SEANCE DU 8 JUILLET 1966

La séance est ouverte à 9 h. 30 en présence de tous les membres du Conseil Constitutionnel.

M. le Président PALEWSKI fait connaître qu'en application de l'article 37, alinéa 2 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel est saisi par le Premier Ministre aux fins d'apprécier la nature juridique des dispositions de l'ordonnance n° 59-42 du 5 janvier 1959 modifiée, portant création de l'Institut des hautes études d'outre-mer et donne la parole à M. DESCHAMPS, rapporteur :

M. DESCHAMPS expose liminairement que le texte créant l'Institut des hautes études d'outre-mer n'aurait pas dû être pris en la forme législative car cette mesure était d'ordre purement règlementaire.

Le rapporteur fait ensuite référence à la décision n° 61-15 L rendue par le Conseil Constitutionnel le 18 juillet 1961 qui avait trait à l'examen des dispositions figurant aux articles 2 et 4 de l'ordonnance n° 59-42 du 5 janvier 1959 précitée.

Le Conseil alors saisi de deux articles seulement du texte en cause avait décidé que ces dispositions étaient d'ordre règlementaire aux motifs que l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer "les règles concernant ... la création de catégories d'établissements publics" et que l'Institut des hautes études d'outremer ne constituait pas une catégorie nouvelle d'établissement mais pouvait être rangé dans la catégorie des établissements publics nationaux d'enseignement supérieur.

.../.

M. DESCHAMPS donne lecture du dernier considérant de la décision du 18 juillet 1961 ainsi conçu :

"Considérant que l'Institut des hautes études d'outre-mer créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959, constitue un établissement public de caractère administratif dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'état et a un objet comparable à celui de nombreux autres établissements publics nationaux d'enseignement supérieur obéissant à des règles communes de fonctionnement et d'organisation ; que ledit Institut des hautes études d'outre-mer ne constitue point, dès lors, une catégorie particulière d'établissement public ; qu'en conséquence, les dispositions des articles 2 & 4 de l'ordonnance précitée du 5 janvier 1959, relatifs aux attributions et à l'administration de cet établissement, n'entrent pas dans le domaine du législateur en la matière ;" M. DESCHAMPS estime que les motifs qui ont conduit le Conseil Constitutionnel a déclaré que les articles 2 & 4 de l'ordonnance du 5 janvier 1959 étaient d'ordre règlementaire valent pour l'ensemble du texte soumis au Conseil et en conséquence le rapporteur propose l'adoption d'un projet de décision rédigé dans ce sens et dont le teneur suit :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 23 juin 1966 par le Premier Ministre, dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'ordonnance n° 59-42 du 5 janvier 1959, modifiée, portant création de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer;

Vu la Constitution, notamment ses articles 24,25 et 26 ;

Vu l'ordonnance du 5 janvier 1959 portant créatic de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer ;

Vu la décision délibérée par le Conseil Constitutionnel dans sa séance du 18 juillet 1961 concernant l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer; Considérant que, si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer "les règles ... concernant ... la création de catégories d'établissements publics", les dispositions régissant chacun des établissements qui peuvent être rangés dans ladite catégorie ressortissent, dans le cadre des règles fixées par le législateur pour la création d'une catégorie, à la compétence règlementaire;

Considérant que l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer créé par l'ordonnance du 5 janvier 1959, constitue un établissement public de caractère administratif dont l'activité s'exerce sous la tutelle de l'Etat et a un objet comparable à celui de nombreux autres établissements publics nationaux d'enseignement supérieur obéissant à des règles communes de fonctionnement et d'organisation ; que, dès lors, cet Institut ne constitue pas une catégorie particulière d'établissement public ; que, par suite, les dispositions de l'ordonnance susvisée du 5 janvier 1959, qui le régissent, n'entrent pas dans le domaine de la loi ;

DECIDE:

Article premier. Les dispositions de l'ordonnance susvisée n° 59-42 du 5 janvier 1959, portant création de l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-Mer ont un caractère règlementaire.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal Officiel de la République Française.

M. GILBERT-JULES demande au rapporteur s'il existe en fait, un texte général relatif à la création et au fonctionnement de la catégorie des établissements publics nationaux d'enseignement supérieur.

M.DESCHAMPS précise en réponse qu'un tel texte n'existe pas et que chaque établissement est régit par des règles particulières.

M. CASSIN pense que l'Institut des hautes études d'Outre-Mer a été créé par un texte d'ordre législatif parce que cet établissement devait avoir un caractère international qu'en définitive il n'a pas eu et que par conséquent, ayant un caractère interne, il peut être classé dans la catégorie des autres établissements semblables existant en France.

M. GILBERT-JULES estime qu'il est délicat de faire référence dans la décision à des règles générales qui, en fait, n'ont jamais été fixées.

M. CASSIN répond qu'il n'est pas fait référence à des règles générales mais à des règles communes dont l'existerce n'est pas contestable.

M. DESCHAMPS fait observer en conclusion que le projet de décret portant création d'un Institut international des hautes études administratives destiné à remplacer l'Institut des hautes études d'outre-mer, projet joint, pour information, à la lettre de saisine du Premier Ministre semble créer une catégorie particulière d'établissement public mais que le Conseil Constitutionnel n'a pas à statuer sur ce point puisqu'il n'est pas saisi de ce texte.

Le projet de décision présenté par M. DESCHAMPS est alors adopté.

- M. le Président PALEWSKI déclare que l'ordre du jour appelle l'examen des deux affaires suivantes qui concernent l'appréciation de la conformité à la Constitution de deux lois organiques modifiant les dispositions des articles L.O. 119 et L.O. 274 du Code électoral relatifs à la composition de l'Assemblée Nationale pour le premier de ces articles et à la composition du Sénat pour le seconde
- M. MONNET, Rapporteur de ces deux affaires constate que la saisine du Conseil Constitutionnel pour l'examen des deux textes de loi susvisés est normale puisqu'il s'agit de lois organiques et que conformément aux articles 46 et 61 de la Constitution, les lois organiques doivent être soumises au Conseil Constitutionnel avant leur promulgation.
- M. MONNET poursuit son exposé en précisant : "L'appréciation du Conseil Constitutionnel sur la conformité à la Constitution des deux lois qui nous sont soumises doit porter sur la forme et le fond.
- I°- En ce qui concerne la forme il est nécessaire de vérifier que la procédure d'élaboration des lois organiques prévueà l'article 46 de la Constitution a bien été respectée. Cette vérification porte sur trois points :
- 1 Un délai de quinze jours doit s'écouler entre le dépôt du projet de loi devant l'une des assemblées et la délibération de la première assemblée saisie.
- En l'espèce, ce délai á été observé puisque les deux projets ont été présentés le 9 juin 1966 respectivement devant l'Assemblée Nationale pour la loi augmentant le nombre des députés et devant le Sénat pour la loi modifiant la composition de cette assemblée et que chacun de ces projets a été discuté pour la première fois le 25 juin devant l'Assemblée Nationale et le 28 juin devant le Sénat.
- 2 La loi organique relative à la composition du Sénat a été adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées conformément aux dispositions de l'article 46, alinéa 4 de la Constitution (Journal Officiel édition des débâts pour le Sénat Journal du 29 juin 1966 p. 1099 pour l'Assemblée Nationale, Journal du 30 juin 1966 p. 2459).

