SEANCE DU 17 MARS 1964

La séance est ouverte à 10 h. 30.

Tous les membres du Conseil sont présents.

En application de l'article 37 de la Constitution, le Conseil examine, sur rapport de M. CASSIN, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions des articles ler, 5, 6, 7 bis et 11 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 relative à la Radiodiffusion-Télévision française et de l'article 70 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961 portant loi de finances pour 1962.

M. CASSIN donne lecture du Rapport suivant.

M. le Président Léon NOEL remercie M. CASSIN pour son rapport "si objectif et si intéressant" et il ouvre le débat.

M. CHENOT déclare qu'il a écouté M. le Rapporteur avec un "interet passionné" mais qu'il n'a pas été convaincu.

Il précise :

- "1) En ce qui concerne les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques, M. CASSIN assimile la Radiodiffusion à la presse. Mais cette assimilation est impossible : la liberté de la Radio est impensable Il est nécessaire de répartir les longueurs d'onde entre les Etats. L'utilisation de ces longueurs d'onde conduit à une situation de monopole qui exclut la liberté d'émission. Il n'existe qu'une liberté de réception.
- 2) D'autre part il ne s'agit pas ici de règles de création de catégories d'établissemens publics. Si le Conseil Constitutionnel a considéré comme telle la règle de représentation des collectivités locales au sein du Conseil d'administration de la R.A.T.P., c'est sans doute parce qu'il a estimé que la libre administration des collectivités locales était en cause ...

J'avais pensé que la création du Conseil de surveillance pourrait avoir un caractère législatif. Mais cette idée ne peut être retenue dès lors que cet organisme n'a que des pouvoirs consultatifs.

- Il s'agit en l'espèce de règles d'organisation d'un service public que la loi du 17 août 1948 considérait déjà comme ayant par nature un caractère réglementaire. Les sujétions particulières d'une entreprise de radiodiffusion (en particulier, usage de longueurs d'ondes déterminées) placent celle-ci dans une situation de service public. Les règles de fonctionnement de celui-ci, dès lors qu'il est pris en charge par l'Etat, relèvent du pouvoir réglementairs
- M. WALINE estime que le caractère législatif des dispositions soumises au Conseil peut avoir deux fondements: il peut s'agit de garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ou de règles de création d'une catégorie d'établissements publics.

"Je souhaiterais, dit-il, porter l'accent sur le ler cas, pour le second, il faut, comme disait Renan, solliciter doucement les textes pour considérer qu'il y a en l'espèce des règles portant création d'une catégorie d'établissements publics ; dans l'affaire de la R.A.T.P., la libre administration des collectivités locales était en cause. Le fondement des libertés publiques parait d'ailleurs suffisant...

A cet égard, je ne suis pas d'accord avec M. CHENOT: Le fait qu'il y ait un monopole n'exclut pas qu les libertés publiques soient en jeu. Le monopole se justifie pas des raisons techniques, en particulier la répartition nécessaire d'un nombre limité de longueurs d'onde, qui seraient susceptibles d'être utilisées par les premiers venus: le monopole existe précisément pour sauvegarder la liberté.

En outre une idée nouvelle s'est fait jour depuis 1789. La déclaration des droits proclame "la libre communication des pensées et des opinions". C'est la liberté d'expression. Mais il apparait aujourd'hui que le citoyen a en outre le droit d'être informé. On se place du côté de celui qui reçoit. Cette idée figure dans la dernière Encyclique de Jean XXIII. Je l'ai entendu exprimer également dans un colloque international à Barcelone ...

En conclusion, je souhaiterais que le Conseil fasse état dans la décision de ce droit à l'information. M. CHENOT aurait raison si la vieille conception de liberté de la presse était seule en question".

M. GILBERT-JULES n'est pas d'accord sur ce dernier point. "La question du droit à l'information, dit-i n'est pas en cause. Il s'agit de statuer sur um texte législatif qui a donné, à ce qui était alors un service d'un Ministère, la qualification d'établissement public et qui a organisé cet établissement en prévoyant que les directeurs seraient nommés an Conseil des Ministres etc ...

Le principe du monopole a le caractère législatif. On a créé un monopole dans un domaine où la liberté était restreinte pour des raisons techniques. Les dispositions soumises au Conseil sont des règles constitutives d'une catégorie d'établissement public, catégorie particulière car le monopole y est nécessaire.

Je réponds à M. CHENOT que nous sommes en présence de quelque chose de tout à fait particulier. Il ne s'agit pas du fonctionnement normal d'un service public ordinaire. Bien sûr le Gouvernement a le pouvoir d'organiser les services publics. Mais le législateur a créé en l'espèce un établissement d'une nature spéciale. Les dispositions soumises au Conseil sont les règles constitutives d'une catégorie particulière qui touche aux libertés publiques. Le légixlateur a le droit de les établir ... Je suis tout prêt à considérer cependant que ces règles ne sont pas inséparables, sinon le Gouvernement ne pourrait plus rien faire.."

M. MICHARD-PELLISSIER déclare se rallier à la thèse de M. CHENOT.

M. GILBERT-JULES estime que parmi les règles constitutives figure la règle de création d'un monopole.

M. CHENOT précise qu'il est d'accord avec M. GILBERT-JULES sur ce point : "Pour créer un monopole, il faut une loi.

Cependant le Conseil d'Etat a admis que le Gouvernement pouvait soumettre certaines activités privées à des obligations propres aux services publics telles que la continuité, l'égal accès du public etc... Il l'a affirmé en particulier dans deux arrêts, rendus sur mes conclusions Cie Maritime de l'Afrique Orientale et Sté Radio-Atlantique (1)".

⁽¹⁾ CE. 5 mai 1944. Cie maritime de l'Afrique Orientale p. 129 (S. 1945. III. 15, concl. Chenot - RDP. 1944.236 - note Jèze)

CE. 6 février 1948 - Sté Radio Atlantique p. 65. (RDP. 1948, 244, concl. Chenot. note Jèze). cf. Auby et Drago. Traité de Contentieux administratif. T.I p. 356

- M. GILBERT-JULES répond : "Ce n'est pas du tout la question. Il ne s'agit pas d'imposer à un organisme privé les règles des services publics. Il s'agit de créer un établissement public et de savoir si les règles de création ont un caractère législatif où réglementaire".
- M. MICHELET déclare : "Nous ne pouvons pas dire que le droit à l'information est dans la Constitution ; il n'y est pas. Si nous affirmons l'existence de ce droit, cela pourrait contraindre à donner la parole à Salan après un discours du Général de Gaulle.."
- M. CHENOT estime que le droit à l'information d'est le droit d'écouter une émission sans risque d'aller en prison.
- M. MICHELET croit que les pouvoirs publics sont dépourvus de moyens de s'exprimer. Il est "tenté" par la thè de M. CHENOT.
- M. GILBERT-JULES déclare qu'il ne considère que le caractère réglementaire ou législatif des dispositions examinées.
- M. CASSIN rappelle que sous la pression de l'opinion publique, des émissions religieuses et franc-maçonnes ont été diffusées. "Le droit à l'information dit-il est donc res senti comme existant. Cependant, pour répondre à M. MICHELET il est évident que s'il y avait une émeute, le Gouvernement n'aurait pas la naïveté de donner la parole à l'émeutier.

Je suis d'accord avec M. WALINE: C'est la liberté q est le fondement essentiel. La Radio ou la presse sont des moyens. Ce qui compte c'est la liberté. Le Gouvernement déclare dans sa note qu'aucun texte n'a jamais institué au profit des citoyens de garantie fondamentale limitant les pouvoirs de l'Etat dans l'exploitation de la Radiodiffusion. C'est là un raisonnement insensé. Le Parlement n'a pas perdu ses attributions du fait qu'il ne les aurait pas exercées. On ne peut pas laisser au Gouvernement le pouvoir de tout faire. Ainsi que l'observait M. GILBERT-JULES, il ne convient pas de mettre les dispositions de détail dans le domaine législatif. Mais celui qui doit décider sur l'essentiel, c'est le Parlement.

M. le Président Léon NOEL propose de voter sur le sens de la décision proposée par M. le Rapporteur à savoir que l'ensemble des dispositions soumises au Conseil par le Premier Ministre n'a pas d'une manière générale le caractère réglementaire. Il propose au Conseil d'étudier ultérieurement chacune des dispositions afin de décider si certaines n'ont pas néanmoins ca caractère.

Par 6 voix contre 3 (M. MICHELET, M. CHENOT, M. MICHARD-PELLISSIER) le Conseil décide que l'ensemble des textes n'a pas le caractère réglementaire.

La séance levée à 12 h. 45 est reprise à 15 h. 30.

M. le Président Léon NOEL propose de passer en revue successivement les différents textes relatifs à la Radiodiffusion qui ont été soumis au Conseil.

