

La séance est ouverte le mercredi 21 à 15 heures, tous les membres étant présents à l'exception de Monsieur GROS.

Monsieur PERETTI donne des nouvelles de Monsieur Gros aux autres membres du Conseil. Il lui a rendu visite à l'hôpital de Neuilly et il transmet à tous ses collègues les remerciements de Monsieur Gros qui a été très sensible aux marques d'amitié dont il a fait l'objet durant son hospitalisation.

Le Président indique que l'ordre du jour comporte l'examen, en application de l'article 61, de la conformité à la Constitution de la loi relative au travail à temps partiel. Le rapport sera présenté par Monsieur Joxe puis l'examen d'une requête de Monsieur Krivine au sujet de la distribution des formulaires de présentation pour les élections présidentielles. Le rapport sera présenté par Monsieur Peretti.

Le Président donne la parole à Monsieur Joxe qui présente le rapport ci-après :

Saisine du Conseil : saisi le 23 décembre 1980 du texte de loi organisant le travail à temps partiel dans le secteur privé adopté par les deux assemblées en fin de session.

Cette saisine a été déposée dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, par soixante sénateurs appartenant au groupe socialiste.

En fait, elle porte sur un seul article de la loi adoptée à savoir l'article 2, et plus précisément le paragraphe de cet article consacré à l'article L. 212-4-4 du Code du travail, et plus précisément encore sur la dernière phrase de ce paragraphe.

"En ce qui concerne l'application des dispositions relatives à la représentation du personnel et à l'exercice des droits syndicaux, l'effectif des salariés est calculé en divisant la masse totale des horaires inscrits dans les contrats de travail des salariés de l'entreprise par la durée légale du travail ou la durée normale si celle-ci est inférieure".

Avant d'en venir à l'étude de cette saisine, je "situerai" la loi dont il s'agit : les raisons qu'a eues le Gouvernement de la présenter et surtout en quoi elle innove et modifie grandement la loi antérieure du 27 décembre 1973 relative à l'amélioration des conditions de travail.

Le travail à temps partiel est, jusqu'à présent, demeuré, en France, une notion incertaine et mal définie. Il pose aux patrons des problèmes d'ordre économique, social et technique. Ceux-ci craignent que le temps partiel n'augmente les coûts de gestion du personnel et ne porte atteinte à la productivité, qu'il risque de provoquer des franchissements de seuils de représentation (au nombre de 26 dans la législation du travail) Ces "seuils" imposent à l'entreprise des cotisations ou des contributions diverses (logement ou transport) et alourdissent les charges et le prix de revient.

Dans les milieux syndicalistes, la loi est une source d'insécurité génératrice d'horaires fluctuants. On met en cause son aspect marginal et les limites qu'elle apporterait à la formation professionnelle. On y voit une forme de chômage

sans indemnisation qui pourrait détériorer jusqu'à la notion de travail à temps plein.

Dans les pays où les législations sont évoluées, le travail à temps partiel atteint des proportions considérables :

- U.S.A. (22 % des salariés (surtout les femmes mariées et les jeunes) ;
- Suède (25 % de la population active (presque totalement des femmes) ;
- Grande Bretagne : un véritable "royaume féminin" ;
- Allemagne : s'étend largement aux retraités.

Dans ces pays un vrai marché du travail partiel s'est organisé.

En France, seulement 3,9 % et essentiellement des femmes, en particulier des mères de famille, occupe un travail à temps partiel. Celui-ci pourrait s'accroître et intéresser des personnes âgées, des étudiants ou encore des travailleurs soucieux de disposer de temps partiel nécessaire à leur formation.

De plus en plus le temps partiel ne peut être considéré comme la seule réponse à une convenance personnelle. Il pourrait satisfaire des nécessités d'ordre social, économique, voire même démographique.

Jusqu'à ce jour, la loi du 27 décembre 1973 relative à l'amélioration des conditions de travail régissait ce mode de travail. Il convient d'en rappeler les dispositions essentielles afin de saisir la portée de la loi nouvelle soumise à votre examen. Cette loi du 27 décembre 1973 posait un certain nombre de principes. Tout d'abord, après avis du Comité d'entreprise, à titre purement temporaire, des postes à temps plein étaient transformés et morcelés en postes à temps partiels équivalents. Ces horaires étaient applicables aux seuls salariés qui en faisaient la demande et devaient être compris entre la moitié et les trois quarts de la durée légale hebdomadaire. Introduites dans le Code du travail, ces dispositions étaient trop souvent interprétées comme des limites apportées à la pratique du temps partiel. Ensuite, la même loi disposait en matière de sécurité sociale que l'application des horaires réduits ne pouvait avoir pour effet d'aggraver, pour un même poste de travail ou pour un même emploi, la charge supportée par les employeurs au titre des cotisations personnelles à la sécurité sociale. Suivait une série de mesures concrètes pour la mise en oeuvre de cette règle : il était procédé à la détermination périodique de la surcharge qui pouvait résulter de cette pratique. Chez les employeurs, en raison des plafonds prévus dont le mode de calcul se réfère à un salaire maximum, notion qui ne joue que pour un travail à plein temps

