

Le Conseil se réunit à 10 heures, tous ses membres étant présents, à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING qui est excusé.

-oOo-

A l'ouverture de la séance, Monsieur le Président, en son nom personnel et au nom de tous les membres du Conseil, présente à Monsieur le Président Gaston MONNERVILLE ses condoléances attristées et l'expression de sa sympathie à l'occasion du cruel deuil qui vient de le frapper.

-oOo-

Monsieur le Président rappelle que l'ordre du jour de la présente séance porte sur l'examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci, d'une part, de la loi sur la communication audiovisuelle et, d'autre part, de la loi portant réforme de la planification.

I. EXAMEN DE LA LOI SUR LA COMMUNICATION AUDIOVISUELLE :

Monsieur le Président donne alors la parole au rapporteur, Monsieur Louis GROS.

Monsieur GROS indique que la présente loi pose des problèmes qui ont déjà été plusieurs fois abordés par le Conseil. Cependant, c'est la première fois que le Conseil aura à les examiner d'une façon aussi complète.

Le projet de loi sur la communication audiovisuelle a été déposé le 1er avril 1982 sur le bureau de l'Assemblée nationale. Après examen par une commission spéciale, la première lecture à l'Assemblée nationale de ce projet déclaré d'urgence s'est effectuée du 26 avril au 15 mai 1982. Le Sénat a, ensuite, examiné la loi adoptée par l'Assemblée nationale entre le 10 et le 29 juin 1982. Sur les dispositions essentielles de la loi, les sénateurs ont été en désaccord avec les députés. Il n'est donc pas étonnant que la commission mixte paritaire ait échoué.

La seconde lecture à l'Assemblée nationale s'est déroulée les 6 et 7 juillet 1982. Le 7 juillet, le Sénat, à la suite de l'échec de la commission mixte paritaire, considérant qu'il y avait eu un refus de prise en compte de ses suggestions a voté la question préalable. C'est le 8 juillet qu'à la demande du Premier ministre l'Assemblée nationale a voté définitivement ce texte. Il convient de noter que, si l'opposition a voté contre, le parti communiste s'est abstenu. Seul, le parti socialiste a voté pour ce projet.

.../...

Monsieur GROS se propose alors de résumer l'esprit de cette loi comportant 110 articles, en insistant plus particulièrement sur les points litigieux.

Le titre I énonce les principes généraux ou la philosophie qui commande ce texte. L'innovation principale qu'il comporte est la suppression du monopole. L'affirmation de principe de cette suppression se trouve à l'article premier, alinéa 1, qui dispose : "La communication audiovisuelle est libre". L'alinéa 2 de ce premier article précise et restreint la portée de l'affirmation de l'alinéa 1. En effet, il y est mentionné : "Au sens de la présente loi, la communication audiovisuelle est la mise à la disposition du public, par voies hertziennes ou par câbles, de sons, d'images, de documents, de données ou de messages de toute nature".

L'examen des débats indique que s'est instauré un malentendu sur le sens de l'expression "communication audiovisuelle". Les uns le comprenant dans le sens indiqué dans la loi, les autres dans un sens beaucoup plus extensif. Il faut comprendre qu'à travers cette loi la communication se fait unilatéralement, il n'y a pas de dialogue mais simplement réception par le public de messages divers. Il faut aussi garder en mémoire que c'est l'Etat seul qui établit la diffusion de messages audiovisuels. Cependant, la loi prévoit des régimes d'autorisation et des concessions de service public. Toutefois, la présente loi pose le principe que la diffusion est un service public et que l'Etat doit donc en rester maître. Il faut, pourtant, bien mettre en relief les différences qui existent entre la loi déferée et les précédentes lois de 1972 et de 1974. Alors que celles-ci ne prévoyaient qu'un régime extrêmement limité de dérogations au monopole, la nouvelle loi instaure un système de concessions de service public et d'autorisations beaucoup plus larges. Par ailleurs, elle organise même un système de déclaration préalable en ce qui concerne les systèmes de communication par interrogation d'un terminal (article 77). Il faut préciser sur ce point, qu'à titre transitoire et jusqu'en 1986, ce système de déclaration sera précédé par un régime d'autorisation. C'est que le législateur considère qu'en l'état actuel des techniques, il est prématuré d'ouvrir trop largement ce système de communication par interrogation de terminaux.

Pour terminer l'examen de ces principes généraux, il convient de mentionner la création, à l'article 6, d'un droit de réponse. Cette question fait l'objet, d'ailleurs, comme nous le verrons, d'une contestation de la part des députés saisissants.

Les titres II et III traitent des institutions de la communication audiovisuelle et du service public de la radio-télévision. On ne peut manquer d'être frappé par la lourdeur du système prévu. Il est d'ailleurs difficile de répertorier les diverses sociétés instituées par la loi. Sauf oubli, on peut recenser 1 société nationale de radio, 3 sociétés nationales de télévision, des sociétés de coordination et d'harmonisation des programmes entre chaînes, 1 société de programmes pour l'outre-mer, 1 société de production, 12 sociétés régionales, 3 sociétés régionales pour l'outre-mer, 1 société d'émissions par radiodiffusion internationale et, enfin, 1 société chargée de la commercialisation à l'étranger des oeuvres de l'esprit, sans oublier 1 institut national de la communication audiovisuelle.

.../...

L'article 12 prévoit la création d'une haute autorité de la communication audiovisuelle chargée, indique la loi, "de garantir l'indépendance du service public, de la radiodiffusion sonore et de la télévision". Cette haute autorité est essentiellement chargée d'un magister de caractère moral. Elle agira, par ses recommandations et avis, elle publiera un rapport annuel. Elle est composée de neuf membres nommés pour neuf ans, suivant la procédure de nomination du Conseil constitutionnel. Tous les espoirs sont permis en ce qui concerne cette institution. Si elle parvient à s'affirmer, elle connaîtra d'un destin favorable, sinon elle risque de sombrer dans une routine à caractère administratif. Tout dépend de savoir comment elle comprendra son rôle. Si elle l'assume avec hauteur de vue, on peut espérer qu'elle remplira les espoirs dont elle est investie. Sans vouloir comparer cette autorité au Conseil constitutionnel, on peut espérer qu'elle connaîtra un essor similaire au sien. Chacun sait qu'en 1958, le Conseil jouissait d'une autorité modeste et que, par la suite, grâce à son comportement et à son indépendance, il a acquis une autorité sans cesse accrue, ce qui a conduit à l'élargissement de ses compétences et de son audience.

En ce qui concerne les institutions prévues au titre II, il convient de citer, pour terminer, le Conseil national de la communication audiovisuelle (articles 27 et 28) ainsi que les comités régionaux de la communication audiovisuelle (articles 29, 30 et 31). Ces organismes consultatifs n'appellent pas de remarques particulières sinon qu'ils sont un témoignage supplémentaire de la lourdeur des institutions créées par cette loi.

Le titre IV traite des services de communication soumis à déclaration ou autorisation. Cette question vient d'être brièvement évoquée. Il convient, simplement, de répéter que la loi instaure un régime de liberté sous autorisation avec, cependant, à l'horizon, la perspective d'un régime de liberté sous déclaration. Il ne faut pas se tromper, il s'agit là d'un changement considérable de philosophie par rapport au système du monopole.

