

Séance du 9 juillet 1969

---

COMPTE RENDU

---

La séance est ouverte à 11 heures 15 en présence de tous les membres du Conseil à l'exception de M. ANTONINI.

M. le Président PALEWSKI rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique des dispositions de l'article premier de la loi n° 61-1382 du 19 novembre 1961 ainsi que de l'article premier, premier alinéa et de l'article 3, premier alinéa, de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967, en tant que ces dispositions désignent, en la personne du Premier Ministre, le membre du Gouvernement sous l'autorité duquel elles placent respectivement le Centre national d'études spatiales, le Centre national pour l'exploitation des océans et l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique

M. SAINTENY présente sur cette affaire le rapport suivant :

"L'affaire soumise au Conseil puise son origine dans la création, le 22 juin dernier, au sein du Gouvernement, d'un nouveau département ministériel, le Ministère du Développement industriel et scientifique.

Le titulaire de ce nouveau département, M. ORTOLI, a reçu compétence pour exercer les attributions précédemment dévolues, d'une part, directement, au Ministre de l'Industrie, d'autre part, par délégation, au Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Recherche scientifique, des Questions atomiques et spatiales.

Toutefois, alors que ce dernier Ministre, en sa qualité de Ministre délégué auprès du Premier Ministre, tenait la totalité de ses attributions d'une délégation du titulaire

.../.

de celles-ci, le Premier Ministre, il est envisagé d'attribuer au responsable du nouveau département ministériel une part importante des attributions exercées précédemment par le Ministre délégué par la voie d'un transfert direct de compétences et non plus par la voie d'une délégation.

Ce transfert serait opéré conformément à la procédure organisée par le décret du 22 janvier 1959, relatif aux attributions des Ministres qui, en pareil cas, prévoit l'intervention d'un décret en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat.

Mais certaines des attributions dont le transfert est ainsi envisagé - celles, notamment, relatives à la tutelle de trois établissements publics de recherche, de création relativement récente, le Centre national d'études spatiales (C.N.E.S.), le Centre national pour l'exploitation des océans (C.N.E.X.O.) et l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique (I.R.I.A.) - sont contenues dans des textes (article 1er de la loi du 19 décembre 1961, article 1er, 1er alinéa et article 3, 1er alinéa, de la loi du 3 janvier 1967) qui ont le caractère de dispositions de forme législative intervenues après l'entrée en vigueur de la Constitution.

Dès lors, la nécessité s'imposait au Premier Ministre, avant d'opérer par décret le transfert d'attributions qu'il se propose d'effectuer, de demander au Conseil constitutionnel si les dispositions en cause relèvent bien du domaine du pouvoir réglementaire.

C'est ainsi que s'expliquent et se justifient les termes et l'objet de la lettre en date du 4 juillet dernier par laquelle le Premier Ministre a, dans les conditions de l'article 37 de la Constitution, effectivement saisi le Conseil constitutionnel.

La lettre dont il s'agit définit d'une manière très précise la portée de la saisine du Conseil constitutionnel ;

.../.

- 1) quant au temps qui lui est imparti pour se prononcer ;
- 2) quant à l'objet qui est soumis à son examen.

1 - dans le temps, le délai imparti au Conseil pour statuer est réduit à huit jours, puisque la lettre de saisine contient la déclaration d'urgence, prévue par l'article 25 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et aux termes duquel le délai normal, qui est d'un mois, "... est réduit à huit jours quand le Gouvernement déclare l'urgence". Saisi le vendredi 4 juillet le Conseil doit donc rendre sa décision avant samedi prochain 12 juillet :

C'est la raison qui explique la hâte apportée au règlement de cette affaire, le Conseil d'Etat devant, en outre, examiner le jeudi 10 juillet le projet de décret de manière à ce que celui-ci puisse être soumis au Conseil des Ministres du 16.

2 - L'objet de la saisine est délimité d'une manière très précise.

Elle porte essentiellement et uniquement sur la question de savoir si la désignation du Premier Ministre, en tant que membre du Gouvernement compétent pour exercer la tutelle des trois établissements publics sus-indiqués, relève du domaine de la loi ou de celui du règlement.

Se trouve donc formellement exclue du champ d'investigation du Conseil toute question autre que celle qui vient d'être énoncée telle que, notamment celle de savoir si, du fait de leur création par la loi, ces trois établissements publics constituent ou non de nouvelles catégories d'établissements publics, au sens de l'article 34 de la Constitution ou encore, celle de savoir si les dispositions soumises à l'examen du Conseil ont ou non le caractère législatif en tant qu'elles placent les établissements dont il s'agit sous l'autorité du Gouvernement.

