

SEANCE DU MERCREDI 25 JUILLET 1979

Le Conseil constitutionnel se réunit à 10 heures, tous ses membres étant présents.

Le Président indique que l'ordre du jour comporte :

- I - Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail.

Rapporteur : Monsieur Louis GROS

- II - Appréciation, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique des dispositions des articles L.330-1 à L.330-9 du Code du travail.

Rapporteur : Monsieur François GOGUEL

- III - Examen, en application de l'article 61, alinéa 1er, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi organique complétant l'article L.O. 296 du Code électoral.

Rapporteur : Monsieur Achille PERETTI

.../...

Monsieur GROS présente le rapport ci-après :

C'est la première fois que le Conseil a à se prononcer sur le droit de grève et sur la portée de la reconnaissance de ce droit par la Constitution.

La loi, à l'occasion de laquelle il est saisi, est une loi de circonstance. Son origine se trouve dans une grève surprise à la radio qui a eu lieu le 18 mars 1978 et qui a permis de constater que l'arrêt de travail de trois personnes seulement, des techniciens placés "au noeud" du dispositif, pouvait suffire pour bloquer tout le système. Cet arrêt de travail était d'ailleurs intervenu à la suite d'un de ces préavis devenus quotidiens à la radio-télévision et suivait une série de grèves très nombreuses depuis le début de l'année. Ce jour là, aucune émission ne fut possible.

Dès le surlendemain, le 20 mars 1978, une centaine de députés de la majorité déposent une proposition de loi relative au droit de grève au sein du service public de la radio-télévision française. Cette proposition ne comporte qu'un seul article. Son exposé de motifs dit clairement qu'il s'agit d'une réaction contre les abus que ne permet pas d'empêcher la législation actuelle. L'article unique donne une nouvelle rédaction à l'article 26 de la loi du 7 août 1974.

Le Gouvernement facilite le débat et la proposition est rapidement inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée.

Les débats parlementaires seront longs et souvent très passionnés. Ils comporteront également l'examen de questions parfois techniques. Trois questions préalables seront déposées et repoussées. Finalement le texte sera adopté après deux lectures dans chaque assemblée, à la fin de la session parlementaire, le 27 juin. Ce jour là, l'ordre du jour du Sénat comporte près de trente textes à examiner, ce qui n'est pas sans conséquence sur la mauvaise qualité de la rédaction de cette loi. Après divers amendements, elle prévoit trois dispositions essentielles, classées en I, II et III, et indiquant les conditions dans lesquelles est assuré le "fonctionnement du service public de la radio et de la télévision" en cas de cessation concertée du travail dans les sociétés nationales de programme ou à l'établissement public de diffusion.

L'intitulé final a d'ailleurs été modifié à la suite d'un amendement de Monsieur PERICARD, c'est celui qui est donné à l'ordre du jour de la présente séance.

65 députés puis 63 sénateurs saisissent le Conseil de ce texte.

Les moyens invoqués dans les deux saisines sont identiques bien que formulés de façon différente. Il semble pourtant, je dis il semble, car le texte est fort mal rédigé, que la saisine des sénateurs comporte un moyen supplémentaire. Vous n'avez certainement pas manqué de remarquer combien le manque de rigueur juridique et même logique de la rédaction de ces saisines rend difficile d'en saisir le contours exact.

Mon rapport devant être assez long je vous en annonce le plan.

Dans la première partie, je rappellerai la législation relative à la grève dans la radio et la télévision. Son origine se trouve dans la loi du 7 août 1974, article 26. Nous verrons d'ailleurs comment cet article 26 innove par rapport à la législation antérieure. Il s'agira bien évidemment d'analyser précisément quelles innovations il apporte en "droit" et dans quelle mesure ces dispositions sont conformes à la Constitution. Il est certainement difficile, mais aussi nécessaire, de s'abstraire totalement d'une appréciation d'opportunité sur la réforme. Les auteurs de la saisine nous le démontrent eux-mêmes étant encore emportés par la passion des débats qui venaient de se terminer. Lors des débats mêmes, un député de la majorité disait que le Parlement n'avait pas à se soucier de la constitutionnalité du texte et un autre allait jusqu'à prétendre qu'une loi qui, en fait, n'atteindrait pas son but serait, pour cela même, inconstitutionnelle. Nous voyons donc par ces exemples qu'il est difficile, dans une telle matière, de mettre de côté toute passion partisane .

Après cette analyse de la législation, je vous rappellerai quelques points de doctrine et de jurisprudence en matière de grève dans les services publics et nous essaierons de cerner plus en détail où passe la frontière précise entre les pouvoirs du législateur et ceux du constituant.

Enfin, nous appliquerons, à l'affaire qui nous est soumise, les grandes lignes que nous aurons pu ainsi dégager.

-o0o-

Le législateur en matière de radio et de télévision est fort actif et je me permettrai même de dire qu'il s'époumonne en voulant suivre l'évolution très rapide des techniques.

Quand une réforme a lieu, la mise en place des règles nouvelles n'est pas encore achevée que les techniques ont déjà évolué.

La dernière fois que vous aviez été saisis à propos d'une loi sur la radio et la télévision c'était exactement il y a un an, le 25 juin 1978. Le législateur alors a posé une sanction pénale pour réprimer les violations du monopole alors que l'on aurait aussi bien pu attendre que la jurisprudence des tribunaux soit unifiée par la Cour de cassation puisque l'origine de cette loi nouvelle était une divergence d'appréciation entre deux Cours d'appel.

L'origine de l'article 26 de la loi du 7 août 1974 nous entraîne à un rappel bref de l'évolution de la législation. Dans une période de 1919 à 1939, les moyens techniques font que, en simplifiant légèrement, il n'est pas faux d'affirmer que la conciliation entre l'émission publique et celle des stations privées que l'on dit alors "émettrices radio électriques" se situe à l'intérieur des frontières. Il n'y a d'ailleurs pas de monopole mais, comme dit Monsieur de LAUBADERE, un régime de "monopole virtuel", c'est-à-dire où est réservée la faculté pour l'Etat d'instituer un monopole.

La situation législative, qui reste assez confuse pendant une longue période, devient beaucoup plus nette à partir de l'ordonnance du 4 février 1959 qui créait l'établissement public de la radio-télévision française, la R.T.F., lequel a "seule qualité dans les territoires de la République française pour :

- 1° organiser, constituer, entretenir et exploiter le réseau des installations,
- 2° radiodiffuser les programmes".

Le grand texte suivant est la loi du 27 juin 1964. La R.T.F. devient l'O.R.T.F., établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial. C'est l'article 1er de cette loi qui, pour la première fois, décide que la radiodiffusion et la télévision sont un "service public national".

La loi du 3 juillet 1972 - adoptée finalement par l'Assemblée nationale malgré le refus du Sénat - modifie l'organisation de l'O.R.T.F. mais surtout en définit les missions. Cette loi sera abrogée par la loi du 7 août 1974 qui modifiera l'organisation du service. L'O.R.T.F. disparaît alors. La loi définit le service national de la radio-télévision qui reçoit pour mission de satisfaire aux besoins de la population en ce qui concerne l'information, la culture, l'éducation, le divertissement et l'ensemble des valeurs de civilisation et, d'autre part, les sociétés. Cette définition des missions du service public résulte des articles 2 et 3 de la loi de 1972 qui sont les seuls, avec l'article 16 instituant un haut comité de l'audio-visuel, à n'être pas abrogés par la loi de 1974.

En 1974, l'organisation est radicalement modifiée, l'O.R.T.F. n'existe plus mais les missions du service public sont confiées pour une part, la plus technique, à un établissement public national, et, pour la part essentiellement de création, à des sociétés nationales de statut complexe, puisqu'il participe du droit privé et de celui des sociétés mixtes (la loi définit ces sociétés comme étant des sociétés anonymes n'ayant qu'un seul actionnaire, L'Etat...).

A travers cette évolution, on constate la volonté de préserver la continuité du service national quelques soient les vicissitudes de l'organisation même du service sur le plan pratique. Une difficulté importante reste, qui est de préserver le monopole de l'Etat. Ce fut l'objet de la loi que nous avons examinée l'an passé et, d'ailleurs, des illusions se perdent puisque l'on verra un ministre déclarer que le monopole de la radio n'a plus grand sens. En effet, l'aspect territorial du monopole est profondément atteint par l'évolution des moyens techniques.

Dès 1972, une autre nécessité est clairement exprimée dans la loi (article 11 de la loi du 3 juillet 1972), c'est le droit pour le Gouvernement d'avoir librement accès à l'antenne : "le Gouvernement peut, à tout moment, faire diffuser ou téléviser par l'office de radio-télévision française toute déclaration ou communication qu'il juge nécessaire . Ces émissions sont annoncées comme émanant du Gouvernement...". Le même article prévoit la diffusion de débats parlementaires et dans son 3ème alinéa nous avons l'origine de l'article 26 de la loi de 1974,

modifié par la loi soumise au Conseil ce jour : "en cas de cessation concertée du travail, la continuité des éléments du service, essentiels à l'accomplissement des différentes missions définies à l'article 1er, doit être assurée par chacune des chaînes de radiodiffusion et de télévision. Le président directeur général de l'office désigne à cet effet les personnels indispensables devant demeurer en fonction". L'essentiel de cet article 11, abrogé en 1974, est repris dans la loi du 7 août 1974. Il devient l'article 26 quand, en 1974, l'O.R.T.F. est remplacé par l'établissement public, la société nationale de radio et diffusion et les trois sociétés chargées de la conception des programmes. Pour mémoire, notons qu'il existe également une société anonyme de production, en dehors de ce circuit mais souvent à l'origine des difficultés sociales de la radio-télévision. L'établissement public (T.D.F.) a un personnel à statut fixé par décret, alors que la situation du personnel des sociétés de programme est réglée par des conventions collectives ce qui, d'ailleurs, n'empêche pas, en pratique, le détachement de fonctionnaires.