Ce titre IV comprend une disposition difficile à comprendre, l'article 85. Cet article sera examiné ci-dessous. Il convient, à présent, d'indiquer simplement qu'il a pour objet de régulariser la situation des stations de radiodiffusion, dites périphériques.

Le titre V traite de la diffusion des oeuvres cinématographiques. Une première lecture de ses articles 88 à 92 pouvait laisser croire que le législateur instaurait une forme de nationalisation du cinéma. En réalité, il apparaît que le législateur instaure une réglementation sévère de la concurrence en ce domaine. L'industrie du cinéma semble d'ailleurs satisfaite de cette réglementation qui a pour objet essentiel de limiter les ententes afin d'assurer la diffusion d'oeuvres non commerciales et de restreindre l'exploitation de vidéocassettes et de vidéodisques, lorsque ceux-ci porteront sur des oeuvres de cinéma. Il est en effet prévu qu'aucun film

ne pourra être exploité sous forme de cassette, dans un délai de 6 à 18 mois après sa sortie dans les salles.

Ces articles qui réglementent une industrie particulière semblent entrer pleinement dans les compétences du législateur et ne suscitent aucune réserve d'ordre constitutionnel.

Les titres VI, relatif au statut des journalistes et à la redevance, VII comportant des dispositions pénales (notamment le délit d'émission sans autorisation) et VIII relatif au transfert de personnels, ne méritent guère de commentaire.

Enfin, le titre IX contient un article 109 relatif à l'extension de la loi aux territoires d'outre-mer dont nous aurons à connaître ci-dessus.

Il convient, à présent, d'examiner les saisines.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, d'une part, le 8 juillet, d'un recours émanant de plus de soixante sénateurs, qui se fondent sur une violation de l'article 74, de la Constitution, et, d'autre part, le 13 juillet 1982, d'une saisine émanant de plus de soixante députés.

Ceux-ci font valoir trois moyens. La loi déferée, en instaurant un régime d'autorisation, méconnaîtrait le principe de la liberté de la communication. Elle violerait, d'autre part, le principe de l'égalité devant la loi, en ce qui concerne les dispositions de son article 85, et méconnaîtrait, enfin, le principe de la liberté d'entreprendre.

Examinons en premier lieu le recours des députés :

- Il est soutenu que le régime de l'autorisation préalable institué par la loi est inconciliable avec la liberté de la communication, proclamée par l'article 11 de la Déclaration de 1789 qui dispose : "La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi". Ici, se pose le problème toujours renouvelé d'un conflit entre l'existence d'une liberté et la nécessité d'une réglementation de cette liberté. Il s'agit du problème philosophique des limites.

La liberté de parler qui s'exprime sous la forme de la liberté de réunion et la liberté d'écrire qui se manifeste au travers de la liberté de l'édition et de la presse ne posent guère de problème aux responsables de l'ordre public et de la défense nationale. En matière de communication par voies hertziennes, une liberté totale aboutirait, en raison notamment de la limitation de cet espace hertzien, à l'anarchie. Le plus fort l'emporterait sur le plus faible. Il est donc absolument indispensable de répartir harmonieusement les diverses fréquences disponibles.

.../...

Mais, pour ce qui est de la communication par câbles ou de la réception d'émissions diffusées par satellite, jusqu'où peut-on admettre une réglementation ?

Pour répondre à cette difficile question, il est indispensable de comprendre qu'en cette matière les techniques sont en évolution constante. Il est nécessaire donc de faire preuve de prudence. Ce qui est vrai aujourd'hui ne le sera peut être plus demain. C'est pourquoi, il est raisonnable de laisser une certaine marge d'appréciation au législateur en ce qui concerne la réglementation de ces modes de communication.

Il ne faut pas perdre de vue les impératifs de l'ordre public, de la sécurité publique et même de la défense nationale. Dans la mesure où certaines dispositions de la loi déferée réservent l'avenir en indiquant que le régime de l'autorisation préalable ne s'appliquera qu'à titre transitoire, il est difficile de soutenir que la réglementation de la liberté de communiquer est d'une étendue telle qu'elle étouffe cette liberté. On peut certes estimer que le législateur et le Gouvernement ont été quelque peu timorés mais une trop grande audace en cette matière, eu égard aux mutations des techniques, n'eût-elle pas constitué, en réalité, un danger considérable risquant de compromettre une réelle liberté de la communication audiovisuelle.

- Il est soutenu que la loi porte, par ailleurs, atteinte au principe d'égalité devant la loi. Ceci à un triple point de vue, en ce qui concerne les radios locales, les stations périphériques et le droit de réponse.

Pour ce qui est du grief relatif aux radios locales à qui il serait interdit, de façon discriminatoire, de bénéficier de la publicité, il convient d'indiquer simplement que le Conseil constitutionnel a eu à connaître de cette question à l'occasion de la loi portant dérogation au monopole de la radiodiffusion et qu'il s'est prononcé dans sa décision n° 81-129 DC des 30 et 31 octobre 1981. La situation particulière de ces associations justifie l'interdiction de la collecte des recettes publicitaires. Le fait que ces radios privées ne soient plus titulaires d'une dérogation au monopole mais bénéficiaires d'une autorisation d'émettre ne change rien à l'appréciation que doit porter sur leur situation le Conseil constitutionnel.

L'argument tiré de la violation du principe d'égalité, en ce qui concerne l'article 85 de la loi, est difficile à comprendre. Ce texte a pour objet de donner au Gouvernement le pouvoir de déroger, pour la délivrance d'autorisations à des stations émettant autrement que par modulation de fréquence, aux règles prévues par les articles 79 à 84 de la loi. Si, au moment où il délivrera ces autorisations, il méconnaît le principe d'égalité, ce sera au Conseil d'Etat d'en connaître. Si, par ailleurs, un traité relatif à cette question intervient au moment de la loi de ratification, le Conseil constitutionnel aura, quant à lui, à en connaître mais il est impossible de dire par avance que les autorisations permises par l'article 85 sont contraires à la Constitution. C'est pourquoi, il sera proposé au Conseil de rejeter ce moyen.

- L'article 6 de la loi institue un droit de réponse en matière audiovisuelle. Ce problème n'est pas nouveau. Ainsi, dès 1929, la Cour d'appel de Paris avait refusé d'assimiler des mentions faites par voie radiophonique à des mentions faites par voie de presse écrite. C'est qu'en réalité la loi du 29 juillet 1881 concerne seulement la presse écrite. Il a fallu attendre la loi du 3 juillet 1972 pour voir organiser une forme de droit de réponse en matière de radio-télévision.

L'article 8 de cette loi dispose en effet : "Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions dans lesquelles sera organisé un droit de réponse, dans les cas où des imputations portant atteinte à l'honneur, à la réputation ou aux intérêts d'une personne physique auraient été diffusées par l'office". Cette disposition n'a pas été abrogée par la loi du 7 août 1974. Ce n'est que le 13 mai 1975 qu'est intervenu le décret d'application.

L'article 6 de la présente loi énonce : "Toute personne physique ou morale sans but lucratif dispose d'un droit de réponse dans le cas où des imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation auraient été diffusées dans le cadre d'une activité de communication audiovisuelle". Il faut bien comprendre que ce texte institue un droit nouveau distinct du droit de réponse prévu à l'article 13 de la loi de 1881.

