

Commentaire de la décision n° 2006-535 DC du 30 mars 2006

Loi pour l'égalité des chances

Au lendemain des émeutes urbaines de novembre 2005, la loi pour l'égalité des chances entend apporter des éléments de réponse nouveaux au problème déjà ancien de la " fracture sociale " française.

Selon son exposé des motifs, le projet de loi avait pour but de mettre fin aux situations d'inégalité des chances et aux discriminations dont sont victimes les populations des quartiers difficiles, particulièrement les jeunes. Il visait à renforcer la cohésion sociale et à préserver notre pacte républicain.

Déposée le 11 janvier 2006, la loi a été examinée selon la procédure d'urgence et définitivement adoptée le 9 mars, après des débats houleux, un nombre record d'amendements et de multiples rebondissements.

Dans ce contexte une saisine du Conseil constitutionnel était inéluctable. Elle avait d'ailleurs été très tôt annoncée au cours du débat.

Aussi la loi pour l'égalité des chances a-t-elle fait l'objet de deux recours, formulés en termes identiques, émanant l'un de plus de soixante députés, l'autre de plus de soixante sénateurs.

Déposés le 14 mars 2006 par les présidents des groupes socialistes du Sénat et de l'Assemblée nationale en personne, ces recours, très argumentés, contestaient quatre séries de dispositions :

- L'article 8 relatif au contrat " *première embauche* " ;
- L'article 21 sur le décompte des effectifs de l'entreprise pour les élections professionnelles ;
- Les articles 48 et 49 sur le " *contrat de responsabilité parentale* " ;
- L'article 51 relatif aux pouvoirs de transaction pénale des maires.

La procédure législative suivie était critiquée tant à propos des articles 8 et 21 que pour le reste du texte.

I - Les griefs de procédure

Les griefs de procédure occupaient une place importante dans la saisine. On pouvait les répartir en quatre groupes.

1) Les requérants reprochaient tout d'abord au Gouvernement d'avoir introduit l'article 8 (relatif au " *contrat première embauche* ") par voie d'amendement en faisant valoir que cette disposition, " *par sa nature, sa portée et son ampleur aurait dû figurer dans le projet de loi initial soumis à l'examen du Conseil d'Etat en application de l'article 39 de la Constitution* ". La jurisprudence sur l'exercice du droit d'amendement a été réaménagée par la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

Les normes de référence sont désormais l'article 6 de la Déclaration de 1789, ainsi que les articles 34, 39, 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1 de la Constitution.

Le Conseil a déduit de la combinaison de ces dispositions que le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées. Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

Selon les requérants, la mesure mise en oeuvre par l'article 8 était d'une ampleur telle qu'elle aurait dû figurer dans le projet de loi initial et non être introduite par voie d'amendement. Ils se référaient implicitement à la jurisprudence issue de la décision n° 86-221 DC du 29 décembre 1986 (cons. 5 et 8) : le Conseil avait alors posé le principe selon lequel les adjonctions ou modifications apportées à un texte en discussion ne "*pouvaient dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement*".

Mais cette jurisprudence sur les "*limites inhérentes*" a été abandonnée le 19 juin 2001 (n° 2001-445 DC, cons. 48). En considérant, le 19 janvier 2006, que le droit d'amendement doit pouvoir s'exercer "*pleinement*" au cours des premières lectures, le Conseil a tacitement confirmé cet abandon.

Cependant, par souci de répondre de façon non équivoque aux requérants, la décision du 30 mars 2006 rappelle explicitement, par une incise inspirée de celle qui figurait au considérant 5 de la décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, que la portée des amendements est sans conséquence sur l'exercice de ce droit.

En l'espèce, la question qui se pose est non pas celle de l'ampleur ou de l'importance de l'article 8, mais celle de savoir si l'amendement dont il est issu était dépourvu de tout lien avec le projet de loi initial. Or cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait déjà des dispositions destinées à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi (voir l'article 5 du projet initial, devenu 25 dans la numérotation finale, qui prévoit un accès privilégié au "*contrat jeune en entreprise*" des jeunes résidant en "*zone urbaine sensible*"). Restait à répondre au grief tiré de l'absence de consultation du Conseil d'Etat.

Certes, le Conseil constitutionnel a jugé que le respect de l'article 39 de la Constitution impose un nouvel examen par le Conseil d'Etat lorsque, à la suite de sa consultation, et avant le dépôt d'un projet de loi au Parlement, est introduite dans le texte une disposition nouvelle réglant une question non évoquée devant lui et dont l'importance aurait pu modifier sa position (n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 6 à 8). Cependant, cette jurisprudence ne peut être utilement invoquée à l'encontre d'amendements gouvernementaux.

Il a ainsi été jugé "*que le premier alinéa de l'article 44 énonce que "les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement"* ; que, dès lors, les dispositions du deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution, lesquelles n'imposent la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en Conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements, n'ont

pas été méconnues du seul fait de l'introduction de la disposition en cause par voie d'amendement gouvernemental " (n° 94-357 DC du 25 janvier 1995, cons. 8).

Le Conseil a donc rappelé que le deuxième alinéa de l'article 39 de la Constitution n'impose la consultation du Conseil d'Etat et la délibération en conseil des ministres que pour les projets de loi avant leur dépôt sur le bureau de la première assemblée saisie et non pour les amendements.

2) Les requérants jugeaient l'insertion de l'article 8 par amendement d'autant plus critiquable qu'elle avait été réalisée, selon leurs termes : " *dans le cadre d'un projet examiné en urgence pour lequel l'article 49 alinéa 3 de la Constitution de 1958 a été mis en oeuvre et dont le vote conforme par le Sénat empêche toute discussion au stade de la commission mixte paritaire "*.