L'article 26 qui remplace le 1er alinéa de l'article 11 de la loi de 1972 est ainsi rédigé : "En cas de cessation concertée du travail, la continuité des éléments du service, nécessaires à l'accomplissement des missions définies à l'article 1er doit être assurée par l'établissement public de diffusion et par les sociétés nationales de programme. Le président de chaque organisme désigne les catégories de personnels ou agents qui doivent demeurer en fonction".

On remarque que la substance de ce texte est semblable à celle du précédent. Il est simplement rédigé de façon à tenir compte de la nouvelle organisation administrative.

La loi de 1974 a été votée lors d'une session extraordinaire du Parlement qui lui a été intégralement consacrée et qui s'est terminée le 13 juillet à midi (fin de la séance commencée la veille à 10 heures).

Le défaut du système apparaît plus tard dans l'automatisme de ce que l'on a appelé le programme minimum, qui pouvait empêcher de travailler, éventuellement contre leur grè, la totalité des agents du fait de la cessation de travail de simplement trois d'entre eux. C'est là l'origine de la loi actuelle.

-o0o-

Les auteurs de la proposition de loi ne veulent pas interdire la grève mais simplement obliger ceux qui veulent faire grève à se déclarer grévistes et donner aux autres les moyens de travailler, malgré une grève partielle, au-delà même d'un programme minimum si le nombre des agents non grévistes le permet.

La situation par laquelle un petit nombre de grévistes empêche de nombreux agents de travailler est une situation qui se retrouve dans de nombreux domaines. Pour y porter remède, dans ce cas précis, on oblige T.D.F. à diffuser sans exercer aucune censure sur ce qu'elle doit transmettre (lors des conflits du début de l'année, la société de diffusion avait refusé d'émettre des spots publicitaires qui n'auraient pas été compris dans le service minimum ; la direction estimait que cette action revenait à couper les

.../...

ressources de la R.T.F.). Dans le texte actuel, T.D.F. ne pourra plus constituer un obstacle à la diffusion qui lui est confiée. De la même façon, les sociétés de programme devront disposer du personnel indispensable pour diffuser les travaux.

La grève est réglementée d'une façon différente selon le niveau auquel elle intervient, c'est-à-dire selon qu'elle a lieu au stade de la création ou à celui des régies finales et de la diffusion.

Il n'est plus question dans le nouveau texte d'un programme minimum. Il a deux défauts que relèvent les débats : l'automatisme qui aboutit à ce qu'un préavis qui ne sera pas suivi de grève effective prive les usagers du programme normal et le réduit au programme minimum. Dans le même temps, on a une grève sans grévistes puisque ceux qui sont requis se déclarent grévistes et sont payés et les autres ne travaillent pas, sans subir de retenue, ne se déclarant pas grévistes : Les grévistes sont au travail et ceux qui veulent travailler sont en congé .

Le second défaut découle également du caractère automatique du programme minimum. C'est l'impossibilité de composer le programme qui serait possible compte tenu du nombre des agents qui seraient prêts à travailler.

Les débats soulignent également l'abus des "préavis glissants" utilisés, au surplus, pour des motifs politiques.

Cette formule imagée recouvre, comme vous le savez, une pratique qui consistait pour les organisations syndicales à déposer chaque jour un préavis de grève, ce qui fait qu'à tout moment une grève était possible puisqu'un préavis avait été déposé au moins cinq jours avant. Le but même de la réglementation du préavis était ainsi tourné. Par ailleurs, certains de ces préavis avaient un caractère hautement fantaisiste. Je ne vous citerai qu'un préavis dont les motifs étaient d'ailleurs politiques. Il donnait comme raison de la grève le fait que la Vème République a un caractère "illégitime" puisqu'elle a été instituée par un coup d'Etat, ce qui met en péril l'existence du droit de grève ! Pour bien démontrer que le droit de grève était ainsi en péril, une grève a ainsi été effectuée. Devant de tels excès, les présidents de chaîne étaient impuissants.

Depuis quelques années il est bien rare que les tribunaux aient l'occasion de se prononcer sur la légalité d'une grève du simple fait que les plus manifestement illégales ne sont jamais suivies de sanctions qui pourraient leur être soumises. Et, en effet, les présidents de chaîne acceptaient tous les préavis, y compris celui qui vient d'être cité.

Cette pratique, d'ailleurs, rend fort sceptique sur l'effet de la nouvelle loi car il ne semble pas qu'un changement de législation empêchera les présidents de fuir leurs responsabilités.

Les débats font apparaître, hors ces problèmes et ces pratiques qui ont été rappelés car effectivement il était nécessaire d'y mettre fin dans la mesure du possible, une phraséologie assez confuse. Ils sont effectivement très passionnés. On entend un député de l'opposition invoquer "droit à l'image garanti par la Constitution de 1946" et, au lieu qu'il soit répondu qu'à

l'époque la télévision n'existait pas, il lui ait répliqué par un député de la majorité que "nous ne sommes pas ici pour faire du droit constitutionnel". Le Sénat, au cours des navettes, écarte un contre-projet très détaillé élaboré par la Commission des affaires sociales qui prévoyait des mesures très complexes et peut être, en fait, difficiles à mettre en pratique pour s'opposer aux abus rappelés ci-dessus sans sacrifier les principes. Finalement, le Sénat adopte le texte de l'Assemblée nationale qui interdit les "préavis glissants" mais en précisant qu'ils sont interdits s'ils émanent "de la même organisation syndicale". Il est là encore difficile d'imaginer la portée du texte avec une telle précision.

Après un rappel de ce climat passionnel et parfois confus des débats, venons en maintenant à l'analyse des saisines.

-o0o-

Nous allons examiner les moyens non pas dans l'ordre où ils sont présentés mais dans leur ordre de difficulté croissante.

Tout d'abord, voyons les moyens communs aux deux saisines :

Les députés comme les sénateurs affirment que les dispositions des paragraphes I et II, qui accordent aux sociétés de programme et aux présidents de l'établissement public de diffusion un pouvoir de réquisition des agents, sont par là même contraires aux articles 21 et 37 de la Constitution, un tel pouvoir appartenant au seul Gouvernement qui ne peut le déléguer qu'à des autorités administratives mais en aucun cas au président d'une société privée, fut-il chargé de remplir une mission de service public.

Si une tel délégitation existait, le moyen mériterait un examen très approfondi car il pose une question bien délicate.

Dans le texte qui nous est soumis, on peut affirmer, sans aucun doute possible, qu'à aucun moment le mot "requérir" n'a été employé pour signifier que le droit de réquisition - lequel comme vous le savez permet des sanctions pénales contre celui qui ne s'y plie pas - est mis en oeuvre par les présidents des organes dont il s'agit. Il ressort, en effet, d'une façon parfaitement claire, des débats et spécialement de la dernière lecture au Sénat que ce mot n'a d'autre sens dans le texte que celui de "désigner".

A la séance du 27 juin, le rapporteur du Sénat, le Docteur MIROUDOT, dit : "un mot dans le texte de l'Assemblée nationale nous pose une interrogation. Il s'agit du verbe "requérir" qui figure dans deux alinéas. Nous aurions préféré le maintien du terme "désigner". La commission des affaires culturelles, à l'unanimité, ne souhaite pas que ce mot "requérir" soit assimilé au terme "réquisitionner" car nous connaissons trop le processus rigide et les contraintes de la réquisition. Sur ce point également, Monsieur le Ministre, une précision s'impose". A cette demande pressante, le Ministre de la culture et de la communication, Monsieur Jean-Philippe LECAT, répond en ces termes : "Vous avez eu raison d'indiquer, car telle est bien l'intention du législateur, comme je l'ai comprise au cours des différents

débats, que la présence dans le texte qui revient de l'Assemblée nationale du verbe "requérir" ne signifie pas que le Parlement ait entendu faire référence au droit de réquisition tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 et des textes qui ont organisé ce mécanisme bien spécifique. L'emploi du verbe "réquisitionner" aurait donné à la phrase un sens différent. C'est le verbe propre ; C'est d'ailleurs celui qui est utilisé dans l'ordonnance du 6 janvier 1959. Le verbe "requérir" est un synonyme de "convoquer", de "désigner" et ne se place pas dans le cadre de ce droit de la réquisition. Vous l'avez indiqué clairement et c'est ainsi que le Sénat l'a entendu en première lecture".

C'est à la suite de ces indications très claires que le texte a été voté.

On peut se demander alors pourquoi on trouve ce terme ambigu dans le texte voté par les assemblées. L'explication manque de clarté. Il s'agit d'un "petit marchandage" que s'était réservé l'Assemblée nationale pour la commission mixte paritaire, le procédé s'apparente au marchandage usuel dans d'autres professions que celle de parlementaire. Si le Sénat a voté la loi sans modifier ce mot, c'est que, après les explications données, il a estimé que le sens étant clair, il n'y avait pas lieu de réunir une commission mixte paritaire pour ce simple désaccord de mot. C'est pourquoi, compte tenu des avis concordants exprimés lors de ces débats, il m'apparaît que l'on doit donner à ce terme le sens le plus faible qui est celui de "désigner" et pour répondre aux moyens il conviendra de s'en tenir à cette position.

Le deuxième moyen commun réside dans la critique du renvoi au Règlement en Conseil d'Etat, au second alinéa du paragraphe II.

Le droit de grève ne peut être réglementé que par la loi ; prévoir un décret pour fixer les modalités d'application du paragraphe II équivaut à une "délégation" du législateur dans un cas où il serait seul compétent, puisque, en définissant les services et les catégories de personnels qui doivent être présents, c'est le décret lui-même qui fixerait les limites du droit de grève. Une analyse plus précise du texte de la loi montre que le moyen ne peut être accueilli. La mission pour laquelle auront lieu les désignations est définie très clairement par la loi puisqu'elle consiste dans la création, la transmission et l'émission des signaux de radio et de télévision. Le décret n'est compétent que pour dire les conditions dans lesquelles cette mission sera assurée et spécialement pour définir le personnel strictement indispensable pour ce faire. Une raison pratique évidente empêche que cette définition soit accomplie par la loi, c'est que l'évolution constante de la technique, en cette matière, modifie à tout moment le nombre et la qualification des agents indispensables à cet égard. Il appartient donc au décret de suivre ces évolutions techniques. Il ne pourrait alors s'écarter de la mission précise qui lui est confiée par le législateur. J'ajoute que, dans des cas semblables, le juge de l'excès de pouvoir ne manque pas, de façon très normale et habituelle, de sanctionner les débordements éventuels du pouvoir réglementaire. Je conclus donc, sur ces moyens, que nous sommes dans un cas précis de mise en application de la règle et non de définition de celle-ci.