M. CASSIN, rapporteur, cite le premier de ces textes l'article ler al. ler, première phrase de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, ainsi conçue : "La Radiodiffusion Télévision française est placée sous l'autorité du Ministre chargé de l'Information ..."

Il rappelle qu'un établissement public peut être très autonome ou être placé sous l'autorité d'un Ministre. Le texte cité lui parait de caractère législatif comme touchant à l'organisation de l'établissement.

M. le Président Léon NOEL propose de dire que la disposition est législative en tant qu'elle place la RTF sous l'autorité d'un Ministre et réglementaire en tant qu'il s'agit du Ministre chargé de l'Information.

M. WALINE croit que c'est une erreur d'avoir prévu que la R.T.F. était placée sous l'autorité d'un ministre.

"L'autonomie, dit-il, est contradictoire avec l'autorité ...
Pour la S.N.C.F., on parlait de ministère de tutelle... Je me rallie à la position de M. CASSIN. Les intentions du Gouvernement sont sans doute bonnes; mais la question est de savoir si le texte est législatif ou réglementaire; si nous

disons qu'il a le caractère réglementaire, un autre gouverne ment pourra demain modifier les conditions de tutelle de la Radio ; si nous disons q'il a le caractère législatif, l'autonomie de la Radio sera sous la protection du Parlement ..

Le rattachement au Gouvernement ne doit pas implique d'ailleurs qu'elle est sous l'autorité de celui-ci ou alors il faut renoncer à lui donner le statut d'établissemer public. Que l'on dise franchement alors qu'il s'agit d'une Direction du Ministère de l'Information ! ..."

Le Conseil décide que la disposition est législative en tant qu'elle place la RTF sous l'autorité du Gouvernement réglementaire en tant que le Ministre de rattachement est le Ministre de l'Information.

M. CASSIN cite ensuite les 2 premiers alinéas de l'article 5 de la même ordonnance : "Le Directeur général de la Radiodiffusion-Télévision française exerce son autorité avec les prérogatives qui lui sont conférées et dans les conditions prévues par le décret n° 58-1160 du 3 décembre 1958.

Il est assisté d'un directeur général adjoint et de directeurs à la Radiodiffusion-Télévision française nommés par décrets en Conseil des Ministres".

"On sait, dit M. CASSIN, que les pouvoirs des directeurs sont différents selon qu'il existe ou non un Conseil d'Administration. L'organisation supérieure de l'établissement est en cause. Il ne peut y avoir de réorganisation de la R.T.F. sans que les prérogatives du Ministre et des directeurs soient précisées."

M. MICHARD-PELLISSIER considère qu'il y a là une conclusion excessive. "Il ne s'agit là, dit-il, que d'une structure administrative. Ce n'est pas une règle essentielle Jamais le Conseil n'est allé aussi loin dans cette voie. Nous sommes très éloignés de la composition du Conseil d'Administration de la RATP".

- M. le Président Léon NOEL demande s'il n'y aurait pas lieu de faire une distinction entre le Directeur général et le Directeur général adjoint.
- M. CASSIN observe que "le lien est créé par le texte qui prévoit que tous ces personnages sont nommés en Conseil des Ministres. Il s'agit du sommet de la hiérarchie les règles qui l'organisent sont des règles constitutives. Il faut regarder les réalités : si on crée un Conseil d'administration, les attributions des Directeurs seront modifiées".
- M. CHENOT déclare que si les attributions des Directeurs ont un caractère législatif, il aimerait savoir ce qui est réglementaire : il demande si c'est le statut du garçon d'ascenseur.
- M. GILBERT-JULES constate que l'ordonnance prévoit seulement que les directeurs sont nommés en Conseil des Ministres et qu'il n'est pas choquant que cette disposition ait un caractère législatif.
- M. CASSIN rappelle que le Gouvernement déclare dans sa note que les dispositions de l'al. ler de l'article 5 déterminent l'étendue des pouvoirs du Directeur général en fonctions de considérations purement techniques. "En réalité dit-il, le Directeur général a des décisions politiques à prendre tous les jours ; or cela touche à la liberté".
- M. CHENOT demande : "Liberté de quoi ? ... Le lecteur a, dit-ii, le droit de lire ce qui parait, de même que l'auditeur a le droit d'écouter ce qu'on lui donne"..
- M. le Président Léon NOEL observe que la différence c'est qu'il y a, dans le second cas, un monopole.
- "Je suis frappé, dit-il, par cet argument que le Directeur et le directeur-adjoint sont également nommés en Conseil des Ministres. Cependant il y a une distinction possible : la nomination du directeur adjoint est moins importante et pourrait avoir le caractère réglementaire".

M. CASSIN croit qu'il serait théorique de décomposer les dispositions relatives à la direction supérieure en éléments réglementaires et en éléments législatifs. "Il ne faut pas, dit-il décomposer".

Le Conseil adopte le point de vue de M_{\bullet} le Président Léon NOEL.

M. MICHARD-PELLISSIER constate que la ligne de démarcation des domaines législatif et réglemetaire passe entre les deux nominations.

M. CASSIN rappelle que M. JANOT avait démissionné parce qu'on avait mis fin aux fonctions du Directeur général adjoint. "Il y a, dit-il, un lien direct entre les daux postes".

M. le Président Léon NOEL propose au Conseil de voter à nouveau sur l'article 5.

Par 6 voix contre 3, le Conseil décide que l'ensemble du texte a le caractère législatif.

M. MICHARD-PELLISSIER s'étonne que la disposition relative aux directeurs ait également ce caractère.

M. CHENOT ne voit pas "en quoi un texte prévoyant une nomination en Conseil des Ministres peut avoir un caractère législatif".

M. CASSIN précise que le 4e al. de <u>l'article 6</u> qui est <u>relatif</u> aux attributions des services, a, selon lui, le caractère réglementaire, bien qu'il ait pensé lors de l'élaboration de son rapport qu'il avait le caractère législatif.

Ce texte est ainsi conçu: "Dans le cadre des mesures de réorganisation immédiatement nécessaires, le directeur général, sous réserve d'approbation par le Ministre chargé de l'Information, arrête le plan d'organisation et d'exploitation des services. Pour l'exécution de ce plan, il affecte les membres du personnel, quel que soit leur statut au regard des alinéas ler et 2 du présent article, aux différents emplois ou fonctions".

.../.

M. CASSIN précise qu'il avait cru d'abord que les garanties des fonctionnaires étaient en cause mais qu'il pense en définitive que le texte a le caractère réglementaire.

M. MICHELET déclare que quant à lui tout lui parait réglementaire depuis le début.

Le Conseil décide que l'article 6, al. 4 a le caractère réglementaire.

M. CASSIN cite le texte de l'article 7 bis :

"Il est institué auprès du Ministre de l'Information un Conseil de surveillance chargé de suivre et d'apprécier, de façon permanente, le fonctionnement administratif, financier et technique de la radiodiffusiontélévision française.

"Ce Conseil donne notamment son avis sur tous les actes de l'établissement soumis à approbation de l'autorité de tutelle

"Il étudie pour avis toutes questions intéressant directement ou indirectement la radiodiffusion-télévision française qui lui sont soumises par le Ministre de l'Information ou par son président à la demande d'un de ses membres.

"Un décret, pris sur le rapport du Ministre de l'Information, fixera la composition et les modalités de fonctionnement de ce Conseil qui comprendra obligatoirement une re**pré**sentation du Parlement."

M. le Rapporteur observe que ce Conseil de surveillance n'est que consultatif mais que des organes importants sont consultatifs; il rappelle qu'il en était ainsi de l'Assemblée Consultative d'Alger. "Ce Conseil, dit-il, était à l'origine dans la main du Ministre mais en 1961 on y a introduit des personnes extérieures. Il a donc une certaine indépendance. Etant donné que peu d'autres garanties existent, je crois que son existence a le caractère législatif".

- M. CHENOT déclare : "s'il s'était agi d'un organe de décision, j'aurais dit que son existence avait le caractère législatif. Vous savez qu'il suffit d'une décision ministérielle pour créer un organe consultatif".
- M. GILBERT-JULES répond qu'en l'espèce c'est le législateur qui a cree cet organe.
- M. CHENOT réplique que l'origine de la règle n'a pas d'influence sur sa nature.
- M. CASSIN demande si le Conseil d'Etat, dans son rôle consultatif, ne constitue pas une garantie.
- $\underline{\text{M. CHENOT}}$ rěpond que le public ne connait pas ses avis.
- M. le Président Léon NOEL précise : "Autrefois il en était ainsi".
- M. GILBERT-JULES demande pourquoi on prévoit que des décrets seront pris en Conseil d'Etat si celui-ci ne constitue pas une garantie.
- M. CASSIN rappelle que les textes doivent dans certains cas être pris conformément à l'avis.
- M. MICHARD-PELLISSIER répond qu'il ne s'agit pas du Conseil d'Etat mais d'un organe consultatif auprès d'un Ministre.
- M. GILBERT-JULES observe qu'il s'agit d'un Conseil de surveillance.
- M. le Président Léon NOEL déclare : "Si le Conseil décide que la disposition a le caractère législatif le Gouvernement insérera dans son projet de loi la création d'un Conseil d'Administration. Ce sera plus sérieu De toutes façons le Parlement aurait débattu de la R.T.F.; il vaut mieux que ce soit sur un projet de loi, dans l'intérêt même du Gouvernement : Celui-ci est beaucoup plus maître des débats lorsqu'ils portent sur un texte."

