SEANCE du 27 NOVEMBRE 1959

-=-=-=-=-

La séance est ouverte à 10 h.30 par M. le Président Léon Noël.

Tous les membres du Conseil sont présents.

M. le Président fait connaître qu'en application de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, M. le Premier Ministre lui a demandé par lettre du 2 novembre 1959, de bien vouloir soumettre à l'examen du Conseil Constitutionnel l'article 2, alinéa 3 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des Transports de Voyageurs dans la Région Parisienne - afin que soit appréciée la nature juridique de cette disposition, au regard de l'article 34 de la Constitution.

Telle est la première affaire sur laquelle le Conseil aura à statuer.

Le rapporteur désigné est M. Gilbert-Jules.

M. le Président donne la parole à M. le Rapporteur.

M. le Rapporteur lit la disposition soumise à l'examen du Conseil. "La Régie (autonome des transports parisiens) est administrée par un Conseil comprenant un président et quinze membre dont trois représentants des collectivités locales". Il rapproche ce texte de celui de l'article 34, & 3 de la Constitution : "La loi fixe également les règles concernant .... la création de catégories d'établissements publics". Il explique que c'est pour des raisons d'opportunité et en considérant la R.A.T.P. comme une catégorie nouvelle d'établissement public que le Gouvernement a cru devoir fixer par voie d'ordonnance la règle précitée, qu'il souhaite à présent la modifier en portant le nombre des représentants de l'Etat de 2 à 4 et le nombre des représentants des collectivités locales de 3 à 5; que mieux informé, il estime que ces nombres auraient dû être fixés par voie réglementaire.

M. le Rapporteur appelle l'attention des membres du Conseil sur les dispositions de l'article 2, alinéa 1er de l'ordonnance, ainsi conçu : "La Régie Autonome des Transports Parisie établissement public à caractère industriel et commercial, doté d l'autonomie financière, institué par la loi du 21 mars 1948, rest chargée de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs, qui lui a été confiée en application de cette loi". Il rapproche ce texte des dispositions de l'article

.../

5 de la même ordonnance : "La loi n° 48-506 du 21 mars 1948 relativ à la réorganisation et à la coordination des transports de voyageur dans la région parisienne est abrogée. Toutefois les dispositions de cette loi concernant la régie restent en vigueur jusqu'à l'intervention du décret portant statut de la régie".

Il se demande si l'ancienne R.A.T.P. a disparu ou non le 7 janvier 1959 pour faire place à un nouvel établissement public S'agit-il ou non d'une création d'une catégorie d'établissement public - ce qui serait du domaine législatif ?

M. le Rapporteur ne le croit pas. Il pense qu'il serai excessif de considérer qu'il y a dans ce texte autre chose que le maintien d'un établissement public déjà existant. Et se fondant sur l'article 2, alinéa 1er, il conclut au caractère réglementaire de l'alinéa 3.

M. le Président Coty considère que ce qui importe, ce n'est pas le caractère nouveau ou non de la catégorie d'établissement public; il oppose en effet le texte de l'article 34, §3 au texte de l'article 34, §2 où il est question de "nouveaux ordres de juridiction". Ce qui est important, c'est le caractère constitutif ou non des règles à examiner.

M. le Président Léon Noël appelle l'attention des Conseillers sur le mot "création", et précise que ce que les membre du Comité Consultatif Constitutionnel ont voulu, c'est que le Parlement se prononce non sur la création d'établissements publics d'une catégorie existante mais uniquement sur la création de nouvelles catégories d'établissements publics.

M. le Rapporteur insiste sur le fait que le législateu ne peut établir des règles portant création d'établissements public mais uniquement des règles concernant la création de catégories.

M. le Président Coty ~~insiste sur le fait que le régis~~ estime que la distinction faite par M. le Rapporteur, entre catégories créées avant ou après la Constitution, n'a pas de base; qu'il lui paraît difficile de découper l'article 2 de l'ordonnance et de juger que certaines parties seraient législatives et d'autres réglementaires; que le Gouvernement n'est pas lié par le projet de décret qu'il demande au Conseil l'autorisation de prendre; qu'il s'agit d'une limitation inopportune des pouvoirs du Parlement. Il juge en conséquence que la disposition incriminée est de nature législative.

M. le Président Auriol considère qu'il s'agit de règle de création, en conséquence appartenant au domaine de la loi.

M. Pompidou rappelle qu'il convient d'apprécier si le nombre des administrateurs est du nombre des "règles" réservées par l'article 34 à la loi.

.../

A son avis constitueraient de telles règles l'existence d'un Conseil, la représentation des collectivités locales - mais non le nombre des représentants.

M. le Rapporteur considère également que ce nombre est de nature réglementaire.

M. le Président Coty observe que le Gouvernement pourrai faire ce qu'il voudrait après que le Conseil ait déclaré que le nombre des représentants est réglementaire.

M. le Président Léon Noël précise que ce serait sous le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

M. le Président invite M. le Secrétaire Général à faire connaître son point de vue.

M. le Secrétaire Général rappelle dans quels termes se pose le problème. Il s'agit de juger si le texte qui est soumis à l'examen du Conseil peut être considéré comme une "règle concernan la création de catégories d'établissements publics".

Une telle conclusion ne paraît pas possible.

1° Le texte ne porte pas création. Il précise en effet : "La régie reste chargée de l'exploitation".

2° Il ne concerne pas une "catégorie d'établissement pub

Ce terme de catégories doit en effet être interprété com se référant à la classification géographique : établissements nationaux, départementaux et communaux, ou à la notion dégagée et précisée par le Conseil d'Etat d'établissement public à caractère industriel et commercial. Les conditions de gestion des établissements de cette nature sont très diverses. Le constituant a pensé qu'il convenait de clarifier cette question, de mettre un peu d'ordre dans cette anarchie. Il a souhaité que le législateur dise un jour ce que sont les diverses catégories d'établissements publics et en uniformise les règles.

Ce qui confirme cette interprétation, c'est le fait que le texte soumis au Comité Consultatif Constitutionnel donnait une énumération d'établissements publics: offices etc... et qu'on y a substitué l'expression de "catégories". Or, on ne peut prétendre que la R.A.T.P., qui est un établissement public à caractère industriel et commercial, constitue à elle seule une catégorie.

Par ailleurs, le Gouvernement plaide coupable. Le Conseil d'Etat avait estimé en janvier 1959 que la matière était entièremen réglementaire. Pour des raisons d'opportunité - pour éviter des dif ficultés avec le département de la Seine et la Ville de Paris - le Ministre des Travaux Publics a préféré à l'époque qu'une ordonnance fût prise. Le Gouvernement a beaucoup légiféré à ce moment par ordonnance et sa doctrine n'était pas très ferme quant à l'étendue de ses pouvoirs.

../

Il apparaît à présent que le Conseil doit juger que la composition d'un Conseil d'administration d'un établissement publ: qui existe et qui appartient à une catégorie donnée n'est pas dan: le domaine de la loi.

