

Décision n° 2001-450 DC

du 11 juillet 2001

(Loi portant diverses dispositions
d'ordre social, éducatif et culturel)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 2 juillet 2001, par MM. Henri de RAINCOURT, Jean-Paul HUGOT, Louis ALTHAPÉ, Jean BERNARD, James BORDAS, Gérard BRAUN, Dominique BRAYE, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Michel CALDAGUES, Robert CALMÉJANE, Auguste CAZALET, Gérard CÉSAR, Jean CHÉRIOUX, Jean CLOUET, Jean CORNU, Jean-Patrick COURTOIS, Xavier DARCOS, Désiré DEBAVELAERE, Jean-Paul DELEVOYE, Robert del PICCHIA, Charles DESCOURS, Michel DOUBLET, Paul DUBRULE, Jean-Léonce DUPONT, Daniel ECKENSPIELLER, Jean-Paul ÉMIN, Jean-Paul ÉMORINE, Michel ESNEU, Hubert FALCO, André FERRAND, Hilaire FLANDRE, Gaston FLOSSE, Jean-Claude FOURCADE, Bernard FOURNIER, Philippe FRANÇOIS, Yann GAILLARD, Philippe de GAULLE, Patrice GÉLARD, François GERBAUD, Paul GIROD, Alain GOURNAC, Louis GRILLOT, Georges GRUILLOT, Pierre GUICHARD, Mme Anne HEINIS, MM. Alain HETHENER, Jean-François HUMBERT, Lucien LANIER, Gérard LARCHER, Patrick LASSOURD, René-Georges LAURIN, Jacques LEGENDRE, Guy LEMAIRE, Simon LOUECKHOTE, Roland du LUART, Max MAREST, Philippe MARINI, Paul MASSON, Serge MATHIEU, Jean-Luc MIRAUX, Paul NATALI, Lucien NEUWIRTH, Joseph OSTERMANN, Xavier PINTAT, Guy POIRIEUX, André POURNY, Victor REUX, Charles REVET, Henri REVOL, Henri de RICHEMONT, Josselin de ROHAN, Michel RUFIN, Jean-Pierre SCHOSTECK, Louis SOUVET, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUËT, Maurice ULRICH, Jacques VALADE, Alain VASSELLE, Jean-Pierre VIAL, Serge VINÇON et, le 5 juillet 2001, par M. Bernard SEILLIER, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu le code de la sécurité sociale ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, notamment modifiée par la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 ;

Vu la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 ;

Vu le décret n° 85-497 du 10 mai 1985 relatif à l'Institut d'études politiques de Paris ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 5 juillet 2001 ;

Vu le mémoire présenté par M. SEILLIER, sénateur, enregistré le 5 juillet 2001 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel et, en particulier, contestent la conformité à la Constitution, en tout ou en partie, de ses articles 6, 17 et 36 ;

- SUR LA RECEVABILITÉ DU MÉMOIRE ENREGISTRÉ AU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL LE 5 JUILLET 2001 :

2. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, s'il prévoit que les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel par les membres du Parlement, réserve l'exercice de cette faculté à soixante députés ou soixante sénateurs ;

3. Considérant que, par lettre en date du 4 juillet 2001, M. Bernard SEILLIER, sénateur, a fait parvenir au Conseil constitutionnel, sous sa seule signature, un mémoire par lequel il conteste d'autres dispositions de la loi déferée ; qu'il résulte des dispositions susrappelées du deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution que ce mémoire doit être déclaré irrecevable ;

- SUR L'ARTICLE 6 DE LA LOI :

4. Considérant que l'article 6 de la loi déferée insère, au titre III du livre Ier du code de la sécurité sociale, un chapitre V bis intitulé « Fonds de réserve pour les retraites » et composé des articles L. 135-6 à L. 135-15 ; que ces articles ont pour objet de créer le « Fonds de réserve pour les retraites », de définir son statut juridique, de fixer ses missions, de déterminer la nature de ses ressources et de prévoir ses modalités de gestion et de contrôle ;

5. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine critiquent les articles L. 135-6 et L. 135-10 du code de la sécurité sociale dans leur rédaction issue de l'article 6 de la loi déferée ;

. En ce qui concerne le nouvel article L. 135-6 du code de la sécurité sociale :