Pour y parer, le texte d'application de la loi de 1973 avait prévu que cette surcharge donnait lieu à remboursement. Ce droit à remboursement a provoqué, en fait, une paperasserie considérable. Celle-ci a certainement détourné les chefs d'entreprise de la pratique du temps partiel. La chose est si vraie qu'en 1978 cinquante entreprises seulement ont demandé le bénéfice de la procédure de remboursement. Enfin, sur un point, la loi se montrait généreuse : elle posait le principe du décompte de l'ancienneté pour les salariés à temps partiel, tout comme s'ils avaient été occupés à temps plein.



d'hygiène et de sécurité lorsque les travaux sont ainsi réalisés pendant une durée totale supérieure à 200 000 heures par an.

Le droit aux prestations sociales est, dans la majorité des cas, lié au nombre d'heures ou de mois de travail accomplis antérieurement à l'examen dont la survenance donne lieu à la prestation (ainsi, pour les prestations de maladie, il faut avoir accompli un certain temps, défini, de travail, de même pour les congés de maternité, etc...).

La présence de travailleurs à temps partiel dans l'entreprise risque d'entraîner le franchissement de "seuils" qui sont souvent coûteux et d'alourdir les cotisations dues à la sécurité sociale.

Ces seuils déclenchent l'application des dispositions prévues par le code du travail ou qui imposent à l'entreprise des obligations ou contributions diverses (logement ou transport). Je l'ai dit, les employeurs dont l'entreprise se situe à proximité de ces seuils hésitent devant l'embauche à temps partiel.

Ce changement s'est résumé au cours des débats devant le Parlement, en une expression frappante : "La loi neutralise le choix que peut faire l'employé entre le temps partiel et le temps plein en faisant tomber toute pénalisation venant de la seule existence de salariés à temps partiel". Or, c'est précisément un aspect de cette neutralisation qui est critiqué par la saisine. "Considérant que s'il lui appartient de déterminer les conditions d'effectifs préalables à la mise en oeuvre de la représentation du personnel et de l'exercice de ses droits syndicaux, le législateur ne saurait à cette occasion mettre en cause l'égalité entre les salariés de l'entreprise".

"Considérant que la dernière phrase du texte proposé pour l'article L.212-4-4 du Code du travail, en proposant de déterminer les effectifs de l'entreprise par référence à la masse totale des horaires inscrits dans les contrats de travail aboutit à réduire l'effectif total en introduisant ainsi une discrimination entre les salariés selon la durée hebdomadaire de leur activité".

Vous savez qu'un certain nombre d'obligations des entreprises sont en rapport avec les effectifs de salariés. Ving-six seuils les fixent strictement dans le code du travail.

EXEMPLE : les délégués syndicaux sont obligatoires dans les entreprises qui emploient 50 salariés ou plus. La loi nouvelle tient compte, implicitement, que :

Non seulement de telles obligations entraînent un alourdissement de l'entreprise, mais qu'elles comportent des charges financières puisque l'entreprise est amenée à payer des heures qui correspondent non pas à un travail qui lui est fourni, mais qui est consacré à des activités de représentation personnel.

Pour ne pas pénaliser les entreprises où travaillent des salariés à temps partiel, la législation de 1980 remplace l'ancien système reposant sur le nombre total de travailleurs par un nouveau reposant sur le total des heures accomplies par semaine divisé par un quotient : celui de la durée légale du travail dans l'entreprise ou de la durée habituelle quand celle-ci est plus courte que la durée légale.