Il est incontestable que le droit d'amendement des députés a été singulièrement amoindri. Mais le recours à plusieurs procédures prévues par la Constitution n'est pas de nature à rendre inconstitutionnelle la procédure ayant conduit à son adoption. C'est ce que le Conseil a jugé en 1995 : " *La circonstance que plusieurs procédures aient été utilisées cumulativement, sans être contraires à la Constitution, pour accélérer l'examen de la loi dont s'agit, n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnel l'ensemble de la procédure législative ayant conduit à l'adoption de cette loi "* (n° 95-370 DC du 30 décembre 1995, cons. 13).

Ce précédent est un *a fortiori*, car les requérants contestaient dans cette affaire le cumul de la mise en oeuvre de l'article 49 (alinéa 3) de la Constitution à l'Assemblée nationale et le recours à la procédure de la question préalable au Sénat.

3) Les requérants estimaient que l'application qui avait été faite du règlement du Sénat, notamment pour déclarer irrecevables certains amendements ou sous-amendements, pour s'opposer à leur examen ou pour réserver leur vote, avait porté une atteinte excessive au droit d'amendement des sénateurs de l'opposition. Leurs critiques concernaient non seulement l'article 8 mais encore les dispositions de l'article 1er relatives à l'apprentissage.

Il est vrai que ces dispositions ont été largement utilisées : levée de la discussion commune, priorité d'examen, réserve du vote de nombreux amendements, etc.

Pour autant, juge le Conseil, leur utilisation combinée n'a pas vicié la procédure législative. Il est possible que des amendements ou des sous-amendements aient été écartés sans justification appropriée. Mais les conditions d'examen du texte au Sénat permettaient au Conseil de ne procéder qu'à un examen global de la procédure législative suivie. Ce procédé n'est pas sans précédent.

Ainsi, dans sa décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994, le Conseil a jugé : " *qu'au cours de sa séance du 14 décembre 1993 le Sénat a opposé, en vertu de l'article 44, alinéa 2, de son règlement une irrecevabilité à 69 autres amendements ; que même si certains de ces amendements ont pu être écartés sans justification appropriée, cette restriction au droit d'amendement qui doit être appréciée au regard du contenu des amendements dont s'agit et des conditions générales du débat n'a pas revêtu en l'espèce un caractère substantiel et n'est donc pas susceptible d'entacher de nullité la procédure législative "* (cons. 22).

L'application de cette jurisprudence, qui prend en compte les " *conditions générales du débat "*, était justifiée. En effet, en séance publique, le Sénat a consacré, du 23 février au 6 mars,

près de 90 heures de débat à l'examen du projet de loi. 900 amendements ont été déposés. 101 sénateurs se sont exprimés. Les incidents de procédure se sont multipliés (57 rappels au règlement, 2 demandes de vérification de quorum, 15 suspensions de séance, 56 demandes de scrutin public). En dépit de ce climat, la procédure du vote bloqué n'a pas été utilisée, permettant l'examen de tous les amendements recevables.

Dans ces conditions, les irrégularités occasionnelles qui auraient pu être commises au cours des débats n'auraient pas été de nature à entacher de nullité la procédure législative.

S'il était soutenu que des amendements ou sous-amendements auraient été écartés sans justification appropriée, cette circonstance, à la supposer établie, n'aurait pas revêtu un caractère substantiel entachant de nullité la procédure législative eu égard tant au contenu des amendements ou des sous-amendements concernés qu'aux conditions générales du débat.

4) Les requérants contestaient la place dans la loi déferée de son article 21, qu'ils jugeaient dénué de tout lien avec son objet. Le Conseil a par ailleurs examiné d'office l'article 22, qui était sujet à la même critique.

- a) Inséré dans le texte à l'Assemblée nationale avec l'accord du Gouvernement, l'article 21 écartait du décompte des effectifs retenus en vue des élections professionnelles dans une entreprise les salariés qui y travaillent en exécution d'un contrat de sous-traitance.

b)

L'intention du législateur était de revenir sur l'interprétation faite par la Cour de cassation de l'article L. 620-10 du code du travail, aux termes duquel : "*Les salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée, les salariés titulaires d'un contrat de travail intermittent, les travailleurs mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure, y compris les travailleurs temporaires, sont pris en compte dans l'effectif de l'entreprise au prorata de leur temps de présence au cours des douze mois précédents...*". Le dernier état de la jurisprudence semblait inclure dans le décompte l'ensemble des agents des entreprises sous-traitantes [Cass. Soc. n° 98-60440 du 28 mars 2000 ; n° 00-60252 du 27 novembre 2001 ; n° 03-60125 du 26 mai 2004].

Estimant cette définition trop large et ne correspondant pas à la réalité de l'emploi dans l'entreprise, le législateur a entendu préciser dans un sens plus restrictif la portée de l'article L. 620-10 du code du travail.

Les requérants voyaient dans cette restriction une atteinte au principe de participation énoncé au huitième alinéa du Préambule de 1946 : "*Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises*".

Le Conseil n'a pas eu à apprécier la pertinence de ce grief car les requérants en formulaient, avec raison, un second : ils soutenaient que l'amendement à l'origine de l'article 21 était dépourvu de tout lien avec l'objet de la loi.

Ainsi qu'il a été dit, une disposition ne peut être introduite par voie d'amendement lorsqu'elle est dépourvue de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie. La jurisprudence est constante à cet égard.

Or, l'amendement qui est à l'origine de l'article 21 était dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale, première assemblée saisie, comportait exclusivement des mesures relatives à l'apprentissage, à l'emploi des jeunes, aux zones franches urbaines, à la lutte contre les discriminations, à l'exercice de l'autorité parentale, à la lutte contre les incivilités et au service civil volontaire.

Sans examiner l'autre grief de la saisine, le Conseil a donc déclaré cet article 21 contraire à la Constitution.

b) Bien que non contesté par les requérants, l'article 22 de la loi déferée devait, pour le même motif, être censuré d'office.

