

SEANCE DU 10 MAI 1978

-----  
COMPTE-RENDU  
---

La séance est ouverte à 10 heures, tous les membres du Conseil étant présents. M. le Président rappelle l'ordre du jour :

- Examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de certaines dispositions des articles 4 et 5 de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

Rapporteur : M. Louis JOXE

78-832 Recours formé par M. Emile LAHAYE contre M. Alain MADELIN, Ille et Vilaine, 4ème circonscription.

78-836 Recours formé par M. Jean-Marie BENOIST contre M. Georges MARCHAIS, Val de Marne, 1ère circonscription.

78-876 Recours formé par Mme Christiane SEGRETAIN contre M. Etienne PINTE, Yvelines, 5ème circonscription.

Rapporteur : M. COMBARNOUS  
Maître des Requêtes au  
Conseil d'Etat, rapporteur  
adjoint.

78-856 Recours formé par M. Paul RENHAC contre M. Pierre WEISENHORN, Haut-Rhin, 3ème circonscription.

78-857 Recours formé par Mme Fernande RENHAC contre M. Pierre WEISENHORN, Haut-Rhin, 3ème circonscription.

78-859 Recours formé par M. Jacques SARKISSIAN contre M. Jean POPEREN, Rhône, 13ème circonscription.

78-881 Recours formé par M. André MOLINES contre M. Jean COMITI, Bouches du Rhône, 1ère circonscription.

Rapporteur : M. LABRUSSE,  
Conseiller référendaire à la  
Cour des Comptes, rapporteur  
adjoint.

M. le Président donne la parole à M. JOXE qui présente le rapport ci-après :

.../.

1°/ Ladite loi reprend les dispositions essentielles de la convention internationale d'Oslo, publiée en France le 21 mai 1974 après ratification.

- elle entérine donc une première liste de produits polluants, figurant en annexe à la Convention d'Oslo et dont l'immersion est strictement interdite.
- elle entérine, également, une seconde liste de produits polluants pour lesquels il est nécessaire d'obtenir des permis spécifiques. C'est là que se trouve le point important soumis à notre examen.
- elle prévoit des sanctions et s'efforce de les définir.

Ainsi garantit-elle les engagements pris et l'application de la Convention.

2°/ Toutefois, ladite loi va plus loin et dépasse le champ de la Convention.

- elle ouvre la possibilité à d'autres interdictions (hydrocarbures et déchets d'industries nucléaires)
- elle tente d'établir un contrôle plus serré
- et surtout, elle élargit le cadre géographique fixé par la Convention d'Oslo. Cette dernière se limite à la mer Baltique, à la mer du Nord, à la Méditerranée, à l'Atlantique Nord. La loi française l'étend aux eaux internationales même non couvertes par la Convention d'Oslo et à l'ensemble des eaux territoriales françaises, quelle que soit la nationalité du délinquant.

L'examen de la demande formulée par le Premier Ministre soulève des questions d'ordre pratique et des questions d'ordre juridique.

1°/ Sur le plan pratique ladite loi ne présente <sup>pas</sup> d'inconvénients majeurs quand il s'agit de déchets industriels chargés sur territoire français ; l'immersion est, alors, une pratique rare, voire exceptionnelle.

Par lettre du 19 avril, en l'application de l'article 37 alinéa second de la Constitution, le Premier Ministre soumet à l'examen du Conseil Constitutionnel deux dispositions de la loi n° 76-599 du 1er juillet 1976.

Ladite loi porte sur la prévention et la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et sur la lutte contre la pollution marine accidentelle. Les articles 4, premier alinéa et 5, premier alinéa sont les seuls mis en cause. Le premier concerne l'autorisation d'immersion, le second l'autorisation d'embarquement et de chargement des déchets. Aux termes mêmes des deux articles en cause, les autorisations de ces missions (qui sont, la plupart du temps, liées) incombent au Ministre chargé de l'environnement explicitement désigné.

Ce que demande le Premier Ministre, c'est l'examen de la nature juridique de ces dispositions au regard de l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire, en un mot, de leur appartenance éventuelle au domaine réglementaire.