M. le Président Vincent Auriol observe qu'il n'appartient pas au Conseil de réparer les erreurs du Gouvernement et qu'il s': d'une création d'établissement.

M. le Président Léon Noël remarque qu'il ne peut concevoi: qu'un texte contienne une disposition - l'article 5 - qui a pour effet d'abroger partiellement une autre disposition de ce texte - l'article 2.

Il met aux voix la question de savoir si l'article 5 §1er de l'ordonnance du 7 janvier 1959 - qui abroge la loi n° 48-506 du 21 mars 1948 - a pu avoir pour effet de supprimer l'ancienne R.A.T bien que l'article 2 du même texte précise : "La Régie Autonome de Transports Parisiens, établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière, institué par la loi du 21 mars 1948, reste chargée de l'exploitation des réseaux et de lignes de transport en commun des voyageurs qui lui a été confiée en application de cette loi."

La majorité du Conseil juge que l'ancienne R.A.T.P. n'a pa été supprimée par l'article 5 et qu'en conséquence, il n'y a pas d création d'établissement public. (9 voix contre 2)

M. le Secrétaire Général rappelle que sont du domaine de la loi les règles constitutives d'une catégorie d'établissement public et que celles-ci ne pourraient être modifiées par décret.

M. Pompidou demande si le texte soumis est une de ces règl et si la R.A.T.P. constitue une catégorie.

M. le Rapporteur lit le paragraphe de la note du Gouvernem consacré à ce point : "On peut admettre que la R.A.T.P. constitue, par son objet, une catégorie particulière d'établissement public, sans équivalent sur le plan national".

Le problème est alors examiné de savoir si la R.A.T.P. cor titue effectivement "une catégorie particulière d'établissement pu blic sans équivalent sur le plan national".

A la question posée par M. le Président Coty de savoir s'i existe d'autres établissements à caractère industriel et commercia intéressant l'Etat et des collectivités locales, M. le Secrétaire Général répond en citant les deux régies de distribution d'électri cité de Bordeaux et de Strasbourg et les ports autonomes.

.../

M. le Président met aux voix le point de savoir si la R.A.T.P. constitue une catégorie spéciale d'établissement public, Le Conseil Constitutionnel, à la majorité de 8 voix contre 2 et une abstention, estime qu'elle constitue effectivement une catégori spéciale.

M. le Président, sur la base de cette décision, considère qu'il faut examiner ensuite si la composition du Conseil d'Administration est une règle essentielle de constitution de la R.A.T.P.

M. Pompidou estime que les règles concernant la création se confondent nécessairement, dans certains cas, avec des règles d'organisation. Il considère que le texte examiné mélange des règle d'organisation - du domaine législatif - avec l'application qui doi en être faite par le règlement; que la règle d'organisation est : "cette catégorie d'établissement public est administrée par un Conseil comprenant obligatoirement des représentants des collectivi locales", le reste étant du domaine réglementaire.

M. le Président Coty approuve ce point de vue et précise : "Il y a quelque chose qui est constitutif, c'est une représentation des collectivités locales; il y a quelque chose qui est réglementai c'est le nombre des représentants".

M. le Secrétaire Général intervient dans le débat pour déplorer le vote intervenu qui, dit-il, limite considérablement l'é tendue du pouroir réglementaire dans ce domaine particulier.

M. le Président Patin rectifie son vote, sur la base de cette remarque, et en faisant observer qu'il a été émis dans une certaine confusion.

M. Pompidou estime que la décision n'a qu'une portée limit faisant seulement de la R.A.T.P. une catégorie.

M. le Président met ensuite aux voix les 2 projets de décision préparés par M. le Rapporteur.

Le projet n° I qui conclut à la nature réglementaire de l'alinéa 3 de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 en se fondant exclusivement sur l'appréciation que cette ordonnance ne crée pas la R.A.T.P. - est écarté par 6 voix contre 4.

Le projet n° 2 - qui juge que l'alinéa 3 doit être considé comme étant du domaine de la loi en tant qu'il exige la présence de représentants des collectivités locales au sein du Conseil chargé d'administrer la R.A.T.P. - et du domaine réglementaire en tant qu' qu'il fixe le nombre de ces représentants - est adopté par le Conse Constitutionnel à la majorité de 9 voix contre 2.

La séance est levée à 12 h.40.

-:-:-:-:-

R A P P O R T

SUR LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 2, alinéa 3, DE L'ORDONNANCE N° 59-151 DU 7 JANVIER 1959, RELATIVE A LA REGIE AUTONOME DES TRANSPORTS PARISIENS.

Le principe fondamental, en tous cas un des principes essentiels de la Constitution de 1958, consiste en la limitation du domaine de la loi aux matières énumérées par l'article 34 de la Constitution (dispositions susceptibles d'être précisées et complétées par une loi organique), restreignant ainsi le pouvoir législatif traditionnellement accordé au Parlement, et en l'extension du pouvoir réglementaire à toutes les matières autres que celles du domaine de la loi. Alors que sous l'empire des Constitutions précédentes, le législateur pouvait tout faire par la loi, il ne peut plus maintenant intervenir que dans les questions de sa compétence propre limitativement énumérées par la Constitution.

Plusieurs problèmes se sont naturellement posés :

1°) - Que faire dans les matières ayant fait l'objet d'une loi promulguée antérieurement à la Constitution ?

Suivant leur nature, elles demeuraient dans le domaine de la loi ou elles devenaient de la compétence réglementaire.

..../

C'est le Conseil d'Etat, chargé de l'appréciation de la légalité des textes réglementaires, qui doit donner son avis sur le caractère réglementaire ou législatif du texte quand il est saisi par le Gouvernement d'un décret modifiant ledit texte. Mais, d'une part, il se peut que le Gouvernement ne suive pas l'avis du Conseil d'Etat si celui-ci est contraire à sa thèse. D'autre part, il se peut également que le décret modifiant le texte de forme législative, pris conformément à l'avis du Conseil d'Etat, empiète cependant sur ce domaine réservé à la loi par l'art. 34 de la Constitution.

Le décret pris par le Gouvernement, qu'il ait été précédé d'un avis conforme ou non du Conseil d'Etat, peut être évidemment attaqué pour illégalité devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. La décision susceptible d'intervenir n'est pas souveraine, qu'elle conclue au caractère réglementaire du décret ou qu'elle annule le décret pour illégalité. En effet, une Chambre du Parlement peut être saisie d'une proposition ou d'un amendement tendant à l'abrogation ou à la modification dudit décret ou à reprendre sous forme de loi les dispositions du décret annulé. Dans les deux cas, le Gouvernement a la possibilité de soulever l'irrecevabilité de la proposition ou de l'amendement et à moins d'accord du Président de l'Assemblée Parlementaire sur le caractère réglementaire de la question discutée, le Conseil Constitutionnel est saisi du désaccord et tranche souverainement sans être lié, en droit, ni par l'avis du Conseil d'Etat, ni par son arrêt contentieux.

..../

2°) - Textes de forme législative intervenus après la promulgation de la Constitution.