3 - La dernière formalité prévue par l'article 46 précité à savoir la saisine du Conseil Constitutionnel a également été respectée.

II° - En ce qui concerne le fond, je vois une observation à faire. En effet, il est prévu dans le texte relatif au Sénat qu'il entrera en vigueur lors du renouvellement triennal de 1968. Ce texte va donc créer une catégorie de sénateurs qui ne seront pas soumis au tirage au sort des séries renouvelables avant l'expiration des neuf ans.

Toutefois la répartition des sénateurs en trois séries est fixée par l'ordonnance n° 58-1098 du 15 novembre 1958 qui est une loi ordinaire et non une loi organique et par conséquent l'argument soulevé précédemment ne saurait empêcher de déclarer conforme à la Constitution le texte qui nous est soumis".

M. LUCHAIRE estime également discutable le rattachement à une seule série des neuf nouveaux sénateurs qui vont être élus en application de la loi organique soumise au Conseil. Toutefois ce rattachement est prévu par une loi ordinaire dont le Conseil Constitutionnel n'a pas été saisi. (Ce projet de loi a été adopté par le Sénat dans sa séance du 28 juin 1966, J.O. des débats, Sénat, daté du 29 juin 1966 p. 1098 et par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 29 juin 1966, J.O. des débats, Assemblée Nationale, daté du 30 juin 1966 p. 2457).

"En effet" poursuit M. LUCHAIRE, "lorsque le législateur a prévu une répartition des sénateurs en trois séries il avait en vue une répartition équitable des représentants des divers départements en trois séries égales. Or, puisque les nouveaux sièges des sénateurs qui sont créés se répartissent entre plusieurs départements il eut été logique de les diviser également entre les trois séries faute de quoi la loi ordinaire susvisée va à l'encontre du principe du renouvellement du Sénat par tiers puisque la série C compte maintenant 99 sénateurs alors que les séries A et B n'en comptent que 86.

Ces observations ne concernent toutefois que la loi ordinaire qui ne nous est pas soumise. En ce qui concerne la loi organique, je me rallie aux conclusions de M. MONNET."

 $\underline{\text{M. MONNET}}$ donne alors lecture des deux projets de décision $\overline{\text{suivants}}$:

I.- "Considérant que la loi organique dont le Conseil Constitutionnel est saisi, avant promulgation, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, a pour objet, en modifiant l'article L.O. 119 du Code électoral de porter de 465 à 470 le nombre des députés à l'Assemblée Nationale pour les départements de la France métropolitaine, de préciser que cette disposition entrera en vigueur lors des prochaines élections législatives et de permettre ainsi d'attribuer ces sièges supplémentaires aux nouveaux départements issus du récent découpage de la Région Parisienne et dont il y avait lieu d'organiser la représentation au Parlement à la suite de leur création;

Considérant que ce texte, pris dans la forme exigée par l'article 25, premier alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution;

DECIDE:

Article premier. L'article unique de la loi organique modifiant les dispositions de l'article L.O. 119 du Code électoral relatives à la composition de l'Assemblée Nationale est déclaré conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République Française."

II.- "Considérant que la loi organique dont le Conseil Constitutionnel est saisi, avant promulgation, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, a pour objet, en modifiant l'article L.O. 274 du Code électoral, de porter de 255 à 264 le nombre des sièges de sénateurs des départements de la métropole, de préciser que cette disposition entrera en vigueur lors du renouvellement triennal de 1968 et de permettre ainsi d'attribuer ces sièges supplémentaires aux nouveaux départements issus du récent découpage de la Région Parisienne et dont il y avait lieu d'organiser la représentation au Parlement, à la suite de leur création;

Considérant quece texte, pris dans la forme exigée par l'article 25, premier alinéa, de la Constitution et dans le respect de la procédure prévue à l'article 46, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution;

DECIDE:

Article premier. L'article unique de la loi organique modifiant les dispositions de l'article L.O. 274 du Code électoral, relatives à la composition du Sénat, est déclaré conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République Française. "

M. LUCHAIRE fait observer qu'il est mentionné dans les projets présentés par M. MONNET que les nouveaux sièges de députés et de sénateurs créés par les lois organiques examinées par le Conseil Constitutionnel doiven être attribués aux nouveaux départements issus du récent découpage de la région parisienne mais qu'il serait importan de préciser également que ces départements doivent

.../.

constituer des collectivités territoriales car, si ces départements ne sont pas encore dotés de conseils généraux ils le seront, selon le plan gouvernemental, lorsque les lois organiques modifiant la composition des assemblées parlementaires entreront en application et constitueront alors des collectivités territoriales. Il serait donc souhaitable de faire apparaître cette notion dans la décision du Conseil Constitutionnel notamment pour celle qui concerne la composition du Sénat puisqu'il est précisé à l'article 24 de la Constitution que cette Assemblée représente les collectivités territoriales.

M. LUCHAIRE propose en conséquence de compléter le premier considérant du projet présenté par M. MONNET de manière à ce qu'il indique que les nouveaux sièges de députés et de sénateurs seront attribués aux : "Collectivités territoriales que constitueront les nouveaux départements...."

Les deux projets de décision ainsi modifiés sont adoptés.

. . . / .

M. le Président PALEWSKI donne la parole à M. MICHELET, rapporteur dans l'affaire suivante qui porte sur l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 380 alinéa 3ème du code civil dont le texte résulte de l'article ler de l'ordonnance n° 58-1301 du 23 décembre 1958 relative à la protection de l'enfance et de l'adolescence en danger.

La saisine du Conseil Constitutionnel est limitée à la phrase suivante du texte précité :

".. L'appel devra être formé dans les dix jours de la notification de la décision"

M. MICHELET déclare dès l'abord que le texte soumis au Conseil Constitutionnel lui parait ressortir du domaine règlementaire.