- M. CASSIN estime que ce serait très grave de "déclarer que tous les organes consultatifs, sauf le Conseil d'Etat, ne constituent pas des garanties des libertés".
- M. MICHELET croit que cet argument a une valeur morale mais qu'il n'est pas juridique.
- M. le Président Léon NOEL rappelle que la décision doit être une décision de pè
- M. MICHARD-PELLISSIER déclare : "Je parlais de ce Conseil, pas des autres.. Pouvons nous dire qu'il constitue une garantie fondamentale ?"
- M. GILBERT-JULES précise qu'il s'agit des règles concernant les garanties fondamentales.. Il ajoute que si la disposition a le caractère réglementaire, le Gouvernement pourra supprimer, quand il/le voudra, le Conseil de surveillance.
- M. CHENOT croit que "le contrôle des garanties des libertés c'est le contrôle du Parlement sur le Gouvernement exerçant ses attributions".
- M. le Président Léon NOEL demande à M. le Secrétaire général de faire connaître son opinion.
- M. de LAMOTHE-DREUZY observe que de nombreux Comités consultatifs le Conseil Supérieur de l'Education Nationale par exemple touchent aux libertés. "Faut-il en conclure que leur existence a un caractère législatif?".
- M. GILBERT-JULES rappelle que la R.T.F. constitue un établissement spécial et que la décision du Conseil ne devra pas être considérée comme un précédent.
- M. MICHELET estime que si le Gouvernement supprimait le Conseil de Surveillance, le Parlement pourrait voter une motion de censure.
 - M. GILBERT-JULES est sceptique.
- M. WALINE observe que le Parlement n'est pas toujours en session. Il déclare qu'il a été impressionné par l'argument de M. de LAMOTHE-DREUZY et que si l'on peut déduire de la décision rendue que le Conseil supérieur de l'Education Nationale peut être supprimé par décret, il faut affirmer que l'existence du Conseil de Surveillance

de la R.T.F. a le caractère législatif.

M. CASSIN déclare qu'il maintient sa proposition en souhaitant qu'elle ne fasse pas précédent.

M. le Président Léon NOEL propose au Conseil de voter sur le caractère législatif de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959 ainsi que de l'article 70 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961 - qui est connexe et qui est ansi conçu : "la représentation du Parlement au Conseil de surveillance de la radiodiffusiontélévision française comprend, outre les rapporteurs généraux des commissions des finances des deux Assemblées, quatre députés et deux sénateurs, parmi lesquels figurera au moins un représentant de chacune des commissions chargées des affaires culturelles à l'Assemblée Nationale et au Sénat".

Le Conseil déclare ce caractère législatif par 6 voix contre 3.

M. CASSIN donne lecture de l'article 11de l'ordonnance du 4 février 1959 :

"L'établissement reste soumis au contrôle financier actuellement en vigueur. Les modalités de ce contrôle seront, en tant que de besoin, aménagées par arrêté conjoint du Ministre des finances et des affaires économiques et du Ministre de l'Information".

M. le Rapporteur explique que le Gouvernement se propose de substituer à un contrôle a/priori, un contrôle a posteriori. "Mais, dit-il, nous n'avons pas à savoir ce qu'il veut faire. Je ne crois pas que le contrôle financier puisse être supprimé par décret".

M. le Président Léon NOEL estime que "les modalités de contrôle" sont dans le domaine réglementaire.

M. GILBERT-JULES cosidère que la lère phrase a le caractère législatif car le Parlement a le droit de dire : telle catégorie d'établissements publics est soumise au

contrôle a priori telle autre au contrôle a posteriori ; mais que la 2e phrase a le caractère réglementaire.

Le Conseil adopte ce point de vue.

M. le Président Léon NOEL propose au Conseil d'examiner le projet de décision remanié, au cours d'une séance qui aurait lieu le 19 mars et de passer à l'examen de la seconde affaire inscrite à l'ordre du jour.

M. le Président Léon NOEL rappelle que le Conseil saisi, sur la base de l'article 37, des dispositions de l'article 5 (1° - 4e al) de l'ordonnance n° 58-966 du 16 octobre 1958 relative a diverses dispositions concernant le Trésor.

Ces dispositions sont les suivantes : <u>Les caisses</u> de crédit mutuel visées à l'alinéa ler dudit article doivent constituer entre elles des caisses départementales ou interdépartementales. Celles-ci sont affiliées sur le plan national à un même établissement inscrit sur la liste des banques".

Le rapporteur est M. CHENOT.

Celui-ci précise d'abord que le Conseil Constitutionnel est saisi parce que le Conseil d'Etat n'a pas cru pouvoir examiner un projet de décret modifiant l'article 5 en question. L'avis du Conseil d'Etat en date du 17 décembre 1963 est ainsi conçu:

"Le Conseil d'Etat saisi d'un projet de décret relatif au crédit mutuel transmis le 4 novembre 1963 par M. le Secfétaire Général du Gouvernement n'a pas cru pouvoir donner en l'état un avis favorable audit projet.

Ce projet tend à modifier l'article 5 de l'ordonnance n° 58-966 du 16 octobre 1958 relative à diverses dispositions concernant le trésor qui est intervenue après la promulgation de la Constitution. Or, l'article 37, 2° de celle-ci dispose que les textes de forme législative qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire. L'ordonnance du 16 octobre 1958, prise en vertu de la loi du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs et ratifiée par une ordonnance législative du 5 décembre 1958, doit être regardée comme un texte de forme législative D'autre part, si les articles 91 et 92 ont prévu une période transitoire de quatre mois pour la mise en place des institutions de la République et pour l'exercice par le Gouvernement de pouvoirs exceptionnels, ces articles n'ont pas fait obstacle à l'entrée en vigueur dès la promulgation de la Constitution de celles de ses dispositions qui étaient immédiatement applicables, et notamment de ses articles 34 et 37. C'est dans ces conditions que le Conseil Constitution nel a été amené à déclarer à plusieurs reprises, en vue de

leur modification par décret que des dispositions d'ordonnances intervenues au cours de la période de quatre mois susmentionnée, avaient ou non un caractère réglementaire.

Le Conseil d'Etat a, dès lors, estimé, qu'il ne pourrait examiner le projet de décret qui lui est soumis qu'au vu d'une délibération du Conseil Constitutionnel déclarant le caractère réglementaire de la disposition de l'ordonnance du 16 octobre 1958 que le projet se propose de modifier.

Cette note a été délibérée et adoptée par le Conseil d'Etat dans sa séance ordinaire du 17 décembre 1963".

M. CHENOT poursuit: (1)

"L'ordonnance du 16 octobre 1958 modifie les lois du 2 décembre 1945 et du 17 mai 1946 sur l'organisation du Crédit et la nationalisation de certaines banques en même temps que les lois de Vichy - maintenues en vigueur - des 13 et 14 juin 1941 relatives à la réglementation et à l'organisation des professions se rattachant à la profession de banquier.

L'article 5 de l'ordonnance vise certaines caisses de crédit mutuel agricole : celles qui ne sont régies ni par le Livre V du Code Rural ni par des lois particulières prévoyant un contrôle direct de l'Etat. Elles sont soumises à la loi du 10 septembre 1947 portant statut général de la coopération (BLD p. 847) puisqu'elles assument, selon l'article ler de cette loi, "les fonctions d'intermédiaires", en l'espèce de banquiers, "dont la rémunération gréverait le prix de revient". Il s'agit de coopératives faisant des opérations de banque.

L'article 5 rappelle qu'elles ont exclusivement pour objet le crédit mutuel et ne peuvent accorder de crédit ou de prêt qu'à leurs seuls sociétaires. Il déclare qu'elles sont considérées comme banques à statut légal pour l'application de l'article ler de la loi du 13 juin 1941 précitée sur la professie bançaire, c'est à dire qu'elles sont placées comme toutes les banques - sous le contrôle direct ou indirect de l'Etat.