Le troisième moyen commun n'est développé, d'une façon précise, que dans la saisine des députés.

Il est complexe, fait appel à des notions multiples et, disons-le, un peu ambigu dans sa rédaction. Je me suis efforcé de l'exprimer dans ces diverses propositions. Les paragraphes I et II, sans contredire littéralement et expressément la grève, posent des règles qui ont pour effet "de supprimer, en fait, tous les effets qui s'y rattachent". C'est pourquoi, ils seraient contraires à la Constitution. Les auteurs expliquent que la grève, s'exerçant dans les conditions définies par la loi, ne serait pas perçue par les spectateurs - point de fait d'ailleurs contestable puisqu'un tel résultat se concilie difficilement avec la désignation du personnel "strictement indispensable" - de plus et surtout, en droit, une telle affirmation repose sur une fausse analyse de ce qu'est la grève. Pour les socialistes, auteurs de la saisine, la grève se définit, en effet, "comme une cessation concertée du travail interrompant la production - quelque en soit la nature - afin d'atteindre un objectif préalablement déterminé... la grève n'a de sens que pour autant qu'elle constitue un moyen de pression et elle ne peut être un tel moyen que pour autant qu'elle entrave le cours normal de la production". Or, lier les conséquences habituelles de la grève, c'est-à-dire son incidence sur une production, et l'essence même du droit de grève constitue une erreur manifeste. Certaines grèves n'affectent pas, au moins d'une façon immédiate, la production ou le rendement. C'est d'ailleurs pour cette raison, afin de créer une pression plus effective contre l'autorité à laquelle s'opposent les grévistes, que ceux-ci obtiennent souvent que d'autres personnes se joignent à eux par "solidarité" dans des services qui affectent davantage le fonctionnement de l'entreprise intéressée ou l'entreprise liée à celle-ci. Les juges considèrent comme licites de telles grèves de solidarité.

Un cas extrême en jurisprudence apparaît dans un jugement où l'absence au travail d'une seule personne dans une entreprise est considérée comme une grève. On ne saurait trouver aucune explication à cette décision, puisque la grève est une cessation concertée du travail, s'il n'y avait pas un aspect de solidarité dans cette interruption. Il apparaît donc déjà qu'on ne saurait admettre qu'est contraire à la Constitution une réglementation qui, dans un service public, réduit l'incidence de la grève sur les usagers en analysant ce résultat comme équivalent à l'interdiction du droit de grève.

Le développement suivant de ce même argument apparaît plus sérieux. En prévoyant qu'en cas de grève le service normal des sociétés de programme devrait ou pourrait être assuré par le personnel requis pour assurer "les missions sans aucune perturbation ou sans perturbation notable", le législateur aurait posé une interdiction déguisée du droit de grève. On notera que les auteurs de la saisine paraissent admettre que la réglementation du droit de grève, prévue par le Préambule de la Constitution, peut se justifier pour faire respecter le principe de continuité du service public mais ils ajoutent, curieusement, que, s'agissant d'un côté d'un principe constitutionnel, pour le droit de grève, et, de l'autre, du principe de continuité du service public, qui ne serait pas constitutionnel, le conflit devrait être résolu en donnant la préférence au principe constitutionnel. Le raisonnement est

trop simple ou alors trop subtil pour moi. Ou la continuité du service public est une règle fondamentale de notre droit constitutionnel et une des obligations qui s'impose au Gouvernement en raison des responsabilités que lui confient les articles 20 et 21 de la Constitution, et alors il a valeur constitutionnelle, ou bien il n'est qu'un attribut du pouvoir réglementaire mais alors on ne pourrait l'admettre pour limiter le droit de grève, même s'il s'agit d'un service public d'intérêt général affectant l'ordre et la sécurité, ou bien encore il faut distinguer dans les missions du service public ce qui correspond aux besoins essentiels du pays, ainsi que le fait l'arrêt DEHAENE du Conseil d'Etat en juillet 1950. Les auteurs de la saisine, pour leur part, estiment que la réglementation prévue par la Constitution visait "essentiellement" les services publics indispensables à la vie de la nation et à sa sécurité intérieure ou extérieure et ils ajoutent que la vie de la nation ne dépend pas de la continuité des programmes distractifs de la radio-télévision.

Depuis 1946, le droit de grève est reconnu par la Constitution. Il est intéressant de rappeler comment a été rédigé ce texte du Préambule. Dans le premier projet de Constitution, celui qu'un référendum a repoussé, la formule employée était : "le droit de grève est reconnu à tous". Puis, c'est en considération des exigences particulières des services publics que la formule a été modifiée pour devenir dans le second projet : "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent" et ces lois le réglementant ont été nombreuses pour interdire certaines grèves : celle des Compagnies Républicaines de Sécurité, 1948 ; celle du personnel de l'Administration pénitentiaire, 1958 ; celle des magistrats, 1958 ; celle des contrôleurs de la navigation aérienne, 1954. C'est également dans le même esprit qu'a été votée la loi du 31 juillet 1963 relative à la grève dans les services publics, imposant le préavis et interdisant les grèves tournantes. Comme le fait remarquer Monsieur LYON-CEAN, "le poids de l'interdiction du législateur est pourtant moindre en la matière que celui des jurisprudences administratives ou judiciaires," les juges étant, en fait, appelés à se prononcer sur la régularité d'une grève quand les sanctions prises ensuite sont contestées devant eux. Je ne vous rappellerai que le fameux arrêt DEHAENE du 7 juillet 1950.

De ces règles d'origine législative ou jurisprudentielle qui réglementent le droit de grève, on peut remarquer que les limitations qui lui sont apportées sont guidées par deux considérations essentielles :

1° l'ordre public doit être assuré en priorité, cette proposition recueillie d'ailleurs un accord unanime ;

2° les seules limitations qui peuvent être apportées au droit de grève sont celles indispensables pour la sauvegarde de l'ordre public (voir à ce sujet les indications notamment relatives à la radio-télévision française, page 348 dans "les grands arrêts de la jurisprudence administrative", 7ème édition).

Cette jurisprudence et cette législation me paraissent conformes aux intentions du constituant et c'est ce qui me fait douter de

la régularité constitutionnelle, non pas du paragraphe II, mais du paragraphe III de la loi où l'on relève les expressions "service normal" et "missions définies" aux articles 1er et 10.

Les débats ont été imprécis. Ils ont fait état de la nécessaire souplesse des initiatives qu'il convient de laisser aux présidents des sociétés de programme. Monsieur LECAT a indiqué, le 12 juin, que le dispositif avait pour objectif de placer les présidents de chaîne devant leurs responsabilités. C'est à eux d'apprécier s'ils ont un personnel suffisant. Ils assureront un programme normal ; au fur et à mesure que le nombre des personnels présents diminuera, ils réduiront le programme qu'ils assurent. C'est ce que dit le ministre, ce n'est pas ce que dit la loi.

Le texte voté ne fait aucune référence à une mesure qui prendrait en considération des éléments "essentiels". Les rapports parlementaires n'éclairent pas ce point. Le paragraphe considère simplement que, quand le service normal ne peut être assuré par insuffisance du personnel, sont désignés les agents qui doivent être présents pour assurer les missions définies aux articles 1er et 10. Or, ces missions pour lesquelles la loi ne prévoit aucune limitation particulière dans ce cas, correspondent purement et simplement à l'ensemble des activités de la R.T.F., c'est-à-dire au service normal. La lecture du texte me conduit donc à dire que pour le législateur les personnels peuvent être requis dès qu'un mouvement gêne la fabrication d'une émission. Une telle conséquence est-elle exigée pour la continuité d'un service public d'intérêt général ? Pour ma part, je ne pense pas que ce soit vrai à propos de la totalité des missions qu'accomplit la radio-télévision. Ceci me conduit à critiquer le III mais dans la simple mesure où il fait référence au service normal et permet la désignation pour accomplir l'ensemble des activités de la radio-télévision française.

Je vous propose donc de déclarer la loi constitutionnelle mais de déclarer non conformes à la Constitution et séparables des autres dispositions les termes "service normal" et "missions définies" aux articles 1er et 10 dans la première phrase du III.

Le Président remercie Monsieur GROS de cet excellent rapport et propose pour faciliter la discussion sur cette affaire importante qu'une lecture, sans observations, du projet soit faite avant que l'on entame la discussion générale.

Monsieur GROS donne alors lecture du projet soumis au Conseil et rédigé dans les termes ci-après :

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de cette ordonnance ;

Où le rapporteur en son rapport ;

Considérant que si le Préambule de la Constitution du 27 août 1946, auquel se réfère expressément celui de la Constitution du 4 octobre 1958, reconnaît le droit de grève, il précise que ce droit s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ; qu'en édictant cette double disposition les constituants ont entendu marquer que, si le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle il a, néanmoins, des limites et inviter le législateur à tracer celles-ci en lui demandant d'opérer la conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels dont la grève est une modalité et la sauvegarde de l'intérêt général auquel celui-ci peut être de nature à porter atteinte ; que, notamment en ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe fondamental de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent comporter l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption serait de nature à porter une grave atteinte aux besoins essentiels du pays ;

Considérant que les dispositions contenues au paragraphe I de l'article 26 de la loi du 7 août 1974, tel qu'il a été modifié par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, se bornent à réglementer les conditions dans lesquelles doit être déposé le préavis de grève ; que ce texte n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ni à aucun principe de valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'il en va de même des dispositions du paragraphe II du même article, qui, après avoir indiqué les conditions dans lesquelles doivent être assurées la création, la transmission et l'émission des signaux de radio et de télévision, prévoient qu'un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application de celles-ci, conformément à la répartition des compétences opérées entre le domaine de la loi et celui du règlement par les articles 21, 34 et 37 de la Constitution ;

.../.