Une distinction peut être faite entre les textes de forme législative pris par ordonnances en vertu de la délégation de pouvoirs consentie par l'art. 92 de la Constitution et ceux intervenus sous forme de loi votée par le Parlement postérieurement au délai de 4 mois à compter de la promulgation de la Constitution pour la mise en place des institutions.

En ce qui concerne les ordonnances, on devrait pouvoir considérer a priori que le Gouvernement disposant du pouvoir réglementaire autonome, n'a employé la forme législative que dans la conviction que la matière traitée appartenait au domaine législatif.

Pour les lois votées par le Parlement, elles ne peuvent l'être, si elles s'appliquent à des matières rentrant dans le domaine réglementaire, qu'en l'absence volontaire ou involontaire de l'exception d'irrecevabilité réservée au Gouvernement par l'art. 41 de la Constitution.

Il semblerait donc que dans les deux cas, le Gouvernement ayant été d'accord soit avec lui-même, soit avec le Parlement sur le caractère législatif d'une matière déterminée, n'a plus la possibilité d'opérer un transfert de compétence et de modifier par décret les textes intervenus sous forme législative. Mais nous ne sommes pas en présence d'une irrecevabilité relative couverte par la renonciation de celui qui peut l'invoquer, mais d'une irrecevabilité d'ordre constitutionnel susceptible d'être en quelque sorte soulevée à tout moment.

..../

Une conséquence en a été tirée par la Constitution elle-même qui autorise le Gouvernement à modifier par décret un texte de forme législative si le Conseil Constitutionnel déclare qu'il a un caractère réglementaire. La compétence du Conseil Constitutionnel allait de soi puisque celui-ci est chargé d'arbitrer le désaccord susceptible de surgir entre le Gouvernement et le Parlement au cas où l'exception d'irrecevabilité est soulevée au moment de la discussion de la proposition ou de l'amendement. Il semble que les auteurs de la Constitution aient voulu prémunir le Gouvernement contre ses propres faiblesses. Un Gouvernement peut très bien, dans le désir, pour des raisons diverses, de ne pas s'opposer à la volonté du Parlement, laisser celui-ci légiférer dans des questions d'ordre réglementaire et le même Gouvernement, dans d'autres circonstances, ou un autre Gouvernement, vouloir retrouver sa pleine compétence en modifiant par décret des questions qui étaient constitutionnellement de sa compétence. Mais il faut reconnaître que c'est faire encourir au Conseil Constitutionnel une responsabilité que le Gouvernement aurait dû supporter et que seule l'absence d'autorité gouvernementale à une époque de la vie du Gouvernement ou un défaut d'attention entraînent le recours ultérieur devant le Conseil Constitutionnel. Le Conseil Constitutionnel devra, semble-t-il à votre rapporteur se montrer extrêmement prudent en la matière car le Parlement qui aura régulièrement légiféré dans un domaine qu'il estimait être de sa compétence sans que le Gouvernement s'y oppose, supportera évidemment très mal qu'ensuite le Conseil Constitutionnel permette au Gouvernement de modifier par un décret le texte voté et devenu loi.

...../

Une autre conséquence pourrait en être tirée : c'est la possibilité pour le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'une ou l'autre Assemblée du Parlement, de saisir le Conseil Constitutionnel de la conformité à la Constitution de la loi votée si celle-ci portait atteinte au pouvoir réglementaire. Ce serait la conclusion logique du caractère d'ordre public des articles 31 à 37. Cependant, ne devrait-on pas admettre que le Gouvernement n'ayant pas soulevé l'exception d'irrecevabilité de l'art. 41 et pouvant ultérieurement modifier par décret le texte de forme législative après déclaration conforme du Conseil Constitutionnel, il ne pourrait soulever la question de non conformité de la loi à la Constitution. Dans cette hypothèse, il faudrait admettre que ni le Premier Ministre, ni les Présidents de l'une ou l'autre Assemblée (encore qu'une distinction pourrait être faite pour le Président du Sénat en raison du dernier mot appartenant à l'Assemblée Nationale), ne pourraient saisir le Conseil Constitutionnel de l'inconstitutionnalité de la loi ayant porté atteinte aux pouvoirs conférés par la Constitution respectivement au Parlement et au Gouvernement et que seul le Président de la République qui n'a participé à aucun titre à l'élaboration et au vote de la loi pourrait demander au Conseil Constitutionnel de se prononcer sur la conformité à la Constitution d'une loi qui aurait enfreint les dispositions des articles 34 et 37 de la Constitution.

Remarquons au passage qu'en ce qui concerne l'irrecevabilité constitutionnelle de l'art. 40 relative à la diminution des ressources ou à la création ou à l'aggravation des charges publiques, aucun organisme n'est compétent

...../

pour statuer sur l'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement et refusée par le Parlement. Le Gouvernement ne possède d'autre moyen que la solution politique consistant dans le dépôt de la question de confiance et il n'y a d'autre sanction juridique que la saisine du Conseil Constitutionnel par une des Hautes Autorités prévues par le 2ème alinéa de l'art. 61 pour voir statuer sur la conformité à la Constitution de la loi votée.

Le Conseil Constitutionnel n'est chargé aux termes de la Constitution que de déclarer le caractère législatif ou réglementaire du texte de forme législative que le Gouvernement se propose de modifier par décret. Mais il n'a pas le contrôle du décret susceptible d'intervenir s'il a déclaré le caractère réglementaire du texte. Or, il se peut que le Gouvernement, par son décret modificatif porte atteinte au domaine de la loi. C'est alors que le Conseil d'Etat, éventuellement saisi, statuant au Contentieux, qui aura compétence pour déclarer ledit décret légal ou illégal sous réserve toujours de l'appréciation souveraine du Conseil Constitutionnel au cas où le Gouvernement soulèverait l'irrecevabilité au cours d'une procédure législative contre une proposition ou un amendement tendant à abroger ou à modifier le décret ou à reprendre sous forme de loi le décret annulé.

3°) L'art. 37 de la Constitution exige donc une déclaration du caractère réglementaire du texte de forme législative pour que le Gouvernement puisse modifier celui-ci par la voie d'un décret pris en Conseil d'Etat.

Le Conseil Constitutionnel doit-il apprécier le texte uniquement pris dans son ensemble pour rechercher si la

.../

matière traitée était du domaine législatif ou réglementaire, ou peut-il se prononcer sur chacune des dispositions du texte pour en apprécier le caractère législatif ou réglementaire ?

La thèse suivant laquelle le Conseil Constitutionnel ne devrait se prononcer que sur le texte de forme législative pris dans son ensemble, peut être soutenue. Le législateur, compétent pour légiférer dans une matière du domaine de la loi, ne s'est pas contenté de statuer sur les règles ou sur les principes fondamentaux à lui réservés par l'art. 34 de la Constitution. Il a, sans que le Gouvernement oppose l'exception d'irrecevabilité prévue par l'art. 41 de la Constitution, délibéré et voté sur les questions d'ordre réglementaire posées par le problème en discussion. Peut-être même, le Gouvernement s'est-il volontairement abstenu de soulever l'irrecevabilité pour obtenir le vote de la loi dans son ensemble. Le Conseil Constitutionnel ne pourrait permettre au Gouvernement de modifier par décret les dispositions de la loi relevant du domaine réglementaire en application, soit de la règle selon laquelle l'accessoire suit le principal, soit du principe de l'indivisibilité, soit du caractère conditionnel du vote de la loi.