On arrive ainsi au 4e et dernier alinéa du 1° de 1'article 5 - seul texte dont nous soyons saisis - qui fixe certaines des modalités selon lesquelles va s'exercer ce contrôle :

* * * / '*

⁽¹⁾ Le texte figurant dans le présent compte-rendu constitue le rapport intagral de M. CHENOT (dont le manuscrit figure dans le dossier).

constitution de caisses départementales ou interdépartementales
 affiliation de ces caisses sur le plan national à un même établissement inscrit sur la liste des banques.

L'inscription sur la liste des banques est en effet l'une des conditions légales de l'exercice de la profession et la première modalité de l'assujettissement aux règles de contrôle.

Avant de statuer sur la nature juridique de la disposition qui nous est soumise, nous devons toutefois examiner une question préalable, de compétence, qui est posée par la nature même de l'ordonnance de 1958 où cette disposition est incluse ... Question évoquée et tranchée par la note du Conseil d'Etat, qui n'en reste pas moins délicate ...

L'ordonnance du 16 octobre 1958 est en effet une ordonnance prise sur la base de la loi du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs - loi qui a accordé au Gouvernement le pouvoir de prendre par décrets en Conseil des Ministres (décrets dénommés ordonnances par l'article ler), les dispositions jugées nécessaires au redressement de la Nation, en abrogeant, modifiant ou remplaçant, s'il y a lieu, les dispositions législatives en vigueur.

Ces textes sont donc tout à fait analogues à ceux que divers Gouvernements de la IVe République ont été habitués à prendre, notamment M. LANIEL et M. MENDES-FRANCE en vertu des lois des 11 juillet 1953 et 14 août 1954; analogues aussi aux textes que depuis Poincaré, maints gouvernements de la IIIe République ont pris de 1926 à 1939 et que le Conseil d'État appelait "décrets pris en matière législative", réservant l'appellation de décrets lois aux actes législatifs pris en forme de décrets pendant les périodes impériales.

Ces textes, considérés en eux-mêmes, restent des actes du pouvoir exécutif. Ils ne changent pas de nature et demeurent, à ce titre, soumis à l'exercice du recuurs pour excès de pouvoir. C'était là une jurisprudence constante du Conseil d'Etat sous la IIIe et sous la IVe République:

Ex. sous la IIIe République :

Syndicat National des épiciers en détail - 30 mai 1930 (S. 31 III. 73)

Union des véhicules industriels - 25 juin 1937 (Rec. P. 619 - S. 37. III. 97)

Ex. sous la IVe République :

Jaujard. 7 mars 1947 (Rec. p. 103) Sté. Etabl. Charlionais et Cie. 25 janv. 1957 (Rec. p. 54)

Toutefois ces décrets devaient être déposés dans un certain délai, au Parlement pour ratification. Si la ratification intervenait, le décret devenait loi, le recours n'était plus recevable.

Or l'ordonnance en cause du 16 octobre 1958, postérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, a été ratifiée par une ordonnance du 5 décembre 1958. Cette seconde ordonnance est une ordonnance législative prise en application de l'article 92 de la Constitution, qui autorise expressément le Gouvernement à prendre pendant une période de 4 mois, par ordonnances ayant force de loi, en toutes matières, les mesures qu'il jugerait nécessaires à la vie de la Nation, à la protection des citoyens ou à la sauvegardedes libertés. Toutefois l'ordonnance loi du 5 décembre 1958, en ratifiant les ordonnances-décrets prises en vertu de la loi du 3 juin 1958, précise que celles-ci n'auront force de loi qu'en celles de leurs dispositions qui portent sur des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution, c'est à dire des matières relevant du domaine législatif dans le cadre de cette Constitution.

Quelle est la situation juridique ainsi créée ? Quelles sont les conséquences de cette ratification ?

La question est importante ; le Conseil Constitutio nel n'est compétent pour statuer sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions qui lui sont soumises en application de l'article 37 al. 2 de la Constitution que si celles-ci font l'objet de textes de forme législative intervenues après l'entrée en vigueur de la Constitution.

En l'espèce, textes intervenus après l'entrée en vigueur : sûrement ; mais s'agit-il de "textes de forme législative" ?

On peut s'arrêter à une objection : Le second alinéa de l'ordonnance du 5 décembre 1958 dispose - nous l'avons vu - que les ordonnances ainsi ratifiées n'ont force de loi qu'en celles de leurs dispositions qui portent sur des matières énumérées à l'article 34 de la Constitution. Si tel n'était pas le cas de la disposition qui nous est soumise (art. 5, 1°, 4e al; le Conseil Constitutionnel, ne serait pas compétent pour se prononcer. A vrai dire, cette objection conduirait à une situatic un peu paradoxale. Nous devrions d'abord examiner le caractère de la disposition en cause et nous prononcer sur ce point, avant de déclarer le cas échéant que nous ne sommes pas compétents pour le faire.

En vérité, si nous operions de cette façon, nous confondrions deux questions qui sont logiquement demeurées distinctes malgré l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958 :

la forme législative du texte;
 le caractère législatif ou réglementaire des dispositions qu'il contient.

lère question. La ratification par une ordonnanceloi a le même effet qu'une ratification faite par le Parlement en la forme d'une loi ordinaire - sous la IIIe, la IVe ou la Ve République.

Cet effet juridique de la ratification par le Parlement, le Conseil d'Etat l'a précisé dans une jurisprudence constante : C'est assimiler le décret à une loi, de telle sorte qu'il ne peut plus être déféré au Conseil d'Etat par la voie d'un recours contentieux. Sous la IVe République, la jurisprudence a même considéré que la modification de certaines dispositions d'un décret par la voie législative valait ratification implicite et interdisait de discuter par la voie contentieuse, la légalité du décret (Sté Etablissements Charlionnais et Cie - 25 janvier 1957).

Un arrêt rendu sous le régime de la Constitution de 1946 précise : "Si le décret a été validé ... cette validation

a eu pour effet de faire obstacle à ce que la légalité de cet acte réglementaire peut être discutée devant la juridiction administrative". (Syndicat des chirurgiens dentistes de la Seine. 18 avril 1958. Rec. p. 219) et un arrêt statuant sur une ratification par une ordonnance loi sous le régime de la Constitution de 1958, constate qu'elle "a eu pour effet de valide toutes les prescriptions du décret attaqué; que, dès lors, aucur de ces prescriptions n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse".

2ème question. S'ensuit-il que toutes les dispositions du décret ratifié ont force législative ? Certainement non, pas plus que toutes les prescriptions d'une loi ... Le Conseil d'Etat a fort bien vu qu'il y avait là une question différente - aussi bien sous la Constitution de 1946, après le partage des matières législative et réglementaire réalisé par la loi du 17 août 1948 que sous le régime de 1958 après le partage qu'opère l'article 34.

Les formules de la jurisprudence sont assez embaras sées, assez ambigües dans l'arrêt précité "Chirurgiens; dentistes de la Seine", rendu sous le régime de 1946 - puisqu'après avoir exclu le recours contentieux, l'arrêt indique que le décret ratifié n'a pas acquis "le caractère d'une disposition législativ et que l'autorité investie du pouvoir réglementaire est démeurée compétente pour le modifier". La rédaction est beaucoup plus nette pour les mesures prises depuis 1958 parce que la Constitutic est plus nette : Le décret pris dans son ensemble ne peut plus être discuté par la voie contentieuse mais puisqu'en vertu de l'ordonnance de ratification "lesdits décrets n'auront force de loi qu'en celles de leurs dispositions qui portent sur les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution", par suite, "les dispositions portant sur des matières relevant dudit article 34 ne peuvent être modifiées que par le législateur alors que les autres dispositions peuvent l'être par voie réglementaire". (Omer Decugis - 15 juillet 1960).

La situation s'éclaire si l'on considère que dans la Constitution actuelle, en vertu des dispositions formelles de l'article 37, al. 2, une autorité et une seule est investie de pouvoir de déclarer le caractère réglementaire de dispositions insérées dans des textes de forme législative intervenues après l'entrée en vigueur de la Constitution, c'est le Conseil Constitutionnel.

Tout parait net : Nous sommes en présence d'un décret ratifié par une ordonnance-loi, qui a donc pris une forme législative et qui n'est pas susceptible d'être attaqué par un recours contentieux. Il est possible que certaines de ses dispositions n'aient pas force législative mais il appartient au seul Conseil Constitutionnel de la dire ; le Conseil d'Etat ne se reconnait pas compétent pour le faire ni au Contentieux ni dans ses formations administratives ; c'est le sens de la note de la Section des Finances qui est à l'origine de l'affaire.

Si le Conseil Constitutionnel déclassait certaines dispositions rien ne s'opposerait, je pense et réserve faite du problème des délais, à ce qu'un recours contentieux fut recevable - mais la question n'a pas été jugée et ne nous est pas posée.

Je propose donc de reconnaître implicitement notre compétence pour examiner la nature des dispositions incluses dans l'ordonnance-décret du 16 octobre 1958 qui nous sont déférées.