6. Considérant que les sénateurs soutiennent que l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale méconnaît le principe d'égalité devant la loi en ce que le fonds de réserve dont l'utilisation est prévue à partir de 2020 ne bénéficie qu'à certains régimes obligatoires d'assurance vieillesse, à savoir le régime général des travailleurs salariés et les régimes dits « alignés » sur le régime général, lesquels concernent les professions artisanales et les professions industrielles et commerciales ; qu'il exclut d'autres régimes, tels que celui des professions libérales, alors pourtant que les ressources destinées à alimenter ce fonds ont une « origine largement universelle » ;

7. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

8. Considérant que le législateur a décidé d'affecter les ressources du fonds de réserve pour les retraites mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 susvisée à un nouvel établissement public de l'Etat, le Fonds de réserve pour les retraites ; que ces ressources, auxquelles la loi ajoute des ressources complémentaires, permettront de constituer des réserves destinées à « contribuer à la pérennité des régimes de retraite » ; que, pour réserver le bénéfice de ce fonds à certains régimes obligatoires de retraite, le législateur a pu, sans porter atteinte au principe d'égalité, prendre en considération la diversité des situations dans lesquelles se trouvent actuellement les différents régimes obligatoires d'assurance vieillesse ; qu'en effet, le régime général et les régimes « alignés », d'une part, et les autres régimes, en particulier celui des professions libérales, d'autre part, se distinguent tant par leurs modes d'organisation et de fonctionnement que par les conditions auxquelles sont soumises leurs prestations ; que, par suite, le grief tiré de la rupture du principe d'égalité doit être rejeté ;

. En ce qui concerne le nouvel article L. 135-10 du code de la sécurité sociale :

9. Considérant que les sénateurs soutiennent qu'en vertu du nouvel article L. 135-10 du code de la sécurité sociale, la gestion financière du fonds est confiée, par appels d'offres, à des entreprises d'investissement, dans lesquelles la Caisse des dépôts et consignations pourrait détenir des intérêts, alors qu'elle assure la gestion administrative de ce fonds ; que, selon eux, cette situation entacherait nécessairement le dispositif de partialité ;

10. Considérant que les dispositions du nouvel article L. 135-10 du code de la sécurité sociale ne portent, par elles-mêmes, aucune atteinte à l'égalité entre les entreprises d'investissement susceptibles de participer aux appels d'offres ouverts dans le cadre de la gestion financière du fonds ; que ces dispositions précisent au contraire que la gestion administrative du fonds « est indépendante de toute autre activité de la Caisse des dépôts et consignations et de ses filiales » ; que le nouvel article L. 135-13 oblige tout membre du directoire du fonds à « informer le président du conseil de surveillance des intérêts qu'il détient ou vient à détenir et des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer dans une activité économique ou financière ainsi que de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale » ; qu'il lui interdit, par ailleurs, en ce qui concerne la mise en œuvre de la gestion financière, de « délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a un

intérêt » ; qu'il lui est également interdit de « participer à une délibération concernant une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat a représenté une des parties intéressées au cours des dix-huit mois précédant la délibération » ; qu'en outre, le président du conseil de surveillance doit prendre « les mesures appropriées pour assurer le respect de ces obligations et interdictions » ; qu'enfin, le nouvel article L. 135-14 du même code soumet le fonds au contrôle de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances ; qu'au demeurant, il appartiendra tant aux autorités de contrôle qu'au juge compétent saisi par toute personne intéressée de veiller au respect du principe d'égalité qui, en l'espèce, implique la libre concurrence ;

11. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs présentés contre l'article 6 de la loi doivent être rejetés ;

- SUR L'ARTICLE 17 DE LA LOI :

12. Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine estiment que le I de l'article 17 de la loi déferée, qui donne une nouvelle rédaction au I de l'article 39 de la loi susvisée du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, méconnaît l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, l'objectif de valeur constitutionnelle du pluralisme des courants d'expression socioculturels, ainsi que l'article 34 de la Constitution ;

. En ce qui concerne les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'objectif de valeur constitutionnelle du pluralisme des courants d'expression socioculturels :