Il est un cas certainement où les discriminations entre personnes sont interdites. C'est lorsqu'il s'agit des droits politiques. On ne saurait donner plus de droits de vote à une personne qu'à une autre, dans un tel domaine, sans violer l'article 3 de la Constitution selon lequel le suffrage est toujours universel, égal et secret, même si on ne donne ces droits qu'à des citoyens présumés responsables, ce qui conduit à exclure les mineurs et certains condamnés privés de leurs droits civiques. Le Conseil a entendu largement cette matière des droits politiques qui touche à la souveraineté puisque, dans une décision du 17 janvier 1979, il a considéré comme contraire à l'égalité devant la loi "ainsi qu'à la règle de l'égalité du suffrage" une loi qui attribuait des voix supplémentaires à certains électeurs lors de la désignation d'une juridiction, le Conseil de prud'hommes. On était bien là dans une matière politique de souveraineté puisque la juridiction rend ses décisions au nom du peuple français. Le peuple français, le souverain dans notre Constitution, est un ensemble de personnes égales entre elles.

Il en va tout autrement et nous ne nous trouvons plus ici dans le droit politique quand il s'agit de questions économique-sociales où les droits ont un caractère divisible et où les choses s'apprécient quantitativement. En droit du travail, par exemple, il est évident que le salaire d'une personne, sans qu'il y ait la moindre inégalité, est proportionnel au temps de travail fourni. De même, en matière fiscale, les impositions directes sont proportionnelles aux revenus et les impositions indirectes sont une proposition de tel ou tel chiffre, chiffre d'affaire, etc... Le Conseil a d'ailleurs une jurisprudence très nette dans ces matières.

Selon cette jurisprudence du Conseil, le principe d'égalité devant la loi ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, à la condition, toutefois, que les différences de règles soient justifiées par la différence de situation et ne soient pas incompatibles avec la finalité de la loi (décision du 12 juillet 1979).

C'est ainsi que, par une décision n° 77-79 DC du 5 juillet 1977 le Conseil constitutionnel a estimé que ne contenait aucune discrimination susceptible de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi l'article 4 de la loi portant diverses mesures en faveur de l'emploi des jeunes et complétant la loi n° 75-574 du 4 juillet 1975 tendant à la généralisation de la sécurité sociale, lequel disposait que, pour l'application des dispositions du code du travail qui se réfèrent à une condition d'effectif du personnel, il n'est pas tenu compte, temporairement, des salariés engagés dans les conditions prévues, aux articles 1er et 2 de la loi.

La disposition dont la constitutionnalité est présentement critiquée a un objet proche de celui de la disposition qui a été jugée conforme à la Constitution dans la décision du 5 juillet 1977. Mais, alors que l'article 4 de la loi précitée excluait temporairement certains salariés du calcul des effectifs, la deuxième phrase de l'article L.212-4-4 du code du travail modifie le critère retenu pour la détermination des effectifs, dans le cas des salariés à temps partiel. Jusqu'à présent les dispositions relatives à la représentation du personnel et à l'exercice des droits syndicaux se référaient au seul nombre des salariés pour la détermination des conditions d'effectif ; la loi déferée au Conseil constitutionnel prévoit un autre critère dans le cas des salariés à temps partiel qui est celui du quotient de la durée du travail ou la durée normale si celle-ci lui est inférieure. Cette disposition a pour objet de tenir compte de la différence de situation entre les salariés à temps complet, qui continueront à être pris en compte selon les règles en vigueur, et les salariés à temps partiel, qui, en raison de la durée limitée de leur travail, ne participent pas à la vie de l'entreprise dans les mêmes conditions que les salariés à temps complet. Cette différence de situation justifie la définition d'une règle particulière adaptée au cas des salariés à temps partiel et se référant donc à la durée de leur travail ; la règle adoptée en l'espèce n'apparaît nullement incompatible avec la finalité des dispositions relatives à la représentation du personnel et à l'exercice des droits syndicaux, pour l'application desquelles le législateur a défini des seuils dont il est habilité à aménager les conditions de détermination.

J'ajoute enfin qu'il serait absurde de permettre, comme le fait l'article 34 de la Constitution, que la loi fixant les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical puisse déterminer, en fonction des considérations pratiques- le chiffre d'un seuil, à 50 ou 100, et ne puisse pas, prescrire les modalités de son calcul, justement pour tenir compte de considérations du même ordre.

Le projet de Monsieur Joxe est lu au Conseil et il est adopté sans modification, tel qu'il est joint au présent procès-verbal.

Le Président donne la parole à Monsieur Peretti qui présente le rapport ci-après :

Le 19 décembre 1980, Maître JOUFFA, avocat à la Cour d'appel de Paris, a présenté une requête signée par Monsieur Krivine et adressée à Messieurs le Président et conseillers composant le Conseil constitutionnel.