Le problème de fond est simple.

Quel est l'objet de l'article 5 (1° - 4e al.) de l'ordonnance ? Imposer certaines obligations aux Caisses de crédit mutuel agicole de façon à ce qu'elles soient soumises au contrôle général des banques. Le procédé employé, c'est la constitution d'organismes départementaux et interdépartementaux et l'affiliation de ces organismes à un établissement inscrit sur la liste des banques.

Le Gouvernement a l'intention d'y substituer un autre procédé, à savoir d'instituer une Caisse Centrale de Crédit mutuel qui serait l'instrument de contrôle de la Confédération Nationale de Crédit mutuel. Peu importe d'ailleurs

Il est certain que les lois précitées de 1941, 1945 et 1946 ont créé un cadre législatif qui limite strictement la liberté d'action de tous les organismes se livrant à des opérations bancaires et donne au Gouvernement une mission de contrôle avec de très larges pouvoirs de réglementation. La disposition qui nous est soumise se borne à faire application de ces pouvoirs dans un cas particulier - celu de certaines caisses de crédit mutuel agricole. Par sa nature, elle est réglementaire.

Quant à l'objection tirée de ce que la violation de la règle ainsi édictée serait passible des sanctions correctionnelles prévues aux articles 19 et suivants de la loi du 13 juin 1941, elle ne me parait pas valable. Nous n'avons pas ànous demander si ces sanctions correctionnelles seraient, le cas échéant, applicables à de nœuvelles dispositions édictées par décret. La question ne nous est pas posée et ne peut pas nous être posée, elle relève de l'appréciation des tribunaux repressifs; elle pourrait être posée au Conseil d'Etat sous forme de demande d'avis. Elle ne l'est pas aujourd'hui au Conseil Constitutionnel qui n'a pas à dire si les dispositions édictant des sanctions sont ici de caractère législatif (ce qui me parait certain) ou réglementaire, ni si elles sont applicables. Notre rôle se borne à considérer en elles-même les dispositions qui nous sont soumises, à apprécier leur nature et celle-ci ne varie pas en fonction des sanctions qui pourraient être applicables en vertu d'autres textes, dont nous n'avons pas, pour le moment du moins, à connaître.

Je propose donc de reconnaître implicitement notre compétence en affirmant le caractère réglementaire de l'article 5, 1°, 4e alinéa de l'ordonnance du 16 octobre 1958.

M. le Président Léon NOEL remercie M. CHENOT pour son rapport qui lui a rappelé les conclusions d'un grand Commissaire du gouvernement.

M. GILBERT-JULES admet que le Conseil est
/ le compétent mais estime qu'en droit pur il ne/serait pas car les
dispositions en question n'ayant pas le caractère législatif
n'ont pu être ratifiées et n'ont donc pas la forme législative.

M. CHENOT croit qu'il s'agit, dans la formule de l'ordonnance de ratification, d'un simple rappel de l'article 34.

. . . / .

M. CHENOT donne lecture d'un projet de décision ainsi rédigé :

Considérant que, si l'ordonnance du 16 octobre 1958 relative à diverses dispositions concernant le Trésor a été ratifiée par l'ordonnance du 5 décembre 1958, prise en application de l'article 92 de la Constitution, les ordonnances ainsi ratifiées n'ont force de loi, comme le rappelle d'ailleurs l'article ler de ladite ordonnance du 5 décembre 1958, qu'en celles de leurs dispositions qui portent sur les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution; que, par suite, l'autorité investie du pouvoir réglementaire est compétente pour modifier ces textes quand le Conseil Constitutionnel déclare dans les conditions prévues à l'article 37 de la Constitution le / qu'ils ont/caractère réglementaire.

Considérant que l'article 5 - 1° - 4ème alinéa de l'ordonnance précitée du 16 octobre 1958 a pour objet d'imposer aux caisses de crédit mutuel "autres que celles régies par le livre V du code rural ou par les lois particulières comportant un contrôle de l'Etat "l'obligation de constituer entre elles des caisses départementales ou interdépartementales affiliées, sur le plan national, à un même établissement inscrit sur la liste des banques ; que cette disposition se borne à fixer les modalités d'adaptation, en ce cas particulier, des principes édictés par l'article ler de la loi du 13 juin 1941 relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire et par les articles 4 et 14 de 1a loi du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit; qu'elle ne porte atteinte, ni aux règles concernant les garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques, ni à celles concernant les nationalisations d'entreprises, ni aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciale qui doivent être appréciés dans les limites fixées par les lois des 13 juin 1941 et 2 décembre 1945 susrappelées; qu'enfin, le fait que les peines correctionnelles prévues aux articles 19 et suivants de la loi du 13 juin 1941 sanctionneraient éventuel-lement la méconnaissance des règles édictées par les dispositions de l'article 5 - 1° - 4ème alinéa de l'ordonnance du 16 octobre 1958, n'est pas de nature à modifier le caractère de ces dispositions, qui ne mettent en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi.

M. GILBERT-JULES n'est pas d'accord sur le ler considérant : "Yous ne dites pas que le texte a une forme législative. D'autre part l'ordonnance-loi n'a pas ratifié ce qu est réglementaire".

 $\underline{\text{M. CHENOT}}$ répond que la ratification vaut pour le tout.

M. GILBERT-JULES estime qu'il ne faut pas dire que l'ordonnance a force de loi. "Cela, dit-il, n'a pas d'intérêt pour nous. Ce qu'il faut constater c'est que le texte est ratifié et a donc forme législative ; si vous parlez de force de loi, vous troublez."

M. WALINE et M. MICHARD-PELLISSIER approuvent.

M.GILBERT-JULES donne lecture du projet de ler considérant suivant qui est adopté :

Considérant que l'ordonnance du 16 octobre 1958, relative à diverses dispositions concernant le Trésor, a été ratifiée par l'ordonnance du 5 décembre 1958, prise en applicatio de l'article 92 de la Constitution, qui lui a ainsi conféré form législative; que, par suite, l'autorité investie du pouvoir réglementaire est compétente pour modifier celles des dispositio de ce texte auxquelles le Conseil Constitutionnel aura, dans les conditions prévues à l'article 37 de la Constitution, reconnu un caractère réglementaire;

Sur proposition de M. GILBERT-JULES, le 2e considérant est modifié par l'insertion de la formule déjà utilisée dans des décisions précédentes : "limites de portée générale tracées par le législation antérieure à la Constitution'

L'ensemble du texte est adopté.

Sur rapport de M. MICHELET et après un très bref débat, le Conseil constate la déchéance de sa qualité de parlementaire de M. LENORMAND, député.

M. le Président Léon NOEL donne lecture d'une lettre de M. LENORMAND demandant à être entendu par le Conseil; Cette démarche paraissant inutile, il est décidé que M. le Président Léon NOEL répondra à l'intéressé.

La séance est levée à 18 h. 10.

EXAMEN DE CERTAINES DISPOSITIONS DE FORME LEGISLATIVE CONCERNANT LA R.T.F.

Rapport de Monsieur René CASSIN

I.- Le Conseil Constitutionnel a été saisi le 4 mars par le Premier Ministre dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à lui faire apprécier la nature juridique au regard de l'article 34 de la Constitution, c'est-à-dire à voir déclarer le caractère règlementaire des dispositions des articles 1, 5, 6, 7 bis et 11 de l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959, ainsi que de l'article 70 de la loi n° 61-1396 du 21 décembre 1961.

Cette demande est accompagnée des textes actuellement en vigueur ayant trait à la R.T.F., mais également, d'une Note juridique situant en termes généraux le problème du statut de la Radio-télévision au regard des dispositions de l'article 34 de la Constitution, avant de procéder à l'examen détaillé des dispositions dent le Gouvernement souhaite le déclassement, en vue d'une modification par décret. En outre, le Gouvernement a bien voulu communiquer au Conseil Constitutionnel, à titre officieux, le projet d'aménagement du statut actuel qu'il a préparé et qu'il souhaite compléter dans le sens d'une plus large autonomie, sous le nom de "Projet de décret portant statut de l'Office de Radiodiffusion-télévision française". Le Conseil Constitutionnel n'a à se prononcer ni sur le fond, ni sur la rédaction des dispositions envisagées. Toutefois leur connaissance peut l'aider à mieux peser la valeur des arguments développés dans la Note, en faveur d'un déclassement des dispositions actuellement en vigueur, soumises à son examen.

II.-Il importe, pour apprécier l'étendue de la compétence du Parlement, dans ce domaine, de rappeler les dispositions de l'article 34 de la Constitution. En tête du premier groupe, il est dit :"La loi fixe les règles concernant les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques".