Considérant que, si, dans ce même paragraphe II de l'article unique de la loi, le législateur fait usage du verbe "requérir", s'agissant des appels qui peuvent être éventuellement adressés aux catégories de personnels dont le concours peut être indispensable pour assurer l'exécution de la mission, ci-dessus rappelée, des sociétés de programme et de l'établissement public de diffusion, il résulte clairement des débats parlementaires et, notamment, des déclarations faites à cette occasion par le ministre de la culture et de la communication qu'en faisant usage de ce terme les auteurs de la loi n'ont eu d'autre intention que d'employer un synonyme du verbe désigner et qu'ils n'ont nullement entendu faire référence au droit de réquisition, tel qu'il résulte de l'ordonnance du 6 janvier 1959 et des autres textes qui régissent ce droit ; que le paragraphe II n'est donc, de ce fait, entaché non plus d'aucune contrariété à la Constitution ;

Mais, considérant qu'en prévoyant dans le paragraphe III de ladite loi que, lorsque les personnels des sociétés nationales de programme de télévision sont en nombre insuffisant pour assurer le service normal, le président de chaque société peut, si la situation l'exige, requérir les catégories de personnels ou les agents qui doivent demeurer en fonction pour assurer la continuité des éléments du service public nécessaire à l'accomplissement des missions définies aux articles 1er et 10, le législateur permet aux présidents de sociétés, tant en raison du caractère normal qu'il exige du service à assurer que de la généralité des missions dont il assigne l'accomplissement à ce service, de faire obstacle à l'exercice du droit de grève dans des cas où son interdiction n'apparaît pas justifiée au regard des principes de valeur constitutionnelle ci-dessus rappelés ; que, dès lors, les dispositions précitées contenues dans ce paragraphe doivent, à l'exception de celle de la dernière phrase et relative aux salaires des grévistes, être regardées comme non conformes à ces principes, en tant qu'elles font référence, d'une part, à l'exécution d'un service normal et, d'autre part, à l'accomplissement des missions définies aux articles 1er et 10 de la loi du 7 août 1974 ;

Considérant, en conséquence, que les termes suivants du paragraphe III de l'article 26 de la loi du 7 août 1974, tel qu'il a été modifié par l'article unique de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : "pour assurer le service normal" et "nécessaires à l'accomplissement des missions définies aux articles 1er et 10" doivent être regardées comme ayant été adoptées en méconnaissance de ces principes ;

Considérant qu'il ne résulte ni des dispositions précitées ni des débats auxquels l'examen du projet de loi a donné lieu devant le Parlement que lesdites dispositions soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ;

D E C I D E :

Article premier - Sont déclarés non conformes à la Constitution les termes suivants du paragraphe III de l'article 26 de la loi du 7 août 1974 tel qu'il a été modifié par la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel : "pour assurer le service normal" et "nécessaires à l'accomplissement des missions définies aux articles 1er et 10".

Article 2 - Les autres dispositions de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel sont déclarées conformes à la Constitution.

Article 3 - La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 25 juillet 1979.

La discussion générale est ouverte.

Monsieur COSTE-FLORET déclare que, si le texte est modifié par suppression des mots dont le rapporteur propose de les déclarer non conformes à la Constitution, les pouvoirs des présidents de chaîne deviennent illimités. On change ainsi le sens de la loi ce que le Conseil n'a pas le pouvoir de faire. Monsieur COSTE-FLORET estime que le Conseil peut seulement faire deux choses. Ou bien valider, ou bien annuler la phrase dans son ensemble. En ce qui le concerne, il estime que la loi doit être déclarée conforme à la Constitution. Le service public ne peut pas être découpé par tranche

Monsieur GOGUEL a entendu citer un député qui invoquait le "droit à l'image". Il est évident que ces mots n'ont pas de sens juridique. Mais l'idée qui soutendait cette déclaration est exacte. Il semble bien résulter de l'ensemble de la législation, sur la presse et sur la liberté de diffusion des idées, que le droit à l'information existait avec valeur constitutionnelle. Or, actuellement, l'information dépend pour une très large part de la télévision. Les requêtes négligent l'équilibre qui doit exister entre le droit de grève et les pouvoirs du législateur. C'est cet équilibre qui permet exactement une législation restrictive. En ce qui concerne les réquisitions, le législateur peut intervenir dans tous les cas et Monsieur GOGUEL ne voit pas pourquoi, si le législateur le décide, la réquisition ne pourrait pas être mise en oeuvre par les présidents de chaîne. A l'inverse, à partir du moment où la continuité du service public aurait une valeur absolue, beaucoup de services publics verraient, en leur sein, exclu le tout droit de grève. Or, ce qui convient en réalité c'est que l'ordre public ou la sécurité des personnes soient véritablement mis en cause pour que le droit de grève puisse être interdit. C'est cette raison qui conduit Monsieur GOGUEL à considérer comme non

conforme à la Constitution la possibilité de désigner le personnel pour assurer un service normal. Sur le problème technique de la radio, Monsieur GOGUEL pense que la solution consistant à découper le texte serait abusive. Sa tendance, en l'état de la discussion, serait de penser que l'ensemble de la première phrase du paragraphe III doit être déclaré non conforme à la Constitution.

Monsieur SEGALAT vient d'entendre Monsieur GOGUEL dire qu'il ne faut pas supprimer toute possibilité de grève à l'E.D.F., à la R.T.F. ou dans d'autres services publics. Pour sa part, il constate que l'on est devant une évolution du droit. Pendant longtemps, continuité nécessaire et service public semblaient se recouper totalement. Puis de nombreux services publics ont été créés et un décalage s'est produit entre les deux notions. Il existe une zone où, sous peine d'anarchie, de disparition de toutes les fonctions nécessaires de l'Etat, la continuité est indispensable. Mais cette zone n'est plus identifiable à celle couverte par la notion de service public. Il est nécessaire de protéger de façon complète cette zone où la continuité doit être assurée. En ce qui concerne l'alinéa III, Monsieur SEGALAT rappelle qu'il a toujours été opposé au procédé de découpage d'une phrase. Il était déjà contre cette solution lors de la décision sur la loi GUERMEUR. Ici, ce qui est proposé lui paraît aller encore plus loin. Il estime que c'est tout simplement de refaire la loi. Il rejoint, sur ce point, l'observation de Monsieur COSTE-FLORET et Monsieur GOGUEL. Ce découpage transforme le sens et la portée de cette disposition. Monsieur SEGALAT n'avait pas lu, quant à lui, l'alinéa III avec le sens diabolique qui lui prête le rapporteur. Il y voyait simplement deux éléments bien dissociés. D'une part, une condition: Il convient que l'on ait constaté, en fait, qu'il y a grève et que du personnel manque. D'autre part, cette condition étant remplie réellement, la possibilité de recourir à un remède: requérir les agents nécessaires pour assurer "la continuité des éléments du service public" qui entre dans la définition des missions de la R.T.F. Cette règle ne lui semblait susceptible de protéger que la mission confiée à la R.T.F. dans la mesure où elle recouvre un service nécessaire. Monsieur SEGALAT rappelle que, quand il est arrivé à la S.N.C.F. la situation en cas de grève était très simple: on attendait la suite des événements. Il a monté ce que l'on pourrait appeler un programme minimum en faisant procéder au recensement des personnels qui seraient présents selon toute probabilité puis en établissant ce qui pourrait être fait avec la participation de ces agents. Ce travail préalable réalisé, le programme qui aurait lieu était annoncé. Ce qu'il lit dans la loi est simplement la recommandation aux présidents de chaîne de procéder à un tel travail. La loi définit ici simplement l'autorité chargée de procéder à l'élaboration du programme minimum. Elle leur donne en outre le pouvoir de compléter les effectifs du personnel volontaire par des désignations pour assurer l'effectivité de la réalisation du programme minimum.

Monsieur PERETTI rappelle un souvenir personnel. En 1962, à l'occasion d'une grève des marins déservant l'Algérie, il avait demandé dans une question écrite qu'une réglementation du droit de grève soit mise rapidement à l'étude. Gilbert GRANDVAL lui a répondu que depuis la loi du 11 février 1950, modifiée en 1957, il existait des procédures de règlement pacifique des conflits du travail et que l'exercice du droit de grève dans les services publics était organisé par des dispositions statutaires "dans le cadre desquelles une solution doit être recherchée", c'est-à-dire que, pour le Gouver-

nement, apparemment, il n'existait pas de problème à ce sujet. Les problèmes existent bien. Nous le voyons aujourd'hui notamment mais dans cette affaire, Monsieur PERETTI se déclare inquiet car il craint, selon la rédaction proposée, que le Conseil ne se substitue au législateur.

Monsieur GROS déclare avoir tenu compte, pour sa part, des difficultés qui viennent d'être exposées par certains de ses collègues. Avant d'entendre leurs observations, il se les était lui-même faites dans l'étude de ce dossier. Néanmoins, il répond à Monsieur SEGALAT qu'il n'arrive pas à lire comme lui le paragraphe III de la loi. Pour lui donner le sens selon lequel l'entend Monsieur SEGALAT, il conviendrait, à tout le moins, de le faire de façon explicite dans la décision. Pour sa part, la subtilité de ce raisonnement lui échappe un peu car il est incontestable que le service public défini par renvoi aux articles 1er et 10 touche à toutes les missions de la R.T.F. Contrairement à ce que pense Monsieur COSTE-FLORET, il estime que la rédaction proposée, au lieu d'élargir les pouvoirs des présidents de chaîne, les restreint. Elle revient aux solutions qui étaient auparavant dans les textes. Voir dans une telle façon, procéder un dépassement des pouvoirs du Conseil constitutionnel lui paraît un peu étonnant puisqu'il existe déjà une jurisprudence en ce sens et que l'on va moins loin en retirant l'épave, les parties non conformes à la Constitution d'un texte de loi, qu'en déclarant non conforme le texte dans son entier. Si on procède de cette façon, on ne peut que maintenir ou supprimer le paragraphe III. Si on le maintient il devient possible de requérir le personnel pour toute mission et, si on le supprime, il n'existe plus, malgré le vœu du législateur, aucune réglementation du droit de grève au sein des sociétés de programme. Telles sont les raisons qui ont conduit le rapporteur à sa rédaction. Dans son esprit cette décision devrait constituer un avertissement solennel des limites du pouvoir de désignation des agents. Il ne se cache pas que le texte ainsi promulgué nécessitera une interprétation judiciaire pour définir précisément ce qu'on peut mettre au sein du programme minimum. Il n'appartient pas au Conseil, semble-t-il, de faire plus que de poser les principes auxquels devra se référer alors la jurisprudence.