Il est exposé dans cette requête que Monsieur Krivine a pris la décision de présenter sa candidature à la prochaine élection présidentielle. Le requérant rappelle les textes relatifs à la présentation des candidatures dont les conditions tenant à la qualité, au nombre et à la répartition géographique des présentateurs résultent de la loi du 6 novembre 1962 modifiée en 1976 et dont la mise en oeuvre pratique, en ce qui concerne la forme des présentations était réglemantée par l'article 3 du décret du 14 mars 1964 modifié le 4 août 1965 et le 11 mars 1980.

Il était indiqué, dans ce dernier texte, que les présentations sont rédigées sur des formulaires imprimés dont le modèle est arrêté par le Conseil constitutionnel.

Monsieur Krivine vous expose qu'il a demandé la délivrance de tels formulaires de façon à pouvoir recueillir des présentations et qu'elle lui a été refusée en application de deux circulaires du Ministre de l'Intérieur, l'une du 30 septembre 1979 résultant d'un télégramme au Préfet, l'autre du 27 septembre 1976.

Monsieur Krivine fait valoir que ces circulaires seraient illégales comme apportant à la délivrance des formulaires des restrictions qui ne sont pas prévues par la loi.

Je ne développe pas davantage l'argumentation de Monsieur Krivine car elle ne paraît pas avoir d'utilité par rapport à la réponse qu'il convient de faire à sa requête. Vous connaissez d'ailleurs les problèmes relatifs à la distribution des formulaires puisque vous avez eu l'occasion de délibérer pour donner un avis à ce sujet au Ministre de l'Intérieur qui vous soumettait un projet de circulaire.

Je souligne le fait que, à aucun moment, Monsieur Krivine ne vous demande ou d'annuler la décision qui lui a été opposée ou de déclarer que les textes sur lesquels elle s'est fondée sont illégaux. Il se contente d'affirmer et de conclure, je cite (page 4) : "Monsieur Krivine est bien fondé de solliciter du Conseil constitutionnel une nouvelle intervention relative à la forme des présentations des candidats à l'élection présidentielle et portant notamment sur :

- la délivrance immédiate des formulaires ;
- la détermination des destinataires desdits formulaires ;
- la validité des formulaires imprimés par les candidats eux-mêmes ;

La demande de Monsieur Krivine se limite donc à solliciter un avis sur les points que je viens de rappeler.

Indépendamment de ce que la réponse aux questions que posait Monsieur Krivine semble avoir été apportée par le décret pris en Conseil des ministres et modifiant celui du 14 mars 1964 sur la forme des présentations des candidats, tel que la presse en a rendu compte, la requête ne peut qu'être rejetée, et cela pour deux raisons :

tout d'abord, quand le Conseil a une compétence d'avis, il ne peut l'exercer qu'à la demande d'une autorité précisée par le texte lui attribuant cette compétence.

Deux autorités sont habilitées à la consulter :

- a) le Président de la République - lors de la mise en vigueur du régime des pouvoirs exceptionnels qu'il tient de l'article 16 de la Constitution (articles 52 et 54 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) ;
- b) le Gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre, lors de l'organisation des opérations de référendum (article

46 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) ou lors de l'organisation des opérations d'une élection présidentielle (article 3-III de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel).

Aucune autre autorité, a fortiori aucun particulier, ne peut obtenir du Conseil qu'il donne un avis.

D'autre part, en ce qui concerne l'élection présidentielle les pouvoirs du Conseil constitutionnel résultent de textes très précis.

- Il donne des avis au Gouvernement ;
- Il se prononce sur les réclamations, après la publication de la liste des candidats (article 7 du décret du 14 mars 1964) ;
- Il se prononce sur les réclamations contre les opérations électorales, après le scrutin (article 50 de l'ordonnance du 7 novembre 1958).

Aucune de ces décisions ne peut être rendue, par le Conseil, avant la publication de la liste des candidats.

On le voit, le Conseil n'a aucune attribution de compétence qui lui permette de répondre à Monsieur Krivine.

Même s'il avait formé sa demande autrement, en concluant à l'annulation de la décision de refus des formulaires, Monsieur Krivine ne serait pas recevable, puisque le Conseil constitutionnel ne peut statuer sur les réclamations relatives à l'établissement de la liste des candidats qu'après qu'il l'a publiée.

Y-avait-il lieu de répondre à la requête de Monsieur Krivine par une lettre ou par une décision du Conseil ?

Divers éléments sont à prendre en considération. Le Conseil n'étant manifestement pas compétent, je me suis tout d'abord posé la question de savoir si, au lieu de prendre une décision, il ne serait pas plus simple que le Président réponde lui-même à Monsieur Krivine, après avoir consulté le Conseil. Ceci avait l'avantage d'esquiver la difficulté posée par une demande d'appréciation de circulaires dont le caractère illégal ne saurait faire de doute.