Déjà la loi du 29 juillet 1881 avait organisé la liberté de la presse. Une loi de 1952 a organisé l'Agence France-Presse. La liberté de la correspondance est régie par les textes sur les postes, télégraphes et téléphones. Quant à la Radiodiffusion et à la Télévision, elles se sont trouvées placées sous le monopole de l'Etat dès la loi du 30 juin 1923, article 85, étendu par le décret-loi du 28 décembre 1926 et par l'ordonnance du 23 mars 1945, redéfini et codifié par l'ordonnance n° 59-273 du 4 février 1959. Si ce monopole s'est, en ce qui concerne l'émission, substitué aux individus, il n'en a pas moins entendu maintenir la liberté collective d'information active et d'expression: permettre aux différentes idées et opinions de s'exprimer pour se faire donnaître. D'autre part, il a la mission de sauvegarder la liberté individuelle et collective de réception des informations et des idées, non seulement sur le plan technique, puisque tout détenteur d'appareil peut librement écouter les sons et recevoir les images de toutes les parties du monde, mais encore sur le plan des informations et spectacles eux-mêmes. Il serait donc impossible de soutenir que, parce que l'ordonnance du 4 février 1959 traite spécifiquement des problèmes techniques et administratifs soulevés par les exigencex de la liberté d'information et d'expression, elle ne repose pas tout entière sur elle et n'a pas pour objet direct d'en mettre en oeuvre les garanties fondamentales.

Une autre disposition de l'article 34 concernant les groupe n° 2 est en jeu dans l'affaire qui nous est soumise. Elle est ainsi conçue: "La loi fixe également les règles concernant. la création de catégories d'établissements publics".

Or, l'ordonnance du 4 février 1959 relative à la Radiodiffusion-Télévision française a, dans son article ler, formellement érigé celle-ci en établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial, doté d'un budget autonome. Et elle a, dans le même article, maintenu au profit de cet établissement, le monopole attribué à l'Etat dès l'origine en France en vue de faire échapper la radio, comme la télévision

à la pression d'intérêts privés qui se seraient servis de la liberté pour étouffer la liberté et d'organiser l'usage de ces aspects de la liberté d'expression, passive et active, sous la protection d'un organisme d'Etat.

Ainsi par son caractère, par son ressort territorial, comma par la spécialité unique de la mission qui lui a été confiéc l'établissement public en jeu constitue à lui seul une catégoria particulière, dépourvue d'équivalent, dont les règles de création relèvent, en vertu de l'article 34, du pouvoir législatif.

III.- Tels sont les deux fondements distincts, mais conjugués, que nous devons retenir et que d'ailleurs la Note du Premier Ministre retient au départ, pour en écarter aussitôt après les conséquences logiques.

En effet, en ce qui concerne les caractères spécifiques qui font de notre Etablissement public une catégorie à part, cette Note retient uniquement le Monopole en soi et abstraction complète étant faite de son objet, pour en déduire que toutes mesures qui n'ont ni pour but. ni pour effet de modifier le caractère d'établissement public, industriel et commercial de l'Etat, ni la définition du monopole radiophonique, relèvent du seul pouvoir exécutif, comme étant de nature règlementaire. A l'appui de ce raisonnement, l'auteur de la Note s'efforce d'écarter la valeur de précédent de la décision du 27 novembre 1959 prise par le Conseil Constitutionnel. Il soutient que, si, en l'espèce, notre Conseil a estimé que la règle prévoyant la présence de représentante des collectivités locales au sein du Conseil d'Administration de la Régle autonome des transports parisiens (R.A.T.F.), a un caractère législatif, c'est uniquement parce qu'il s'agissait , en l'espèce, de la sauvegarde des libertés des collectivités locales, dont l'article 34 a déclaré: "la libre administration" comme relevant de la loi.

Dans le cas actuellement soumis au Conseil Constitutionnel, la Note affirme qu'en vertu de la volonté du législateur lui-même, il n'existe pas en France, juridiquement parlant, de liberté individuelle de radiodiffusion et de télévision puisque ces activités sont placées sous le monopole de l'Etat et/le législateur n'a pas deventage entendu instituer au profit des citoyens, des garanties quelconques destinées à limiter les pouvoirs de l'Etat dans l'exploitation de son monopole de radiodiffusion, car l'ordonnance du 4 février 1959 ne s'est inspirée que de considérations techniques : on ne trouve dans l'ordonnance du 4 février 1959 aucune disposition susceptible d'être regardée comme instituent une quelconque garantie fondamentale, par example un Conseil d'Administration, accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. En l'état des textes existants seul le Gouvernement peut par décret instituer de telles garanties sauf, par la suite, l'éventualité où le Parlement serait appelé à transformer ces garanties réglementaires en garantles législatives.

Nous avons résumé les arguments subtils ainsi avancés pour écarter en pratique une compétence acceptée au départ, mais nous ne saurions y souscrire en aucune manière.

a) Il est tout d'abord extrèmement conjectural et impropre de transposer dans le domaine de la compétence totale recomme au pouvoir législatif par l'article 34 (ler groupe comprenant les règles concernant les garanties fondamentsles accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques), la jurisprudence que le Conseil Constitutionnel a établie pour le groupe 3 visé par le même article 34, qui réserve une compétence beaucoup plus limitée au législateur puisqu'il ne peut que "déterminer les principes fondamenteum ... de l'enseignement... du régime de la propriété... du droit du travail... et de la sécurité sociale". Le délimitation des compétences respectives du législateur et du pouvoir réglementaire exigeait ici que notre

-../.

Conseil Constitutionnel précisat ce qui est principe fondamental d'une matière et ce qui ne l'est pas. Au contraire, quand il s'agit des droits civiques et des garanties fondamentales des libertés publiques, il y a plénitude de la compétence législative. Celle-ci s'étend à la fixation de toutes les règles les concernant sauf pour le législateur à déléguer spécialement au pouvoir exécutif la charge de pourvoir aux mesures d'application ou d'exécution (par exemple par le jeu du règlement d'administration publique) ou à respecter telles règles générales qui ont reconnu la compétence propre dudit pouvoir (par exemple le soin de fixer les ressources parafiscales), c'est-à-dire le montant des redevances périodiques dues par les usagers.

b) Il est encore plus conjectural de soutenir, s'agissant d'une liberté, telle que celle de communication ou d'expression, que lorsque le législateur a prix, depuis la miss en vigueur de la Constitution de 1958, une loi constituant un établissement public de catégorie nouvelle, sans édicter au même moment telle ou telle garantie fondamentale, il se serait lui-même forclos irrévocablement à instituer, à l'avenir, n'importe quelle garantie fondamentale, consentant ainsi implicitement et une fois pour toutes au profit du pouvoir exécutif, une aliénation de ses attributions constitutionnelles, absolument contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

Dans le cas actuellement soumis au Conseil Constitutionnel, on constate au contraire, que le Parlement a si peu eu la pensée qu'en 1959 le pouvoir législatif avait abdiqué ses prérogatives, que, par la loi de finances du 2 3 décembre 1960, il a inséré dans l'ordonnance du 4 février 1959 un article 7 bis instituant auprès du Ministra de l'Information, un Conseil de surveillance de la Radiodiffusion-Télévision Celui-ci fonctionne sans doute, en debors de l'établissement public, mais aux yeux de tous, il représentait, à ce moment, une gazantie de bon fonctionnement du monopole confié à l'Etablissement public et, par là même une sauvegarde de la liberté d'expression exercés dans le cadre de ce monopole.

On ne saurait admettre, un instant, la théorie pour le moins aventureuse, d'après laquelle le législateur devrait être réputé avoir épuisé sa compétence et avoir perdu toute qualité juridique pour substituer à cette garantie - s'il la juge maintenant trop faible- telles autres garanties plus fortes qu'il n'avait pas cru devoir établir au début du monopole, par exemple, celles qui pourraient résulter de la création d'un Conseil d'administration, fonctionnant comme organe supérieur de l'Etablissement public, ou d'un comité financier, etc....



IV.- On est donc conduit, contrairement aux arguments d'ordre général présentés par la Note du Premier Ministre, à tirer du double fondement initialement admis par lui comme base de la compétence du pouvoir législatif pour le statut de la Radiodiffusiontélévision, toutes les conséquences juridiques qu'il comporte.