Dans la loi de 1881, il suffit qu'une personne soit nommée ou désignée par voie de presse pour que lui soit ouvert un droit de réponse.

Dès 1934, la Cour de cassation a proclamé que le droit de réponse trouvait son fondement, non dans la nécessité d'une riposte à une attaque, mais simplement dans la possibilité pour une personne désignée ou nommée de faire connaître, dans des conditions identiques à celles où elle a été désignée, ses explications ou ses protestations sur les circonstances à propos desquels elle a été citée.

L'article 6 est plus restrictif, dans la mesure où il pose l'obligation que les imputations formées par voie audiovisuelle aient porté atteinte à l'honneur ou à la réputation de la personne visée. L'interprétation de ce texte ne manquera pas de donner matière à réflexion aux tribunaux.

En ce qui concerne la méconnaissance de l'égalité, le projet gouvernemental prévoyait à l'origine que le droit de réponse serait ouvert à toute personne morale ou physique, mais l'Assemblée nationale a considéré qu'il ne fallait pas fournir à une société commerciale une tribune publicitaire sous couvert d'un droit de réponse. Cet argument est spécieux. Ce droit de réponse n'existe que sous le contrôle du juge qui appréciera s'il y a ou non matière à réponse et qui ordonnera la diffusion d'une réponse. Celle-ci ne sera pas faite par la victime elle-même mais par un présentateur de télévision. Il ne paraît pas équitable de dresser une telle distinction entre les personnes morales. Cette distinction est d'ailleurs difficile. Qu'en sera-t-il des coopératives ou mutuelles qui, si elles n'ont pas un but lucratif, sont loin de se désintéresser des questions d'intérêt matériel. On ne peut admettre qu'une personne morale à but lucratif n'ait ni honneur, ni réputation. C'est pourquoi, il est proposé au Conseil de censurer les dispositions de l'article 6, alinéa 1er.

- Il est soutenu, enfin, par les députés auteurs de la saisine, que les dispositions interdisant le recours de la publicité pour les radios libres et celles limitant, dans tous les autres cas, le montant des recettes publicitaires seraient contraires à un principe de la liberté d'entreprendre. Cet argument ne peut être retenu. La notion de liberté d'entreprendre a été dégagée dans la décision sur les nationalisations. Cette notion a été posée comme une borne limitant l'étendue des nationalisations. En l'espèce, nous sommes dans une situation tout autre. L'interdiction et la limitation de la publicité relèvent de la réglementation de la liberté du commerce et de l'industrie. Il sera donc proposé de rejeter ce moyen.

-oOo-

Le recours des sénateurs se fonde sur un unique moyen tiré de la violation de l'article 74 de la Constitution.

En l'espèce, ce n'est pas la nécessité d'une consultation qui est en cause. Sur ce point, le Gouvernement admet que la consultation des assemblées territoriales était obligatoire. Ce qui est en cause c'est l'effectivité de cette consultation. Pour se prononcer sur le bien-fondé de ce grief, il est indispensable de retracer chronologiquement les phases de la consultation des trois assemblées territoriales. Ni les éléments du dossier, ni les renseignements obtenus auprès du ministère de la communication et du secrétariat d'Etat aux départements et territoires d'outre-mer ne sont entièrement satisfaisants.

Il apparaît que le 24 mars 1982 un premier projet de loi a été expédié aux diverses assemblées territoriales. Ce projet, issu d'un groupe de travail interministériel a été soumis au Conseil d'Etat puis examiné en Conseil des ministres le 31 mars 1982. Le Conseil des ministres a légèrement modifié ce texte, notamment en ce qui concerne la haute autorité. Le projet adopté au Conseil des ministres a été déposé le 1er avril sur le bureau de l'Assemblée nationale puis envoyé aux divers hauts-commissaires le 2 avril 1982. Ces fonctionnaires ont donc saisi les assemblées territoriales de la Nouvelle-Calédonie et de Wallis et Futuna le 21 avril et de la Polynésie française le 22 avril. Il a été impossible de savoir s'il avait été demandé à ces assemblées de se prononcer dans un délai précis. Toujours est-t'il que l'assemblée de Wallis et Futuna s'est prononcée le 5 mai et celle de la Nouvelle-Calédonie le 19 mai. L'assemblée de la Polynésie française n'a pas émis d'avis. Il semble que cette dernière assemblée ne se soit pas prononcée en raison de son renouvellement.

L'avis de Wallis et Futuna a été expédié en métropole le 14 mai et celui de la Nouvelle-Calédonie le 25 mai.

Notons pour terminer que les débats, en première lecture à l'Assemblée nationale, se sont déroulés du 26 avril au 15 mai et au Sénat du 10 au 29 juin.

Telles sont les données chronologiques de cette consultation. Elles soulèvent deux questions qui n'ont jamais été nettement tranchées par le Conseil constitutionnel : A quel moment doit se situer la consultation d'une assemblée territoriale ? Et qu'est-ce qui doit être notifié au législateur ?

- A quel moment doit se situer la consultation des assemblées territoriales ?

Les auteurs de la saisine soutiennent, en se fondant sur les décisions n° 74-69 DC du 23 mai 1974 (élection en Nouvelle-Calédonie) et n° 80-122 DC du 22 juillet 1980 (Code de procédure pénale outre-mer) que la consultation des assemblées territoriales doit être antérieure au dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il se fondent sur une mention de la décision n° 79-104 DC qui indique que la consultation de l'Assemblée territoriale a été effectuée avant le dépôt du projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur l'indication contenue dans la décision n° 80-122 DC selon laquelle la loi en question aurait dû "être précédée d'une consultation des assemblées territoriales". Cette argumentation n'est pas décisive car la question à trancher par le Conseil constitutionnel n'était pas celle qui est aujourd'hui posée et les indications sur lesquelles s'appuient les saisissants sont tout à fait incidentes. En réalité, ce qui compte c'est que le législateur ait eu connaissance de l'avis des assemblées territoriales. La consultation doit donc intervenir avant le terme de la discussion de la loi devant l'assemblée saisie en premier, c'est-à-dire au plus tard avant le vote, en première lecture, de cette assemblée. Il ne faut pas oublier, en effet, que seuls font l'objet d'une navette entre les deux chambres les articles qui n'ont pas été adoptés dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Si la première chambre adopte le projet de loi qui lui est proposé et si la chambre saisie en second adopte en termes identiques les dispositions traitant des territoires d'outre-mer, la première chambre, en seconde lecture, n'aura pas à en connaître. En conséquence, elle ne pourra se prononcer sur ces articles relatifs aux territoires d'outre-mer à la lumière de l'avis des diverses assemblées territoriales. Il faut donc considérer que c'est dès la première lecture devant la première assemblée que l'avis de ces assemblées doit être connu du Parlement. En décider autrement reviendrait à vider les dispositions de l'article 74 d'une partie de leur portée.

La seconde question est de savoir ce qui doit être connu par le législateur. En l'espèce, nous sommes dans le vague. Rien n'établit que les parlementaires aient eu connaissance de ces avis. Il semblerait que le Ministre de la communication en ait fait part verbalement à la commission des affaires culturelles du Sénat mais ce point a été contesté par certains sénateurs au cours des débats. Il est, en tous cas, certain que l'Assemblée nationale s'est prononcé en première lecture sans avoir pu être informée de ces avis.