Mais il faut bien reconnaître qu'une telle thèse appliquée strictement aurait pour conséquence d'enlever pratiquement toute portée aux dispositions de l'art. 37 de la Constitution qui ne trouverait plus application que dans les cas,présumés très rares, où le Gouvernement, sans opposer l'irrecevabilité de l'art. 41, laisserait le Parlement légiférer dans une matière purement réglementaire. Le Constituant a incontestablement voulu que le Gouvernement puisse modifier

par décret des dispositions réglementaires figurant à tort dans la loi par suite de l'absence volontaire ou involontaire de l'exception d'irrecevabilité. Tant que Parlement et Gouvernement n'auront pas parfaitement assimilé la procédure nouvelle prévue par la Constitution et le principe essentiel d'après lequel le pouvoir réglementaire est compétent dans toutes les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi, des textes de forme législative, intervenus dans une matière réservée à la loi, comprendront un certain nombre de dispositions réglementaires. Aux termes et dans l'esprit de la Constitution, le Gouvernement doit pouvoir les modifier par décret si leur caractère réglementaire est constaté par le Conseil Constitutionnel.

L'art. 37 parle d'ailleurs de "modifier" les "textes de forme législative". On peut supposer que si le Constituant n'avait envisagé que l'hypothèse d'une loi ou d'une ordonnance qui, dans son intégralité, légifèrerait dans une matière autre que celle réservée à la loi, il aurait sans doute employé d'autres termes. La Constitution aurait, par exemple, déclaré que "les lois et ordonnances promulguées après la Constitution seront considérées comme étant intervenues dans une matière réglementaire si le Conseil Constitutionnel, saisi par le Gouvernement, leur reconnait ce caractère en vertu de l'alinéa précédent", ou toute autre formule du même genre. Les mots "modifier" et "textes de forme législative", permettent de penser que les textes de forme législative peuvent comprendre à la fois des dispositions d'ordre législatif et d'ordre réglementaire et que, après déclaration conforme du Conseil Constitutionnel,

.../

ces dernières peuvent subir des modifications par décret. D'autre part, le Gouvernement doit pouvoir, notamment pendant les intersessions parlementaires, prendre toutes les décisions non seulement nécessaires mais aussi utiles à la vie de la Nation, à la condition, bien entendu, qu'elles rentrent dans le cadre de son pouvoir réglementaire tel qu'il a été défini par l'art. 37.

o

o o

Votre rapporteur vous propose tout en ayant fait un exposé aussi complet des problèmes posés de ne poser aucune question de principe et de statuer sur chaque cas qui lui sera soumis suivant ce qu'il estimera devoir juger compte tenu de tous les éléments d'appréciation.

o

o o

La question qui vous est aujourd'hui soumise porte sur le caractère législatif ou réglementaire du 3ème alinéa de l'art. 2 de l'ordonnance du 7/I/59 relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne.

Cette ordonnance crée un Syndicat constitué entre l'Etat, la Ville de Paris, les départements de la Seine, de Seine-et-Oise, de Seine-et-Marne et de l'Oise, doté de la personnalité morale, chargé de l'organisation des transports en commun de voyageurs dans la région dite "Région des Transports Parisiens" définie par décret. Ce Syndicat passe éventuellement avec les exploitants des conventions soumises à approbation par décret. Il est administré par un Conseil composé de trois représentants de l'Etat et de trois représentants des collectivités locales intéressées. Le statut du Syndicat est fixé par décret ainsi que la répartition des charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transport compris dans la région. L'ordonnance stipule également que la R.A.T.P., établissement public à caractère industriel ou commercial, doté de l'autonomie financière, institué par la loi du 21/3/1948 qui est abrogée purement et simplement par l'ordonnance, reste chargée de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport qui

....

lui a été confié en application de ladite loi. La R.A.T.P. est administrée par un Conseil composé d'un Président et de quinze membres dont trois représentant les collectivités locales. Le statut de la Régie est fixé par décret.

Le Gouvernement avait soumis son projet d'ordonnance à la Commission permanente du Conseil d'Etat qui, par avis en date du 18/12/58, avait estimé que les dispositions de ce projet ne touchaient pas aux matières réservées à la loi par l'art. 34 de la Constitution et qu'elles devaient, dès lors, faire l'objet d'un décret relevant de l'examen de la Section compétente.

Le Gouvernement, nonobstant cet avis, estima devoir promulguer son texte sous forme d'ordonnance, donc sous forme législative. Il ne pouvait donc s'agir en l'occurrence ni d'une méconnaissance de la question juridique posée, ni de la volonté de ne pas heurter le Parlement en soulevant l'irrecevabilité. C'est donc bien par une appréciation libre et formelle que le Gouvernement a reconnu le caractère législatif de la matière ayant fait l'objet de l'ordonnance.

Pour quelles raisons n'a-t-il pas suivi l'avis de la Commission permanente du Conseil d'Etat ?

Dans sa note, le Gouvernement invoque des considérations d'opportunité. C'est pour le moins curieux puisqu'à l'époque l'art. 92 lui avait donné tous pouvoirs en toutes matières et qu'il n'avait pas à craindre une réticence du Parlement non encore réuni.

Il est plus vraisemblable d'admettre que le Gouvernement a estimé qu'aux termes de l'art. 34, :

1°- la loi fixant les règles concernant la création de catégories d'établissements publics, le législateur avait compétence pour fixer les règles concernant la création de la R.A.T.P. constituant par son objet une catégorie particulière d'établissement public sans équivalent sur le plan national ;

2°- la loi déterminant les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources, appartenait au domaine de la loi, la création d'un Syndicat doté de la personnalité morale chargé de l'organisation des transports en commun de voyageurs dans la " Région des transports parisiens" et composé, outre l'Etat, de collectivités locales responsables de la satisfaction des besoins publics locaux et chargées, en tant que gardiennes de la voierie, de veiller à la bonne organisation des services publics de transport devant assurer la desserte de leur territoire.

Cette hypothèse parait d'autant plus vraisemblable que ladite ordonnance renvoyait, comme il est dit plus haut, au pouvoir réglementaire la fixation du statut du Syndicat, la répartition, entre les membres du Syndicat, des charges résultant pour les collectivités publiques des services de transport compris dans la région des transports parisiens, la fixation du statut de la R.A.T.P. et que le jour même de la publication de l'ordonnance était publié le décret pris pour son application.