Les dispositions précitées de la loi du 19 décembre 1961 et du 3 janvier 1967 ne sont donc soumises à l'examen du Conseil constitutionnel que dans la mesure où elles ont pour objet et pour effet de placer "sous l'autorité du Premier Ministre" les trois établissements publics considérés. C'est dans cette mesure et uniquement dans cette mesure qu'il est demandé au Conseil d'apprécier la nature juridique de ces dispositions.

.../.

La solution de ce problème ne saurait faire de doute : dans la mesure, précédemment définie, où elles sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel, ces dispositions relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire.

En effet, ces dispositions ne poursuivent d'autre objet que de régler un problème de répartition d'attributions entre les titulaires des différents départements ministériels. Or la répartition des attributions à l'intérieur du Gouvernement entre les différents ministres relève à l'évidence de la compétence du pouvoir réglementaire, en vertu de l'article 21 de la Constitution, comme, d'ailleurs, d'une manière générale, la répartition des attributions de l'Etat entre ses divers représentants.

C'est, d'ailleurs, la thèse que le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de faire prévaloir, à plusieurs reprises dans ses décisions (cf. décisions du 12 décembre 1967, du 27 février 1969 et du 10 juin 1969 ainsi que, par a contrario la décision du 19 mars 1964).

En conséquence, et pour des motifs identiques, il y a donc lieu de proposer au Conseil de déclarer que, dans la mesure où elles sont soumises à son appréciation, les dispositions dont il est saisi ont le caractère réglementaire.

Avant de clore ce débat, il convient toutefois de se demander si, en prenant la voie qu'il a choisie et en saisissant le Conseil de cette affaire, le Premier Ministre n'a pas méconnu les pouvoirs qu'il tient de l'article 21 de la Constitution.

Il semble qu'on peut répondre à cette question par la négative.

Si, en effet, le Premier Ministre tient de l'article 21 la faculté de "déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres", il peut se faire que cette faculté ne corresponde pas à l'objet qu'il recherche et qu'en pareil cas il soit normal de lui préférer une autre voie de droit.

Il en est ainsi dans le cas de l'espèce où, afin de doter le titulaire d'un nouveau ministère d'attributions qui lui soient propres, le Premier Ministre a préféré à la voie de la

délégation celle du transfert d'attributions qui, bien qu'assez différente de la première en ses effets juridiques, lui est aussi largement ouverte.

Au surplus, il s'agit là d'une question de pure opportunité politique et qui relève uniquement de la compétence du Premier Ministre".

A l'issue du rapport, M. LUCHAIRE déclare qu'à son avis il n'y a aucune difficulté sur le fond de l'affaire mais qu'il y a un danger dans la rédaction. En effet dans sa décision des 17 et 19 mars 1964 relative à la Radio Diffusion télévision française, (n° 64-27 L, rec. p. 33) le Conseil a décidé que les dispositions plaçant cet organisme sous l'autorité du Gouvernement étaient de nature législative<sup>et</sup>/si, dans la présente décision, il est dit que dans la mesure où des dispositions désignent le membre du Gouvernement sous l'autorité duquel seront placés des établissements publics ces dispositions sont réglementaires, il pourra en être conclu, a contrario, que toute disposition plaçant un organisme sous l'autorité du Gouvernement relève du pouvoir législatif. Ceci n'est pas toujours vrai et ne peut l'être que dans la mesure où l'organisme dont il s'agit crée une catégorie particulière d'établissement public.

M. WALINE propose pour répondre au souci de M. LUCHAIRE de remplacer dans la décision les mots "que dans cette mesure" par l'expression "qu'ainsi...".

M. CASSIN pense que la répartition des tâches entre les membres du Gouvernement n'appartient pas toujours au domaine réglementaire car il existe des matières très importantes que le législateur tient à confier au Premier Ministre. Ce n'est d'ailleurs pas le cas dans la présente affaire. La règle de la compétence réglementaire est générale mais pas absolue.

M. le Président PALEWSKI cite pour exemple le Secrétariat général à la Défense nationale qui doit rester sous l'autorité du Premier Ministre. Pour répondre à une question de M. CHATENE M. le Président précise que le Centre de l'énergie atomique doit également rester sous l'autorité du Premier Ministre.

.../.

Par contre le Centre national d'études spatiales, le Centre d'exploitation des océans, l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique ont été, à leur création, placés sous l'autorité du Premier Ministre parce que ces organismes pouvaient dépendre de plusieurs ministres et que cette tutelle était utile au début de leur existence.

Il est bon que désormais soit créé un ministère stable chargé de gérer les organismes scientifiques. Cela permettra notamment de mettre fin à la séparation entre la recherche pure, faite par le C.N.R.S. qui relève du Ministre de l'Education nationale, et la recherche appliquée.

M. CHATENET considère également que le problème va se poser pour le C.E.A. qui pourra être placé désormais sous la même tutelle que l'E.D.F.