Le rapporteur ajoute : "J'ai interrogé un de mes anciens collaborateurs de la Chancellerie pour lui demander pourquoi le texte dont il s'agit avait été pris sous forme législative et il m'a très franchement répondu qu'à l'époque où ce texte était intervenu la Constitution étant récente, les services législatifs de la Chancellerie n'avaient pas encore fait exactement la part du domaine législatif et du domaine règlementaire en application de l'article 34 de la Constitution.

Les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 380 du code civil que nous devons examinées fixent un délai d'appel.

La computation d'un tel délai relève simplement de la procédure civile et non de la procédure pénale dont les règles ressortissent de la loi aux termes de l'article 34 de la Constitution.

En effet, ce délai d'appel est un délai civil par nature et par conséquent peut être fixé par un texte règlementaire.

De plus, c'est un acte détachable des règles de l'assistance éducative et qui dès lors ne peut être considéré comme faisant partie des règles relatives à l'état et à la capacité des personnes qui elles aussi sont du domaine législatif.

M. MICHELET lit alors le projet de décision ci-après :

Considérant que la disposition précitée soumise à l'examen du Conseil Constitutionnel, a uniquement pour objet de fixer la durée du délai imparti pour faire appel de décisions rendues par le juge des enfants en matière d'assistance éducative; que cette disposition, qui ressortit au domaine de la procédure civile, ne met en cause aucun des principes fondamentaux ni aucune des règles que l'article 34 de la Constitution a réservés à la compétence du législateur; que, notamment, elle ne touche ni aux règles concernant l'état et la capacité des personnes ni aux règles concernant la procédure pénale; que, dès lors, elle a un caractère règlementaire;

DECIDE:

Article premier. La disposition susvisée de l'article 380, troisième alinéa, du Code civil a le caractère règlementaire.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal Officiel de la République Française.

M. GILBERT-JULES fait observer que la phrase dont la nature juridique est soumise à l'appréciation du Conseil Constitutionnel n'a pas seulement pour objet de fixer le délai d'appel, ce qui lui parait effectivement ressortir du domaine règlementaire mais également d'énoncer le principe de l'appel, ce qui appartient au contraire au domaine de la loi.

M. WALINE pense également que bien qu'une décision d'assistance áducative prise par le juge des enfants puisse, dans certains cas, être privative de liberté, cette matière ne relève pas du droit pénal ni de la procédure pénale et que de ce fait la fixation du délai d'appel est du domaine règlementaire. Néanmoins, il estime que le principe de l'appel est du domaine législatif.

M. GILBERT-JULES propose de réserver dans la décision du Conseil Constitutionnel le caractère législatif du principe de l'appel.

est M. MICHELET estime que le principe de l'appel/contenu dans la première phrase du troisième alinéa de l'article 380 ainsi conçu : "le mineur, ses parents ou gardien et le procureur de la République peuvent interjeter 'appel des décisions rendues en application des articles 378, 379 et 379 - 1".

Le Conseil se rallie à ce point de vue et adopte le projet de décision présenté par le rapporteur.

.../.

M. le Président PALEWSKI appelle l'affaire suivante relative au problème de l'incompatibilité des fonctions de médecin des hospices civils d'Autun, occupées par le Docteur BENOIST, sénateur de la Nièvre, avec l'exer cice d'un mandat parlementaire.

M. WALINE, rapporteur dans cette affaire, fait alors l'exposé suivant :

I." Historique de l'affaire du Docteur BENOIST.

Le Dr.BENOIST a été nommé médecin gynécologue accoucheur de l'hôpital d'Autun, après concours sur épreuv par arrêté préfectoral du 20 août 1947.

D'après ses propres déclarations, il y est chef de Service à temps partiel, et l'hôpital est un hôpital de 2e catégorie, B - c'est à dire que ce n'est ni un centre hospitalo-universitaire, ni un hopital rural.

Il ne perçoit aucun traitement de base et ne cotise pas pour la retraite, mais est rémunéré, sinon directement à l'acte médical, tout au moins indirectement, par le jeu de la répartition de la masse des honoraires perçus sur les opérées ou la Sécurité Sociale.

Il est, d'autre part, (depuis 1963), Sénateur de la Nièvre, département dans lequel il réside à Luzy (34 km d'Autun).

Dès avant son élection au Sénat, c'est à dire dès la fin de 1960, des difficultés s'étaient élevées entre le Dr. BENOIST et l'administration de l'hôpital du fait de sa non résidence à Autun, et il a même demandé et obtenu à deux reprises, en 1961 puis en 1964 sa mise en disponibilité, la première fois semble-t-il pour raison de santé et la seconde fois "jusqu'à la fin de son mandat de sénateur".

Le Préfet l'avait donc mis en disponibilité sur sa demande le 26 novembre 1964, mais le Dr.BENOIST ayant sans doute changé d'avis a attaqué ce dernier arrêté préfectoral et l'a fait annuler le 3 décembre 1965 pour incompétence, par le Tribunal Administratif de Dijon qui a jugé que seule la Commission Administrative de l'hôpital était compétente pour prononcer la mise en disponibilité.

Le Dr. BENOIST a donc repris l'exercice de ses fonctions à la maternité de l'hôpital d'Autun.

Mais le Dr. BENOIST ayant entretenu le bureau du Sénat des difficultés qu'il rencontrait auprès de l'administration préfectorale, ce bureau a estimé :

l°- ce qui est incontestable, que seul le Conseil Constitutionnel était compétent pour trancher la question de la compatibilité/de ses fonctions à l'hôpital d'Autun avec l'exercice de son mandat sénatorial et

2°- qu'il y avait intérêt à faire trancher cettquestion.

Il semble que la décision de nous en saisir ait été prise par le bureau du Sénat avec l'accord du Dr. BENOIST qui souhaite une situation nette, et que le bureau du Sénat, tout en nous saisissant, ne nous demande pas de déclarer ces fonctions incompatibles car bien au contraire il insiste qur les raisons qui selon lui peuvent faire naire un doute sur cette incompatibilité.

Quoi qu'il en soit, il est certain que nous sommes saisis de la question et invités à déclarer s'il y a incompatibilité ou non.

II - <u>Sur notre compétence et la régularité</u> de la procédure par laquelle nous sommes saisis il ne peut y avoir doute :

A vrai dire, le Président du Sénat déclare nous saisir en vertu de l'article L.O. 151 du Code électoral, alors que cet article est spécial à la procédure de déclaration d'incompatibilité des seuls députés. Et les incompatibilités concernant les sénateurs ne font l'objet, dans ce Code électoral, que du seul article L.O. 297, lequel se borne à disposer que "les causes d'incompatibilité sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée Nationale," mais reste muet sur la procédure de constatation de ces incompatiblités.