Divers éléments m'ont rapidement fait changer d'avis et c'est en fonction de ceux-ci que je pense que la solution d'une réponse par une décision du Conseil doit être retenue.

Tout d'abord, un élément de fait : la requête de Monsieur Krivine a été publiée et la réponse du Conseil sera, selon toute vraisemblance, rendue également publique par Monsieur Krivine.

La requête est adressée "au Président et aux conseillers composant le Conseil constitutionnel", c'est-à-dire

au Conseil lui-même.

Il appartient donc à cet organisme de décider de la suite qu'il convient de donner à une telle demande et notamment d'apprécier quelle est sa compétence en la matière. Tout organisme juridictionnel a pour première compétence de statuer sur les limites de ses attributions. (Si le Conseil n'est pas une juridiction, c'est un organisme qui répond en appliquant le droit, et dont, au surplus, les décisions s'imposent à tous).

La règle de la compétence d'un organisme tel que le Conseil, pour apprécier la limite de ses attributions, reçoit en pratique une atténuation : dans les cas où, manifestement, la question posée ne se rattache à aucune de ses attributions, il est admis, en pratique, que son Président peut rejeter à lui seul la demande qui est formée.

On en saurait dire, me semble-t-il, dans l'affaire présente que nous sommes dans un cas de ce genre. Si la demande de Monsieur Krivine n'entre pas dans les attributions du Conseil, elle se rattache aux compétences diverses qu'exerce le Conseil tant lors de l'organisation des élections présidentielles que pour le contrôle de leur régularité. On ne saurait donc affirmer que cette demande est sans aucun rapport avec les attributions du Conseil.

Il suffit qu'un doute sur un tel rapport soit possible pour que seul le Conseil puisse répondre sur sa compétence dans une telle matière.

J'ajoute que, compte tenu des attributions du Conseil en matière d'élection présidentielle, il existe une tentation pour les personnes désirant être candidates de le consulter ou de lui demander de trancher les difficultés relatives aux opérations préalables à l'élection. Il est donc, d'un simple point de vue pédagogique et dissuasif, utile que, par publication qui en sera faite au Journal officiel, la réponse du Conseil leur fasse savoir, dès à présent, comment il apprécie ses compétences en cette matière.

Monsieur PERETTI présente son projet de décision.

Le Président approuve la solution proposée par Monsieur Peretti, tant en ce qui concerne le fait qu'il convient de répondre par décision motivée qui sera publiée et non par une lettre du Président, qu'en ce qui concerne la solution elle-même qui conclut à l'incompétence du Conseil constitutionnel sur une telle conclusion.

Monsieur VEDEL estime que le premier considérant qui rappelle les textes applicables et en donne une brève analyse pour dire quel est l'ensemble des pouvoirs qu'exerce le Conseil en matière d'élection présidentielle est incomplet et peut être, d'ailleurs, non nécessaire. Il est incomplet en ce qu'il omet de citer la règle la plus générale qui donne compétence au Conseil, dans un tel cas, c'est-à-dire "il veille à la régularité de l'élection". Il est incomplet, ensuite, dans l'interprétation qu'il donne des textes cités et il n'est pas

nécessaire car il suffit; peut être sans faire cette doctrine, de répondre qu'aucun texte ne s'applique au cas particulier qui est soumis puisque chacun sait que le Conseil n'est qu'un juge d'attribution. De toute façon, il faut modifier ce considérant.

Monsieur PERETTI n'est pas opposé à une telle solution.

Monsieur SEGALAT pense que ce texte du premier considérant est certainement incomplet mais qu'il serait peut être dangereux de faire ici une théorie complète des compétences du Conseil en matière d'élections présidentielles qui risquerait fort d'être gênante dans très peu de temps. Il lui apparaît que, de toute façon, la réponse qui consiste à citer les conclusions et à indiquer que le Conseil, juge d'attribution, n'a aucune attribution qui puisse lui permettre de traiter de telles conclusions serait en elle-même suffisante.

La séance est suspendue afin qu'une nouvelle rédaction soit préparée.

Elle reprend et le nouveau projet, tel qu'il est joint au présent procès-verbal, est adopté à l'unanimité.

La séance est levée à 18 heures.

Le Président indique au Conseil qu'une séance aura lieu le 5 février 1980 à 10 heures qui sera consacrée à l'examen de deux circulaires du Premier ministre relatives aux élections présidentielles dont Monsieur Lecourt a bien voulu accepter de présenter le rapport.