A l'origine de cette disposition se trouve la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003, qui a créé une réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale - dite "*réduction Fillon*" - applicable à compter du 1er juillet 2003. Elle s'est substituée, à cette date, aux mesures d'allègement du coût du travail sur les bas salaires mises en place depuis 1993.

Par la suite s'est posée la question de la définition exacte des heures de travail servant de base à ces réductions de cotisations de sécurité sociale.

Le I de l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a apporté une réponse à cette question en insérant dans le code de la sécurité sociale un article L. 241-15 aux termes duquel : "*Pour la mise en oeuvre des mesures d'exonération ou de réduction de cotisations de sécurité sociale prévues par le présent code ou par toute autre disposition législative ou réglementaire, l'assiette de calcul s'entend des heures rémunérées quelle qu'en soit la nature*".

En retenant toutes les heures rémunérées et non pas seulement les heures effectivement travaillées, le législateur, remettant en cause l'interprétation faite auparavant par l'administration, a compris dans l'assiette de la "*réduction Fillon*" les temps de pause, de restauration, de déshabillage, de transport ou bien encore d'astreinte lorsqu'elles sont rémunérées ou indemnisées.

Le III de cet article 14 a donné à cette disposition interprétative valeur de loi de validation : "*Sous réserve des décisions de justice passées en force de chose jugée et des instances en cours à la date de publication de la présente loi, les dispositions du I sont applicables aux cotisations dues au titre des gains et rémunérations versés à compter du 1er janvier 2006*".

Pour sa part, l'article 22 de la loi déferée donnait à cette mesure une portée rétroactive en substituant à la date du 1er janvier 2006, prévue par une loi votée il y a trois mois à peine, celle du 1er janvier 2003.

Le Conseil a censuré d'office cette disposition au motif que l'amendement parlementaire dont elle était issue, voté le 2 mars au Sénat, était dépourvu de tout lien avec le projet de loi pour l'égalité des chances.

C'est donc la deuxième fois en moins d'un mois que le Conseil se saisit d'office d'un article pour le déclarer contraire à la Constitution car n'ayant pas sa place dans la loi déferée (voir la décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006, cons. 12 à 14). Cette attitude illustre l'importance qu'il attache désormais à l'exercice régulier du droit d'amendement, ainsi que sa vigilance face au phénomène de "*hoquet législatif*" déploré par le Président Mazeaud dans son discours de vœux au Chef de l'Etat du 3 janvier 2005.

II - Le contrat première embauche

A) Issu d'un amendement gouvernemental adopté en première lecture par l'Assemblée nationale (première assemblée saisie), l'article 8 institue un contrat de travail dénommé "*contrat première embauche*" (CPE).

Directement inspiré du "*contrat nouvelles embauches*" (CNE), créé par l'ordonnance n° 2005-893 du 2 août 2005, le CPE est une nouvelle catégorie de contrat de travail à durée indéterminée assorti d'une "*période de consolidation de l'emploi*" de deux ans (au cours de laquelle les conditions de forme et de fond du licenciement sont assouplies), ainsi que d'un régime d'indemnités de rupture spécifiques.

Malgré les efforts des pouvoirs publics, l'emploi précaire des jeunes se développe depuis un quart de siècle. On en connaît les formes : recours, légal ou non, au CDD ; développement de l'intérim et du temps partiel ; travail au noir. Le CPE entend être une " passerelle " vers l'emploi stable.

Contrairement au CNE (qui ne peut être conclu que par des entreprises de vingt salariés au plus, quel que soit l'âge de la personne recrutée), le CPE ne peut être conclu que par les entreprises dont l'effectif est supérieur à vingt salariés et pour l'embauche de jeunes âgés de moins de vingt-six ans. Le rapport de la Commission des affaires sociales du Sénat indique à cet égard : "*Il s'agit clairement d'un dispositif tourné vers la résolution des problèmes d'insertion dans l'emploi salarié que connaissent les jeunes, et plus spécialement ceux d'entre eux les moins formés*".

Le CPE est soumis aux dispositions du code du travail à l'exception, pendant les deux premières années d'exécution du contrat, des dispositions suivantes :

- Les articles L. 122-4 à L. 122-11, L. 122-13 à L. 122-14-13 qui régissent la résiliation du contrat de travail à durée indéterminée. En conséquence, ne sont plus légalement requis l'entretien préalable au licenciement (au cours duquel l'employeur doit indiquer les motifs de sa décision et recueillir les explications du salarié), l'obligation d'énoncer les motifs de la rupture dans la lettre de licenciement, ainsi que la nécessité de justifier devant le juge le caractère "*réel et sérieux*" des motifs du licenciement, notion qui a fait l'objet d'une jurisprudence abondante de la Cour de cassation ;
- l'article L. 122-14-14, qui fixe les droits du salarié investi de la mission de conseiller un autre salarié. Le titulaire d'un CPE ne pourra donc pas exercer une telle mission ;
- les articles L. 321-1 à L. 321-17, qui fixent le régime juridique du licenciement collectif pour motif économique.

Sont en revanche applicables au CPE :

- l'article L. 122-45 du code du travail, qui prohibe les licenciements fondés sur des causes discriminatoires ;
- les dispositions des articles L. 122-25 et L. 122-32-1 et suivants relatives à la protection des salariées en état de grossesse et des salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle.
- le régime de protection des salariés titulaires d'un mandat syndical ou représentatif.

En cas de licenciement au cours de la période de consolidation :

- la rupture doit être notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ;
- la durée du préavis est fonction du temps écoulé entre la conclusion du contrat et la présentation de la lettre de rupture (deux semaines pour une ancienneté inférieure à six mois, un mois pour une ancienneté supérieure) ;
- sauf en cas de faute grave, est versée une indemnité égale à 8 % de la rémunération brute acquise depuis la conclusion du contrat [en application de l'article L. 122-9 du code du travail, cette indemnité n'est soumise ni à l'impôt sur le revenu ni à cotisations sociales] ;
- à l'indemnité de rupture s'ajoute une contribution de l'employeur égale à 2 % du montant de la rémunération brute versée depuis le début du contrat, recouvrée par les Assedic et destinée à financer les actions d'accompagnement renforcé du salarié par le service public de l'emploi en faveur de son retour à l'emploi.