Il parait cependant raisonnable d'admettre que cet article L.O. 297, malgré sa rédaction, ne renvoie pas seulement aux articles L.O. 137 et suivants pour la détermination des causes d'incompatibilité mais aussi pour leur constatation. Sinon, en effet, il n'y aurait aucun moyen légal de procéder à cette constatation et par conséquent les dispositions sur les incompatibilités sénatoriales seraient lettre morte, ce que n'a évidemment

pas voulu le législateur (sinon il n'aurait pas écrit cet article L.O. 297).

Nous pouvons donc estimer que c'est à bon droit que le bureau du Sénat a transposé la procédure édictée par l'article L.O. 151:

"Le député qui, lors de son élection, se trouve dans l'un des cas d'incompatibilité visés au présent code doit, dans les quinze jours qui suivent son entrée en fonction ou, en cas de contestation de l'élection, la décision du Conseil Constitutionnel, se démettre des fonctions incompatibles avec son mandat ou, s'il est titulaire d'un emploi public, demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut.

S'il y a doute sur l'incompatibilité des fonctions exercées ou en cas de contestation à ce sujet, le bureau de l'Assemblée Nationale, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, ou le Député lui-même saisit le Conseil Constitutionnel qui apprécie souverainement si le député intéressé se trouve dans un cas d'incompatibilité.

Dans l'affirmative, le député doit régulariser sa situation dans le délai de quinze jours à compter de la notification qui lui est faite de la décision du Conseil Constitutionnel. A défaut, le Conseil Constitutionnel le déclare démissionnaire d'office de son mandat.

Le Conseil Constitutionnel, saisi par le bureau de l'Assemblée Nationale, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, ou le Député lui-même, statue dans les mêmes conditions sur le cas des députés ayant accepté en cours de mandat une fonction incompatible avec celui-ci sous réserve des dispositions de l'alinéa 2 de l'article L.O. 147. La démission d'office est prononcée si, à l'expiration du délai de quinzaine prévu à l'alinéa précédent, le député n'a pas régularisé sa situation.

Le Député qui a méconnu les dispositions des articles L.O. 149 et LO. 150 est déclaré démissionnaire d'office, sans délai, par le Conseil Constitutionnel, à la requête du bureau de l'Assemblée Nationale ou du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

La démission d'office est aussitôt notifiée au président de l'Assemblée Nationale. Elle n'entraîne pas d'inéligibilité."

Vous remarquerez Messieurs, qu'à la lettre, nous ne sommes dans aucun des cas prévus par cet article, car le Dr. BENOIST est Sénateur depuis 1963 et était chirurgien accoucheur de l'Hôpital d'Autun dèjà auparavant, que depuis le début de son mandat sénatorial il a été comme médecin de l'hôpital, alternativement en disponibilité et en fonctions d'activité de sorte que la démarche du bureau du Sénat nous saisissant peut apparaître tardive eu égard aux termes de l'article L.O. 151.

Toutefois, il est évident que cette tardivité ne constitue naturellement pas un cas de forclusion et que nous sommes dans l'obligation juridique de trancher la question qui nous est posée, et que seuls nous avons compétence pour trancher.

III - Sur le fond **les** dispositions à appliquer dont celles de l'article L.O. 142 du Code électoral:

"L'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député.

Sont exceptés des dispositions du présent article :

- l° Les professeurs qui, à la date de leur élection, étaient titulaires de chaîres données sur présentation des corps où la vacance s'est produite ou chargés de directions de recherches;
- 2°- Dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du Gouvernement dans l'administration des cultes.

La Section Sociale du Conseil d'Etat par un avis du 26 mai 1959, s'est prononcée catégoriquement pour l'incompatibilité:

"Le Conseil d'Etat (section sociale) saisi par le Ministre de la Santé Publique et de la Population de la question de savoir :

- 1°) Si les dispositions de l'article 12 de l'ordonnance n° 58-898 du 24 octobre 1958, relatives à l'incompatibilité de fonctions publiques non électives avec un mandat parlementaire s'appliquent aux fonctions du personnel médical hospitalier,
- 2°) Dans le cas de l'affirmative, si, compté tenu du caractère particulier des fonctions hospitalières à temps partiel, il doit être procédé au remplacement prévu à l'article 12 précité de l'ordonnance du 24 octobre 1958 pour toute la durée du mandat parlementaire ou seulement pour la durée des sessions parlementaires,
- 3°) Si pour déterminer la situation des praticiens dont s'agit,
- a) il y a lieu de faire application des articles 140 et suivants du décret du 17 avril 1943 modifié,
- b) ou bien il convient d'introduire dans ledit décret des dispositions particulières concernant la situation des praticiens élus au Parlement,
- c) ou bien encore, il est possible de se borner à l'application des dispositions actuelles de l'article 140 quater du décret du 17 avril 1943 modifié, prévoyant le remplacement provisoire des praticiens hospitaliers,

Vu l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1956, Vu le décret n° 58-1202 du 11 décembre 1958, Vu le décret du 17 avril 1943 modifié,

SUR LE PREMIER POINT :

Considérant qu'aux termes de l'alinéa premier de l'article 12 de l'ordonnance susvisée du 24 octobre 1958, "l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec les mandats de Député ou de Sénateur".

Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions du décret du 11 décembre 1958 relatif aux hôpitaux publics et notamment de son article 29, alinéa ler, ainsi d'ailleurs que du règlement d'administration publique du 17 avril 1943, maintenu sur ce point provisoirement en vigueur, que le service médical hospitalier constitue un service public ; que les praticiens qui occupent un emploi compris dans l'un des cadres de ces services exercent donc des fonctions publiques, qu'il suit de là que, les dites fonctions n'ayant pas le caractère électif, elles tombent sous le coup de l'incompatibilité édictée par l'article 12 précité de l'ordonnance du 24 octobre 1958, dès lors qu'elles n'en sont pas exceptées par le dernier alinéa dudit article;

SUR LE DEUXIEME POINT :

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 12, premier alinéa, de l'ordonnance du 14 octobre 1958 ; que l'incompatibilité qu'il édicte est absolue et ne comporte aucune distinction suivant que le Parlement est ou non en session ; que ces dispositions ne distinguent pas davantage entre les fonctions publiques selon qu'elles sont exercées à temps plein ou à temps partiel ;

SUR LE TROISIEME POINT :

Considérant qu'en vertu des dispositions du même article 12, 2ème alinéa de l'ordonnance du 24 octobre 1958, les personnes visées par l'incompatibilité ci-dessus définie sont placées dans la position prévue à cet effet par le statut les régissant".