Monsieur GOGUEL pense qu'effectivement il y a des services publics indispensables, sauf à tomber dans l'anarchie, et bien d'autres. Or, il constate que ce qui est couvert par les dispositions du paragraphe couvre indistinctement les uns et les autres. Par exemple, dans les articles définissant des missions, on voit que la télévision doit "répondre aux besoins de la nation en ce qui concerne le divertissement...". Cette mission n'est évidemment pas indispensable pour la vie de la nation. Légalement pourtant elle est couverte par le paragraphe III. Si le Conseil pouvait affirmer qu'il y a des discriminations à faire entre les diverses missions, il ne verrait pas d'inconvénients à accepter le paragraphe III. De toute façon, si le Conseil déclare non conforme une partie quelconque du texte, il appartient au Président de la République de choisir entre promulguer ce qui reste du texte ou demander une nouvelle lecture au Parlement. Il peut agir ainsi notamment si la rédaction de la loi, telle qu'elle résultera de la décision du Conseil, paraissait rendre impossible que la loi ait une efficacité quelconque. Dire qu'en supprimant le paragraphe on rend la loi inefficace ne doit pas nous arrêter pour le faire puisqu'alors il appartient de donner son efficacité à la loi par une nouvelle lecture au Parlement.

Monsieur COSTE-FLORET trouve très dangereux cette procédure de la nouvelle lecture pour l'autorité des décisions du Conseil. Il ne convient pas que le Parlement modifie ce qu'à décidé le Conseil. C'est pourquoi, il maintient sa position, à son avis, sans le paragraphe III, il n'existe plus de réglementation du droit de grève.

Monsieur GOGUEL répond à Monsieur COSTE-FLORET que la nouvelle lecture ne constitue en rien un désaveu de la décision du Conseil. Elle permet simplement au législateur de remettre sa loi en forme, de la modifier pour la rendre conforme à la décision du Conseil constitutionnel, si cela est nécessaire, afin de lui conserver son efficacité.

Monsieur BROUILLET est venu dans cette salle sans idée préconçue. Il a écouté avec beaucoup d'intérêt le rapporteur et tous ses collègues. Il pense que, peut-être, une solution plus satisfaisante pourrait être trouvée dans une rédaction plus précise des considérants de la décision, rédaction qui conduirait à des solutions moins tranchées que celles qui consistent simplement à supprimer ou à maintenir un texte.

Le Président estime que le Conseil est appelé à se prononcer dans une des affaires les plus importantes qui lui aient été soumises. Il remarque que, quand un texte est aussi mal rédigé que le paragraphe III, il est bien difficile de l'améliorer. Il regretterait, en tous cas, que le Conseil se refuse le droit qui lui est très précisément donné par la loi organique de déclarer une disposition séparable du texte de la loi. Ce qui le choque, d'ailleurs, dans le paragraphe III, c'est beaucoup plus la référence au service normal avec cette ambiguïté supplémentaire introduite par les mots "pour assurer" le service normal, que la fin même de la phrase. C'est dans cette référence "au service normal" que le nombre des agents est insuffisant pour l'assurer qu'il voit une négation du droit de grève. Si cette solution peut convenir à certains membres du Conseil qui craignent que l'on modifie la loi et, si le rapporteur en est d'accord, il serait quant à lui satisfait par la simple suppression de la référence au service normal. La fin de la phrase lui paraît, en effet, moins dangereuse puisque, si elle vise l'ensemble des missions, elle précise qu'il ne s'agit que des éléments de celles-ci ce qui laisse une marge d'interprétation.

Monsieur COSTE-FLORET est encore plus opposé à cette modification qu'à la précédente. Cela lui paraît changer encore plus complètement le sens de la loi.

Le Président qui a écouté avec beaucoup d'attention ce qu'à dit Monsieur COSTE-FLORET, aussi bien dans sa première intervention que dans la présente, avoue ne pas le comprendre complètement. Il estime, en tout cas, que l'affaire actuelle est importante, non seulement au regard de la loi soumise aujourd'hui, mais encore en considération des questions qui ne manqueront pas d'être posées au Conseil à l'avenir. Il estimait que la solution qu'il proposait, ainsi que celle d'ailleurs du rapporteur, aurait beaucoup facilité la situation à l'avenir.

Monsieur GROS trouve difficile de faire le partage dans les mission entre ce qui est essentiel au service public et ce qui ne l'est pas dès lors que toutes les missions sont couvertes par le texte de la loi.

Monsieur SEGALAT ne pense pas qu'il existe une telle difficulté puisque aussi bien les textes antérieurs étaient interprétés dans ce sens sous le contrôle du Conseil d'Etat. Celui-ci a d'ailleurs estimé dans un cas relatif à la télévision que le passage d'un film n'entraînait pas dans le programme minimum. En effet, le passage d'un film n'est pas essentiel pour la vie de la nation. Monsieur SEGALAT demande comme solution que l'on interprète le texte. Il serait d'ailleurs prêt, le cas échéant, à se rallier à la proposition du Président qui supprimerait simplement la référence au service normal.

Monsieur GOGUEL pense qu'une solution pourrait aussi consister à maintenir les mots "pour assurer le service normal" mais en mettant une explication dans les considérants. Néanmoins, son sentiment demeure que c'est le texte de la phrase entière qui n'est pas conforme à la Constitution. Si le Conseil ne partage pas son avis il est certain qu'il faut, à tout le moins, donner une interprétation précise de ce texte.

Monsieur BROUILLET pense aussi que l'ensemble de la phrase est contestable autant que les mots qui viennent d'être critiqués longuement. Les termes "si la situation l'exige" lui paraissent également extensibles. Il conviendra à tout le moins de les interpréter par un rappel de la notion de caractère "essentiel".

Le Président n'est pas d'accord avec Monsieur BROUILLET. Pour sa part, il voit dans les mots "si la situation l'exige" plutôt une atténuation de la définition très vague des conditions de mise en oeuvre des pouvoirs des Présidents.

Monsieur GROS indique que "si la situation l'exige" est un membre de phrase qui a été précisé par les débats. Le ministre a indiqué qu'il s'agissait de faire référence au fait que les programmes sont interrompus sur toutes les chaînes. S'ils se poursuivent normalement sur les autres chaînes la situation alors n'exige pas la mise en oeuvre des désignations.

Le Président ne pense pas que l'on puisse déclarer que toute la première phrase du paragraphe III n'est pas conforme à la Constitution. Il maintient donc sa position transactionnelle et souligne l'importance de cette affaire pour les décisions à venir du Conseil. Il propose donc de suspendre quelques minutes la séance et ensuite il proposera que l'on vote sur la suppression complète de la première phrase ou son maintien avec alors deux possibilités : la suppression de certains mots dans la phrase ou le maintien de la phrase complète avec un considérant expliquant que cette phrase signifie le contraire de ce qu'elle exprime.

La suppression complète est votée par Monsieur GOGUEL. Les autres membres du Conseil se prononcent pour son maintien. Avant de décider dans quelles conditions le maintien de la phrase sera décidé, certains membres expriment les raisons du parti qu'ils prendront dans ce vote.

Monsieur BROUILLET estime que c'est la suppression de certains membres de la phrase qui justifie le moins la critique selon laquelle le Conseil referait la loi. L'interpréter à l'inverse de ce qu'elle dit est véritablement la modifier beaucoup plus que de supprimer ce qui lui donne le flou le plus complet. Voilà les raisons qui justifient à son sens un certain usage du scalpel.

Monsieur COSTE-FLORET estime qu'aucun des mots que l'on veut supprimer ne justifie une déclaration d'inconstitutionnalité. Il convient de garder le texte en expliquant pourquoi on le garde.

Monsieur GROS pense que l'explication que l'on donnerait serait une extrême sollicitation du sens. Il lui paraît beaucoup plus convenable dans un tel cas de supprimer une partie du texte que de le laisser en indiquant que le texte signifie le contraire de ce que l'on lit dans ses termes. Il restera sans doute une petite obscurité sur les limites permises quand l'application permettra de douter que son interprétation a été exacte. C'est le juge qui tranchera.

Il est procédé au second vote. Votent pour la simple interprétation avec maintien intégral du texte, Messieurs PERETTI, SEGALAT, GOGUEL COSTE-FLORET. Votent pour une modification légère du texte : le Président, Messieurs GROS, JOXE et BROUILLET.

Le Président MONNERVILLE s'étant abstenu, le Président constate que sa voix prépondérante emporte la décision.

Le Président rappelle le sens de ce qui vient d'être adopté.

Monsieur MONNERVILLE déclare qu'il n'avait pas bien entendu le texte proposé au vote et qu'il est d'accord avec la solution de modification légère du texte.

Cette décision l'emporte donc par cinq voix contre quatre.

Il est procédé alors à un nouveau vote sur les mots qu'il convient de supprimer.

Le Président demande au Conseil s'il est d'accord pour adopter les suppressions telles qu'elles sont présentées par le projet du rapporteur. Tous les membres se prononcent en ce sens à l'exception de Monsieur SEGALAT.

La séance est alors suspendue à 13 h 30.

La séance est reprise à 14 h 45. Le Président donne la parole à Monsieur GOGUEL qui présente son rapport sur le déclassement de textes relatifs à l'agence nationale pour l'emploi.

L'ordre du jour appelant à présent l'appréciation de la nature juridique des articles L.330-1 à L.330-9 du Code du travail, le Président donne la parole à Monsieur GOGUEL, qui présente le rapport ci-après :

L'affaire que je vais avoir l'honneur de rapporter devant vous concerne la question de savoir si les textes qui régissent l'Agence Nationale pour l'Emploi (A.N.P.E.) portent sur une matière de nature législative ou de nature réglementaire.