Afin de prévenir les abus, un employeur ne pourra conclure un nouveau CPE avec le même salarié avant l'écoulement d'un délai de trois mois depuis la rupture du précédent.

Des droits particuliers sont reconnus au titulaire d'un CPE afin de faciliter son insertion dans le monde du travail :

- le droit individuel à la formation (Dif), institué à l'article L. 933-1 du code du travail, lui est ouvert après un mois passé dans l'entreprise. Le Dif permet à tout salarié de se constituer un crédit d'heures de formation cumulable sur six ans ;
- le titulaire d'un CPE est informé, lors de la signature du contrat, des dispositifs auxquels il peut prétendre au titre du 1 % logement, afin de faciliter son accès à un logement autonome.

En cas de rupture du CPE, le législateur a voulu faciliter la recherche d'un nouvel emploi. Si l'intéressé ne bénéficie pas de l'assurance chômage au titre de l'article L. 351-3 du code du travail, la loi lui accorde le bénéfice d'une allocation forfaitaire versée pendant deux mois [Cette allocation, financée par l'Etat par le biais du fonds de solidarité créé par la loi n° 82-939 du 4 novembre 1982 relative à la contribution exceptionnelle de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi, sera fixée à 16,40 € par jour].

Il sera en outre éligible à la "*convention de reclassement personnalisé*" instituée par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Est prévue une évaluation du CPE et de ses effets sur l'emploi selon des modalités identiques à celles que l'ordonnance du 2 août 2005 a retenues pour le CNE : au plus tard le 31 décembre 2008, par une commission associant les organisations d'employeurs et de salariés représentatives sur le plan national et interprofessionnel.

En résumé, le CPE diffère d'un CDI ordinaire par le régime propre à la "*période de consolidation*" de deux ans, au terme de laquelle il est transformé en CDI de droit commun.

Au cours de cette période, un certain nombre de règles du code du travail sont en effet aménagées dans le sens de la flexibilité.

B) Plusieurs griefs étaient soulevés.

1) Le premier grief était tiré de l'irrégularité de la procédure

Il a été examiné ci-dessus à propos de l'ensemble des griefs de procédure.

2) Le deuxième grief était tiré d'une rupture d'égalité

- a) Le CPE est réservé aux personnes âgées de moins de 26 ans lors de sa conclusion. La loi instaurait-elle, ce faisant, une discrimination en fonction de l'âge ?
- b)

Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit (voir encore, tout récemment, n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, cons. 16).

Par conséquent, dès lors que l'emploi des jeunes et, plus particulièrement, des jeunes non diplômés, constitue un objectif d'intérêt général, la création d'un contrat de travail précisément destiné à inciter les employeurs à les embaucher n'est pas en soi contraire au principe d'égalité.

En ce qui concerne tant le principe d'égalité que le motif d'intérêt général poursuivi, le Conseil a déjà jugé " *qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ; que le législateur pouvait donc, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, autoriser des mesures propres à cette catégorie de travailleurs ; que les différences de traitement qui peuvent résulter de ces mesures entre catégories de travailleurs ou catégories d'entreprises répondent à une fin d'intérêt général qu'il appartenait au législateur d'apprécier et ne sont, dès lors, pas contraires à la Constitution* " (n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, cons. 31).

Le Conseil constitutionnel a également admis la constitutionnalité de mesures selon lesquelles, pour l'application aux entreprises des dispositions législatives ou réglementaires du code du travail qui se réfèrent à une condition d'effectif de personnel, il n'est pas tenu compte des salariés engagés dans certaines conditions d'âge et de délai (n° 77-79 DC du 5 Juillet 1977, loi portant diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes ; n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, loi habilitant le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures d'urgence pour l'emploi, cons. 13).

- c) Certes, comme le relevaient les requérants, une personne de moins de vingt-six ans embauchée dans le cadre d'un CPE et licenciée dans les deux ans suivant sa conclusion connaîtra un sort différent de celui d'une autre personne du même âge et de même qualification, embauchée le même jour dans la même entreprise dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée et licenciée au même moment.
- d)

Par elle-même, cette différence de traitement n'est pas contraire au principe d'égalité dès lors qu'elle ne fait que traduire la différence entre les situations juridiques des deux salariés. Elle tient à ce que chacun a signé un contrat de nature différente.

Comme l'indiquait le Gouvernement dans ses observations, le CPE repose, au cours des deux années suivant sa conclusion, sur un équilibre différent de celui du CDI de droit commun :

- les règles de rupture sont, pour l'employeur, plus souples que les règles applicables au contrat à durée indéterminée de droit commun,

- en contrepartie, le législateur a adopté des dispositions favorables au salarié qui, par rapport au droit commun, bénéficiera de droits nouveaux en matière de formation, d'indemnisation en cas de rupture, de préavis et d'allocation de chômage.

Le grief dénonçait sans le dire l'existence dans notre droit du travail d'une pluralité de contrats.

Mais cette diversité n'est pas jugée inconstitutionnelle dès lors que les spécificités de chaque contrat :

- sont justifiées par un objectif d'intérêt général
- et reposent sur des considérations objectives et rationnelles en rapport direct avec cet objectif.

Le Conseil a jugé que c'était le cas en l'espèce, le but que s'est fixé le législateur étant d'inciter les employeurs à embaucher des jeunes et spécialement des jeunes non qualifiés.

