eu égard à son objet, qui est d'assurer la publication de commentaires concernant le sens et la portée de sa jurisprudence, dissociable des conditions dans lesquelles le Conseil constitutionnel exerce les missions qui lui sont confiées par la Constitution, et ne revêt par conséquent pas le caractère d'un acte administratif dont la juridiction administrative serait compétente pour connaître.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête comme portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.