Le Conseil Constitutionnel n'a pas nécessairement à rechercher, en l'état, si les matières ayant fait l'objet de l'ordonnance sont du domaine réglementaire, comme la Commission Permanente du Conseil d'Etat l'a estimé dans son avis du 18/12/58 ou si elles appartiennent au domaine de la loi comme l'a considéré le Gouvernement. Le Conseil Constitutionnel

..../

n'aurait à prendre une décision sur cette question qu'au cas où il estimerait ne pouvoir déclarer le caractère législatif ou réglementaire d'un texte de forme législative que pris dans son ensemble et non dans chacune de ses dispositions ou s'il lui apparaissait que la disposition visée dont la déclaration de règlementarité est demandée par le Gouvernement ne peut être examinée en elle-même en raison de son indivisibilité avec la question de fond visée plus haut.

Le Gouvernement se contente, en effet, de demander une déclaration du caractère réglementaire du seul 3ème alinéa de l'art. 2 de l'ordonnance qui fixe le nombre des membres du Conseil d'Administration de la R.A.T.P. L'ordonnance prévoit que "la Régie est administrée par un Conseil comprenant un Président et quinze membres dont trois représentants des collectivités locales" et le décret du même jour précise que ces quinze Membres sont trois représentants des collectivités locales désignés respectivement par le Conseil Municipal de Paris, par le Conseil Général de la Seine et par une Commission mixte des Conseils Généraux des autres départements participant au Syndicat dont la composition et le fonctionnement devaient être fixés par un autre décret, deux représentants de l'Etat, cinq représentants du personnel et cinq personnalités.

Le Gouvernement voudrait pouvoir modifier par décret cet alinéa 3 de l'art. 2 de l'ordonnance pour porter à dix-neuf les membres du Conseil d'Administration, non compris le Président, par l'adjonction de deux représentants supplémentaires des collectivités locales (I pour le Conseil Municipal de Paris et I pour le Conseil Général de la Seine) et de 2 représentants supplémentaires de l'Etat.

Il ne peut y avoir aucun doute sur ce qu'entend faire éventuellement le Gouvernement qui a communiqué au Conseil Constitutionnel le projet de décret qu'il entend prendre si le caractère réglementaire de la disposition est déclaré. Mais il faut se rappeler qu'en droit le Conseil Constitutionnel n'a pas à connaître la modification qu'entend apporter le Gouvernement à un texte de forme législative, mais seulement rechercher si ce texte a un caractère réglementaire ou non. D'autre part, une fois ce caractère reconnu par hypothèse, le Gouvernement quel qu'il soit, pourra modifier à nouveau par simple décret, la modification intervenue.

Signalons que le décret, pris en application de l'ordonnance du même jour, en fixant le statut du Conseil d'Administration du Syndicat qui, aux termes de l'ordonnance, était composé de trois représentants de l'Etat et de trois représentants des collectivités locales intéressées, a accordé voix prépondérante au Président nommé par décret; qu'il a fait de même pour le Conseil d'Administration de la R.A.T.P.; et qu'il a réparti les charges entre les membres du Syndicat.

Ajoutons, à titre documentaire, que par l'article 86 de la loi de Finances qui vient d'ailleurs d'être voté en première lecture par l'Assemblée Nationale, le Gouvernement propose de modifier le taux de répartition des charges entre les collectivités locales et l'Etat fixé par l'article 8 du décret - Le Gouvernement reconnait à nouveau le caractère législatif, non seulement du principe de la répartition entre les membres du Syndicat des charges résultant pour les collectivités publiques de l'exploitation des services de transports compris dans la région des transports parisiens , principe établi par le 3ème alinéa

...../

de l'article 1er de l'ordonnance, mais aussi du taux de répartition fixé cependant par le décret auquel renvoyait l'ordonnance.

La question à résoudre est celle de savoir, sous réserve de la possibilité par le Conseil Constitutionnel de statuer sur le caractère législatif ou réglementaire de chacune des dispositions d'un texte de forme législative, si la composition du Conseil chargé d'administrer la R.A.T.P. appartient au domaine de la loi ou à celui du pouvoir réglementaire.

En fait, la R.A.T.P. n'est qu'un organisme d'exécution qui doit passer convention avec le Syndicat de la "Région des Transports Parisiens" pour établir les conditions d'exploitation des réseaux dont les tarifs sont fixés par le Syndicat dans des conditions prévues par décret. L'alinéa 1er de l'art. 2 de l'ordonnance du 7 Janvier 1959 stipule : "La R.A.T.P., établissement public à caractère industriel et commercial, doté de l'autonomie financière, institué par la loi du 21 Mars 1948, reste chargé de l'exploitation des réseaux et des lignes de transport en commun de voyageurs qui lui a été confiée en application de cette loi". Sans doute, la même ordonnance a-t-elle déclaré abroger la loi du 21 Mars 1948 sans ajouter les mots "dans ses dispositions non contraires à la présente ordonnance". Mais, en fait, il est possible d'affirmer que cette substitution juridique n'a pas eu pour effet de créer, après la promulgation de la Constitution, une catégorie nouvelle ou particulière d'établissement dont il pourrait être soutenu que les règles concernant sa création seraient du domaine de la loi.

La disposition visée par la saisine gouvernementale relative à la composition de la R.A.T.P. devrait donc être considérée comme ayant un caractère réglementaire et donc susceptible d'être modifiée par décret.

Si, par contre, il apparaissait que la R.A.T.P. instituée par la loi du 31 Mars 1948, a, du fait de l'abrogation de cette loi par l'ordonnance du 7 Janvier 1959, disparu pour instantanément faire place à la R.A.T.P. (la même) créée par l'ordonnance et que la R.A.T.P. constitue une catégorie particulière d'établissement public sans équivalent sur le plan national, les règles concernant sa création seraient du domaine de la loi, tout au moins suivant l'avis de votre rapporteur. Dans ces règles de création, le législateur serait compétent (c'est toujours l'opinion de votre rapporteur), pour décider la présence de représentants des collectivités locales intéressées au sein du Conseil chargé d'administrer cette catégorie d'établissements publics créés par la loi. Mais à moins que le nombre de ces représentants, par exemple paritaire, n'apparaisse comme indivisible des règles de création, le nombre des membres du Conseil d'Administration de l'établissement public et en son sein le nombre des représentants des collectivités locales, devraient être considérés comme étant du domaine réglementaire.

Dans la première hypothèse, le 3ème alinéa de l'art. 2 de l'ordonnance du 7 Janvier 1959 devrait être déclaré de caractère réglementaire. Dans la deuxième hypothèse, seuls le nombre (15) des Membres du Conseil d'Administration de la R.A.T.P. et celui (3) des représentants des collectivités locales, auraient ce caractère.

Votre rapporteur tend à penser qu'en raison des termes employés par l'alinéa 1er de l'art. 2 sus-rappelés : "établissement public institué par la loi de 1948" et "reste chargée", il n'y a pas eu véritablement création, après la promulgation de la Constitution, d'une catégorie d'établissement public et qu'en conséquence, le caractère réglementaire du 3ème alinéa de l'art. 2 de l'ordonnance peut être déclaré par le Conseil Constitutionnel.

****

RAPPORT SUPPLEMENTAIRE

sur les dispositions de l'article 2, alinéa 3
de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à
la R.A.T.P.