Sa finalité est de surmonter la réticence des employeurs à recruter des jeunes, réticence d'autant plus grande que le jeune est peu qualifié. La possibilité de se séparer plus facilement de l'intéressé au cours de cette période de consolidation, s'il ne fait pas l'affaire sur le plan technique ou relationnel, permet de desserrer un frein psychologique à l'embauche.

Le Gouvernement observait à cet égard que " *Le contrat à durée indéterminée de droit commun est perçu comme un cadre trop rigide et est contourné par le recours, parfois intensif, à l'intérim ou à des contrats à durée déterminée. En assouplissant les règles de rupture du contrat à durée indéterminée, pendant une période déterminée, le dispositif entend prendre en compte cette exigence de souplesse tout en incitant les entreprises à moins recourir aux diverses formes de contrats précaires et à utiliser la passerelle que constitue le contrat première embauche vers le contrat à durée indéterminée de droit commun* ".

ent un licenciement comme le possible prélude d'une procédure contentieuse longue, éprouvante et aléatoire. Cette perception accroît le risque associé par l'employeur à la décision d'embauche et, partant, sa réticence à embaucher. En le rassurant lorsqu'il se trouve économiquement en mesure de recruter, l'allègement des formalités de licenciement peut desserrer le frein psychologique à l'embauche. Il est donc en rapport direct et non déraisonnable avec l'objectif d'insertion professionnelle des jeunes poursuivi par le législateur.

3) Selon le troisième grief, l'article 8 portait atteinte au droit à l'emploi

Le grief méconnaissait que le CPE a précisément pour objet de rendre plus effectives les dispositions du cinquième alinéa du Préambule de 1946 aux termes desquelles : " *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* " (n° 85-200 DC du 16 janvier 1986, cons. 4 ; n° 98-401 DC du 10 juin 1998, cons. 26).

Compte tenu de la précarité de la situation des jeunes sur le marché du travail, et notamment des jeunes les moins qualifiés, le législateur entend créer un nouveau contrat de travail ayant pour objet de faciliter leur insertion professionnelle. Par sa finalité, l'article 8 tend donc à mettre en oeuvre, au bénéfice des intéressés, l'exigence résultant du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

Le Conseil constitutionnel ne disposant pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, il ne lui appartient pas de rechercher si l'objectif que s'est ainsi assigné le législateur pouvait être atteint par d'autres voies, dès lors que les

modalités retenues par la loi déferée ne sont pas manifestement inappropriées à cet objectif (n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 41 ; n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, cons. 3).

4) Le quatrième grief dénonçait le manque de clarté et d'intelligibilité viciant l'article 8 en raison de la nature incertaine et de l'absence de qualification légale de la période de deux ans suivant la conclusion d'un CPE

Il ressort cependant des termes mêmes de l'article 8 que le régime juridique de cette période, dite de " *consolidation de l'emploi* ", est précisément défini par la loi déferée, laquelle énumère limitativement les articles du code du travail qui ne seront pas applicables, énonce des règles propres à ladite période et, pour le reste, renvoie au droit commun des CDI.

Quant à l'insécurité juridique (également invoquée par les requérants) qui résulterait de ce que les juridictions pourraient interpréter les nouvelles dispositions sur le fondement des engagements internationaux de la France, mais contrairement aux vues du législateur, elle est propre non à la loi déferée, mais à l'ordre juridique français pénétré par le droit européen et international et dans lequel les juridictions nationales ordinaires ou, le cas échéant, supranationales pratiquent un contrôle de conventionnalité des lois.

Un dernier moyen était articulé pour démontrer le défaut de clarté de la loi déferée. Il était tiré de ce que l'employeur, en cas de faute du salarié, aurait le choix entre la procédure disciplinaire et celle de la résiliation du contrat pour un autre motif.

Comme cette dernière est plus simple à mettre en oeuvre pour l'entreprise, elle sera privilégiée, assuraient les requérants. La loi déferée priverait ainsi le salarié des garanties inhérentes à une procédure disciplinaire.

Ce grief méconnaissait :

- qu'en cas de licenciement pour faute, l'employeur se trouve dans l'obligation de mettre en oeuvre une procédure disciplinaire en vertu des articles L. 122-40 à L. 122-44 du code du travail, auxquels l'article 8 ne fait nullement échapper la période de consolidation du CPE ;
- qu'une éventuelle fraude à la loi de l'employeur, qui serait d'ailleurs requalifiée et sanctionnée au plan indemnitaire par les tribunaux compétents, n'est pas opposable au législateur devant le Conseil constitutionnel ;
- qu'en effet, la seule circonstance que l'application d'une loi puisse donner lieu à des actes contraires à une exigence constitutionnelle (en l'espèce le respect des droits de la défense) ne la rend pas inconstitutionnelle [par exemple : n° 91-304 DC du 15 janvier 1992, cons. 8 à 10 ; n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons. 25]. Il n'en irait autrement que si de tels actes étaient la conséquence nécessaire de la loi, ce qui n'est pas le cas ici.

5) Selon le cinquième grief, la rupture du CPE au cours de la période de consolidation méconnaissait les exigences constitutionnelles relatives à la résiliation des contrats.

Étaient dénoncées l'absence d'entretien préalable au licenciement, ainsi que la dispense de motivation dont bénéficiera l'employeur, pendant deux ans, s'il décide de rompre le contrat.

Au cours de la " *période de consolidation de l'emploi* " du CPE, ne s'applique pas, on l'a dit, l'obligation faite à l'employeur, dans le droit commun, d'informer préalablement le salarié de ses raisons de le licencier.

Cette dispense de formalités méconnaît-elle les exigences constitutionnelles propres au droit général des contrats ?

A l'encontre de l'ordonnance relative au contrat nouvelles embauches, avait été soulevé devant le Conseil d'Etat un moyen tiré de la décision n° 99-419 DC du 9 novembre 1999 (PACS).