Notons que les dispositions en cause ne figuraient pas dans le texte du projet tel qu'il avait été déposé par le gouvernement. La désignation du Ministre chargé de l'environnement s'est faite au cours du débat devant les deux assemblées. Celles-ci précisèrent que la responsabilité devait être confiée à une autorité unique, étant donné la gravité des conséquences de la pollution.

Il me paraît nécessaire de préciser en quelques mots la nature de la loi en cause. Elle présente, en effet, un caractère complexe et parfois compliqué.

.../

Par contre, la compétence attribuée par les articles 4 et 5 de la loi soulève des difficultés indiscutables quand il s'agit :

- de l'immersion des déblais de dragage venant des ports, des canaux ou des chenaux. Cette pratique est constante. L'administration centrale se trouve encombrée de demandes de permis.
  
- de l'immersion par des navires ou aéronefs français de déchets chargés à l'étranger. Ici, le contrôle du Ministre devient illusoire. Les documents proviennent des Etats étrangers concernés ; la procédure provoque des lenteurs nuisibles au commerce.

Ces différents arguments n'ont pas manqué d'être présentés par le Premier Ministre dans un document annexe à sa demande d'examen. Pour notre information, également, les services compétents nous ont adressé un projet de décret confiant les attributions actuelles du Ministre de l'Environnement aux Préfets sur les territoires français et aux autorités consulaires sur les territoires étrangers, ceux-ci visant, d'ailleurs, tous documents en matière maritime et douanière.

L'opération qui nous est proposée apparaît comme une mesure de déconcentration que soutiennent des arguments concrets.

- 2°/ Sur le plan juridique il s'agit d'un déclassement, selon une constante jurisprudence et qu'il n'y a aucune raison de modifier en l'espèce. En conséquence votre rapporteur vous demande de bien vouloir adopter le projet de décision soumis à votre examen.

Aucun membre du Conseil n'ayant présenté d'observation, il est procédé par le rapporteur à la lecture du projet, lequel est adopté à l'unanimité sans modification.

Le texte de la décision est joint au présent rapport.

M. le Président fait alors introduire M. COMBARNOUS et lui donne la parole.

Il est procédé à l'examen du recours de M. LAHAYE contre l'élection de M. MADELIN en Ille et Vilaine, 4e circonscription.

Il s'agit d'un recours à la suite duquel M. LAHAYE a présenté une lettre de désistement.

Le projet est adopté sans modification. Il est alors procédé à l'examen du recours de M. Jean-Marie BENOIST contre l'élection de M. Georges MARCHAIS, Val de Marne, 1ère circonscription.

Le rapport intégral présenté par M. COMBARNOUS est joint au dossier de cette affaire.

Le recours comporte deux moyens. Le premier conteste l'application qui a été faite de l'article L. 162 du code électoral, en empêchant M. BENOIST de se présenter au 2ème tour. En effet au premier tour, seuls MM. MARCHAIS et HERNU avaient obtenu 12,5 % des suffrages par rapport au nombre des électeurs inscrits. M. HERNU ne s'étant pas présenté au second tour, M. BENOIST qui venait derrière lui a déposé sa candidature qui a été refusée et déferée par le Préfet au tribunal administratif de Paris, lequel par jugement du 15 mars 1978 a confirmé l'irrecevabilité de la candidature de M. BENOIST.

Le requérant estime qu'il ressort clairement des travaux préparatoires qu'il y a toujours la possibilité pour deux candidats de se présenter au 2e tour. Toute solution inverse aboutissant à faire perdre toute possibilité de choix aux électeurs. Le rapporteur note que si l'on peut avoir des hésitations sur l'interprétation de ce texte, celles-ci sont néanmoins levées à la lecture des travaux préparatoires dans lesquels on constate qu'un amendement déposé au Sénat par M. SCHIELLE qui tendait à permettre au candidat le mieux placé après le second, qui ayant obtenu 12,5 % des voix se retire au second tour, de se présenter (dans un délai supplémentaire réouvert pour lui seul) après avoir été adopté par le Sénat en première lecture, a été repoussé par la commission mixte paritaire

.../.

dont les conclusions ont été adoptées tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat.

Il ne subsiste donc actuellement aucun doute sur le sens des articles 162 et 163.