C onsidérant que, si le statut du personnel médical des hôpitaux tel qu'il est provisoirement déterminé au titre IV du décret du 17 avril 1945 modifié, ne contient aucune disposition relative à la situation des membres de ce personnel élu au Parlement, rien ne s'oppose à ce que les personnes intéressées soient mises, dans les conditions et pour la durée prévue aux articles 140 et suivants dudit décret, dans la position de disponibilité instituée par lesdits articles 140 et suivants de ce décret

Considérant toutefois qu'il résulte de l'examen des dispositions dont s'agit qu'elles ne paraissent pas convenablement adaptées à la situation particulière du personnel médical des hôpitaux élu au Parlement; qu'il appartient dès lors au Gouvernement d'apprécier s'il n'y aurait pas lieu d'apporter à cet égard, au statut de ce personnel les modifications qu'il estimerait nécessaires;

EST D'AVIS

qu'il y a lieu de répondre aux questions posées par le Ministre de la Santé Publique et de la Population dans le sens des observations qui précèdent

signé : T. LATOURNERIE Président Pour Extrait conforme

L. FLECK, rapporteur

A. RIDET, secrétaire

le Secrétaire de la Section

A. RIDET

d'Etat

Aux termes d'une jurisprudence constante et abondante du Conseil/les médecins des hôpitaux sont des agents publics, ils sont dans une situation statutaire et règlementaire, sont liés à l'Administration par un lien de droit public, n'ont pas de droits acquis et peuvent voir leur rémunération, par exemple, modifiée, même dans un sens défavorable par de nouvelles dispositions de caractère règlementaire.

Ces points affirmés, maintes fois, ne peuvent faire doute.

S'ensuit-il que ces médecins exercent des fonctions publiques au sens de l'article L.O. 142 précité

Je crois qu'ici une distinction est à faire.

Un agent public au service de l'Etat ou d'un Etablissement public national non commercial, ni industriel, s'il n'est pas titularisé dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat, n'est pas, aux termes de l'article ler de l'ordonnance du 4 février 1959, relative au statut général des fonctionnaires, soumis aux dispositions de cette ordonnance et on peut en déduire, bien que l'ordonnance ne le dise pas expressément, que, sauf exceptions, il n'a pas la qualité de fonctionnaire public.

Mais dans la mesure où sans avoir été titularisé, il occupe un poste qui normalement est dévolu à un fonctionnaire, en qualité par exemple d'auxiliaire, de stagiaire, de contractuel, il n'est sans doute pas fonctionnaire, mais il exerce des fonctions publiques, parce qu'il remplace un fonctionnaire (poste vacant faute de nominations en nombre suffisant pour pourvoir par les modes de recrutement normaux, c'est-à-dire en règle générale les concours, aux emplois budgétaires).

Si tel était le cas du Dr. BENOIST, je n'hésiterais pas à vous dire : il n'est peut-être pas fonctionnaire, mais il est agent public et il occupe un emploi normalement dévolu à un fonctionnaire, dont il exerce les fonctions qui devraient être normalement exercées par un fonctionnaire, et par conséquent, il exerce des fonctions publiques et je conclurais comme l'a fait l'avis du Conseil d'Etat.

Mais le Dr. BENOIST n'est au service ni de l'Etat, ni d'un Etablissement public non commercial ou industriel de l'Etat : il exerce son art dans un hôpital de 2ème catégorie qui n'est pas un Etablissement public d'Etat. (La question aurait pu se poser pour un centre hospitalo universitaire, je ne l'examine pas puisque ce n'est pas notre problème aujourd'hui) mais un établissement public communal ou au maximum intercommunal.

Son statut est prévu par les textes particuliers aux médecins des hôpitaux, et à défaut de de statuts particuliers il relèverait non de l'ordonnance/1959, mais de la loi du 28 avril 1952, "portant statut général du personnel des communes et des établissements publics communaux"

Or cette loi évite de parler à aucun moment de "fonctionnaires" communaux. Son titre, nous venons de le voir, parle du "personnel des communes". Son article ler déclare "le présent statut s'applique aux agents des communes des Etablissements publics communaux et intercommunaux titularisés dans un emploi permanent à temps complet sans qu'il soit dérogé aux dispositions législatives et règlementaires qui crèent, en faveur de certaines catégories d'agents, un régime spécial..."

A tous les articles, il est parlé des "agents" ou du "personnel", jamais des "fonctionnaires" C'est visiblement voulu.

Nous pouvons donc dire : dans la langue courante, on peut parler de "fonctionnaires" communaux, mais au point de vue juridique c'est une impropriété de terme : iln'y a de fonctionnaires que ceux de l'Etat ou des Etablissements publics de l'Etat.

Un agent relevant de/loi de 1952 ou des statuts particuliers prévus par cette loi n'est jamais un fonctionnaire; et comme à la différence des agents publics de l'Etat, il ne remplace pas un fonctionnaire, qu'il n'occupe pas un poste de fonctionnaire, il ne peut être considéré comme exerçant des fonctions publiques au sens de l'article L.O. 142 du Code électoral. Il n'y a de fonctions publiques que celles qui sont normalement exercées par des fonctionnaires, ou à défaut par des agents remplaçant des fonctionnaires.

Si cette proposition peut paraître audacieuse, divers arguments peuvent la comforter :

l°) Un texte établissant des incompatibilités bien qu'il ne s'agisse pas d'établir une incapacité, doit dans le doute, s'interpréter restrictivement surtout lorsqu'il limite la possibilité d'exercer un mandat parlementaire qui est aux termes de l'article 3 de la Constitution, l'un des modes d'exercice de la souveraineté nationale.

2°) Jusqu'à l'ordonnance du 24 octobre 1958 art.12 qui forme l'article L.O. 142 du Code électoral dans sa rédaction actuelle, l'article 156 ancien du Code électoral (dispositions remontant à 1875 et 1928) établissait l'incompatibilité avec les mandats parlementaires de l'exercice des fonctions publiques rétribuées sur les fonds de l'Etat et de toutes autres fonctions rémunérées à la nomination de l'Etat et un commentateur qui fait autorité, le Professeur BURDEAU, en concluait (Encyclopédie Dalloz, Dt.Administ.électionsn°182) "il n'y a donc pas incompatibilité entre le mandat et les fonctions rémunérées par les départements et les communes".