Les éléments du dossier démontrent que cette consultation s'est effectuée dans la hâte et la confusion et aucune indication ne permet de certifier que députés et sénateurs ont été effectivement destinataires de l'avis des assemblées territoriales. C'est pour ces raisons qu'il sera proposé au Conseil une décision d'annulation sur ce point.



Avant de terminer son rapport, Monsieur le Président GROS souhaite soumettre au Conseil une question qui n'a pas été soulevée par les saisissants mais qui lui paraît mériter un examen approfondi.

Il s'agit de la combinaison des articles 14-III et 6, paragraphe 10. Ce dernier texte indique, en ce qui concerne le droit de réponse, qu'un décret en Conseil d'Etat en fixera les modalités d'application alors que la première de ses dispositions mentionne que la haute autorité détermine les modalités de mise en oeuvre du droit de réponse. D'après les indications verbales d'un représentant du ministère de la communication, il s'agit là d'un simple oubli. L'article 14-III aurait dû être retiré du texte. Il n'empêche qu'il existe une contradiction entre ces deux dispositions. Le pouvoir réglementaire relève du décret en Conseil d'Etat, les compétences de la haute autorité n'étant qu'infraréglementaires et résiduelles. Il est donc proposé au Conseil d'annuler cette disposition superflue.

Monsieur GROS déclare alors en avoir terminé avec son rapport.

Monsieur le Président remercie Monsieur GROS pour son exposé fort intéressant et détaillé et lui demande de bien vouloir lire son projet de décision.

Après la lecture de ce projet de décision, Monsieur le Président déclare ouverte la discussion générale.

Monsieur VEDEL déclare se rallier aux conclusions du rapporteur. Il pense néanmoins qu'en ce qui concerne la question de l'article 14-III il y a un malentendu. En effet, cette disposition commence par les termes "sous la même réserve" ce qui doit se comprendre par rapport à l'article 14-I qui indique "sous réserve des dispositions législatives et réglementaires applicables, la haute autorité.....". C'est dire que le pouvoir reconnu à la haute autorité se réduit à un aménagement de ses compétences. Il serait dangereux d'affirmer que le pouvoir réglementaire n'appartient qu'au premier ministre. C'est ce qu'on pourrait conclure d'une annulation. Il ne faut pas oublier que les ministres disposent d'un certain pouvoir réglementaire, qu'il en est de même de diverses commissions telles la commission "informatique et liberté". Par ailleurs, dans le domaine des vins contrôlés, certaines commissions disposent, elles aussi, d'un pouvoir réglementaire. Enfin, il ne faut pas oublier le pouvoir réglementaire de certaines autorités locales. Pour toutes ces raisons, il ne paraît pas opportun d'indiquer, à propos de ce texte inoffensif, que seul le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire.

Monsieur GROS indique que le problème posé par l'article 14-III n'a pas été soulevé par les saisines et qu'il s'était lui-même aperçu de cette difficulté lors d'une lecture très attentive du texte. Il proposait cette mesure d'annulation essentiellement pour rendre service au ministère de la communication. Ceci dit, il admet qu'il n'est peut être pas opportun, à propos d'une question qui ne le mérite pas, de soulever un problème aussi grave que celui de l'interprétation de l'article 21 de la Constitution. Pour cette raison, il se propose de retrancher purement et simplement le considérant relatif à cet article 14-III.

Monsieur SEGALAT déclare rejoindre pleinement les conclusions de Monsieur GROS. Il souhaite néanmoins présenter quelques observations particulières.

Il est tout à fait d'accord avec le rapporteur sur la question de la méconnaissance du principe d'égalité à propos du droit de réponse des personnes morales mais il éprouve des hésitations sur les conséquences qu'en tire le rapporteur. Il éprouve beaucoup de difficultés à admettre que le Conseil puisse supprimer un membre de phrase ou des mots dans un texte de loi. N'y-a-t-il pas là un danger de voir le Conseil constitutionnel se substituer au législateur ? Peut-être celui-ci aurait-il exclu toutes les personnes morales du bénéfice du droit de réponse plutôt que de l'étendre aussi bien aux personnes morales à but non lucratif qu'aux personnes morales à but lucratif. En ce qui concerne la consultation des assemblées territoriales, il faut bien comprendre que le Parlement ne peut être paralysé dans l'attente de l'avis de chacune des assemblées territoriales. Le Parlement serait alors victime de toutes sortes de manoeuvres dilatoires.

Monsieur LECOURT se demande jusqu'à quel point le Conseil constitutionnel peut se livrer à des "manipulations génétiques" sur les textes qui sont soumis à son appréciation. Est-il permis au Conseil constitutionnel de supprimer une négation pour le remplacer par une affirmation ? Pour sa part Monsieur LECOURT en doute. Il se fonde sur le précédent tiré de la décision sur la loi relative aux droits et libertés des communes, départements et régions (décision n° 82-137 DC du 25 février 1982). Il est impossible de savoir si le Parlement, en l'espèce se serait prononcé comme il l'a fait sur le droit de réponse des personnes morales si le Conseil accorde le bénéfice de ce droit aux personnes morales à caractère commercial.

Pour Monsieur LECOURT la disposition critiquée relative à l'exclusion du droit de réponse des personnes morales à but lucratif est inséparable de l'ensemble du texte de l'article 6.

En ce qui concerne l'article 109 sur l'extension de la loi au Territoires d'outre-mer, Monsieur LECOURT considère que pour respecter les dispositions de l'article 74, le Conseil constitutionnel doit veiller à ce que la procédure de consultation soit sérieusement appliquée. Si, en l'espèce, le Gouvernement avait saisi les assemblées territoriales en temps utile, c'est-à-dire dans un délai raisonnable avant le dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée nationale, il aurait peut-être alors été possible de reprocher à ces assemblées, comme le suggère M. SEGALAT de s'être livrées à des manoeuvres dilatoires. En l'occurrence ce n'est absolument pas le cas. La transmission du projet à ces assemblées a été postérieur au dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Monsieur LECOURT souhaiterait enfin que Monsieur le Rapporteur lui apporte des précisions sur l'article 8 de la loi.

Cette disposition permet-elle d'empêcher la réception d'émissions hertziennes ou tout du moins d'empêcher qu'une personne qui reçoit des émissions par satellite, par exemple, puisse en faire bénéficier son voisin au moyen d'un câble.

Monsieur GROS s'est lui-même posé la question que vient de formuler Monsieur LECOURT qui concerne l'article 8. Les fonctionnaires du ministère de la communication l'ont rassuré.

Cet article ne concerne que l'émission audiovisuelle. La réception collective est possible mais doit être soumise à autorisation afin d'éviter des empiètements nuisibles au réseau des P et T.

Monsieur VEDEL estime qu'il est à la fois tentant et dangereux pour le Conseil de se livrer à des suppressions de certains membres de phrase. Si l'annulation que prononce le Conseil ne peut avoir qu'un seul sens, la suppression d'un membre de phrase n'est pas équivoque. Ce n'est cependant pas le cas en l'espèce. Ce que le Conseil souhaite c'est censurer l'inégalité en matière de droit de réponse. Or, dans ce cas, il existe une option. Ou bien le Conseil constitutionnel peut supprimer le droit de réponse pour toutes les personnes morales ou bien il peut accorder le bénéfice de ce droit à toutes les personnes morales. Le Conseil doit simplement censurer la discrimination. Il ne peut se substituer au législateur.