Le second grief porte sur une irrégularité purement formelle. Des mises au point de la commission de sondage ont été apposées sur des affiches du requérant. Il convient de noter que ces mises au point rétablissaient la réalité de faits qui avaient été relatés d'une façon tendancieuse et contraire à la réalité (sondage officiel donnant 25 % des voix à M. BENOIST). Qu'ainsi loin de tromper les électeurs, cette publicité n'a pu qu'assurer une meilleure sincérité au scrutin. La taille des mises au point dont il s'agit est minime et on ne peut pas dire qu'elles aient caché les affiches de M. BENOIST.

Le rapporteur conclut donc au rejet de la demande de M. BENOIST.

M. MONNERVILLE indique que la section est en plein accord avec le rapporteur. La loi du 19 juillet 1977 s'impose dans l'interprétation qui en a été donnée par le tribunal administratif de Paris.

De toute façon, aucun doute ne peut subsister après la non adoption de l'amendement du sénateur SCHIELLE.

M. MONNERVILLE propose l'adoption du texte même du projet soumis au Conseil.

M. PERETTI est en accord sur la solution mais il remarque que l'interdiction dans certains cas de deux candidatures à une élection apparaît contraire à la règle démocratique et à l'esprit de la Constitution elle-même dont l'article 7 interdit une telle situation pour l'élection du Président de la République.

On doit noter, en outre, que la possibilité même de voter par bulletins blancs est ouverte notamment par le fait que dans le vote par machine, on prévoit une touche pour les bulletins blancs. Il paraîtrait donc opportun à M. PERETTI que lors de son rapport final pour le contentieux électoral le Conseil appelle l'attention du Gouvernement sur l'utilité de modifier la loi actuelle.

.../.

M. MONNERVILLE indique que ce problème avait été évoqué à la section et que s'il n'en a pas parlé lors de sa première intervention, c'est que M. BROUILLET avait l'intention de prendre la parole à ce sujet.

M. COSTE-FLORET n'est pas d'accord pour que dans son rapport terminal, le Conseil évoque le problème des bulletins blancs. C'est une question très complexe à laquelle les deux solutions possibles comportent de nombreux avantages et de nombreux inconvénients. On ne saurait émettre un avis à ce sujet sans qu'il en ait été très longuement délibéré.

En ce qui concerne l'interprétation de l'article L. 162, M. COSTE-FLORET est très réservé et il note d'ailleurs que les tribunaux administratifs n'ont pas été unanimes à ce sujet.

M. BROUILLET estime que la loi conduit à la solution proposée mais qu'il est également certain qu'une élection non contradictoire au 2ème tour n'est pas conforme à l'esprit du droit français. Les travaux préparatoires ici ne reposent pas sur l'opinion d'un parlementaire mais sur la décision même du Parlement qui résulte de votes émis par les deux chambres : le Parlement a repoussé la solution que préconise le requérant.

M. BROUILLET estime d'ailleurs que si la loi avait été soumise au Conseil il eut été fort possible que celui-ci ne l'estimat pas conforme à la Constitution en raison notamment de la nécessité d'un choix dont une application est faite par l'article 7 de la Constitution pour l'élection du Président de la République.

M. GOGUEL n'est pas certain que, de l'article 7, on puisse inférer que la loi n'est pas constitutionnelle. De toute façon, la question posée est résolue depuis 1976 puisque la loi n'a pas été soumise au Conseil. Il indique un élément de fait. Il y a eu plusieurs candidats, environ 8, qui ont été élus en se présentant seuls au 2ème tour. Or leur élection n'est pas contestée. Si donc le Conseil annulait l'élection de M. MARCHAIS, l'élection des autres candidats élus dans les mêmes conditions apparaîtrait une anomalie à laquelle il ne pourrait pas être porté remède. Ces raisons de fait viennent donc confirmer les raisons juridiques pour que la requête soit rejetée.

.../.

M. GROS estime, lui aussi, la règle de l'article L. 162 choquante bien que dans un pays très démocratique, la Grande-Bretagne, on proclame élu, sans qu'il soit procédé à un vote, le candidat unique.