Sur le fond de l'affaire, M. CHATENET estime que la répartition des tâches gouvernementales et l'organisation du Gouvernement sont tout à fait réglementaires et même gouvernementales sauf au Parlement à sanctionner le Gouvernement s'il n'est pas satisfait.

M. le Président PALEWSKI émet une réserve pour les attributions en matière de Défense nationale.

M. LUCHAIRE croit qu'il faut faire une distinction à cet égard. En effet aux termes de l'article 21 de la Constitution le Premier Ministre est responsable de la Défense nationale. Par conséquent s'il voulait attribuer cette question à un autre ministre ce ne serait pas une mesure illégale parce que sortant de sa compétence mais inconstitutionnelle. Le Gouvernement ne peut pas prendre une telle mesure mais le législateur non plus.

M. DUBOIS se pose, pour cette raison, la question de savoir si la tutelle du C.N.E.S. qui relève de la Défense nationale peut être attribuée à un autre ministre.

M. le Président PALEWSKI précise que si la Défense nationale est à la fois un fournisseur et un client du C.N.E.S., cet organisme n'en relève pas moins de l'autorité civile.

.../.

M. DUBOIS souhaiterait que soit repris dans la présente décision les termes utilisés dans la décision n° 67-49 L du 12 décembre 1967, (rec.p. 39) : "il appartient au pouvoir réglementaire de répartir entre les délégués du Gouvernement et dans les limites de compétence ainsi tracées les attributions de l'Etat".

M. SAINTENY lit le projet de décision ci-après :

Le Conseil Constitutionnel,

Saisi le 4 juillet 1969 par le Premier Ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article premier de la loi n° 61-1382 du 19 novembre 1961 ainsi que de l'article premier, premier alinéa et de l'article 3, premier alinéa, de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967, en tant que ces dispositions désignent, en la personne du Premier Ministre, le membre du Gouvernement sous l'autorité duquel elles placent respectivement le Centre national d'études spatiales, le Centre national pour l'exploitation des océans et l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique ;

Vu la Constitution et notamment ses articles 34, 37 et 62 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu la loi n° 61-1382 du 19 décembre 1961 et notamment son article premier ;

Vu la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 et notamment ses articles premier, premier alinéa et 3, premier alinéa ;

Considérant que les dispositions susvisées sont soumises à l'examen du Conseil constitutionnel en tant seulement qu'elles désignent, en la personne du Premier Ministre, le membre du Gouvernement sous l'autorité duquel elles placent les trois établissements publics qu'elles instituent ; que, dans cette mesure, elles ne mettent en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a réservés à la compétence du législateur ; que, dès lors, elles ont un caractère réglementaire ;

.../.

D E C I D E :

Article premier - Les dispositions susvisées, soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ont, dans la mesure précisée par les visas et par les motifs de la présente décision, le caractère réglementaire.

Article 2 - La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 9 juillet 1969.

M. WALINE pense qu'il faudrait viser l'article 21 de la Constitution relatif aux attributions du Premier Ministre.

M. LUCHAIRE croit que la répartition des attributions entre les Ministres n'est pas de la compétence du Gouvernement mais de celle du Président de la République puisqu'aux termes de l'article 8 de la Constitution, qu'il faudrait également viser, c'est lui qui nomme les Ministres ce qui implique qu'il leur confie certaines attributions. Un décret relatif à celles-ci est donc un décret du Président de la République.

M. CASSIN estime que la compétence réglementaire a une limite car le Premier Ministre ne peut abdiquer certaines de ses attributions constitutionnelles en faveur d'un de ses ministres, ainsi le pouvoir de poser la question de confiance.

M. le Président PALEWSKI rappelle que M. CHIRON, sous la troisième République, avait posé la question de confiance et fait tomber le Ministère, en l'absence du Premier Ministre.

M. WALINE pense que la seule question posée au Conseil est de savoir si le transfert de compétence est de nature réglementaire ou législative et qu'il n'a pas à trancher la question de la compétence entre le Premier Ministre et le Président de la République dans sa décision.

.../.



M. LUCHAIRE en est d'accord.

M. le Secrétaire Général fait observer que la proposition faite par M. DUBOIS présente, en cas d'interprétation a contrario, le même danger que celui dénoncé plus haut par M. LUCHAIRE.

M. LUCHAIRE propose d'ajouter simplement dans la décision, un considérant précisant que la répartition des attributions entre les membres du Gouvernement relève du pouvoir réglementaire.

Il en est ainsi décidé et le projet de décision est adopté.

L'original en sera annexé au présent compte rendu.

M. le Secrétaire Général indique qu'aucune autre saisine du Conseil n'est prévue.

La séance est levée à 12 heures.

---