Si la rédaction du Code électoral n'avait pas été modifiée en 1958, il n'y aurait donc aucun doute : le Dr. BENOIST n'est pas rémunéré par des fonds d'Etat ou des crédits du budget de l'Etat. S'il est nommé par le Préfet, celui-ci agit-il comme tuteur des Etablissements Publics communaux ou comme représentant de l'Etat ? On peut en discuter mais ce qui est sûr c'est que le Docteur BENOIST a été nommé à la suite d'un concours sur épreuves et que l'autorité qui procède dans ces cas là à la nomination a compétence liée, puisque cette nomination ne peut être faite tant que le candidat reçu au concours et qui a"vocation" à la nomination n'a pas été nommé.

Qu'y-a-t-il eu de changé en 1958 ? Le texte dit maintenant : "1'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député" (ou : article L.O. 297 du Sénateur).

Le problème est donc de savoir si les rédacteurs de l'ordonnance de 1958 ont voulu étendre l'incompatibilité aux emplois communaux et d'établissements publics communaux.

S'agissant d'une ordonnance, les travaux préparatoires n'ont pas été publiés. Nous disposons toutefois des délibérations auxquelles ce texte a donné lieu en Conseil d'Etat. Et, ici je parle sous le contrôle d'au moins 3 personnes qui ont participé à ces délibérations : M. le Président CASSIN qui les présidait, M. DESCHAMPS qui était alors Conseiller d'Etat et M. LUCHAIRE qui y assistait comme Commissaire du Gouvernement et est intervenu à ce titre dans les discussions. Or, ayant lu attentivement la sténographie de ces délibérations, j'ai constaté que celles-ci avaient porté presque exclusivement sur la comptabilité avec des fonctions dan des organismes internationaux, ou dans des sociétés privées ou entreprises d'économie mixte, mais que la modification du texte, supprimant la référence au payement sur le budget de l'Etat ou à la nomination par des autorités de l'Etat, n'avait pas soulevé un seul mot d'observation. Le fait que la portée de l'incompatibilité s'en trouvait modifiée est passé totalement inaperçu.

On peut se demander si une telle modification, si vraiment elle étendait les incompatibilités à la masse innombrable des agents des collectivités locales, aurait ainsi été adoptée par l'Assemblée du Conseil d'Etat sans la maindre discussion ou observation ou sans qu'au moins quelqu'un des participants à la discussion ait attiré l'attention de l'Assemblée sur un changement d'une telle importance.

Nous sommes donc amenés à dire que personne en 1958 n'a pensé que la nouvelle rédaction apportait un changement sur ce point.

Certes, la référence aux travaux préparatoires n'est admissible que lorsque le texte à interpréter n'est pas clair, mais peut-on dire que ce texte est clair, qui parle de "fonctions publiques non électives", alors que la rédaction de la loi de 1952 montre que le législateur quelques années seulement avant 1958, entendait réserver l'expression "fonctionnaires" aux seuls agents titulaires compris dans la hiérarchie des administrations de l'Etat.

Si maintenant, nous recherchons l'esprit dans lequel ont été instituées ces incompatibilités parlementaires avec l'exercice d'une fonction publique, nous savons - tous les manuels ou traités de droit constitutionnel sont et ont toujors été unanimes sur ce point - que l'origine et le but de cette institution a été essentiellement d'assurer l'indépendance du parlementaire à l'égardéu Gouvernement, îl est appelé à en contrôler la politique, à lui accorder ou refuser sa confiance, à voter pour ou contre ses projets de loi. Il n'est pas admissible que ce contrôleur soit d'une façon quelconque sous la dépendance du contrôlé. Et l'on cite toujours le cas des députés fonctionnaires de la monarchie de juillet, troupe fidèle et docile toujours "inconditionnelle" et apportant massivement ses voix au Ministère. On répète

l'anecdocte de GUZOT se tenant au pied de la tribune ou les députés venaient voter par boules blanches ou rouges pour vérifier la couleur du vote de "ses" fonctionnaires.

Si tel est bien le but essentiel de l'institution de l'incompatibilité, on peut dire que les fonctionnaires qui doivent être protégés contre l'intimidation ministérielle sont ceux qui peuvent craindre, du Ministre, une menace pour leur situation, c'est à dire ceux qui sont à sa nomination ceux qui dépendent de lui pour leur avancement, ceux qu'il paye, enfin, ceux, surtout, qu'il peut frapper disciplinairement.

Or, de ces différents points de vue, on imagine mal quelle pression le Gouvernement pourrait exercer sur un homme dans la situation du Dr.BENOIST.

Celui-ci nous l'avons vu, a été nommé à la suite d'un concours sur épreuves qui lui conférait "vocation" à l'emploi qu'il occupe.

Chef de service à l'hôpital, il n'attend aucun avancement de personne.

Il est rémunéré comme nous l'avons vu, par le jeu de la répartition de la masse des sommes versées par les malades pour les actes médicaux et cette répartition est faite, selon les règles déterminés par un règlement, par la commission administrative de l'hôpital.

Enfin, il est protégé/contre les mesures disciplinaires par des garanties statutaires très sérieuses et au surplus il a été jugé que le préfet ne pouvait même pas le mettre en disponibilité, fut-ce sur sa demande, ce pouvoir étant réservé à la seule commission administrative de l'hôpital laquelle est un organe collégial d'une personne administrative décentralisée. A plus forte raison le Préfet est-il incompétent pour exercer sur lui le pouvoir disciplinaire.

Le Dr. BENOIST est donc hors des atteintes de toute pression gouvernementale.

Par conséquent, un médecin-chef de service d'un hôpital communal n'a aucune raison d'être protégé contre des périls imaginaires pour son indépendance par une incompatibilit qui bien au contraire serait fort génante pour lui puisqu'elle l'empecherait d'exercer la pratique de l'art médical dans cet hôpital.

Il est vrai que l'on allègue que l'incompatibilité peut avoir aussi un autre but qui est d'assurer non plus l'exercice en toute indépendance du mandat parlementaire, mais bien à l'inverse, d'assurer un exercice correct de la fonction publique déclarée incompatible. On fait remarquer alors qu'un député ou un sénateur sont beaucoup trop absorbés par leur tâche au Parlement, pour continuer à exercer avec toute la ponctualité désirable leurs fonctions, par exemple à l'hôpital.

Je ne discuterai pas ici le point de savoir si le Dr. BENOIST prête ou non à la critique sur ce point : je ferai remarquer qu'il exerce à l'hôpital d'Autun, non à plein temps, mais à temps partiel, et qu'il doit à ce titre six demi journées par semaine à cet hôpital. Il ne me parait pas impossible, étant donné le calendrier des travaux parlementaires, qu'il puisse fournir cet effort. Au surplus, comme tout médecin chef il a un suppléant ou un assistant qualifié.