Mon rapport contenait, à la dernière phrase de la page 14, une erreur grave justement soulignée en séance par Monsieur le Président René COTY et il importe que figure au dossier un rapport supplémentaire contenant la rectification nécessaire.

Cette phrase du rapport paraissait admettre que pour être du domaine réservé à la loi par l'art. 34 de la Constitution, les règles de création d'une catégorie d'établissement public devaient d'une part, avoir été fixées par un texte de forme législative publié postérieurement à la promulgation de la Constitution et d'autre part, s'appliquer à une nouvelle catégorie d'établissement public.

Or, sont du domaine de la loi, les règles fixées, avant ou après la promulgation de la Constitution, concernant la création d'une catégorie d'établissement public. Ce que le Conseil Constitutionnel aurait donc éventuellement à apprécier serait de savoir si le texte de forme législative a créé une catégorie d'établissement public et si les dispositions qui lui seraient soumises constituent ou non des règles de cette création.

Votre rapporteur se permet à ce sujet de rappeler, s'il en est besoin, que le fait qu'une matière ait fait l'objet d'un texte de forme législative (loi, décret-loi, ordonnance) ne confère pas à cette matière le caractère législatif qui doit toujours être apprécié au regard des dispositions de l'art. 34 de la Constitution.

SEANCE du 27 NOVEMBRE 1959

Après-midi

-=-=-=-

La séance est ouverte à 15 h.30 par M. le Président Léon Noël.

Tous les membres sont présents.

M. le Président propose de passer à l'examen de la deuxièm affaire inscrite à l'ordre du jour.

Il fait connaître qu'en application de l'article 41 de la Constitution, M. le Premier Ministre a opposé l'irrecevabilité à une proposition de loi tendant à la stabilisation des fermages, déposée par MM. BAJEUX et BOULANGER, sénateurs; qu'en conséquence, par lettre du 19 novembre, M. le Président du Sénat demande au Conseil Constitutionnel de bien vouloir statuer sur la recevabilit de ce texte, après avoir apprécié la nature juridique de son cente au regard de l'article 34 de la Constitution.

Le Conseil a, pour ce faire, un délai de 8 jours qui expir le 29 novembre 1959.

Le rapporteur désigné est M. Pompidou.

M. le Président donne la parole à M. le Rapporteur.

M. le Rapporteur précise d'abord que l'objet de la proposition de loi est d'abroger le décret n° 59-175 du 7 janvier 1959 relatif au prix des baux à ferme.

Dans quelles conditions est intervenu ce décret ?

Après la guerre, le législateur avait prévu que le prix des baux à ferme, lorsqu'il était stipulé en argent, serait calculé par référence aux prix d'une ou de plusieurs denrées figurant sur des listes arrêtées par les préfets. Ces dispositions avaient pour but de maintenir le montant des fermages au niveau du coût de la vie. Par suite d'habitudes anciennes, les contractants stipulèrent assez souvent qu'ils se référeraient au prix du blé. Or, celui-ci demeura fixé à un taux anormalement bas afin de favoriser le développement d'autres cultures. La volonté du législateur ne se trouvait donc pas respectée lorsque le bail était conclu sur la base d'un paiement en totalité à parité du cours du blé.

.../

Ce fut le but du décret du 7 janvier 1959 que de rétabl dans ce cas la valeur du principe de l'indexation. Il modifia l'article 812 du Code Rural en prévoyant que lorsque le montant du fermage, stipulé payable en argent, était fixé par seule référence à la valeur du blé, l'une ou l'autre des parties aurait la faculté de demander, à l'expiration de chacune des deux premières périodes triennales du bail, la substitution partielle à la valeur du blé de la valeur d'une ou de plusieurs des autre denrées mentionnées à l'alinéa 1er de l'article 812.

L'application de cette disposition eut pour résultat d'augmenter sensiblement le prix de certains fermages. C'est cette considération d'ordre économique qui, d'abord, motive le dépôt de la proposition de loi de MM. BAJEUX et BOULANGER. Ces deux sénateurs estiment en outre que le gouvernement en prenant ce décret serait sorti de sa compétence, par violation de l'article 34, §4 de la Constitution qui prévoit en particulier que "la loi détermine les principes fondamentaux ... du régime de l propriété ... et des obligations civiles".

M. le Président du Sénat en saisissant le Conseil, se réfère au rapport de la Commission compétente du Sénat qui soutient cette argumentation.

C'est la valeur de celle-ci que le Conseil aura à exami

La question est d'importance : ce qu'il s'agit d'appréc c'est ce que recouvre les mots "principes fondamentaux" employé dans l'article 34 de la Constitution. La décision prise engager l'avenir.

M. le Rapporteur appelle d'abord l'attention des membre du Conseil sur la différence de rédaction des §2 et 3 et du §4 de l'article 34. Dans les §2 et 3, le constituant a écrit : "la loi fixe les règles concernant..."; dans le §4 il est prévu que "la loi détermine les principes fondamentaux de..."

Il apparaît donc que dans le 1er cas, le législateur a une compétence générale et que pour en apprécier le contenu, il convient seulement de déterminer celui de la matière visée. C'e ce qui a été fait dans l'affaire de la R.A.T.P.

Dans le second cas, qui est celui de l'affaire à présen soumise à l'examen du Conseil, le constituant réserve à la loi la détermination des principes fondamentaux concernant les mati énumérées par ce texte. Par contre, il n'a pas inclus dans le do maine de la loi la fixation des règles nécessaires à la mise en oeuvre de ces principes fondamentaux dans les matières dont il s'agit. Il appartient au seul pouvoir réglementaire d'édicter ces règles dans le respect de ces principes fondamentaux. Celle de ces règles qui porteraient atteinte à ces principes et qui comme telles, encourraient éventuellement la censure du juge de l'excès de pouvoir, n'échapperaient à la compétence réglementai qu'au cas où leur portée serait telle qu'elles mettraient en ca l'existence même des principes fondamentaux tels qu'ils sont po

..

par la loi. On ne pourrait par décret apporter aux principes des altérations essentielles.

Telle est l'exégèse que l'on peut faire de l'expression "principes fondamentaux" employés par le constituant.

La tâche du Conseil Constitutionnel dans le cas du §4 consiste donc non seulement à déterminer le contenu de la matière énumérée - ce qui en général ne semble pas devoir soulever de problème - mais surtout à préciser ce que sont les principes fondamentaux qui la régissent.

La différence de rédaction des §2 et 3 et du §4 de l'article 34 avait d'ailleurs été commentée au cours de la discussion de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat du 13 novembre 1958 - à la suite de laquelle celui-ci a émis un avis sur le projet qui est devenu le décret du 7 janvier 1959. M. Maspetiol observait à ce moment que, tandis que pour les régimes matrimoniaux le constituant avait mis "la règle concrète" c'est à dire "tout le détail" dans le domaine du législateur, il n'y avait placé que les principes fondamentaux pour d'autres catégories de contrats, pour "des matières également de droit civil", telles que le droit de propriété (à l'initiative d'ailleurs de M. le Président Josse); qu'il convenait de tenir compte de ce "décalage". Et M. Heilbronner enchaînait : "La question est parfaitement claire. La Constitution ne met dans le domaine législatif que les principes fondamentaux de la matière. Nous nous trouvons par conséquent devant le choix difficile, toujours délicat de savoir si nous sommes en présence des principes fondamentaux ou au contraire de dispositions accessoires".