A/- En premier lieu, et en tent qu'il s'egit d'un Etablissement public de catégorie particulière en raison de son objet: sauyt-garder une des libertés publiques les plus essentielles des citoyens grâce au monopole créé par l'ordonnance du 4 février 1959, il faur reconnaître que la compétence du législateur ne concerne pas seulement les règles ayant trait à l'existence légale de cet établissement (l'acte créateur), mais à celles qui déterminent sa constitution propre, en fonction directe de l'objet qui a motivé sa création. Au nombre de ces règles constitutives, il y a lieu notamment de ranger :

1°) les règles qui établissent et définissent les liens le dépendance ou le degré d'autonomie de l'Etablissement public, vis-

à-vis de l'Etst ;

2°) les règles qui fixent le cadre gévéral de l'organisation et du fonctionnement de celui-ci;

3") enfin les règles qui, dans le cadre ainsi tracé, précisent les conditions générales dans lesquelles doit s'exercer le contrôle de l'Etat our le plan technique, administratif et financier

En prevant une décision dans ce sens, le Conseil Constitutionnel ne fera que suivre la ligne qu'il a déjà tracée dans sa décision du 27 novembre 1959, déjà citée, randue à propos de la R.A.T.P.-Etablissement public de caractère industriel et commercial (lire le passage important): Déjà l'art. 205 de la loi de finances du 13 juillet 1925 dite loi Marin, avait ouvert la voie en disposart que "les établissements publics nationaux ne peuvent être créés par la loi, qui détermine leur objet, les principes de laur fonctionnement, leur confère la personnalité civile et, s'ii y a lieu, L'autonomie financière".

B/- Mais le Conseil Constitutionnel n'oubliera pas l'autre fondement beaucoup plus large de la compétence étendue du pouvoir législatif en matière de droits civiques et d'exercice des libertés publiques (article 34), fondement qui joue, même si l'autre vient à faire défaut, comme c'est le cas pour l'existence, auprès du Ministre de l'Information, d'un organe de surveillance extérieur à l'Etablissement public. Si, pour une raison ou une autre un tel Etablissement n'existait pas pour faire fonctionner le monopole de l'Etat, ce fondement justifierait à lui seul la compétence du seul pouvoir législatif. Mais, l'Etablissement public existant, la nature particulière de son objet demeure la source première de la compétence du législateur pour élaborer un statut d'ensemble de la R.T.F.

Et l'on est fondé à se demander si cette source première n'a pas pour effet d'imprimer le caractère législatif à des dispositions contenues dans l'ordonnance du 4 février 1959 qui, prises en elles-mêmes, ressortissent au domaine des mesures d'application plutôt qu'à celui des principes.

V.- Il est nécessaire d'examiner cette difficulté, car de sa solution doit dépendre une partie, sinon la totalité, du dispositif de la décision du Conseil Constitutionnel.

Si nous lisons attentivement l'article 37 de la Constitution nous constatens qu'il faut, pour que les textes de forme législative puissent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat, qu'il s'agisse "de matières autres que celles qui sont du domaine de la loi pécialement quand le Conseil Constitutionnel a été saisi de l'examen de textes entrés en vigueur depuis la présente Constitution, il doit avoir déclaré qu'ils ont un caractère règlementaire en vertu de l'aliméa l. Or, nous venons de constater que la matière concernant

les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, relève tout entière de la compétence de la loi en vertu de l'article 34, N° 1. Dans ces conditions l'application littérale de l'article 37 nous invite à déclarer que les dispositions particulières soumises à l'examen dudit Conseil, ont toutes un caractère législatif dès lors qu'elles ne sont pas étrangères à la matière de l'ordonnance de 1959 et cela, même si les auteurs de celle-ci ont commis l'erreur d'inclure des mesures d'application, relevant normalement du pouvoir exécutif, dans un document de forme législative.

Tout ce que nous pouvons faire des lors, c'est d'examiner si les textes qui nous sont déférés sont ou non étrangers à la "matière". S'ils le sont, nous aurons l'obligation, après nous être assurés qu'ils ne sont compris dans aucune autre matière du domaine de la loi, de leur reconnaître un caractère règlementaire. S'ils ne sont pas étrangers à la matière, nous pourrons bien signaler dans nos considérants que leur contenu pourrait être normalement compris dans des dispositions règlementaires, mais en l'état, nous serons tenus de ne pas séparer ces textes d'un ensemble relevant indivisiblement du législateur.

Cette solution, conforme au texte de la Constitution, est la seule aussi qui puisse préserver le Gouvernement
d'élaborer un statut de la Radiodiffusion-télévision justiciable
de la censure du Conseil d'Etat statuent au Contentieux. En effet,
à supposer qu'à la suite de la reconnaissance par nous du caractère règlementaire de certaines dispositions éparses comprises
dans la matière, visée en tête de l'article 34, le Gouvernement
veuille tirer par Décret, un Statut d'ensemble s'appuyent sur
la modification de ces textes épars et fragmentaires, il ne pourrait le faire sans modifier l'ordre des textes de l'ordonnance
de 1959 n'ayant pas fait l'orjet de notre examen et, à l'intérieur

== 1,0 ==

de chacun de ces textes, l'ordre des alinéas. Or, cela serait toucher à un monument législatif dont l'arrangement des textes particips au caractère de la loi, sauf si a été auvie une certaine procédure régulière et spéciale quant à l'arrangement de tels ou tels textes. Aucune procédure de ce genre ne paraît avoir été instaurée dans le domaine de la R.T.F. Mais surtout, il ne pourrait insérer dans ce nouveau statut, des textes créant les garanties qu'il a en vue, sans empiéter sur la compétence du législateur déterminée par l'article 34 de la Constitution.

C'est à la lumière des observations ci-dessus qu'il y a lieu manttenant de procéder à l'examen séparé de chacun des textes dont le Gouvernement nous demande de déclarer le caractère règlementaire.

VI .- La première disposition à examiner est la première phrase de l'alinéa premier de l'ordonnance du 4 février 1959, ainsi rédigée "La Radio-télévision française est placée sous l'autorité du Ministre de 1º Information". La Note du Premier Ministre fait valoir qu'en tant qu'elle précise le Ministère de rattachement de la R.T.F. ledite phrase se borne à trancher une question d'organisation gouvernementale n'entract pas dans la compétence du Parlement. On l'admettra volontiers. Mais. In même note dénie aussi toute valeur de principe relevant du législatour. à cette disposition, an tant qu'elle précise que l'établissement public dénomis R.T.F. ent placé sous l'autorité d'un membre du Convernement, Fris en voi os reiscomement est insouremable, car s'il y a une règle capitale concernant l'exercice de la liberté d'expression et d'information par le son et l'image relevant de l'article 34 de la Constitution, c'ast bien calle qui détermine le degré et la nature des interventions de l'Etat dans le fonctionnament du Monopola destiné à assurer l'exercice de cette liberté. Loin d'être étrangère à la matière, au sens de l'article 37, alinéa 1, de la Constitution, la disposition ici examinée est au coeur même de La matière. C'est au législateur seul qu'il appartiendra de décider, au vu du projet de loi que le Gouvernement pourra éventuellement lui soumattre. quel sera à l'avenir le degré de dépendance ou d'autonomie vi-à-vis de l'Etat, dans lequel fonctionnera la Radio-télévision française

VII.- Les deux premiers alinées de l'article 5 de l'ordonnance du 4 février 1959 consacrés au personnel de direction de
l'établissement public R.T.F. (nomination et pouvoirs), paraissent
au Gouvernement être de nature règlementaire, d'une part, à raison
de leur origine historique (le directeur général est l'héritier de
l'encien administrateur général des services existant avant la
création de l'établissement public), d'autre part, en raison des
considérations purement techniques qui ont déterminé la fixation
de ses fonctions.

Sans entrer dans la discussion du premier argument, il suffit de réfuter le second, pour que soit démentie la thèse de la Note. Le caractère technique de la Direction n'a jamais jusqu'ici été au premier plan : cetteDirection a toujours été confiée jusqu'ici à des administrateurs ayant pour tâche essentielle de faire de le R.T.F. un instrument impartial, au service de l'information et de la culture des citoyens. Les équipements techniques, financiers, administratifs et culturels, ne sont que des moyens. Or, c'est le fin qui commande et qui imprime à tel groupe de règles leur véritable caractère.

D'autre part, le législateur de 1959 a choisi pour la Directeur général un mode de nomination qui convient à la plupart des Etablissements publics, même de caractère industrial et commen cial. Mais au fur et à mesure que le temps s'écoule, la catagorie sans équivalent que constitue la R.C.F. appelle des règles spéciales dont l'opinion, le Gouvernement et les membres du Parlement ressentent la récessité. Or, 12 y surait un lieu nécessaire et très étroit entre la création d'une garantie telle qu'un Conseil d'Administration substitué au Conseil de Survaillance actuel - mesure de caractère législatif évident - et la solution des problèmes concernant le nomination, les attributions et les responsabilités du Directeur général.

L'alinéa 2 de l'article 5 qui concerne les collaborateurs immédiats du Directeur général étant inséparable de l'alinéa 1 a le même caractère législatif, inhérent à la matière, que lui.