13. Considérant que les requérants reprochent aux nouvelles dispositions, d'une part, de diminuer « de façon excessive la portée des dispositions législatives assurant la limitation des concentrations dans le secteur de la communication audiovisuelle » et, d'autre part, de « porter atteinte à la liberté des personnes possédant ou contrôlant des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre et à la liberté des auditeurs de ces services » ;

14. Considérant qu'aux termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire,

imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. » ;

15. Considérant que le pluralisme des courants d'expression socioculturels est en lui-même un objectif de valeur constitutionnelle ; que le respect de ce pluralisme est l'une des conditions de la démocratie ; que la libre communication des pensées et des opinions, garantie par l'article 11 de la Déclaration, ne serait pas effective si le public auquel s'adressent les moyens de communication audiovisuels n'était pas à même de disposer, aussi bien dans le cadre du secteur privé que dans celui du secteur public, de programmes qui garantissent l'expression de tendances de caractère différent dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information ;

16. Considérant qu'il appartient au législateur, compétent en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, de concilier, en l'état de la maîtrise des techniques et des nécessités économiques, l'exercice de la liberté de communication résultant de l'article 11 de la Déclaration de 1789 avec, d'une part, les contraintes inhérentes à la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels, auxquels ces modes de communication, par leur influence, sont susceptibles de porter atteinte ;

17. Considérant que le I de l'article 17 de la loi déferée a pour effet de compléter le I de l'article 39 de la loi susvisée du 30 septembre 1986 qui, dans sa rédaction issue de la loi susvisée du 1er août 2000, dispose : « Une même personne physique ou morale agissant seule ou de concert ne peut détenir, directement ou indirectement, plus de 49 % du capital ou des droits de vote d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service national de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre » ; qu'à cette phrase sont ajoutés les mots suivants : « dont l'audience moyenne annuelle par voie hertzienne terrestre, par câble et par satellite, tant en mode analogique qu'en mode numérique, dépasse 2,5 % de l'audience totale des services de télévision » ; qu'il résulte de cet ajout que le plafond de 49 % mentionné ci-dessus ne s'appliquera plus à une société exploitant un service de télévision dont l'audience moyenne annuelle, tous supports confondus, ne dépassera pas 2,5 % de l'audience totale des services de télévision ; que le Conseil supérieur de l'audiovisuel sera chargé d'appliquer cette nouvelle règle dont les modalités seront fixées par décret en Conseil d'État ; qu'en cas de franchissement du seuil de 2,5 % de l'audience nationale, les personnes

concernées disposeront d'un « délai qui ne peut être supérieur à un an pour se mettre en conformité avec la règle précitée » ;

18. Considérant que ces nouvelles dispositions ont pour but de favoriser l'introduction de la diffusion numérique par voie hertzienne terrestre des services de télévision privés ; qu'à cet effet, elles permettent à une même personne, lorsque la part d'audience nationale du service ne dépasse pas 2,5 %, de détenir plus de 49 % du capital d'une société titulaire d'une autorisation relative à un service de télévision diffusé par voie hertzienne terrestre ; que la conciliation ainsi opérée par le législateur entre la liberté de communication, d'une part, et les autres exigences et contraintes techniques rappelées ci-dessus, d'autre part, n'apparaît pas manifestement déséquilibrée ;

19. Considérant, en particulier, que les nouvelles dispositions auront pour effet d'inciter les opérateurs privés à investir dans la diffusion numérique par voie hertzienne terrestre et de contribuer ainsi à la diversité des programmes de télévision offerts au public ; que, par suite, loin de porter atteinte au pluralisme des courants d'expression socioculturels, elles sont de nature à le favoriser ;

20. Considérant que le principe du pluralisme n'est pas méconnu du seul fait que lesdites dispositions n'interdisent pas à une même personne de contrôler cinq services de télévision par voie hertzienne terrestre dont chacun aurait une part d'audience nationale proche de 2,5 % ;

21. Considérant, en outre, que les requérants dénoncent l'application du plafond de 49 % mentionné ci-dessus aux sociétés qui franchissent, du fait du succès de leurs émissions, une part d'audience nationale de 2,5 % ; qu'ils invoquent à cet égard des règles de valeur constitutionnelle qui ont été appliquées à la presse écrite ; que, toutefois, les conditions dans lesquelles s'exercent les activités de communication audiovisuelle et celles de la presse écrite sont différentes ; qu'il incombe au législateur d'accompagner l'introduction de la diffusion numérique des services de télévision par voie hertzienne terrestre de dispositions ayant pour objet d'adapter aux nouvelles données techniques les règles qui tendent à limiter la concentration des opérateurs ; qu'enfin, en cas de franchissement du seuil de 2,5 % de l'audience nationale, l'actionnaire majoritaire d'une société exploitant un service de télévision sera tenu non de s'en défaire, mais d'ouvrir son capital à d'autres personnes ;