Ce qui me parait devoir devoir écarter cet argument, c'est surtout une autre raison. Nous sommes ici une juridiction constitutionnelle dont le rôle est d'assurer le fonctionnement conforme à la Constitution, des différents pouvoirs publics, dans les limites naturellement des compétences que la Constitution nous a conférées.

A ce titre, nous devons veiller au respect des incompatibilités dans la mesure où il est nécessaire pour assurer l'indépendance des parlementaires.

En revanche, je ne pense pas que la procédure par laquelle nous sommes saisis - celle de l'article L.O. 151 du Code électoral - nous fasse un devoir d'envisager l'intérêt de la bonne marche d'un hôpital. Si les organes responsables de celle-ci, c'est à dire en premier lieu la Commission administrative estiment que le Docteur BENOIST n'assure pas son service dans des conditions satisfaisantes, qu'il est trop souvent absent, quelle que soit d'ailleurs la cause de cette absence, exercice du mandat sénatorial ou toute autre cause telle que, par exemple, en l'espèce, résidence personnelle trop éloignée de la ville d'Autun - c'est à elle de lui rappeler son obligation de résidence et de le mettre en demeure d'y satisfaire si elle le juge bon, je ne pense pas que nous ayons à nous substituer à elle et le cas échéant à la juridiction administrative, pour apprécier le bien fondé de considérations ou de griefs de ce genre.

D'ailleurs à partir du moment où l'on prendrait en considération les inconvénients pour le traitement des malades du cumul des fonctions hospitalières avec le mandat parlementaire, il ne serait que juste d'envisager aussi les avantages dont la lecture des débats parlementaires montre (je songe par exemple aux interventions du Professeur HENRIET) qu'il y a intérêt pour les solutions à donner aux questions de santé publique, de réforme hospitalière, etc.., à ce que soit entendue dans l'enceinte du Parlement l'opinion de praticiens autorisés et expérimentés dont les avis sont justement écoutés et suivis grâce à l'autorité que leur donne leur titre, leur science et leur expérience.

Il reste un dernier point qui n'est peut être pas décisif mais qui doit être cependant considéré.

Si nous déclarons qu'il n'y a pas incompatibilité, le dispositif de notre décision, se bornant à cette constatation, ne présente pas de difficultés de rédaction.

Si à l'inverse, nous déclarons les fonctions incompatibles, notre décision a pour effet d'obliger le bureau du Sénat à inviter l'intéressé, "s'il est titulaire d'un emploi public (à) demander à être placé dans la position spéciale prévue par son statut".

Or, de l'aveu du Ministre des affaires sociales (note du 29 juin 1966 au Président du Conseil Constitutionnel) "le statut actuellement en vigueur du personnel médical des hôpitaux ne contient aucune disposition relative à la situation particulière des membres de ce personnel élu(sic) au Parlement, et il avoue qu'il y a là une "lacune des textes actuels".

Ceci amène deux réflexions.

1) On peut se demander si c'est vraiment une lacune ou si tout simplement les rédacteurs des textes constituant le statut des médecins des hôpitaux ont pensé ou non, que les incompatibilités ne les concernaient pas, puisqu'il avait toujours été admis qu'elles ne visaient que les fonctionnaires de l'Etat ou les agents publics exerçant les mêmes fonctions que ces derniers.

2) D'autre, part, peut-on imposer à un médecin d'hôpital une mise en disponibilité qui peut avoir pour lui des conséquences plus graves que la "position" qui devrait être prévue par le Statut pour les médecins d'hôpitaux élus au Parlement ?

Sur le plan des conséquences pratiques de notre décision, il convient de remarquer que le cas du Dr.BENOIST est loin d'être unique. De l'avis du Ministre des Affaires Sociales, six parlementaires seraient dans le même cas. Le Dr. BENOIST pense qu'ils sont beaucoup plus nombreux. Il est certain qu'une décision consacrant l'incompatibilité creerait une grosse émotion au Parlement et poserait le problème pour un nombre considérable de parlementaires. Il est pratiquement certain, d'autre part, qu'à moins d'une réforme de l'ordonnance organique de 1958, c'est tout le médicat des hôpitaux qui se trouverait systématiquement exclu du Parlement, qui perdrait de ce fait les éléments de grande valeur dont le concours lui est précieux et bénéfique à l'intérêt public. Ce ne sont certes pas là des arguments juridiques, peut être cependant est il bon de les avoir présents à l'esprit au moment de prendre notre décision.

Je conclus pour l'ensemble des raisons que j'ai eu l'honneur de vous exposer, à ce que les fonctions exercées à l'hôpital d'Autun par le Dr.BENOIST soient déclarées compatibles avec l'exercice de son mandat sénatorial.

Je vais donc vous proposer un projet de décision allant dans le sens de mes conclusionsmais dont je ne doute pas qu'il sera fort discuté".

M. LUCHAIRE est d'accord avec M. WALINE sur le fond de l'affaire et sur le sens à donner à la décision définitive. Toutefois, il ne partage pas son opinion en ce qui concerne l'interprétation doctrinale des dispositions de la loi électorale codifiées à l'article L.O. 142 et il rappelle que le Professeur VEDEL note dans

dans son cours que cette nouvelle loi (article L.O. 142 et L.O. 297) du Code électoral exclut des fonctions parlementaires les employés communaux.

M. LUCHAIRE estime cependant que d'autres arguments de texte peuvent être invoqués à l'appui de la thèse de M. WALINE ainsi l'article L.231 du Code électoral relatif aux conditions d'éligibilité des conseillers municipaux de Paris et dans lequel il est précisé au 9e alinéa que ne sont pas éligibles : "les agents salariés de la commune, parmi lesquels ne sont pas compris ceux qui, étant fonctionnaires publics ou exerçant une profession indépendante, ne reçoivent une indemnité de la commune qu'à raison des services qu'ils lui rendent dans l'exercice de cette profession".

M. LUCHAIRE observe que cette disposition montre que le législateur fait une distinction entre le fonctionnaire de l'Etat et l'agent de la commune.

Un second argument de texte peut être tiré de l'article L.O. 145 du code électoral qui traite des incompatibilités propres au personnel des établissements publics et dont le premier alinéa est ainsi rédigé:

"Sont incompatibles avec le mandat de député les fonctions de président et de membre du Conseil d'administration ainsi que celles de directeur général et de directeur général adjoint exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux..."