Vous connaissez la disposition de l'article 34 de la Constitution applicable en l'espèce : "La loi fixe ... les règles ... concernant la création de catégories d'établissements publics".

L'A.N.P.E. a été créée et organisée par une ordonnance (n° 67-578) du 13 juillet 1967, c'est-à-dire par un texte de force législative, intervenu en application de l'article 38 de la Constitution, plutôt que, au sens propre, par un texte de "forme" législative. Mais votre jurisprudence, depuis l'origine, a considéré que le mécanisme de délégalisation éventuelle résultant de l'article 37 de la Constitution doit s'appliquer aussi bien aux ordonnances, même non ratifiées par le Parlement, qu'aux lois proprement dites. Au surplus, les articles 1 à 7, 9 et 10 de l'ordonnance du 13 juillet 1967 ont été introduits depuis lors, par la loi de codification du 2 janvier 1973, dans la partie législative du Code du travail sous les n°s L.330-1 à L.330-9, et c'est sur la nature juridique de ces neuf articles législatifs du Code du travail que le Premier ministre a demandé à votre Conseil de se prononcer. La saisine est donc incontestablement recevable.

Avant d'aborder le problème spécifique qui vous est soumis, je crois nécessaire de développer certaines réflexions générales sur l'interprétation à donner à la disposition de l'article 34 que je rappelais tout à l'heure, c'est-à-dire sur la notion de "catégorie d'établissements publics".

-o0o-

Jusqu'au 30 mai dernier, votre jurisprudence en la matière, telle qu'elle avait été établie depuis une décision du 18 juillet 1961 relative à l'Institut des Hautes-Etudes d'Outre-Mer, consistait à considérer que "doivent être regardés comme entrant dans une même catégorie, au sens de la disposition susmentionnée, (l'article 34 de la Constitution) les établissements publics dont l'activité a le même caractère - administratif ou industriel et commercial - et s'exerce, territorialement, sous la même tutelle administrative, et qui ont une spécialité étroitement comparable".

Trois critères étaient donc retenus pour l'appartenance à une même catégorie : le "caractère" - la tutelle - la spécialité.

.../...

A plus d'une reprise, cette jurisprudence très exigeante vous a conduits à considérer que certains établissements publics constituaient à eux seuls une catégorie, au sens de l'article 34 de la Constitution, et donc que toute modification de leurs règles constitutives exigeait l'intervention d'un texte législatif.

On peut se demander si cette jurisprudence n'aboutissait pas, en fait, à priver presque complètement de sa signification la notion de "catégorie d'établissements publics" figurant à l'article 34.

Le 30 mai dernier, par votre décision, prise sur le rapport de notre collègue Louis GROS, relative à la nature juridique de l'article 2 de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967, portant création d'organismes de recherche - article par lequel avait été créée l'Agence Nationale pour la Valorisation de la Recherche (A.N.V.A.R.) vous avez amorcé un revirement de jurisprudence.

Monsieur Louis GROS vous avait proposé de reconnaître la nature réglementaire de l'article de loi qui vous était soumis en invoquant à l'appui de cette décision le fait que l'A.N.V.A.R., établissement public de caractère industriel et commercial, dont l'activité s'exerçait sous la tutelle de l'Etat, avait une spécialité étroitement comparable à celle de plusieurs autres établissements publics nationaux (donc soumis à la tutelle de l'Etat) de caractère industriel et commercial et dont la mission porte, comme celle de l'A.N.V.A.R., sur la mise en valeur de recherches à caractère scientifique et technique : une telle décision aurait consisté, en somme, dans le cas particulier, à confirmer la jurisprudence du Conseil, puisqu'elle reprenait très exactement les trois critères antérieurement retenus par celui-ci comme constitutifs de l'appartenance de plusieurs établissements publics à une même catégorie, au sens de l'article 34.

La décision du Conseil a en effet été de reconnaître la nature réglementaire de l'article de loi par lequel avait été créée l'A.N.V.A.R. Mais certaines modifications apportées à la rédaction du considérant de principe, datant de 1961, que je vous rappelais tout à l'heure, ont amorcé un changement de votre jurisprudence.

D'une part, la majorité du Conseil avait bien voulu me suivre lorsque j'avais proposé de supprimer, après les mots "a le même caractère", l'incidente - "administratif ou industriel et commercial" : mon argumentation, à l'appui de cette suppression avait été de faire remarquer que, d'après les textes qui les ont créés (textes de nature législative : il s'agit notamment de l'article 3 de la loi susvisée du 3 janvier 1967 et de la loi d'orientation universitaire), certains établissements publics ont un caractère qui n'est ni "administratif", ni "industriel et commercial", mais bien "scientifique et technique" ou "scientifique et culturel", ce dernier cas étant, selon la loi d'orientation universitaire, celui des Universités et, parfois, de certaines de leurs composantes, comme les Instituts d'Etudes politiques ou, à STRASBOURG, les deux Facultés de Théologie.

D'autre part, la majorité du Conseil avait bien voulu me suivre également dans ma critique de l'expression "spécialité étroitement comparable" : critique qui portait d'une part sur la forme (car des spécialités différentes peuvent faire l'objet d'une comparaison, qui aboutira à conclure à leur dissemblance plutôt qu'à leur ressemblance), d'autre part sur le fond : car l'expression, si on l'entendait comme signifiant "étroitement semblable", aboutissait selon moi à rendre inopérante la notion de "catégories" d'établissements publics figurant à l'article 34 de la Constitution. J'avais proposé de remplacer les mots "qui ont une spécialité étroitement comparable" par l'expression "qui ont un objet analogue". Finalement, sur la proposition de notre collègue Paul COSTE-FLORET, nous avons adopté les mots "qui ont une spécialité analogue".

L'étude du dossier que je rapporte aujourd'hui va me conduire à vous proposer de confirmer et d'accentuer le revirement de jurisprudence amorcé le 30 mai.

A le confirmer, parce que je vais vous proposer de reprendre l'expression "spécialité analogue".

Mais aussi à l'accentuer : il me paraît en effet impossible de persister à exiger que, pour être considérés comme appartenant à la même catégorie, au sens de l'article 34, plusieurs établissements publics présentent le même "caractère" - c'est-à-dire soient tous, ou bien de caractère administratif, ou bien de caractère industriel et commercial, ou bien de caractère scientifique et culturel, ou encore de caractère scientifique et technique.

Je me suis en effet rendu compte que d'assez nombreux textes législatifs instituant des établissements publics ne précisent pas leur caractère. C'est le cas de l'ordonnance du 13 juillet 1967 créant l'Agence Nationale pour l'Emploi ; c'est le cas aussi de l'ordonnance du 2 novembre 1945, par laquelle a été créé l'Office national d'immigration ; c'est également le cas de la loi du 8 avril 1954 créant le Bureau universitaire de statistique et de documentation scolaires et professionnelles, devenu depuis 1970 Office National d'Information sur les Emplois et les Professions (O.N.I.S.E.P.).

Dans le cas de l'Office National d'Immigration, son caractère industriel et commercial peut seulement se déduire d'un article réglementaire du Code du travail, l'article R.341-26, au terme duquel "les opérations de comptabilité de l'Office sont effectuées et décrites conformément aux règles en usage dans les établissements industriels et commerciaux". Dans le cas de l'Agence Nationale pour l'Emploi, son caractère administratif est reconnu par la note accompagnant la lettre de saisine du Premier ministre, note qui nous informe que l'intention du Gouvernement est de lui retirer ce caractère administratif pour lui conférer le caractère industriel et commercial. Il résulte, semble-t-il, de l'article R.330-8 du Code du travail selon lequel cette Agence doit se conformer à certaines dispositions du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Quant à l'O.N.I.S.E.P., son caractère administratif résulte de l'article 6 du décret n° 70-239 du 19 mars 1970, lequel dispose que son directeur le dirige ... en vertu des dispositions de ce décret du 29 décembre 1962 relative à la réglementation comptable des établissements publics nationaux à caractère administratif.

Or il me paraît impossible de considérer comme critère de l'appartenance à une même catégorie d'établissements publics, avec les conséquences que cela peut avoir sur la compétence du législateur, leur "caractère", dans la mesure où ce "caractère" ne résulte pas de la loi, mais d'actes réglementaires. Car cela aurait pour conséquence que la compétence du législateur pourrait se trouver soit élargie, soit rétrécie, par le jeu de décisions dépendant du seul Gouvernement !

Bien que notre Conseil ne se trouve évidemment pas lié par les arrêts du Conseil d'Etat, il convient d'ailleurs de rappeler que celui-ci, par un arrêt d'Assemblée du 29 janvier 1965 (arrêt l'HERBIER) a décidé, selon l'expression du Président Raymond ODENT dans son cours de contentieux administratif de l'Institut d'Etudes politiques de Paris "que la transformation d'un établissement public administratif en établissement public industriel et commercial peut légalement être opérée par décret. Dans ses conclusions sur cette affaire, le Commissaire du Gouvernement, Jacques RIGAUD, avait exprimé l'opinion que le caractère, soit administratif, soit industriel et commercial "est de plus en plus dépourvu de signification". J'ajoute que le caractère d'un établissement public peut être ambigu : les ports autonomes et l'aéroport de Paris sont considérés comme de caractère administratif pour certaines de leurs activités, et de caractère industriel et commercial pour d'autres, ces différences se traduisant dans les règles comptables applicables aux unes et aux autres.

Telles sont les raisons pour lesquelles, dans le considérant de principe du projet de décision que je vous soumettrai tout à l'heure, je me suis résolu à supprimer toute allusion au "caractère" de l'établissement public, en expliquant pourquoi.

Mais une autre question pouvait se poser : dans notre décision du 30 mai, non pas dans le considérant de principe, mais dans celui consacré à l'analyse du cas de l'A.N.V.A.R. et à la comparaison de ce cas avec ceux d'autres établissements publics nationaux, nous avons cru pouvoir constater que "ceux-ci obéissent à des règles communes de fonctionnement et d'organisation".