VIII.- L'article 6, alinéa 4, de l'ordonnance du 4 février 1959, dont le Gouvernement demande le déclassement, comprend deux phrases distinctes, dont la première concernant la préparation d'un plan de réorganisation de la R.T.F., se rattache aux règles constitutives de l'établissement public, notamment au degré d'autonomie dont il bénéficie ou bénéficiera et aux garanties pour les citoyens, corrélatives de la suppression éventuelle du pouvoir d'approbation du Ministre. Il a un caractère législatif intrinsèque. Il en serait autrement et nous pourrions reconnaître son caractère règlementaire s'il était entendu que ce texte ne vise que la réorganisation des services de la R.T.F., l'organisation de l'administration supérieure et & la direction demeurant du domaine législatif.

La deuxième phrase du même alinéa, concernant l'affectation des membres du personnel, serait, si l'on se plaçait uniquement sur le terrain du fonctionnement d'un établissement public, de nature à relever du pouvoir règlementaire. Mais, on se trouve de nouveau en face de la disposition donnant compétence globale au législateur pour les questions entrant dans la matière visée par l'article 34, alinés 1, de la Constitution. Il semble donc que cet alinéa, intrinsèquement règlementaire, ne pourra être touché, s'il doit l'être, qu'une fois que le législateur aura défini le cadre des règles générales dans lequel ses prescriptions s'inscrivent.

. . . 1

IX.- L'article 7 bis qui a été inséré dans l'ordonnance du 4 février, par la loi du 20 décembre 1960, article 53, luimême complété par l'article 69 de la loi du 21 décembre 1961, ne fait pas partie des règles constitutives de l'Etablissement public R.T.F. Mais le Conseil de Surveillance institué alors auprès du Ministre de l'Information par une mesure législa*ve, l'a été comme une garantie, jugée alors suffisante, destinée à assurer le bon fonctionnement du monopole de l'Etat et, du même coup, l'exercice satisfaisant de la liberté d'information et d'expression, soit des individus, soit de la collectivité des citoyens. Il entre incontestablement dans la matière visée par l'article 34, alinéa l, comme relevant de la loi.

X.- Le déclassement est proposé pour l'article 70 de la loi du 21 décembre 1961. Celui-ci eût été inutile si le Conseil de Surveillance, créé par voie législative article 7 bis, avait pu disparaître par voie règlementaire: or, cela n'est pas.

Il faut donc examiner si ce déclassement est possible isolément. Nous avons de grands doutes à cet égard. Il est visi que l'entrée de certains membres du Parlement à l'intériour d'organismes administratifs ne peut être imposée par le Farlement come un des modes normaux du contrôle exercé par lui en vertu de ses attributions constitutionnelles. Mais, dans l'espèce qui nous est soumise, la présence de certains membres du Parlement à titre individuel dans le Conseil de Surveillance institué auprès du Ministre de l'Information et avec l'accord de celui-ci, a certaine ment été considérée par les pouvoirs publics comme par l'opinion comme se rattachent aux garanties de bonne gestion du Monopole institué pour assurer aux citoyens le maximum de réceptions et émissions utiles de son et de vues spectaculaires. On de voit pas comment la composition du Conseil de Surveillance, étant entrée par la voie législative dans la matière des garanties des libertés publiques, le Gouvennement pourreit y porter atteinte par la voie raglementaire.

XI.- Le Gouvernement souhaite enfin que soit reconnu le caractère règlementaire de l'article 11 de l'ordonnance du 4 février 1959 qui prévoit que "l'établissement reste soumis au contrôle financier actuellement en vigueur. Les modalités de ce contrôle seront, en tant que de besoin, aménagées par arrêté". Il se propose en effet de substituer dans une large mesure au contrôle actuel de nature essentiellement préventive, un contrôle principalement rétrospectif, favorable à la liberté de gestion du monopole.

Il est exact que dans certaines limites et en ellesmêmes, les dispositions internes concernant le contrôle financier des Etablissements publics, autre que le contrôle parlementaire et le contrôle de la Cour des Comptes, relèvent de l'autorité règlementaire.

Encore faut-il réserver dans le cas de la R.T.F. la question de l'origine des ressources de l'Etablissement, car aucune disposition regleme taire ne saurait prévaloir sur l'article 52 de la loi de finances du 29 décembre 1960 dont le Gouvernement ne demande pas le déclassement et qui est ainsi conqu : " En vue d'assurer le contrôle du Parlement sur l'emploi des fonds dont le recouvrement est autorisé par la loi, la radiotélévision française ne pourra, sauf en matière de défense nationale, de sécurité publique et de recherche scientifique, diaposer de quelque manière que ce soit, sans autorisation législative, de son monopole d'émission et l'exploitation des ondes de radiodiffusion ni accepter de nouvelles sources de financement. " Il suit de là que l'article 9 actuel de l'ordonnance du 4 février 1959 qui a inséré une liste des ressources de la R.T.F. précédée de la mention "notamment" ne peut, pas plus qu'un dégret futur du Gouveznement, porter atteinte à la valeur impérative de la disposition législative oi-dessus rappelée,

Même en restant dans le champ ainsi délimité, on remarquera que l'intervention du Parlement 2 été considérée comma nécessaire, pour supprimer, par la loi de finances du 23 décembre 1960, le Comité financier institué par l'article 7 primitif de l'ordonnance du 4 février 1959. On ne voit pas comment, à la faveur d'une modification actuelle par voie règlementaire de l'article 11 de la même ordonnance, le Couvernement pourrait réintroduire, ainsi qu'il le souhaite, un nouveau Comité financier qui serait l'émanation d'un organe encore inexistant aujourd'hui : le Conseil d'Administration, alors que la création d'un tel organe, modifiant profondément l'organisation de la R.T.F. en vue de créer une garantie fondamentale de libertés publiques, devrait avoir été préalablement décidée par le législateur.

En admettant donc que nous soyons dans un des rares cas où il y a une règle de l'ordonnance du 4 février 1959. Objet d'une demande de déclassement, qui ressortissent plus au domaine des mesures d'application qu'à celui des principes, la dépendance de cette règle par rapport à l'ensemble de l'organisation et des structures de la R.T.F. est telle, que ladite règle ne saurait être modifiée avant qu'au préalable le légis-lateur n'ait défini le nouveau cadre de l'organisation générale, dans laquelle les nouvelles règles gouvernant/ contrôle financier interne de la R.T.F. s'inscriront. Dès lors et en l'état, il n'est pas possible de reconnaître à l'article li

de l'ordonnance du 4 février un caractère règlementaire.

XII.- En conclusion, le Conseil Constitutionnel se trouve conduit à choisir entre deux attitudes :

lo- Ou bien, adoptant la thèse soutenue au non du Gouvernement, il sera disposé à reconnaître un caractère règlementaire à une série d'articles épars et de fragments d'articles ou même d'alinéas de l'ordonnance du 4 février 1959 qui, détachés de leur contexte ou pris leolément. Lui paraltraient ne pas mettre en cause directement soit la création de la R.T.F., comme catégorie particulière d'établissement public, soit, d'une manière particulière, les garanties fondamentales de liberté d'information et d'expression dont la monopole de la R.T.F. est chargé, en France, d'assurer le respect et la satisfaction. Dans de cas, il prêtera la main an dessein annoncé par le Gouvernement d'user du pouvoir règlementaire ainsi reconnu, pour instituer lui-même, par un emplètement évident sur la compétence législative, un nouveau statut de la R.T.F. comprenent de qu'il jugera être les gerentles fondamentales de libertés publiques.

Constitutionnel continuera à interprêter l'article 54 de la Constitution, suivant sa leitre et son esprit, en partant du l'idée que le monopole de la R.T.F. est, en son entier, au sorvice de la libre communication des pensées et des optimies et que ses règles d'organisation constituent un tout indivinible. Pour celles de ces règles et petit nombre qui ressortissant au domaine des mesures d'application et considérées isobément en elles-mêmes relèveraient du pouvoir réglementaire, l'impossibilité de les détacher, vu leur dépendance, de l'empossibilité de les détacher, vu leur dépendance, de l'empossibilité de les détacher, vu leur dépendance, de l'empossible de la matière relevant du législateur en veute de l'article 34 nous conduits alors à admetire qu'elles ne mauraient être modifiées par le Gouvernement, avant qu'est été défini par le législateur, le nouveau ceure général, c'est-h-dire le nouveau stabut dans lequel s'inscriront les règles......

modifiéss. En l'état, le Conseil Constitutionnel ne peut reconnaîme tre le caractère règlementaire des dispositions visées dans la demende gouvernementals.

Pour le cas où la majorité du Conseil pencherait en faveur du second parti, mais n'adopterait pas cette notion d'indivisibilité, un second projet de décision a été préparé, reconnaissant le caractère législatif de la majorité des textes en jeu, mais reconnaissant explicitement le caractère règlementaire de deux textes à lui soumis, savoir, l'article 6, alinéa 4, deuxième phrase et l'article 11 de l'ordonnance.