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel avait jugé à propos des conditions de rupture du pacte civil de solidarité :

" que, si le contrat est la loi commune des parties, la liberté qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 justifie qu'un contrat de droit privé à durée indéterminée puisse être rompu unilatéralement par l'un ou l'autre des contractants, l'information du cocontractant, ainsi que la réparation du préjudice éventuel résultant des conditions de la rupture, devant toutefois être garanties ; qu'à cet égard, il appartient au législateur, en raison de la nécessité d'assurer pour certains contrats la protection de l'une des parties, de préciser les causes permettant une telle résiliation, ainsi que les modalités de celle-ci... " (cons. 61).

Peut-on transposer ce raisonnement en droit du travail ?

Le Conseil d'Etat a jugé que non à propos du CNE dans sa décision de section du 19 octobre 2005 [Confédération générale du travail et autres].

Il n'y a en effet aucune commune mesure entre ce que le Conseil constitutionnel a considéré à propos de la rupture du PACS - contrat qui intéresse l'état des personnes et dont la résiliation est à tout moment possible et pourrait s'apparenter, dans certains cas, à une répudiation - et le problème soulevé quant au défaut d'information préalable du salarié sur les causes de la rupture du contrat de travail en cas de résiliation du CPE ou du CNE dans les deux premières années suivant leur conclusion.

6) Le sixième grief estimait l'article 8 de la loi déferée contraire aux droits de la défense

Ce grief était inopérant, car l'obligation de motiver toute rupture du contrat de travail n'est ni une exigence constitutionnelle, ni même, comme l'a jugé le Conseil d'Etat à propos du CNE [décision éclairée par les conclusions de son commissaire du Gouvernement Christophe Devys], un principe général du droit :

" si l'obligation de respecter une procédure contradictoire dans les cas de licenciement prononcés pour un motif disciplinaire a le caractère d'un principe général du droit du travail, il ne résulte pas de ce principe qu'une telle procédure devrait être respectée par l'employeur dans les autres cas de licenciement fondés sur des motifs inhérents à la personne du salarié ".

7) Le septième grief dénonçait l'atteinte au droit au recours juridictionnel, corollaire de la " garantie des droits " proclamée par l'article 16 de la Déclaration de 1789

Le grief manquait en fait, puisque le salarié licencié au cours des deux premières années du CPE pourra saisir le conseil des prud'hommes.

La loi déferée précise au demeurant que toute contestation portant sur la rupture se prescrit par douze mois à compter de l'envoi de la lettre recommandée.

S'il y a recours, l'employeur devra indiquer les motifs de la rupture au juge.

Celui-ci vérifiera :

- que ces motifs sont licites (la véritable cause du licenciement n'est ni une discrimination, ni la volonté de se débarrasser d'une salariée enceinte ou d'un salarié victime d'un accident du travail, etc.)
- et non constitutifs d'un abus de droit (ce qui serait le cas, par exemple, d'une succession de CPE rompus tous les deux ans pour pourvoir au même emploi).

S'agissant du CNE, des affaires récentes sont venues illustrer non seulement la possibilité du recours, mais encore la vigilance du juge en la matière, s'agissant notamment des abus de droit [CPH Longjumeau, 20 février 2006, n° F 05/00974].

La censure de l'abus de droit par le juge judiciaire joue même pour la période d'essai [Cass. Soc. , 5 octobre 1993, Sadoun ; Cass. Soc. , 6 décembre 1995, Roche ; Cass. Soc. , 5 mai 2004, Soc. Loxam].

8) Le dernier moyen était tiré de la méconnaissance par le législateur des engagements internationaux et des obligations communautaires de la France

a) Était invoquée l'incompatibilité de la durée de la " *période de consolidation de l'emploi* " avec la charte sociale européenne et avec la convention n° 158 de l'OIT sur le licenciement, adoptée en 1982 et ratifiée par la France. Ces conventions imposent à une " période d'essai " d'être de durée raisonnable.

Cette argumentation faisait écho à celle rejetée par le Conseil d'Etat à propos de la période équivalente du CNE.

En tout état de cause, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de connaître de la conformité des lois au droit international.

La jurisprudence est constante.

S'il revient au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que la loi n'écarte pas expressément - ou par une formule délibérée et générale - les stipulations contraires des traités internationaux, il ne lui appartient pas d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international (n° 74-54 DC du 15 janvier 1975, cons. 3 à 7 ; n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, cons. 6 ; n° 89-268 DC du 29 décembre 1989, cons. 79 et 85 ; n° 91-293 DC du 23 juillet 1991, cons.5 ; n° 91-298 DC du 24 juillet 1991, cons. 21 ; n° 98-399 DC du 5 mai 1998, cons. 11 ; n° 98-405 DC du 29 décembre 1998, cons.15 et 34).

b) Un infléchissement peut-il être apporté à cette jurisprudence dans le cas particulier de la transposition du droit communautaire dérivé, compte tenu des décisions rendues par le Conseil constitutionnel en 2004 en matière de transposition des directives communautaires (no 2004-496 DC du 10 juin 2004, cons. 7 ; 2004-497 DC du 1er juillet 2004, cons. 18 ; 2004-498 DC du 29 juillet 2004, cons. 4 ; 2004-499 DC du 29 juillet 2004, cons. 7 et 8) ?

Une loi ayant pour vocation de transposer une directive ne saurait en effet être incompatible avec les objectifs de cette dernière sans violer *ipso facto* l'article 88-1 de la Constitution.

La transposition du droit communautaire en droit interne a été qualifiée d'exigence constitutionnelle par le Conseil en raison des termes mêmes du premier alinéa de l'article 88-1

(" *La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences* "), le constituant ayant ainsi " consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international " (n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, Traité établissant une Constitution pour l'Europe, cons. 11).

Or la saisine invoquait précisément la violation de la directive communautaire 2000/78/CE du 27 novembre 2000 " *portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail* ".

Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que l'article 8 n'est pas pris pour la transposition de la directive du 27 novembre 2000. Une éventuelle violation de celle-ci par celui-là échappe donc en toute hypothèse à la compétence du juge constitutionnel français.

c) La solution d'incompétence ainsi retenue pour les trois instruments invoqués confirme la jurisprudence, dite " *IVG 1975* ", selon laquelle la contrariété de la loi avec un Traité n'est pas une cause d'inconstitutionnalité.

Cette solution réserve toutefois l'hypothèse dans laquelle une loi serait contestée au motif qu'elle serait incompatible avec les objectifs de la directive qu'elle a pour objet de transposer. Pour éviter les contrariétés avec la Cour de justice sur l'interprétation du droit communautaire, on peut penser qu'un tel contrôle demeurerait restreint.

III - Le contrat de responsabilité parentale

A) Comme l'exposait aux députés M. Laurent Hénard en première lecture [*Rapport n° 2825 de la Commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale, février 2006, p. 161*], l'article 48 institue un " *contrat de responsabilité parentale pour aider les parents à exercer leur autorité parentale lorsqu'ils sont confrontés à l'absentéisme scolaire de leur enfant ou à une grave difficulté éducative* ".

Ce contrat organise un accompagnement social des parents en vue de leur expliquer leurs obligations en tant que titulaires de l'autorité parentale et à leur apporter une aide pour faire face au comportement de leurs enfants mineurs. Il a pour but de répondre à une situation d'absentéisme scolaire, à un trouble porté au fonctionnement de l'établissement scolaire et, plus largement, de remédier à une carence caractérisée de l'autorité parentale.

Le contrat est proposé aux parents par le président du conseil général. Il reviendra au président du conseil général - collectivité territoriale responsable de l'action sociale à l'enfance - de décider des mesures à appliquer en cas de non-respect par les parents des obligations de ce contrat.

L'article 49 tire les éventuelles conséquences sur le versement des prestations familiales du refus de conclure le contrat sans motif légitime ou de son inobservation.

Le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales suspend, pour la durée et dans la proportion décidées par le président du conseil général, le versement de la part des allocations familiales et du complément familial dus à la famille au titre de l'enfant dont le comportement a conduit à proposer la conclusion d'un contrat de responsabilité parentale.

La durée de la mesure de suspension est au plus égale à trois mois. Elle peut être renouvelée, dans la limite de douze mois, par le président du conseil général.

Si, au terme de la période de suspension prononcée par le président du conseil général, l'organisme débiteur des prestations familiales n'a pas été informé d'une décision de renouvellement, il rétablit le versement des prestations suspendues avec effet rétroactif à la date de la suspension.

Dès que le président du conseil général constate que les parents ou le représentant légal du mineur se conforment aux obligations qui leur étaient imposées en application du contrat de responsabilité parentale, il en informe l'organisme débiteur des prestations familiales, afin qu'il rétablisse le versement des prestations suspendues avec effet rétroactif à leur date de suspension.

Lorsque, à l'issue de la période maximale de douze mois de suspension, les parents ou le représentant légal du mineur ne se conforment toujours pas à leurs obligations, les prestations sont rétablies sans effet rétroactif et le président du conseil général met en oeuvre toute mesure nécessaire pour remédier à la situation.

B) Les requérants soutenaient que les articles 48 et 49 de la loi déferée étaient entachés d'incompétence négative et qu'ils violaient les droits de la défense.

1) S'agissant de la compétence du législateur

Les requérants soutenaient que le recours à des formules telles que " *toute autre difficulté liée à une carence de l'autorité parentale* ", qui conditionnent la décision du président du conseil général de conclure un contrat de responsabilité parentale, entachait les articles critiqués d'incompétence négative.

L'analyse du dispositif exposé ci-dessus montre cependant que les contours du dispositif sont clairs et ne laissent guère de doutes sur l'intention du législateur.

Ainsi, la carence de l'autorité parentale sera naturellement appréciée au regard de la définition que donne l'article 371-1 du code civil des obligations parentales : assurer l'émancipation de l'enfant ; le protéger ; assurer sa sécurité, sa santé, sa moralité et son éducation ; permettre son développement au nom du respect dû à sa personne.

Les cas de détresse, de troubles occasionnés par le mineur ou de carence de l'autorité parentale auxquels la loi déferée s'efforce de remédier pouvaient difficilement être plus finement définis.

Par ailleurs, si la suspension des allocations doit être analysée comme une sanction, le principe de la légalité des délits et des peines est respecté eu égard aux précisions apportées par les deux articles.

Lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce (Conseil d'Etat, Assemblée, 7 juillet 2004, n° 255136).

2) S'agissant des droits de la défense

Relevant que les articles 48 et 49 sont muets sur la procédure à suivre par le président du conseil général lorsqu'il décide de faire suspendre le versement des allocations familiales, les requérants considéraient que le dispositif violait les droits de la défense.

Le Conseil juge en effet depuis longtemps que le principe des droits de la défense régit :

- non seulement les sanctions pénales,
- mais encore les mesures administratives ayant un caractère punitif.

Plus généralement, les principes de la nécessité et de la légalité des peines, ainsi que les droits de la défense, sont applicables à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle (pour des exemples récents : n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 50 ; n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, cons. 11 ; n° 2004-504 DC du 12 août 2004, cons. 24).

Tout en retenant la qualification de sanction, le Conseil a rejeté le grief comme manquant en fait.

En effet, les dispositions combinées de l'article 1er de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 (relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public) et de l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 (relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations), dont aucune n'est écartée par la loi déferée, imposent une procédure contradictoire préalablement à la suspension des allocations.

Le premier de ces articles oblige en effet à motiver notamment les décisions qui "*infligent une sanction*".

Quant à l'article 24 de la loi du 12 avril 2000, il dispose :

" Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application des articles 1er et 2 de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales (...)".