L'argument tiré des travaux préparatoires ne convainc pas M. GROS qui remarque que l'on n'invoque les travaux préparatoires que lorsque la loi n'est pas claire. Si tel était le cas en l'espèce, l'examen des travaux préparatoires devrait conduire à la solution inverse de celle proposée par le rapporteur.

M. SCHIELLE, en effet, proposait un système pour résoudre la difficulté qui se serait présentée dans une hypothèse. Personne n'a contesté que la difficulté existait et M. FANTON, en demandant le rejet de l'amendement, a expliqué que le texte de M. SCHIELLE prévoyait une mécanique trop compliquée pour assurer une pluralité de candidatures qui aurait pu exister sans cela.

On note d'ailleurs que si après avoir voté l'amendement aucun sénateur n'a émis de regret sur sa disparition, c'est simplement parce qu'il s'agissait d'une simple disposition technique. Si donc on devait s'en tenir aux travaux préparatoires, ceux-ci conduiraient à la solution inverse à celle proposée. En fait la loi s'impose et dans son texte, il n'y a pas de doute pour refuser la solution que réclame M. BENOIST.

M. GROS en conclut qu'il ne faut pas dans le projet parler des travaux préparatoires.

M. COMBARNOUS dit à l'appui du texte proposé que nous sommes dans l'hypothèse type où il convient d'invoquer les travaux préparatoires. La lecture naïve de la loi conduit au rejet de la thèse de M. BENOIST mais il subsiste une difficulté de lecture. Il est donc normal de consulter les travaux préparatoires. Or le sens du rejet ne laisse pas de doute puisque le sénateur AUBURTIN, rapporteur du texte, s'exprimait en ces termes : "ayant rejeté le texte permettant à deux candidats au moins de se présenter au second tour". C'est donc, bien éclairé pas une telle phrase, l'hypothèse même permettant toujours à deux candidats de se présenter et non seulement la mécanique qui conduisait à cette solution, que le Sénat a repoussé par son vote.

.../.



Pour M. MONNERVILLE, il est également certain que le Parlement a rejeté l'amendement qui assurait dans tous les cas la sauvegarde du principe de pluralité. Une telle décision de rejet est beaucoup plus qu'un discours, que l'avis d'une personne, c'est-à-dire que ce que l'on vise habituellement sous le terme de travaux préparatoires.

M. COSTE-FLORET soutient que l'amendement a été rejeté parce que "cela aurait déjà été dans la loi". Si le projet est maintenu tel qu'il est actuellement, M. COSTE-FLORET votera contre, pour lui le Sénat n'a pas rejeté l'amendement puisqu'il n'a pu se prononcer que sur le texte de la commission mixte paritaire.

M. SEGALAT estime très nettes les décisions du Parlement et partage l'avis du rapporteur.

M. PERETTI est d'accord sur ces conclusions mais avec un regret certain. Puisqu'il lui paraît partagé par les membres du Conseil, il devrait apparaître dans le texte de la décision.

M. JOXE est d'accord pour l'application de la loi qui conduit bien à la solution proposée par le rapporteur mais, lui aussi, est réservé sur l'opportunité d'un tel texte et aimerait que ces réserves apparaissent, si ce n'est dans la décision elle-même, au moins dans le rapport d'ensemble du Conseil sur le contentieux électoral.

M. le Président répond qu'il est fort possible qu'il en soit ainsi et que pour l'instant il convient d'appliquer la loi et donne la parole au rapporteur dont le projet est adopté par tous les membres du Conseil à l'exception de M. COSTE-FLORET qui vote contre.

Il est procédé ensuite à l'examen du recours de M. SEGRETAIN contre l'élection de M. PINTE, Yvelines 5e.

Le projet est adopté à l'unanimité.

Il en va de même pour le projet des décisions rapportées par M. LABRUSSE et portant sur les recours de M. et Mme REHNAC contre l'élection de M. Pierre WEISENHORN, Haut-Rhin, 3e, de M. SARKISSIAN contre l'élection de M. Jean POPEREN, Rhône, 13e, ainsi que de celui de M. MOLINES contre l'élection de M. Jean COMITI, Bouches-du-Rhône, 1ère.

Ce dernier ayant d'ailleurs fait l'objet d'un désistement.

La séance est levée à 12 h. 15.

-----