Monsieur GROS ne partage pas l'opinion de Messieurs LECOURT, VEDEL et SEGALAT. Il rappelle que le Conseil a déjà rendu plusieurs décisions qui supprimaient ou retranchaient des membres de phrase du texte d'une loi adoptée. Cette solution est commandée par les dispositions même de l'article 22 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 qui dispose : "dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution et inséparable de cette loi, celle-ci ne peut être promulguée". Ce texte invite clairement à retrancher une disposition contraire à la Constitution mais non inséparable de l'ensemble de la loi. Si jamais le Conseil constitutionnel avait déformé l'intention du législateur, le Président de la République peut toujours demander aux chambres une nouvelle lecture (article 23).

Monsieur GROS ne comprend pas pourquoi le Conseil constitutionnel reviendrait sur une jurisprudence établie en matière de retranchement de membres de phrase.

Monsieur le Président rappelle aux membres du Conseil que jusqu'à une date récente le Conseil constitutionnel, dans l'exercice de sa mission, retranchait des membres de phrase jugés inconstitutionnels d'un texte de loi, dans la mesure où ces amputations étaient séparables de l'ensemble. A ce sujet, il convient de se reporter par exemple à la décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979 sur le droit de grève à la radio-télévision. La position adoptée dans la décision n° 82-137 DC sur la décentralisation ne peut que constituer un précédent isolé et ne remet pas en cause la jurisprudence plus ancienne et plusieurs fois réaffirmée relative à la soustraction de mots. Cette jurisprudence se fonde sur les dispositions de l'article 22 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et s'appuie sur le bon sens.

En l'espèce, que pourrait faire le Conseil constitutionnel s'il ne retranchait pas les mots "sans but lucratif" ? Il ne lui resterait d'autre option que de supprimer l'ensemble de l'article 6 relatif au droit de réponse ce qui serait tout-à-fait regrettable.

Monsieur PERETTI déclare ne pas comprendre pour quelle raison le Conseil constitutionnel reviendrait sur sa jurisprudence traditionnelle en matière de retranchement de mots ou membres de phrase jugés inconstitutionnels. Dans le cas précis du droit de réponse, cela serait tout-à-fait regrettable d'un point de vue d'opportunité. Le droit de réponse constitue une garantie importante pour les personnes mises en cause.

Monsieur VEDEL déclare ne pas contester la technique du retranchement mais émet des doutes sur son application en l'espèce. La suppression de la discrimination en matière de droit de réponse peut se faire par deux moyens. Le Conseil constitutionnel en retranchant "sans but lucratif" opte pour l'un de ces moyens.

Monsieur MONNERVILLE constate que le débat sur la question de la consultation des assemblées territoriales est sans cesse renouvelé. Il appartient au Conseil constitutionnel, aujourd'hui, d'énoncer clairement sa doctrine sur l'article 74 de la Constitution. Pour sa part, Monsieur MONNERVILLE considère que l'article 74 n'est pas un appendice de la Constitution. Il s'agit d'un texte très important pour les populations de l'outre-mer qui sont désireuses que s'instaure une collaboration entre leurs assemblées territoriales et le Parlement en ce qui concerne les questions relatives à leur organisation interne. Le constituant a lui-même voulu clairement que l'avis des assemblées territoriales soit porté à la connaissance des parlementaires. S'il n'a pas été établi de délai préfixé à cette consultation, il appartient au Gouvernement d'agir en temps utile pour qu'elle soit effective. On ne peut que déplorer qu'en l'espèce le Gouvernement ait simultanément déposé le projet de loi sur la communication audiovisuelle sur le bureau de l'Assemblée nationale et engagé la procédure de consultation. Par la suite, une fois que l'Assemblée territoriale s'est prononcée, son avis doit être communiqué au Parlement pour lequel il constitue un élément d'appréciation important. Le fait que l'Assemblée nationale ait adopté le projet en première lecture, sans avoir eu connaissance des avis des assemblées territoriales, constitue aux yeux du Président MONNERVILLE une violation caractérisée de l'article 74 de la Constitution.

Monsieur le Président constatant qu'aucun autre membre ne désire intervenir propose alors au Conseil de se prononcer. Il propose à ses collègues de recourir à un vote, d'une part, sur le fonds de la décision proposée par le rapporteur et, d'autre part, sur la question litigieuse des retranchements de mots ou de membres de phrase.

- sur le fond, la décision est adoptée à l'unanimité des membres.
- Ont voté pour le principe des retranchements de mots ou de membres de phrase, Monsieur le Président, Messieurs MONNERVILLE, JOXÉ, GROS, BROUILLET et PERETTI. Ont voté contre, Messieurs LECOURT, VEDEL et SEGALAT.

Au terme de la séance, Monsieur le Président MONNERVILLE demande à ses collègues d'excuser son absence lors de la séance de l'après-midi. Il remercie tous les membres du Conseil pour la sympathie qu'ils lui ont témoignée à l'occasion de l'épreuve pénible qui lui a été infligée.

La séance est levée à 13 h 15.

.../...

## II. EXAMEN DE LA LOI PORTANT REFORME DE LA PLANIFICATION :

Le Conseil suspend ses travaux de 13 heures à 15 heures, heure à laquelle il se réunit, tous ses membres étant présents, à l'exception de Messieurs MONNERVILLE et GISCARD d'ESTAING qui sont excusés.

Le Président indique que la présente séance sera consacrée à l'examen de la conformité à la Constitution de la loi portant réforme de la planification. Il donne la parole au rapporteur, Monsieur le Doyen Georges VEDEL.

Monsieur VEDEL indique à ses collègues que la loi déferée vise à organiser la planification dans les années à venir. La discussion parlementaire n'a pas donné lieu à incidents puisque, après un accord intervenu en commission mixte paritaire, cette loi a été votée par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il semblerait que la genèse de la saisine procède du fait que la Constitution ne traite pas de la planification. Toutefois, la loi qui est déferée au Conseil n'est pas sans antécédents.

En effet, à l'occasion de l'approbation du IVème Plan, la loi du 4 août 1962 a esquissé une organisation de la planification. C'est ainsi que son article 2 dispose : "Le Gouvernement soumet au Parlement, avant d'adresser au commissaire général du Plan ses directives, un projet de loi portant approbation d'un rapport sur les principales options qui commandent la préparation du Plan dans le cadre de l'aménagement du territoire". L'article 3 de cette loi ajoutait : "Dans le rapport qui accompagnait le projet de loi de finances de l'année et qui définit l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives définies, le Gouvernement fera connaître l'Etat de l'exécution du Plan de développement économique et social et, notamment, les mesures prises pour sa réalisation, les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les modifications qui pourraient apparaître nécessaires". Il n'existe donc pas de différence de nature fondamentale entre cette loi du 4 août 1962 et la loi qui vient d'être adoptée par le Parlement. On peut tout simplement préciser que ce dernier texte est plus détaillé que le précédent.

Quel est l'apport essentiel de la loi contestée ?

L'avis général est qu'il faut planifier la planification. Le Plan est élaboré pour cinq ans mais il doit s'emboîter sur le plan suivant. Il s'agit de régler l'énorme machinerie qu'on désigne communément sous les termes de "montée du Plan".

Le législateur a voulu élaborer un calendrier et répartir aussi harmonieusement que possible les rôles des différents participants à ce Plan.