Dans l'affaire qui est soumise à l'examen du Conseil, les principes fondamentaux à dégager sont ceux du régime de la propriété et des obligations civiles. On peut penser que ce sont les principes qui, dans le Code Civil, gouvernent ces matières, c'est à dire la libre disposition de son bien par tout propriétaire (article 544), l'autonomie de la volonté des contractants et l'immutabilité des conventions (articles 1108 et 1134). Mais il faut constater que ces principes ont subi depuis 1804 des altérations; ils ont été limités par un ensemble de dispositions qui en ont restreint la portée, qui leur ont enlevé ce qu'ils pouvaient avoir d'absolu. Ces limitations ont pu revêtir dans certains cas un aspect assez général et assez permanent pour constituer à leur tour de véritables principes faisant échec aux premiers. Pour être érigés en principes fondamentaux, les principes du Code Civil doivent être appréciés dans le cadre des limitations de portée générale introduites pour permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique dans les relations contractuelles entre particuliers.

.../

Les principes fondamentaux ainsi définis ne peuvent plus être modifiés que par une loi. Il serait impossible par exemple de rétablir par décret le caractère absolu du droit de propriété tel qu'il apparaissait dans le Code Napoléonien.

Or, en ce qui concerne l'affaire qui est soumise à l'examen du Conseil, il apparaît qu'une règle s'est dégagée au cours des dernières décennies qui fait échec à celles du Code Civil, c'est qu'il est nécessaire que le Gouvernement puisse par décret réglementer les prix; qu'il puisse par voie de conséquence imposer aux contractants certaines conditions d'exécution de leurs conventions, notamment en ce qui concerne les modalités de calcul et de révision du montant des fermages.

Un tel principe ne met pas en cause les principes qui figurent dans le Code Civil; il en limite seulement le champ; l'ensemble constitue les principes fondamentaux qui régissent actuellement - et sous réserves de modifications par le législateur - les matières du régime de la propriété et des obligations civiles, dans la mesure où celles-ci font l'objet du décret du 7 janvier 195

Les dispositions de ce décret ont-elles eu pour effet de porter atteinte auxdits principes fondamentaux ?

Il ne semble pas.

1° Il ne touche pas à ceux-ci en ce qui concerne le droit de propriété. Celui-ci qui a été conçu comme la libre disposition de son bien par le propriétaire, a subi des atteintes considérables. M. le Président de la Commission du Sénat, qui a été reçu par M. le Rapporteur, s'était vivement ému de la violation que le décret paraissait apporter à ce droit et considérait que le prix était la part quasi essentielle de la propriété. En vérité, ce prix n'est plus fixé librement par les contractants depuis de nombreuses années; il était admis même que le Gouvernement pouvait fixer un prix du blé, spécial pour les baux à ferme indexés sur cette denrée

2° Le principe de l'autonomis de la volonté est-il atteint par le texte du décret ? Ce principe doit être apprécié compte tenu des limitations qu'il a déjà subies. L'article 811 qui prévoit que la durée du bail ne peut être inférieure à 9 ans - montre bien que cette autonomie avait déjà été restreinte et le décret n'apporte pas de limitations nouvelles.

3° En ce qui concerne le principe de l'immutabilité des conventions, l'appréciation est plus délicate - M. le Rapporteur estime cependant que les dispositions du décret ne violent pas ce principe et sont de ce fait de nature réglementaire.

Il précise d'abord qu'à son avis, si le texte portait atteinte rétroactivement à l'immutabilité des conventions, il serait illégal et pourrait être annulé par le Conseil d'Etat; son objet ne deviendrait pas pour autant de nature législative.

.../

Il remarque que ce qui est prévu c'est une révision du fermage après l'expiration du délai de 3 ans; mais autrefois un certain nombre de choses pouvaient se passer à l'expiration de ce terme de 3 ans; le propriétaire pouvait par exemple reprendre son bien pour l'exploiter lui-même; l'immutabilité des conventions n'était donc déjà plus un principe absolu.

Et puis surtout l'immutabilité des conventions n'avait de sens qu'en période de monnaie stable. En fait la notion même d'indexation est déjà contraire à ce principe. Ce que les parties introduisent dans le contrait avec cette notion, c'est celle de valeur normale des baux; c'est celle d'équilibre des prestations. Nous nous approchons là d'une théorie dégagée par le Conseil d'Eta celle de l'imprévision. Ce qui importe et ce qu'ont voulu les parties en insérant une clause d'indexation dans le contrat, c'est non pas que les stipulations en soient immuables mais que l'équilibre initial des prestations soit constamment maintenu par des modifications continuelles, c'est que la valeur normale du bail soit conservée. Or, la référence au blé avait pour résultat, du fait que son prix était fixé trop bas, que l'on s'écartait à la fois de cette valeur normale et de la volonté originelle des parties. Le décret a pour résultat non pas de porter atteinte à l'immutabilité des conventions mais au contraire de respecter l'esprit de celles-ci en modifiant la lettre; c'est au contraire le maintie du statu quo qui aurait faussé le contenu des conventions.

Et d'ailleurs, le décret n'apporte pas dans ce domaine de limitations d'une nature nouvelle puisque déjà sous le régime de la loi du 6 juin 1956, pour les baux stipulés en totalité ou en partie payables à parité du cours du blé, les parties pouvaient d'un commun accord, réviser le mode de paiement des fermages. La dernière partie de l'article 812 donnait même dans certains cas à l'un des contractants la possibilité de demander la révision du prix du fermage au tribunal paritaire. L'objet du décret s'insère dans la ligne même de ces dispositions. Il s'agit dans l'un et l'autre cas de respecter l'équilibre initial du contrat. Le décret n'innove pas essentiellement.

Il n'y a pas dans son contenu de ces altérations profondes qui le placeraientdans le domaine du législateur.

En conséquence, et sans invoquer des considérations d'opportunité, M. le Rapporteur soumet au Conseil Constitutionnel un projet de décision qui rejette la thèse de M. le Président du Sénat et conclut à la nature réglementaire de l'objet du décret du 7 janvier 1959.

M. Gilbert-Jules demande si le pouvoir réglementaire pourrait limiter les principes.

M. le Rapporteur déclare; "Le domaine du règlement est à l'intérieur du cadre des principes fondamentaux. Le pouvoir

.../

réglementaire ne peut ajouter de nouvelles limitations mais il prend le s principes fondamentaux tels qu'ils sont avec leurs limitations".

M. Gilbert-Jules répète les propos de M. le Rapporteur : on prend les principes fondamentaux dans l'état où ils sont et on ne peut par décret leur apporter d'"altérations essentielles". Et il demande alors ce qui reste au législateur. Autrefois la souveraineté nationale s'exprimait par la loi et par ses représentants. Mais demain, que pourra faire le Parlement pour la détermination du régime de propriété ? "J'ai peur, dit M. Gilbert-Jules, que le législateur n'ait plus que des principes à poser dont personne ne tiendra compte".

M. le Président Auriol est inquiet de la tendance qui donne au Gouvernement des pouvoirs en matière civile et commerciale

"Les principes fondamentaux du régime de la propriété et des obligations civiles sont en jeu.

On a déjà porté atteinte au régime du droit de propriété, mais jamais par décret.

D'autre part, le principe de l'immutabilité des conventions est violé par le décret. L'article 1134 du Code Civil précise : "Les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites. Elles ne peuvent être révoquées que de leur consentement mutuel..."

Deuxième violation : celle de l'article 812, du Code Rural : "les dispositions des alinéas ci-dessus sont d'ordre public Ainsi on modifierait par décret des dispositions d'ordre public. Ceci est extrêmement grave.

Il faut laisser ce domaine à la loi."

M. Delépine est d'accord avec M. le Président Auriol pour constater que le droit de propriété est devenu un mythe. Il constate que dans les autres cas où des modifications au bail sont envisagées dans le Code Rural - par exemple à l'article 811 ou à l'article 812 dans la partie datant de la loi du 6 juin 1956 - elles le sont avec l'accord des parties. Il affirme que si la modification qu'a introduite le décret du 7 janvier 1959 est d'ordre public, elle devait être faite par une loi. "Je ne suis pas fou du droit de propriété", ajoute M. Delépine, mais le décret ne lui paraît pas respecter ce droit.

.../

M. le Président Coty se demande quels sont les principes fondamentaux du régime du droit de propriété qu'il y a lieu de prendre en considération. "Ce sont les principes fondamentaux actuels. Or, c'est maintenant une limitation, consacrée par quarant cinq ans de pratique, que le fait que les prix peuvent être fixés par le Gouvernement. Si nous déclarons qu'il faudra une loi pour réglementer les prix, je vous demande de réfléchir aux conséquenc Ce n'est plus un principe fondamental de la propriété qu'un propriétaire peut vendre au prix qui lui paraît bon. Si l'Etat peut dire au boucher : vous vendrez à tel prix, c'est également vrai pour le propriétaire foncier. Mais évidemment le Gouvernement n'aurait pas la possibilité de procéder par ce moyen à une sorte d'expropriation." M. le Président Coty insiste sur le fait qu'à son avis, il faut prendre les principes fondamentaux tels qu'ils sont aujourd'hui et que la réglementation des prix est du domaine gouvernemental.

Il observe par ailleurs, qu'il faudrait être prudent avant d'énumérer les principes fondamentaux régissant une matière qu'il faudrait éviter de dresser une liste limitative, qu'il sera sans doute préférable de constater dans chaque cas que telle règl n'est plus un principe fondamental.

M. le Rapporteur répond aux objections qui lui ont été présentées :

1° Il écarte d'abord l'argument de la violation du Code Rural. Les dispositions contenues dans ce Code peuvent être modifiées par décret dans la mesure où elles ne constituent pas des principes fondamentaux. On trouve enchevêtrés dans ce Code des textes de nature réglementaire et des textes de nature législative. Une modification qui lui est apportée par décret "peut ne pas être nécessairement un viol mais être une union conjugale".

2° Il constate ensuite que le pouvoir législatif garde des droits énormes. Il peut modifier, créer des principes fondamentaux; dire qu'en aucun cas, le pouvoir réglementaire ne pourra limiter le droit de propriété; nier le droit de propriété. Si le pouvoir législatif disait : "les conventions conclues entre particuliers ne peuvent en aucun cas être atteintes par le pouvoir réglementaire", que pourrait faire le Gouvernement ? Par ailleurs le Gouvernement ne pourrait rétablir le principe de la liberté des conventions dans son état premier.

M. le Rapporteur précise que lorsqu'il dit "les principes tels qu'ils sont limités", il veut dire "les principes tels qu'ils ont été limités par textes de principe ".

Il lui paraît inconcevable, en tout état de cause, qu'on puisse dire qu'il n'est pas du domaine réglementaire de modifier les prix. Il ne voit pas comment un gouvernement pourrait gouverner si on lui enlevait le pouvoir de fixer les prix. Il faudrait

.../

le lui rendre dans ce cas, et très rapidement, par une loi de pleins pouvoirs.

M. le Rapporteur remarque accessoirement que les fermiers qui ont conclu des baux indexés sur le prix du blé, se trouvent en général dans les régions de grande culture et disposent de revenus convenables.

M. le Président Léon Noël cite une observation de M. Le Président Josse au cours de la discussion de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat du 13 novembre 1958. Celui-ci disait : "Je remarque que c'est sur mon initiative qu'on a substitué à "du régime de la propriété", les mots "principes fondamentaux". Et pourquoi ? parce que le Parlement s'est révélé impuissant à règler la question, non seulement des baux à ferme mais des baux à loyer".

M. le Président Auriol proteste contre cette assertion de M. Josse et cite la loi du 6 juin 1956 sur les baux à ferme.

M. le Président Coty, se référant à la suite de la citation ("j'ai expliqué, à la Commission préconstitutionnelle, que si on laissait encore la matière au Parlement, rien ne serait fait en cette matière, et que le Français continuera à n'être pas logé"), réplique : "M. Josse pensait aux loyers d'habitation. C'est par suite de la carence parlementaire que la France est dépourvue de logements".

M. le Président Léon Noël estime que la réglementation des prix ne serait pas un cadeau à faire au législateur; il est d'accord avec M. le Rapporteur.

Il donne quelques exemples de dispositions qui pourraient être considérées comme des principes fondamentaux dans la matière des baux ruraux : sous location en toute liberté ou modification de la structure des terres qu'on a confiées au fermie

M. le Président met ensuite aux voix le point de savoir si l'objet du décret du 7 janvier 1959 est de nature réglementaire ou législative. Par 7 voix contre 3 et 1 abstention, le Conseil Constitutionnel décide qu'il est de nature réglementair

Le projet de décision de M. le Rapporteur est ensuite examiné, considérant par considérant.

Le texte du 1er considérant est raccourci. La partie concernant la possibilité de porter devant le Conseil d'Etat un décret portant atteinte aux principes fondamentaux est supprimée car elle est jugée superfétatoire.

Le texte du 3e considérant est légèrement modifié à la demande de M. Gilbert-Jules.

* .../

* *

La discussion de la 3e affaire inscrite à l'ordre du jour est alors abordée. Il s'agit de l'examen de la contestation de l'élection d'un député, M. Valère CLEMENT, dans la 2e circonscription de la REUNION, le 14 juin 1959; le rapporteur est M. Jaccoud

M. le Président Auriol n'assiste pas au débat très rapide qui aboutit à une décision de rejet de la requête.

La séance est levée vers 18 h.30.

-:-:-:-:-