Au cours de l'étude du dossier que nous examinons en ce moment, il m'est apparu que l'adjectif "communes"-qui me paraît évoquer soit la notion d'identité, soit celle d'une référence à un texte général (comme le décret du 29 décembre 1962) applicable à plusieurs établissements - avait un sens trop précis, et que mieux aurait valu écrire "et qui obéissent à des règles similaires d'organisation et de fonctionnement".

Je me suis posé la question de savoir s'il n'y avait pas là un critère de l'appartenance à une même catégorie (au sens de l'article 34) d'établissements publics qu'il y aurait lieu d'énoncer - à la place de celui du "caractère" - dans le considérant de principe qui mentionne les conditions auxquelles plusieurs établissements publics relèvent de la même catégorie.

A cette question, la réflexion et l'étude du dossier m'ont conduit à donner une réponse négative : j'ai constaté en effet que les textes législatifs par lesquels a été créé l'Office National d'Immigration - ni dans leur forme initiale, celle d'articles de l'Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, ni dans leur forme actuelle, celle des articles L.341-9 et L.341-10 du Code du travail (articles qui résultent d'une codification intervenue postérieurement à la mise en vigueur de la Constitution de 1958) - ne déterminent les règles de fonctionnement et d'organisation de cet établissement public : l'article L.341-10 - reproduction pure et simple d'un des articles de l'Ordonnance de 1945 - se borne à disposer : "Un règlement d'administration publique détermine l'organisation de l'Office, les conditions de son fonctionnement et de son administration ainsi que les règles de sa gestion financière et comptable". Ces règles figurent en effet aujourd'hui dans la partie réglementaire du Code du travail aux articles R.341-9 à R.341-32 de ce Code.

Ainsi les règles d'organisation et de fonctionnement d'un établissement public, cependant créé par un acte de nature législative, peuvent parfaitement ne résulter que d'un acte de nature réglementaire : elles sont donc susceptibles d'être modifiées (tout comme son "caractère" administratif, industriel et commercial, scientifique et technique ou scientifique et culturel) sans aucune intervention du législateur.

Dans ces conditions, il m'est apparu qu'il n'était pas possible de faire figurer l'existence de règles similaires d'organisation et de fonctionnement parmi les critères de l'appartenance de plusieurs établissements publics à une même catégorie, car cela aurait pour conséquence de faire dépendre la compétence du législateur en matière de création de catégories d'établissements d'actes du pouvoir réglementaire ; en modifiant ces règles pour un établissement donné, le pouvoir réglementaire pourrait soit le faire entrer dans une catégorie existante (et exclure ainsi la compétence législative), soit au contraire l'en extraire (et donner ainsi compétence au législateur pour en connaître dans l'avenir).

J'en ai ainsi terminé avec les réflexions d'ordre général qui constituent la première partie de mon rapport. J'en résume ainsi les conclusions : il m'apparaît que, pour être regardés comme entrant dans une même catégorie, au sens de l'article 34 de la Constitution, il suffit que des établissements publics exercent territorialement leur activité sous une même tutelle administrative (c'est-à-dire qu'ils soient ou bien nationaux, sous tutelle de l'Etat, ou bien départementaux ou interdépartementaux, sous tutelle d'un ou plusieurs départements, ou bien communaux ou intercommunaux, sous tutelle d'une ou plusieurs communes) et qu'ils aient une spécialité analogue.

J'en viens maintenant - en vous priant de m'excuser de la longueur des réflexions d'ordre général par lesquelles il m'a paru nécessaire de commencer ce rapport, mais sous le bénéfice de ces réflexions, au cas de l'Agence Nationale pour l'Emploi.

L'ordonnance (prise en application de l'article 38 de la Constitution) par laquelle cette Agence a été créée porte la date du 13 juillet 1967. J'ai pu consulter l'avis rendu le 4 juillet par le Conseil d'Etat sur le projet d'ordonnance qui lui avait été soumis. Cet avis a été défavorable, pour des raisons de fond : il est apparu au Conseil d'Etat que, telle qu'elle était prévue, cette Agence ne disposerait ni d'une autonomie ni de moyens d'action propres suffisants pour pouvoir remplir la mission qui lui était assignée. Mais le Conseil d'Etat ne paraît pas s'être posé la question de savoir si l'intervention d'un texte de force législative était nécessaire pour créer l'établissement public dont il s'agissait, c'est-à-dire, compte tenu des dispositions de l'article 34 de la Constitution, si cet établissement constituerait une catégorie particulière d'établissement publics, ou si, au contraire, il entrerait dans une catégorie déjà existante.

Les articles de l'ordonnance du 13 juillet 1967, repris aujourd'hui, avec de simples modifications rédactionnelles, aux articles L 330-1 à L 330-9 du Code du travail, dont nous avons à apprécier la nature juridique, précisent qu'il s'agit d'un établissement public national placé sous la tutelle de l'Etat. Ils lui assignent plusieurs missions, dont certaines ont aujourd'hui disparu : L'A.N.P.E. est chargée, pour le compte de l'Etat :

- de la prospection des emplois disponibles et du placement des travailleurs,

- du fonctionnement de la Bourse nationale de l'Emploi ; mais celle-ci a été supprimée en 1970,

- de l'accueil et de l'information des travailleurs,

- des opérations préalables aux formations professionnelles vers lesquelles elle oriente les demandeurs d'emplois.

L'A.N.P.E. participe également à l'établissement des statistiques relatives au marché de l'emploi.

Depuis la promulgation de la loi n° 79-32 du 16 janvier 1979, elle n'a plus à participer à la constitution des dossiers d'admission à l'aide publique aux travailleurs demandeurs d'emploi non plus qu'aux opérations de contrôle de la qualité de bénéficiaire de l'aide.

La "spécialité" actuelle de l'A.N.P.E. peut en somme être analysée comme consistant essentiellement à intervenir sur le marché de l'emploi, par la prospection des emplois disponibles, par le placement de travailleurs sur ces emplois, par l'accueil et l'information des travailleurs et par l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations professionnelles appropriées - et, accessoirement, à participer à l'établissement des statistiques relatives au marché de l'emploi.

L'A.N.P.E. est gérée par un Comité de gestion présidé par le Directeur général du travail et de l'emploi et composé (dans des conditions précisées par décret) de représentants des administrations intéressées.

Un Comité consultatif (dont la composition est fixée par décret) est placé auprès du Président du Comité de gestion.

L'Agence est dirigée par un directeur général (initialement, elle l'était par un directeur administratif et technique) nommé par décret. Elle comporte des Centres régionaux et des sections locales placées sous l'autorité respective des directeurs régionaux et des directeurs départementaux du travail et de la main d'oeuvre.

Son personnel se compose de fonctionnaires des services du travail et de la main d'oeuvre qui lui sont affectés, d'autres fonctionnaires détachés auprès d'elle et d'agents contractuels de droit public et de droit privé.

Elle est dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

Telle étant, selon les textes législatifs dont nous avons à apprécier la nature juridique, la "spécialité" de l'A.N.P.E., il convient maintenant de rechercher si un ou plusieurs autres établissements publics nationaux ont une "spécialité analogue".

La note, datée du 28 juin 1979, qui accompagnait la lettre de saisine du Premier ministre, en mentionne deux : l'Office National d'Immigration (O.N.I.) et l'Office National d'Information sur les Emplois et Professions (O.N.I.S.E.P.).

L'examen des textes concernant ce dernier comme les informations que j'ai recueillies à l'occasion du présent rapport ou que j'avais reçues antérieurement à l'occasion d'un rapport qui m'avait été demandé en 1973 par le Ministre de l'Education Nationale de l'époque, M. FONTANET, sur la réalisation d'une "communauté scolaire" dans les lycées et collèges, me conduisent à penser que la "spécialité" de l'O.N.I.S.E.P. n'est en rien analogue à celle de l'A.N.P.E..

Sans doute l'article 2 de la loi du 8 avril 1954 avait-il prévu que le Bureau Universitaire des Statistiques, devenu l'O.N.I.S.E.P. en 1970, pourrait "avec l'accord du ministre du travail participer au placement des étudiants et diplômés à leur sortie des établissements d'enseignement". Mais il ne l'a jamais fait. Et nous surprendrions beaucoup ceux qui connaissent l'O.N.I.S.E.P. en invoquant ce texte pour considérer qu'il intervient directement sur le marché de l'emploi.

Sans doute aussi l'article premier du décret du 19 mars 1970 prévoit-il que l'O.N.I.S.E.P. peut passer des conventions avec l'A.N.P.E.. Mais la seule convention - renouvelée chaque année - conclue entre ces deux établissements publics concerne la remise à l'A.N.P.E. des études réalisées et de la documentation réunie par l'O.N.I.S.E.P., et la rémunération reçue à ce titre par l'O.N.I.S.E.P..

La "spécialité" de celui-ci n'est donc pas l'intervention directe sur le marché de l'emploi ; elle consiste uniquement à réunir, à tenir à jour et à diffuser - notamment dans les établissements d'enseignement de tous ordres - une documentation sur les professions et sur les emplois. Cela ne me paraît rien avoir d'analogue avec ce que fait - ou ce que devrait faire - l'A.N.P.E..

Qu'en est-il maintenant de l'Office National d'Immigration ? L'O.N.I. a été créé par les articles 29 à 32 de l'Ordonnance n° 45-2558 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office National d'Immigration. Les textes de nature législative qui le régissent sont maintenant les articles L 341-9 et L 341-10 du Code du travail, et cela en vertu d'une codification intervenue postérieurement à la promulgation de la Constitution. (Loi du 2 janvier 1973).

L'article L 341-9 du Code du travail définit sa mission : les opérations de recrutement en France et l'introduction en métropole de travailleurs originaires des T.O.M. et des étrangers ou de recrutement en France de travailleurs de toutes nationalités pour l'étranger sont confiées à titre exclusif à l'O.N.I.. Il est interdit à tout individu ou groupement autres que cet Office de se livrer à ces opérations.

Quant à l'article L 341-10, je le mentionnais tout à l'heure en indiquant qu'il renvoyait purement et simplement à un règlement d'administration publique le soin de déterminer l'organisation de l'Office, les conditions de son fonctionnement et de son administration ainsi que les règles de sa gestion financière et comptable.