Même en l'absence de la loi du 12 avril 2000, le grief aurait été inopérant : la suspension du versement des allocations familiales s'analysant comme une sanction, le respect des droits de la défense devrait être observé dans les faits, car il s'impose à l'autorité administrative, nationale ou locale, dans le silence des textes (n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, cons. 38 ; n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, cons. 60).

IV - Les pouvoirs de transaction pénale accordés aux maires

A) Les articles 41 et 51 de la loi déferée posaient à nouveau la question de la "*transaction pénale*" qui, bien que présente depuis longtemps dans notre droit positif et connaissant un fort

développement à l'étranger, avait semblé, sinon condamnée, du moins singulièrement limitée en pratique par la décision n° 95-360 DC du 2 février 1995 du Conseil constitutionnel.

Certes, ce n'est pas le principe même de la transaction pénale que le Conseil a censuré dans sa décision du 2 février 1995, mais le fait que certaines des mesures [Cherchant à analyser quelles mesures le Conseil avait entendu viser en se référant dans sa décision à " *certaines mesures* " pouvant " être de nature à porter atteinte à la liberté individuelle ", J. Volf évoque la participation à un travail non rémunéré, les mesures de réparation du préjudice ouvrant la voie à des obligations de faire, la confiscation. Il exclut que le Conseil constitutionnel ait pu viser par cette expression le versement d'une somme d'argent au Trésor public (" *Un coup pour rien ! l'injonction pénale et le Conseil constitutionnel* ", D. 1995, chron. p. 201)] sur lesquelles pouvait porter la transaction étaient constitutives d'une atteinte à la liberté individuelle, au sens où le Conseil l'entendait alors. S'imposait en conséquence l'intervention d'une autorité de jugement.

La loi n° 99-515 du 23 juin 1999, relative à la composition pénale, tirait les conséquences de cette censure en faisant intervenir le président du tribunal afin de valider la proposition du parquet acceptée par le mis en cause.

Mais la jurisprudence de 1995 a perdu son fondement depuis que le Conseil constitutionnel a substitué à l'acception extensive de la liberté individuelle qu'il retenait jusqu'en 1999 celle d' " *habeas corpus* ", en accord avec la lettre et l'esprit de l'article 66 de la Constitution.

C'est en effet à la protection contre la détention arbitraire que se réfère cet article et non aux autres composantes de la liberté personnelle, protégées par des normes constitutionnelles spécifiques.

Sauf en matière de détention, ou lorsqu'une législation républicaine constante le prévoit dans des cas particuliers (perquisitions...), ces normes n'imposent pas l'intervention du juge judiciaire.

C'est ce que juge constamment le Conseil constitutionnel depuis 1999 [Pour un commentaire détaillé de cette évolution, voir J.E Schoettl, " *La législation anti-terroriste à l'épreuve du contrôle de constitutionnalité* ", Gazette du Palais du 5 au 7 février 2006] :

- n° 99-411 DC du 16 juin 1999 (cons. 2 et 20) ;
- n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 (cons. 43 à 47) ;
- n° 2002-461 DC du 29 août 2002 (cons. 18 et 19) ;
- n° 2003-467 DC du 13 mars 2003 (cons. 7 à 9) ;
- n° 2003-484 DC du 20 novembre 2003 (cons. 91 à 97) ;
- n° 2004-499 DC du 29 juillet 2004 (cons. 1 à 3) ;
- n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 (cons. 8 et 16).

Au regard de cette nouvelle jurisprudence, un travail d'intérêt général librement accepté par l'intéressé et auquel il peut à tout moment se soustraire ne saurait constituer une atteinte à sa liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution.

Le problème de la constitutionnalité de l'article 51 se pose donc sur un terrain vierge en mars 2006.

B) L'article 51 de la loi déferée insère dans le code de procédure pénale un article 44-1 prévoyant que le maire d'une commune peut, tant que l'action publique n'a pas été mise en

mouvement, proposer à l'auteur de certaines contraventions ayant causé un préjudice à la commune, une transaction de nature à éteindre l'action publique.

Lorsqu'elle a été acceptée par l'auteur des faits, cette transaction doit être homologuée soit par le procureur de la République, si elle consiste en la réparation du préjudice, soit par le tribunal de police ou la juridiction de proximité, s'il s'agit de l'exécution d'un travail non rémunéré.

C) L'article 51 était contesté par les requérants par deux motifs :

- - la transaction pénale qu'il instaure violerait les règles du procès équitable ;
- - elle méconnaîtrait les prérogatives des juridictions pénales et porterait atteinte à la séparation des pouvoirs.

Les dispositions contestées n'organisent pas un procès mais une procédure de transaction, qui suppose l'accord libre et non équivoque, avec l'assistance éventuelle d'un avocat, de l'auteur des faits et qui ne présente, même après son accord et homologation par l'autorité judiciaire, aucun caractère exécutoire.

Dès lors, le grief tiré de la violation des droits de la défense et du droit à un procès équitable était inopérant.

Était également infondé le grief tiré de ce que le pouvoir de transiger ne pourrait être confié par la loi à une autorité administrative non juridictionnelle.

A cet égard, le Conseil a relevé que le maire ne peut mettre en oeuvre une procédure de transaction que si l'action publique n'a pas été mise en mouvement ; que l'autorité judiciaire, qui homologue l'accord intervenu entre le maire et l'auteur des faits, n'est liée ni par la proposition du maire ni par son acceptation par la personne concernée ; qu'aucune des mesures pouvant faire l'objet de la transaction n'étant de nature à porter atteinte à la liberté individuelle au sens de l'article 66 de la Constitution, il était loisible au législateur de confier ce pouvoir d'homologation à un magistrat du parquet ou à un magistrat du siège.

Dans ces conditions, a jugé le Conseil, le législateur n'a pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs.