

N° 413644
M. A... et M. C...

2^e et 7^e chambres réunies
Séance du 1^{er} octobre 2018
Lecture du

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

« Je suis plutôt quelqu'un de rapide, elle est plutôt quelqu'un – je dirais pas de lent, mais de réfléchi. Alors il y a souvent un petit décalage. » C'est en ces termes pleins de tendresse que Jacques Chirac évoquait l'articulation du rôle de son épouse avec sa fonction de Président de la République. Ce témoignage était inséré dans un bref reportage sur « les premières dames dans l'histoire » diffusé le 2 mai 2017 par France Télévisions, qui donnait à voir la lecture, par Bernadette Chirac, de l'annonce prometteuse d'un prestige pistache-caramel devant être servi au dessert d'un dîner officiel mais qui, surtout, présentait à grands traits la ligne de comportement des épouses des Présidents de la République successifs au cours du ou des mandats de leur mari. Défilaient l'« épouse modèle drôlement à cheval sur les principes », celles qui ne s'épanouissent pas « dans ce rôle où les obligations succèdent aux mondanités », puis « la plus rebelle des premières dames », celle encore qui deviendra « une figure politique à la fois populaire et influente » et « la première dame la plus éphémère » ; la suite, vous disait-on, « ressemble à un long feuilleton pour journaux à scandales ». Avec un gracieux sens de la litote, le reportage en concluait que « les contours du statut de première dame sont, au fil des ans, devenus plus flous ».

Voyant dans ce flou une forme d'hypocrisie, Emmanuel Macron, alors candidat à l'élection du Président de la République, s'était engagé à clarifier le statut de « celui qui accompagne celui ou celle qui est élu ». Un peu plus de trois mois après son accession à la présidence de la République – trois mois qui avaient vu la publication d'un sondage manifestant l'opposition de l'opinion à tout statut officiel du conjoint du chef de l'Etat et le succès d'une pétition contre l'initiative – l'Elysée publiait, sur son site internet, une « charte de transparence relative au statut du conjoint du Chef de l'Etat » et accompagnait cette publication de la diffusion d'un communiqué de presse.

Ce sont cette charte et ce communiqué que l'affaire qui a été appelée vous conduira à qualifier. Aussi nous faut-il vous dire quelques mots de leur contenu.

La charte s'ouvre par l'affirmation selon laquelle « le conjoint du Président de la République exerce, en vertu tant de la tradition républicaine que de la pratique diplomatique, un rôle de représentation, de patronage et d'accompagnement du chef de l'Etat dans ses missions ». Rapproché du bref panorama audiovisuel que nous évoquions à titre liminaire, cet énoncé solennel manifeste soit que la continuité historique est mieux discernée à l'Elysée qu'à France Télévisions, soit que l'indépendance de l'audiovisuel public est une réalité – et peut-être, au fond, un peu les deux.

Toujours est-il que la charte porte la trace de son élaboration chaotique, qui mêle les phrases de portée générale, au présent de l'indicatif, et relatives au « conjoint du président de la République », et les phrases descriptives, qui mentionnent « Madame Brigitte Macron » et relatent des faits qui lui sont propres. Ainsi, à l'affirmation selon laquelle « Le conjoint du Président de la République assure la représentation de la France, aux côtés du Président de la République, lors des sommets et réunions internationales » succède celle qui expose que Mme Brigitte Macron est officiellement invitée par les organisateurs de ces sommets et réunions et y accompagne son époux.

Plus globalement, cette charte, qui tient en un peu plus d'une page, est divisée en trois parties inégales. La première expose le rôle public et les missions du conjoint du Président de la République – outre la représentation dont nous parlions, vous y trouverez la réponse aux sollicitations, la supervision de manifestations et réceptions à l'Elysée et le soutien de manifestations participant au rayonnement de la France. La deuxième partie est relative aux moyens alloués ; il y est exposé que l'épouse du Président de la République n'est pas rémunérée à ce titre, ne dispose ni de frais de représentation, ni de budget propre, mais peut s'appuyer sur le cabinet du Président de la République, dont deux conseillers sont mis à sa disposition. La charte indique en outre que Mme Macron dispose d'un secrétariat, que sa protection est assurée par le groupement de sécurité de la présidence de la République et que les moyens financiers nécessaires à l'exercice de sa fonction figurent dans le budget de la présidence. Enfin, la troisième partie, relative à la communication, se borne à prévoir la publication sur internet de la charte et d'un récapitulatif mensuel de l'agenda de Mme Macron et la réalisation d'un bilan régulier de ses actions.

Le communiqué de presse, pour sa part, rappelle l'engagement du candidat et souligne comme il est parfaitement tenu par le Président de la République. Rappelant quelques éléments du contenu de la charte, il expose par ailleurs que celle-ci ne crée aucun droit, mais procède à une clarification, en précisant « les contours du rôle public de Brigitte Macron ».

Voilà, M. le président, Mesdames, Messieurs, les documents – charte et communiqué – dont M. A... et M. C..., qui ne se présentent à vous sous aucune autre qualité que celle d'électeurs, vous demandent l'annulation pour excès de pouvoir.

1. Pour savoir s'il appartient au juge administratif de connaître d'un tel recours, il vous faudra d'abord déterminer si la publication de cette charte touche ou se rattache (selon les termes auxquels votre jurisprudence récente a le plus recours¹) aux relations entre les pouvoirs publics constitutionnels.

Il nous semble qu'il n'en est rien. La publication de la charte et la diffusion du communiqué ne s'insèrent aucunement dans les rapports d'ordre constitutionnel entre le Président de la République et une autre institution. Elles relèvent de l'organisation et du fonctionnement de la seule présidence de la République, ce qui vous conduit d'ordinaire à admettre votre compétence (v., pour une nomination au secrétariat général de la présidence de la République,

¹ V., pour le premier, 7 novembre 2001, M. T..., n° 239761, T. p. 789 ; 9 octobre 2002, M. M... et M. B..., n° 235856, Rec. p. 329 ; JRCE, 22 février 2005, H..., n° 277842, T. pp. 691-792-1023 ; 26 novembre 2012, M. K... et autres, n° 350492, T. pp. 528-629-646 ; pour le second (ou le raisonnement sur la détachabilité), v. not. Section, 25 septembre 1998, Mégret, n° 195499, Rec. p. 340 ; JRCE, 8 septembre 2005, H..., n° 284937, T. pp. 792-1023 ; pour d'autres, v. 25 mars 1987, Goujon, n° 79899, Rec. p. 103 (« concernant ») ou 16 septembre 2005, H..., n°s 282171 e. a., T. pp. 691-792-894-900-1002-1011 (« relatif à »).

5 mai 1976, Union des syndicats CFDT des administrations centrales, n° 96308, Rec. p. 228 ; pour la nomination d'un conseiller du président, 4 avril 2001, V..., n° 223135, T. p. 888). Il en va de même pour des décisions prises discrétionnairement par le Président de la République (v., pour l'attribution d'une subvention à une collectivité territoriale, 26 avril 2013, M. O..., n° 358456, inédite au Recueil ; pour la décision de fleurir la tombe du maréchal Pétain, 27 novembre 2000, Association Comité Tous frères, n° 188431, Rec. p. 559).

Le Premier ministre (qui s'en remet néanmoins à votre sagesse sur ce point) souligne, certes, que la présentation par le Président de la République du rôle que son conjoint est appelé à exercer à ses côtés touche « au cœur de l'autonomie du pouvoir public constitutionnel que constitue l'institution du Président de la République ». Mais, en l'absence de tout fondement constitutionnel à cette présentation de rôle, il nous paraît absolument impossible de juger qu'elle relèverait d'une activité étrangère à l'administration – au sens fonctionnel du terme – qui bénéficierait à ce titre d'une immunité juridictionnelle.

Aussi devrez-vous écarter, implicitement, la qualification d'acte de gouvernement.

2. Vous reconnaîtrez alors, tout aussi implicitement, la compétence de la juridiction administrative et, en son sein, votre compétence de premier ressort.

Celle-ci résulte de la ligne jurisprudentielle dérogatoire et prétorienne selon laquelle relèvent directement de votre prétoire l'ensemble des actes du Président de la République, qu'ils prennent ou non la forme de décrets. Vous l'avez affirmé par une décision V... du 4 avril 2001 (n° 223135, T. p. 888), éclairée par les conclusions du pt Schwartz, à propos de la nomination d'un conseiller du Président de la République, puis sciemment réaffirmé, en vous séparant des conclusions d'E. Cortot-Boucher, dans la décision O... précitée du 26 avril 2013, à propos de l'attribution de subventions par le Président de la République. Et vous venez de reprendre cette solution dans une décision Association de défense des libertés constitutionnelles du 24 septembre dernier (n° 414118, inédite), s'agissant à nouveau de la nomination, par le Président de la République, de ses conseillers.

Au demeurant, même si vous choisissiez aujourd'hui de vous écarter de cette ligne jurisprudentielle, vous pourriez néanmoins rejeter la requête en vous fondant sur l'article R. 351-4 du code de justice administrative, car les conclusions dont vous êtes saisis sont manifestement irrecevables.

3. Ainsi qu'il est soutenu en défense, nous pensons, en effet, que la « charte de transparence » et le communiqué de presse attaqués ne sont pas au nombre des actes susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

3.1. Ils n'ont, tout d'abord, ni portée réglementaire, ni même valeur décisoire. Cela est évident pour le communiqué, qui a tout d'un communiqué de presse, et ne nous paraît, à la vérité, guère plus douteux pour la charte, qui, pour sa part, n'a rien d'une charte.

Certes, nous vous le disions, certaines des affirmations de cette charte ont une tournure de portée générale. Mais, d'une part, nous vous le disions aussi, ces affirmations sont mêlées avec des phrases présentant l'activité de la seule Mme Macron. D'autre part, et surtout, la forme du document – qui, rappelons-le, est uniquement une page du site internet de l'Elysée – exclut selon nous que l'on puisse y lire une quelconque attribution de droits ou d'obligations aux conjoints présents et futurs du Président de la République ou même à la seule

Mme Macron. A titre d'exemple, il nous paraît certain que celle-ci ne commettrait aucune illégalité si elle venait à cesser de répondre aux courriers que lui adressent les Français.

En somme, la charte de transparence n'a pas de contenu juridique ; elle ne modifie en rien l'état du droit. Vous noterez d'ailleurs qu'elle n'y prétend en aucune manière : certes, elle est, selon son titre « relative au statut du conjoint du chef de l'Etat », et le communiqué de presse s'efforce de souligner que le « statut de Madame Macron » est entendu comme la définition de ses missions et moyens par la charte. Mais ces éléments de communication, qui s'efforcent tant bien que mal de démontrer que le Président de la République a tenu un engagement qu'il avait pris, n'enlèvent rien au fait que la charte et le communiqué se présentent comme des documents de transparence, visant à informer les citoyens sur le rôle et les moyens dévolus à l'épouse du Président de la République et non à conférer des droits ou des obligations à cette dernière.

Ni l'un ni l'autre ne peuvent donc être qualifiés de décision administrative. Tout au plus pourraient-ils être regardés comme révélateur, le cas échéant, l'une ou l'autre décision. Mais aucune décision qui serait ainsi révélée n'est contestée par le requérants, qui se bornent à contester les documents mis en ligne.

3.2. Ces documents, par ailleurs, ne peuvent être regardés comme des circulaires, pour l'application de votre jurisprudence Duvignères. Car ils ne contiennent aucune disposition impérative à caractère général et ne sont adressés à aucune autorité administrative, mais au grand public.

3.3. Enfin, charte et communiqué ne peuvent être inclus dans les actes de droit souple dont vous acceptez désormais de connaître par la voie du recours pour excès de pouvoir (v. Assemblée, 21 mars 2016, Société Fairvesta International GmbH et autres, n°s 368082 e. a., Rec. p. 76 ; du même jour, Société NC Numéricable, n° 390023, Rec. p. 88). Outre le fait qu'ils n'émanent pas d'une autorité de régulation, ils ne sont pas de nature à produire des effets notables et n'ont pas pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent.

Au total, les actes attaqués ne sont susceptibles de recevoir aucune des qualifications qui les conduiraient à pouvoir faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. C'est qu'en vérité, ils procèdent purement et simplement d'un exercice de communication et de transparence, qui est louable mais qui n'a rien de juridique et n'a donc pas sa place dans votre prétoire – même à titre récréatif.

4. Précisons, pour le cas où vous ne nous suivriez pas, qu'ainsi que l'expose le Premier ministre en défense, MM. A... et C... ne justifient pas, en leur seule qualité d'électeurs, d'un intérêt pour agir suffisant, les documents qu'ils attaquent n'ayant pas de lien, contrairement à ce qu'ils s'efforcent de démontrer, avec l'organisation et le déroulement de l'élection du président de la République (v. 23 novembre 1988, Dumont, n° 94282, Rec. p. 418²).

Et par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.

² Et, a contrario, JRCE, 6 juin 2007, Le Trèfle – Les Nouveaux Ecologistes, n° 306129, inédite au Recueil.