En fait, et sauf sur ce dernier point, l'organisation et le fonctionnement de l'O.N.I. sont très analogues à ceux de l'A.N.P.E. : un conseil d'administration uniquement composé de représentants des ministères intéressés (Travail, Affaires étrangères, Intérieur, Industrie, Agriculture), un Comité consultatif où siègent des représentants des organisations professionnelles d'employeurs, et des syndicats de travailleurs salariés.

Mais l'essentiel n'est pas là : ce qui me paraît déterminant, c'est de constater que l'O.N.I. intervient directement sur le marché de l'emploi tant par le recrutement des travailleurs originaires des T.O.M. ou étrangers que par l'aide à apporter éventuellement au rapatriement des immigrants. L'analogie entre la spécialité de l'O.N.I. et celle de l'A.N.P.E. paraît donc certaine.

Et cela, d'autant plus que, par une convention du 22 décembre 1976, l'O.N.I. et l'A.N.P.E. ont créé un "service commun" pour l'emploi des français à l'étranger dit S.E.FRAN.E. qui fonctionne au sein de l'A.N.P.E., et dont le personnel appartient pour partie à l'O.N.I..

Telles sont les raisons pour lesquelles je conclus ce rapport en disant qu'à mon sens, l'A.N.P.E. appartient à la même catégorie d'établissements publics nationaux que l'O.N.I., qu'elle ne constitue donc pas à elle seule une catégorie d'établissements publics dont les règles de création relèveraient du domaine législatif, et qu'en conséquence les articles L 330-1 à L 330-9 du Code du travail doivent être déclarés de nature réglementaire.

Monsieur le Président déclare la discussion générale ouverte.

Monsieur SEGALAT est en plein accord avec les conclusions du rapporteur et le texte du projet présenté. Il estime que l'on retrouve le vrai visage de la catégorie des établissements publics et on rééquilibre la répartition entre la loi et le règlement dans un sens conforme à la Constitution.

Les conclusions du rapporteur sont adoptées à l'unanimité.

Il est donné lecture de son projet qui lui également est adopté à l'unanimité dans la rédaction jointe au présent procès-verbal.

L'ordre du jour appelle maintenant l'examen de la Conformité à la Constitution de la loi organique complétant l'article L. 296 du Code électoral.

Le président donne la parole au rapporteur.

Monsieur PERETTI présente le rapporteur ci-après.

Monsieur PERETTI présente le rapport ci-après :

La loi organique modifiant l'article L.O. 296 du Code électoral, dont le Conseil constitutionnel a été saisi par lettre du Premier ministre le 29 juin 1979, est relative aux conditions d'éligibilité des suppléants devenus sénateurs dans le cas particulier où l'élection a lieu au scrutin majoritaire avec possibilité pour les candidats de se présenter par liste.

Avant de vous exposer en détail cette question, je vous indique que la loi a été adoptée, aussi bien à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, sans aucune difficulté. Dans chacune des assemblées, le rapporteur a exposé l'utilité de la réforme, a indiqué qu'elle ne posait pas de difficulté juridique, le Ministre de l'intérieur s'est déclaré d'accord, et les deux votes ont été acquis sans aucune opposition.

Vous savez que les règles d'inéligibilité de l'ancien suppléant devenu membre du Parlement par suite de l'acceptation de fonctions gouvernementales par le titulaire du mandat son identiques pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat. En effet, l'article L.O. 296 du Code électoral était, avant la réforme de la loi organique qui vous est soumise, ainsi rédigé : "nul ne peut être élu au Sénat s'il n'est âgé de 35 ans révolus".

"Les autres conditions d'éligibilité et les inéligibilités sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée nationale".

La loi organique sur les inéligibilités prévoit que le suppléant d'un parlementaire, nommé au Gouvernement, qui l'a remplacé dans son mandat ne peut se présenter contre lui lors de l'élection suivante.

Le but de cette règle est, évidemment, de laisser toute liberté à un parlementaire d'accepter un poste gouvernemental sans qu'il ait à craindre, s'il se représente à une élection ultérieure, d'être gêné par la concurrence de son ancien suppléant à qui l'accès au Parlement a pu conférer un meilleure assise politique.

En ce qui concerne les députés cette règle ne pose aucune difficulté particulière. En ce qui concerne les sénateurs elle n'en pose pas dans le cas où un seul siège est à pourvoir, la situation étant alors identique à celle qui se présente pour les députés.

Elle n'en pose pas davantage quand l'élection a lieu au scrutin proportionnel, c'est-à-dire dans les départements où plus de quatre siège sont à pourvoir.

Quand le nombre de sièges à pourvoir est situé entre deux et quatre, l'élection a lieu au scrutin majoritaire, mais le Code électoral laisse le choix aux candidats de se présenter soit isolément soit par liste. Quelque soit la solution qu'ils ont choisie, il s'agit d'un vote majoritaire puisque le panachage est autorisé et le décompte des suffrages est établi par candidat. Sont élus les candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix, qu'ils se soient présentés par liste ou individuellement.

Dans ce cas, le fait que l'ancien suppléant se présente sur la même liste que le titulaire d'origine du siège n'empêche pas que, juridiquement, il se présente contre lui : les voix qu'il recueillera peuvent empêcher l'élection de l'ancien titulaire. Cette analyse juridique aurait obligé, dans l'état actuel des textes, le Préfet à saisir le tribunal administratif pour le faire statuer sur la recevabilité d'une liste comportant les deux candidatures. Il est fort probable que, statuant définitivement sur ce jugement, vous eussiez estimé que l'ancien suppléant n'avait pas le droit de se présenter dans de telles conditions.

Comme le souligne Monsieur DAILLY dans son rapport, une telle analyse, pour être juridiquement exacte, n'en heurte pas moins le bon sens. En effet, si théoriquement, dans le cas rappelé les candidats se présentent l'un contre l'autre, en fait il s'agit d'une alliance politique bénéfique pour chacun d'eux. Si ces deux candidats s'inscrivent sur une même liste c'est pour signifier aux électeurs qu'ils sont en parfait accord politique. Ils espèrent ainsi que chaque électeur très motivé pour l'un d'entre eux votera également, de confiance, pour le second, dans le cas où il aurait quelques hésitations pour choisir un second candidat.

Quelle que soit l'interprétation que l'on donne des effets de la nouvelle règle, elle n'est certainement pas contraire à la Constitution.

J'estime pour ma part, que dès lors qu'elle ne contredit pas la Constitution, la loi organique peut régler comme elle l'entend ce régime des inéligibilités.

Quand bien même on retiendrait une position plus restrictive à l'égard des possibilités offertes à la loi organique (certaines décisions du Conseil avaient exigé pour estimer conforme à la Constitution une disposition nouvelle d'une loi organique, que celle-ci ne soit pas "contraire à l'esprit de la loi organique d'origine"), la nouvelle disposition serait encore conforme à la Constitution, puisque, si la loi organique d'origine était conçue dans le but de donner toute liberté d'esprit aux parlementaires à qui on offre une fonction gouvernementale, la disposition nouvelle ne contredit pas cette intention.

La nouvelle candidature n'est pas, dans les faits, dirigée "contre" celle de l'ancien sénateur qui a été membre du Gouvernement. D'ailleurs, ainsi que l'a noté Monsieur DAILLY, l'ancien suppléant ne pourra être inscrit sur la même liste que l'ancien titulaire d'origine que si celui-ci en est d'accord. C'est donc lui seul qui reste maître d'apprécier si le fait d'inscrire son ancien suppléant sur la même liste que lui va lui nuire ou lui profiter.

Voici les raisons qui semblent ne laisser aucun doute sur la conformité à la Constitution du texte qui nous est soumis.

Monsieur COSTE-FLORET indique qu'il s'agit là d'une très mauvaise loi qui est une loi de circonstance faite pour satisfaire les "petits" arrangements qui conviennent à certains parlementaires. Il ne lui paraît d'ailleurs pas aussi évident qu'au rapporteur que cette loi soit conforme à la Constitution. Elle permet d'une certaine façon à l'ancien suppléant de faire pression sur le titulaire du poste et ne lui laisse pas sa parfaite liberté.

Monsieur GOGUEL pense que cette loi de circonstance qui est effectivement une mauvaise loi n'est en rien contraire à la Constitution, laquelle n'a jamais dit que l'ancien suppléant ne peut s'opposer à l'ancien titulaire d'origine, seule la loi organique pose un règle semblable.

Monsieur COSTE-FLORET pense que la loi organique d'origine n'est sans doute pas rigoureusement dans le même esprit que la loi actuelle, mais il ne se battra pas sur ce point.

Monsieur PERETTI et Monsieur SEGALAT sont d'avis que la modification d'une loi organique ayant lieu en la forme prévue par la Constitution, rien n'empêche le législateur de modifier les règles d'origine de façon éventuellement radicale dans la mesure simplement où la Constitution n'est pas ainsi contredite.

Monsieur MONNERVILLE pense d'ailleurs lui aussi que cette mauvaise loi de circonstance n'est pas inconstitutionnelle.

Le Président partage cet avis et demande à Monsieur COSTE-FLORET de développer davantage ses arguments d'inconstitutionnalité.

Monsieur COSTE-FLORET reconnaît qu'il faudrait faire un effort important pour justifier l'inconstitutionnalité.

Les conclusions du rapporteur sont adoptées par le Conseil à l'unanimité, sauf Monsieur COSTE-FLORET qui s'abstient.

Il en va de même pour le projet. Copie de cette décision est jointe au présent procès-verbal.

Le Président invite alors le Conseil à reprendre la lecture du projet tel qu'il a été modifié sur la loi relative à la cessation concertée du travail à la radio télévision.

Après quelques dernières modifications de détail, ce projet est adopté par le Président, Messieurs GROS, PERETTI, JOXE, MONNERVILLE et BROUILLET. Votent contre ce projet : Messieurs GOGUEL et COSTE-FLORET. Monsieur SEGALAT s'abstient.

La séance est levée à 18 h 30.