Le titre I traite du plan de la Nation.

L'article 1 définit le Plan en ces termes : "Le Plan détermine les choix stratégiques et les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la Nation ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre".

Le chapitre I relatif au contenu du Plan de la Nation distingue une première loi de Plan qui est une loi d'objectifs. Il s'agit d'une loi au contenu optatif qui énonce une série de vœux. La seconde loi de Plan s'efforce à mettre en oeuvre les mesures juridiques, financières et administratives pour atteindre les objectifs fixés par la première loi.

Le chapitre II traite quant à lui de la procédure d'élaboration et d'adoption du Plan. Le Plan est désormais adopté suivant une procédure jalonnée de balises. Le système proposé repose sur une commission nationale de planification de caractère consultatif dont la composition est fixée à l'article 6 de la loi. Dans un premier temps, chaque région fera connaître en temps utile au Gouvernement les priorités du développement de ses activités productives. Il est ensuite prévu que 18 mois au moins avant la date prévue avant l'entrée en vigueur du Plan, la commission nationale de planification soit saisie par le Gouvernement d'un document d'orientation établi après la consultation des régions.

Ce document d'orientation est d'ailleurs communiqué pour information aux régions. Le Conseil supérieur des Français de l'Etranger n'est pas lui non plus, oublié parce qu'il émet lui aussi un avis sur ce document d'orientation.

La commission nationale de planification doit ensuite remettre au Gouvernement un rapport et ceci un an avant la date d'entrée en vigueur du Plan et c'est sur la base de ce rapport que le Gouvernement élabore son projet de première loi de Plan, ledit projet étant soumis au Conseil économique et social avant de l'être au Parlement, au début de la seconde session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan.

Pour la seconde loi de Plan, la procédure est la suivante : le Gouvernement élabore ledit projet après l'avis de la commission nationale de la planification et après en avoir informé les régions. Ce projet est soumis au Parlement au début de la première session ordinaire de l'année qui précède l'entrée en vigueur du Plan.

L'article 2 de la loi crée, par ailleurs, l'existence d'une délégation parlementaire pour la planification. Il n'est d'ailleurs pas sûr que cette disposition, issue d'un amendement parlementaire, ait été pleinement du goût du Gouvernement.

Signalons, pour terminer, que les articles 11 et suivants traitent des contrats de Plan conclus entre l'Etat, les collectivités territoriales, les régions ou les entreprises publiques ou privées. La loi donne un statut juridique à ces contrats qui déroge au droit commun des contrats administratifs.

Le titre II de la loi traite des plans de régions. Ces plans ont pour objet de déterminer les objectifs des diverses régions pour la période d'application du Plan national. L'élaboration de ces plans n'est pas fixée de façon rigide.

L'article 17 précise, enfin, que le ministre du Plan reçoit les plans de région et fait rapport au Gouvernement sur leur compatibilité avec le plan national.

Telles sont les dispositions essentielles de la loi qui est déférée au Conseil constitutionnel.

Il convient à présent de se pencher sur la saisine. A vrai dire cette saisine est assez étonnante. Elle met en cause rien moins que 14 des 21 articles de la loi. Elle reproche à ces articles de violer 9 dispositions de la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances.

Comme il y a eu un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur l'adoption de ce texte, les auteurs de la saisine se présentent

non en partisans mais en chevaliers du droit et en gardiens de la Constitution. A lire leur saisine, on pourrait se demander s'il ne s'agit pas d'une coalition de professeurs de droit désireux de poser au Conseil constitutionnel une série de problèmes juridiques digne d'un examen de fin d'année.

Ces questions seraient les suivantes :

- le législateur peut-il légiférer sur la loi ?
- le législateur peut-il se lier lui-même ?
- le législateur peut-il imposer un calendrier au Gouvernement ?
- les empiètements de la loi sur le domaine réglementaire peuvent-ils donner lieu à une saisine des députés sur le fondement de l'article 61 de la Constitution ?

Monsieur le Doyen VEDEL indique que pour répondre à ces questions il a été guidé par trois idées générales :

- il n'a pas voulu résoudre des problèmes juridiques dont la solution n'était pas nécessaire pour trancher la question soumise au Conseil ;
- il a accordé à la loi le bénéfice d'une présomption de constitutionnalité ;
- il s'est efforcé de tenir compte de l'acquis en matière de planification : il serait difficile de censurer la présente loi sans tenir compte du précédent de la loi du 4 août 1962.

La loi déferée traite d'une matière délicate et on peut accorder à la copie une note plus honorable en la relisant que celle qu'on lui aurait attribuée à première vue. Il ne faut pas perdre de vue que l'intérêt du présent texte est de donner une structure à une procédure compliquée.

Le rapporteur propose alors d'examiner les divers griefs soulevés par les saisissants en les regroupant suivant les articles de la Constitution mis en cause.

1er grief : il est soutenu que l'article 34 de la Constitution ne mentionnant pas le Plan dans les matières législatives, la présente loi permet la réalisation de révisions constitutionnelles en dehors des formes prévues par les articles 11 et 89 de la Constitution. Cet argument ne semble pas devoir être retenu.

Comment peut-on concevoir d'élaborer un plan sans toucher à des matières législatives ? le Plan concerne en effet l'ensemble de la vie nationale pendant une durée de cinq ans. Si l'article 34 ne fait pas référence expressément au Plan, il n'en évoque pas moins, dans son antépénultième article, les lois de programme qui déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

L'article 2 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social fait référence au "projet de lois de programmes ou de plans". L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances mentionne in fine les "plans approuvés par le Parlement définissant les objectifs à longs termes...".

Toutes ces raisons militent en faveur d'un rejet pur et simple des arguments des saisissants.

Ceux-ci, toujours sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, soutiennent que cet article 34 de la Constitution réserve aux lois de finances la détermination des ressources et des charges de l'Etat. Si la loi déférée, à son article 4, deuxième alinéa, indique que la seconde loi de Plan "prévoit l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques" cette disposition relève du domaine de l'optatif. Son inconsistance même la met à l'abri de toutes critiques.

2ème grief : la loi critiquée méconnaîtrait les articles 39 et 44 de la Constitution relatifs à l'initiative des lois et au droit d'initiative des membres du Parlement.

Il est reproché à la loi de restreindre le droit d'initiative des parlementaires de façon inconstitutionnelle. Sur ce point, il suffit de répondre que ce n'est pas parce que la loi prévoit que le Plan fera l'objet d'un projet de loi que les propositions de loi sont pour autant irrecevables. En réalité, on voit d'ailleurs mal comment une proposition de loi pourrait traiter d'une matière aussi complexe.

Il est reproché à l'article 4 in fine de la loi d'indiquer que la seconde loi de Plan ne peut être modifiée qu'après deux années d'exécution au moyen d'une loi de plan rectificative. Il est soutenu que le législateur instituerait ainsi une sorte d'immutabilité pendant un délai de deux années.

Il est également fait grief à la loi de prévoir que toute loi de programme à caractère sectoriel sera intégrée dans la plus prochaine loi de plan ou, le cas échéant, dans la plus prochaine loi de plan rectificative (article 5).