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 11 de la Déclaration de 1789 et

de l'objectif de valeur constitutionnelle du pluralisme des courants d'expression socioculturels doivent être rejetés ;

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution :

23. Considérant que les sénateurs reprochent au I de l'article 17 de la loi déferée de confier au pouvoir réglementaire l'élaboration de mesures relevant du domaine de la loi ;

24. Considérant que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'au nombre de celles-ci figure la liberté de communication audiovisuelle ;

25. Considérant, en revanche, que ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire la détermination des mesures d'application des règles posées par le législateur ;

26. Considérant qu'en prévoyant que le plafond de 49 % mentionné au I de l'article 39 de la loi susvisée du 30 septembre 1986 n'est pas applicable aux services de télévision par voie hertzienne dont l'audience ne dépasse pas 2,5 % de l'audience nationale et en laissant au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions, de nature administrative et technique, dans lesquelles le Conseil supérieur de l'audiovisuel constate cette part d'audience, le législateur n'a pas méconnu la compétence qui est la sienne en vertu de l'article 34 de la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 36 DE LA LOI :

27. Considérant que les dispositions de l'article 36 de la loi déferée, issues d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, visent à créer une nouvelle catégorie de sociétés coopératives ; que, pour les requérants, cet amendement aurait été adopté selon une procédure contraire à la Constitution ; qu'il serait en effet dépourvu de tout lien avec le texte en discussion et dépasserait, par son ampleur, les limites inhérentes au droit d'amendement ;

28. Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement peut, sous réserve des limitations posées aux troisième et quatrième alinéa de l'article 45, s'exercer à chaque stade de la procédure législative ; que,

toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement ;

29. Considérant, d'une part, que les dispositions en cause ne sont pas dépourvues de tout lien avec le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, dès lors que ce projet comprenait, dès l'origine, des dispositions relatives à l'économie sociale ;

30. Considérant, d'autre part, que les requérants ne sauraient utilement se prévaloir de ce que l'amendement critiqué excéderait, par son ampleur, les limites inhérentes au droit d'amendement ;

- SUR L'ARTICLE 14 DE LA LOI :

31. Considérant que le I de l'article 14 de la loi déférée insère dans le chapitre Ier du titre II du livre VI du code de l'éducation un article L. 621-3 ainsi rédigé : « Le conseil de direction de l'Institut d'études politiques de Paris détermine, par dérogation aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 612-3, les conditions et modalités d'admission aux formations propres à l'institut ainsi que l'organisation des études, des premiers cycles à l'école doctorale. Il peut adopter des procédures d'admission comportant notamment des modalités particulières destinées à assurer un recrutement diversifié parmi l'ensemble des élèves de l'enseignement du second degré. Les procédures d'admission peuvent être mises en oeuvre par voie de conventions conclues avec des établissements d'enseignement secondaire ou supérieur, français et étrangers, pour les associer au recrutement par l'institut de leurs élèves ou étudiants » ;

32. Considérant qu'aux termes du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946: « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction... » ;

33. Considérant que, s'il est loisible au législateur de déroger aux dispositions du troisième alinéa de l'article L. 612-3 du code de l'éducation en vue de permettre la diversification de l'accès des élèves du second degré aux formations dispensées par l'Institut d'études politiques de Paris, c'est à la condition que les modalités particulières que fixera à cette fin, sous le contrôle du juge de la légalité, le conseil de direction de l'Institut, reposent sur des critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence

constitutionnelle d'égal accès à l'instruction ; que, sous cette réserve, l'article 14 est conforme à la Constitution ;

34. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution ;

D É C I D E :

Article premier.- Sont déclarés conformes à la Constitution les articles 6, 17 et 36 de la loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, ainsi que, sous la réserve énoncée ci-dessus, son article 14.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 11 juillet 2001, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE et Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.