Enfin, sur ce terrain, les saisissants soutiennent que l'article 13-III qui prévoit l'annexion d'un bilan détaillé des résultats obtenus à une loi de plan rectificative préjuge "des décisions des instances investies du droit d'initiative des lois". Il suffit simplement de répondre qu'une loi postérieure peut toujours modifier une loi antérieure, le législateur ne pouvant se lier lui-même. Nous ne sommes pas dans le domaine du droit administratif La situation n'est pas similaire à celle de l'administration qui peut se lier elle-même. En réalité, nous sommes devant un néant juridique. Dans un cas parallèle, le Conseil d'Etat ferait usage de la théorie des actes inexistantes. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, ne peut que constater le néant juridique qui ne peut, bien entendu, donner lieu à une déclaration d'inconstitutionnalité.

3ème grief : il est soutenu que serait contraire à l'article 52 de la Constitution l'article 3, 4ème alinéa, qui dispose que le rapport préparé par le Gouvernement pour la première loi de Plan "mentionne les domaines ou les Etats avec lesquels il serait souhaitable d'engager des négociations en vue de la conclusion d'accords ou de programmes de coopération, en tenant compte de l'action des communautés européennes". Il convient de signaler que l'article 52, contrairement à ce que soutiennent les saisissants, prévoit l'existence d'accords internationaux non soumis



à ratification et sur lesquels le Président de la République est simplement informé. Sur le fond, il suffit de répondre que les dispositions critiquées n'ont qu'un caractère purement indicatif et n'imposent aucune obligation aux autorités publiques chargées de la conduite des relations extérieures de la France.

4ème grief : les auteurs de la saisine soutiennent que la loi critiquée serait bourrée d'injonctions faites par le Parlement au Gouvernement.

Tel serait le cas de l'article 1er, deuxième alinéa, qui prévoit l'association à la procédure de Plan des partenaires sociaux et des régions ; de l'article 2, alinéa 2, qui prévoit la communication par le Gouvernement à la délégation parlementaire pour la planification de tous documents utiles ; de l'article 3, alinéa 2, qui prévoit que le rapport de la première loi de Plan, préparé par le Gouvernement, s'effectue sur la base des travaux de la commission nationale du Plan ; de l'article 3, alinéa 4, ci-dessus examiné ; de l'article 6, alinéa 1er, qui prévoit la conduite par la commission nationale de planification des consultations nécessaires à l'élaboration du Plan ; de l'article 7, 1er alinéa, qui prévoit un délai de 18 mois entre la saisine de la commission nationale de planification et l'entrée en vigueur du Plan ; de l'article 8 qui prévoit que le Gouvernement élabore un projet de première loi de Plan sur la base du rapport de la commission nationale de la planification ; de l'article 10 qui indique le moment du dépôt du rapport sur l'exécution du Plan ; de l'article 11, alinéa 4, relatif aux contrats de Plan ; de l'article 17, alinéa 1, qui prévoit que les plans de régions sont adressés au ministre chargé du Plan et de l'article 17, alinéa 2, qui prévoit que le Gouvernement apprécie la compatibilité des plans de régions avec le Plan de la Nation sur le rapport du ministre chargé du Plan.

Toutes ces dispositions constitueraient une méconnaissance des droits qui appartiennent au Gouvernement. Celui-ci serait soumis à une nuée d'injonctions.

Les auteurs de la saisine ne se sont pas situés sur le terrain de l'article 37, alinéa 1, de la Constitution. On aurait pu penser qu'ils auraient soutenu que toutes ces dispositions relèvent du domaine réglementaire. C'est qu'ils considèrent qu'il ne peut y avoir une contestation au moyen de l'article 61, de la Constitution, d'un empiétement de la loi sur le domaine réglementaire. Il semble y avoir un consensus général entre le Gouvernement et le Parlement sur l'interprétation de l'article 37. Il appartiendrait seul au Gouvernement, en faisant usage, soit de l'article 41, soit de l'article 37, alinéa 2, de défendre le champ du domaine réservé au Règlement. Il est donc inutile au Conseil de se prononcer sur ce délicat problème puisque les auteurs de la saisine se situent sur le seul terrain de l'injonction.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que le Gouvernement suggère que son consentement quant à ces éventuels empiétements est de nature à couvrir toute inconstitutionnalité. Il précise, en outre, que s'il accepte une injonction, il n'y a pas lieu à censurer.

Comment surmonter cette difficulté ?

Il semble d'abord fondamental de garder à l'esprit que la manière dont sont proposées, votées et promulguées les lois est fixée

.../...

impérativement par la Constitution. En revanche, il paraît excessif d'interdire au législateur de poser des règles en vue d'instaurer une cohérence quant à une oeuvre législative échelonnée sur plusieurs années. Il serait regrettable d'oublier qu'un Plan en cours d'exécution commande le Plan à venir. Que celui-ci élaboré, le Plan suivant aura à être préparé. S'il n'y a pas un minimum de règles cohérentes à l'élaboration d'un calendrier, il ne peut s'ensuivre qu'une grande incohérence. C'est pour éviter cela que la présente loi tend à programmer la planification.

Peut-on considérer cet effort comme constitutif d'une série d'injonctions ?

Cela semble excessif. Qu'est-ce qu'une injonction sinon une obligation imposée par le législateur au Gouvernement qui devra obligatoirement agir dans tel ou tel sens ou remplir telle ou telle diligence, par exemple déposer un projet de loi sur un sujet donné dans un délai déterminé. Ici, nous sommes simplement en présence d'un vaste programme législatif dans lequel le Gouvernement trouve naturellement sa place. Il serait absurde de considérer que la Constitution n'implique pas que le Gouvernement doive respecter la loi. Les dispositions très générales de cette loi ne sont pas constitutives d'injonctions mais doivent être considérées comme des règles nécessaires à un bon aménagement de la loi. Ni dans leur esprit, ni dans la lettre, elles ne peuvent être assimilées à des injonctions.

En revanche, Monsieur le rapporteur fait état des trois dispositions relatives à l'organisation interne du Gouvernement. Il s'agit des articles 10 et 17, alinéas 1 et 2. Ces dispositions désignent les membres du Gouvernement qui doivent, soit présenter des rapports, soit être mêlés à la procédure d'élaboration du Plan. Il lui semble que ces dispositions sont constitutives d'une immixtion du Parlement dans la vie intérieure du Gouvernement. Il s'agit certes là d'une irrégularité mineure, encore fallait-il la mettre en évidence. Il propose donc la suppression des trois membres de phrase suivants :

- à l'article 10, alinéa 1 : "et préparé conjointement par les ministres chargés du Plan et du Budget" ;

- à l'article 17, alinéa 1 : "chargés du Plan et de l'aménagement du territoire" ;

- à l'article 17, alinéa 2 : "sur le rapport du ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire".

Monsieur VEDEL indique que le fait qu'il propose des retranchements de certains membres de phrase du texte de loi adopté pourra étonner les membres du Conseil au regard de l'attitude qu'il a adoptée lors de la séance consacrée à l'examen de la loi de communication audiovisuelle. C'est qu'en ce qui concerne le droit de réponse il pensait que la suppression de la mention "sans but lucratif" constituait un empiétement par le Conseil constitutionnel sur les prérogatives du Parlement. En l'espèce, le cas est tout autre car le retranchement des trois membres de phrase ci-dessus indiqués ne modifient en rien la volonté non équivoque du législateur. Dans le cas présent, le Conseil ne se trouve pas devant une alternative. La suppression de ces mots ne présente donc aucune ambiguïté. Il indique c'est sans enthousiasme qu'il propose au Conseil de censurer

ces dispositions. Il précise que lors de la rédaction de sa décision il a été dans l'impossibilité de trouver une rédaction pertinente pour rejeter le grief allégué par les saisissants.

5ème grief . Il est soutenu que la loi en ce qu'elle prévoit le moment où les projets de loi sont soumis au Parlement méconnaît l'article 48 de la Constitution relatif à l'ordre du jour des assemblées.

Il est exact que les articles 8 et 9 de la loi prévoient le moment où la première et la seconde loi de plan sont soumises au Parlement. Cela n'implique pas que le législateur ait imposé au Gouvernement une date précise quant à la mise en décision de ces textes.

La loi prévoit simplement l'époque où ces projets seront déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement conserve toutes ses prérogatives quant à la fixation de l'ordre du jour.

La loi lui laisse une grande marge d'appréciation puisqu'elle se contente d'indiquer que ces projets sont "soumis au Parlement au début de " la session concernée .

6ème grief. Ce grief relatif à l'article 74 de la Constitution touche au surréalisme. On peut même se demander s'il ne s'agit pas d'un canular.

Le projet déposé par le Gouvernement indiquait dans ses articles 3, alinéa 2, 10 et 14, que la planification nationale s'appliquerait aux territoires d'outre-mer ; devant les objections formulées quant au respect des dispositions de l'article 74 de la Constitution, le Gouvernement a retiré ces dispositions.

Les auteurs de la saisine évoquent " un véritable détournement " de procédure" soutenant que la violation de l'article 74 est constituée. bien que le Gouvernement se soit efforcé de la retirer du texte. Il est invraisemblable d'interdire de la sorte au Gouvernement de se blanchir de son péché et de refuser ainsi tout repentir gouvernemental.

Ce grief n'est pas sérieux. Le texte dont le Conseil doit apprécier la constitutionnalité est bien évidemment le texte final adopté par le Parlement.

La présente loi relative à la programmation de la planification ne touche en rien à l'organisation des territoires d'outre-mer.

Si, lors de l'élaboration d'un plan, des dispositions modifient l'organisation des territoires d'outre-mer, il y aura alors peut-être lieu de soumettre cette loi à la consultation des assemblées territoriales. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

En ce qui concerne cette loi qu'on peut qualifier de loi de procédure, de compétence et de calendrier, l'article 21 critiqué par les saisissants prévoit d'ailleurs expressément cette consultation des Assemblées territoriales. Il dispose, en effet : "la présente loi s'applique aux territoires d'outre-mer et la collectivité territoriale de Mayotte, sous réserve, le cas échéant, de mesures d'adoption du titre II relatives au plan des régions prises par décret après consultation des Assemblées territoriales. "

Monsieur le Doyen VEDEL déclare alors en avoir terminé avec son rapport. A ses yeux, à l'exception des trois membres de phrases sus-mentionnées, l'ensemble de la loi n'est pas contraire à la Constitution.

Monsieur le Président remercie Monsieur VEDEL pour son exposé brillant, détaillé et convaincant. Il lui demande de bien vouloir donner lecture de son projet de décision.

Après la lecture de ce projet de décision, Monsieur le Président déclare ouverte la discussion générale.

Monsieur LECOURT déclare se rallier pleinement aux conclusions du Doyen VEDEL. Il souhaiterait simplement apporter une modification rédactionnelle à son projet.

Le deuxième considérant de la page 2 se réfère à l'article 2 de l'ordonnance 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social. Ne serait-il pas souhaitable de mentionner que cette ordonnance est prise en application de l'article 70 de la Constitution.

Monsieur VEDEL approuve la suggestion de Monsieur LECOURT et propose la rédaction suivante : " que, d'ailleurs, par l'application de l'article 70 de la Consitution, l'article 2 de l'ordonnance 58-1360 ...".

Monsieur GROS déclare ne pas retirer une entière satisfaction intellectuelle du projet proposé. Il se demande si on ne pourra pas reprocher au Conseil constitutionnel de dire à la fois blanc et noir.

Monsieur VEDEL comprend les réticences de Monsieur GROS. C'est que le Parlement a jugé bon d'élaborer une loi sur la planification alors qu'en réalité il s'agit d'une sorte de résolution. La décision proposée reflète les incohérences de la loi qui traite d'une matière fuyante. Le parlement peut toujours dresser un calendrier et élaborer des procédures diverses, le législateur sera lié par cette loi jusqu'à ce qu'il y déroge par une loi nouvelle et le Gouvernement y sera soumis sous réserve de l'utilisation de l'arme de l'article 37, alinéa 2, afin de retrouver ses pleines et entières prérogatives.

On ne peut assimiler la Constitution à un règlement de gendarmerie . La loi déferée ne reprend en quelque sorte que ce qu'avait traité la loi du 4 août 1962. Il serait tout-à-fait excessif de se fonder sur l'interprétation rigide des dispositions constitutionnelles pour interdire au Parlement de réguler de façon intelligente la programmation du plan. Certes, la présente loi suscite un certain malaise de par son caractère fuyant mais on ne peut en tirer un motif d'inconstitutionnalité.

.../...

Monsieur BROUILLET se déclare troublé par la censure proposée par le rapporteur quant à la désignation de ministres. La montagne n'accoucherait-elle pas d'une souris ? Dire que le ministre chargé du Plan n'est pas compétent pour préparer ce plan apparaît un peu faible. Pourquoi le Gouvernement aurait-il donc créé un Ministère du Plan ?

Monsieur VEDEL remercie très vivement Monsieur BROUILLET. Son intervention lui a remis les choses en perspective. La loi suppose en effet qu'un ministre ait le plan dans ses attributions et elle ne fait qu'en tirer une conséquence particulière. Cette interprétation plus simple de la loi est plus fidèle à son esprit que celle que lui-même avait proposé lors de son rapport au Conseil.

De l'interprétation proposée par Monsieur BROUILLET on doit déduire que la loi n'a donc pas de portée et qu'elle n'a donc pas de venin.

Monsieur VEDEL demande donc à ses collègues, s'ils en sont d'accord, de lui accorder quelques instants afin de proposer une rédaction modificatrice à sa décision en ce qui concerne la question de la désignation du ministre chargé du Plan et du budget.

Monsieur le Président suspend alors la séance du Conseil pendant 10 minutes.

A l'issue de cette suspension, Monsieur VEDEL propose la rédaction suivante : "Considérant que, si l'article 10, alinéa 1er, de la loi confie aux ministres chargés du Plan et du budget le soin de préparer le rapport prévu par ce texte et si l'article 17, alinéas 1er et 2, confie au ministre chargé du Plan et de l'aménagement du territoire certaines compétences intéressant les rapports avec les régions, ces dispositions qui n'excluent pas, le cas échéant, l'intervention d'autres membres du Gouvernement et qui ne font que se référer à la répartition des fonctions ministérielles telle qu'elle est décidée par chaque Gouvernement ne sont pas contraires à la Constitution ;"

Monsieur le Président constatant qu'aucun autre membre du Conseil ne souhaite intervenir déclare close la discussion générale.

Il soumet au vote la décision proposée. Celle-ci est adoptée à l'unanimité par les membres du Conseil.

Monsieur le Président lève alors la séance à 17 h 45.