M. LUCHAIRE pense que c'est ce texte qui traite des incompatibilités des fonctions exercées dans les établissements publics avec celles de parlementaire. Or, les dispositions en cause ne mentionnent que les fonctions exercées dans un établissement public national, elles ne sauraient donc être appliquées au médecin d'un établissement public communal. M. LUCHAIRE conclut son exposé en rappelant qu'il se rallie à la manière de voir de M.WALINE mais qu'il souhaiterait que dans les considérants de la décision il soit fait expressément référence à l'article L.O. 145 du code électoral.

M. CASSIN déclare : "l'incompatibilité est l'exception et la compatibilité le droit commun. Il faut donc interpréter restrictivement les textes énumérant les cas d'incompatibilité. Or le fait d'être médecin dans un hôpital de deuxième catégorie ne peut pas rendre incapable d'être parlementaire.

Lors de l'élaboration en 1958 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 et notamment de son article 12 relatif aux incompatibilités, j'avais été étonné des changements introduits dans ce domaine mais il m'avait été répondu que les restrictions visaient surtout les professeurs titulaires de chaires car entre les années 1930 et 1940 certains parlementaires ont profité de leurs fonctions pour se faire attribuer des chaires.

En fait, je ne pense pas que dans le domaine dont nous nous occupons le législateur ait voulu bouleverser le droit préexistant. Il faut donc interpréter le nouveau texte de l'article 12 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 à la lumière de l'intérêt général.

Sauf à tenir compte des observations de M. LUCHAIRE lors de la rédaction de la décision, je me rallie aux conclusions du rapporteur".

M. GILBERT-JULES fait également part de son accord quant à la solution définitive à donner à l'affaire en cause.

Il ajoute: "La question qui va se poser est de savoir quelle sera la portée exacte de la décision rendue par le Conseil Constitutionnel car il est possible que depuis six ans, la loi ait été interprétée d'une manière autre que celle que nous proposons et que, par exemple, des secrétaires de mairie n'aient pu se présenter aux élections ou aient abandonné leur poste parcequ'ils estimaient leurs fonctions incompatibles avec celles de parlementaire.

Dans cette hypothèse, la décision du Conseil pourrait entraîner de nombreuses réclamations."

- M. WALINE fait observer que le cas du Docteur BENOIST est particulier car la compatibilité en ce qui le concerne peut reposer sur deux arguments, d'une part il n'exerce pas ses fonctions dans un établissement public national et d'autre part il ne travaille qu'à temps partie dans un établissement communal. M. WALINE estime cependant qu'il est dangereux de ne statuer que sur un cas d'espèce car cela risque d'en soulever de nombreux autres.
- M. le Président PALEWSKI rend hommage à la qualité du rapport présenté par M. WALINE et remarque qu'eu égard notamment à l'argument tiré de l'article L.O. 145 le Conseil Constitutionnel aurait raison de déclarer les fonctions occupées par le Docteur BENOIST à l'hôpital d'Autun compatibles avec l'exercice de son mandat parlementaire. Toutefois, il serait également souhaitable de restreindre la décision au seul cas du Docteur BENOIST.
- M. GILBERT-JULES déclare: Selon moi, il y a deux façons d'aborder le problème :
- 1°- Ou bien en adoptant la thèse du Professeur WALINE c'est à dire en disant que le texte de l'article L.O. 142 ne concerne pas les agents des collectivités locales. Cette thèse est bonne mais dangereuse compte tenu des nombreuses situations qu'elle risque de remettre en cause.
- 2°- ou bien dire que l'hôpital d'Autun n'étant pas un établissement national, la fait d'appartenir au personnel de cet établissement n'entraine pas d'incompatibilité avec l'exercice d'un mandat parlementaire conformément aux dispositions de l'article L.O. 145 du code électoral.
- M. MICHELETn'estime pas souhaitable l'adoption de la première solution et préfère s'en tenir au cas d'espèce car il serait inconcevable à son avis qu'un secrétaire général de mairie, compte tenu de l'importance des fonctions qu'il exerce dans une commune et de l'influence qu'il peut en retirer, ne soit pas visé par les cas d'incompatibilité.

M. LUCHAIRE évoque à nouveau l'option ouverte au Conseil Constitutionnel pour motiver sa décision. Il pense que le fait de ne trancher que le cas d'espèce soumis au Conseil présenterait des inconvénients car cela laisserait subsister un doute pour tous les parlementaires se trouvant dans des situations voisines de celle du Docteur BENOIST. Il est donc préférable selon M. LUCHAIRE de rattacher la décision à une des deux solutions évoquées précédemment étant observé que si la seconde solution était retenue (interprétation de l'article L.O. 145) la décision devrait être rédigée de manière à ne pas condamner la thèse soumise par M. WALINE.

M. DESCHAMPS pense qu'il faut trouver une solution générale à champ d'application restreint.

de / M. CASSIN propose de suspendre la discussion de laffaire du Docteur BENOIST et/demander au rapporteur de préparer un nouveau projet de décision de manière à éviter de trop nombreux amendements.

M. le Président PALEWSKI constate que les membres du Conseil sont d'accord sur les principes généraux de la décision à prendre et laisse le soin à MM. WALINE et LUCHAIRE de préparer un nouveau projet de décision/tenant compte des observations qui précèdent.

0

0 (

Le texte de ce projet soumis au Conseil Constitution nel par M. WALINE en fin de séance est ainsi rédigé :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 4 mai par M. le Président du Sénat au nom du Bureau de cette Assemblée, conformément à l'article L.O. 151 du Code électoral, du point de savoir si M. le Docteur BENOIST, sénateur de la Nièvre et chirurgien chef de la Maternité de l'Hôpital d'Autun (Saône et Loire) se trouve ou non dans un des cas d'incompatibilité prévus par le Code électoral;

Vu le Code électoral et, notamment, les articles L.O. 142, 145, 151 et 297,

Considérant que l'article L.O. 142 du Code électoral, alinéa ler, dispose que "l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député."

Considérant que, de plus, l'article L.O.145, ler alinéa du même Code déclare "incompatibles avec le mandat de député les fonctions de Président et de Membre de Conseil d'Administration ainsi que celles de Directeur Général et de Directeur Général adjoint exercées dans les Entreprises nationales et Etablissements publics nationaux";

Considérant que l'article L.O. 297 dudit Code dispose qu'en ce qui concerne les sénateurs "les causes d'incompatibilité sont les mêmes que pour l'élection à l'Assemblée Nationale";

Considérant que du rapprochement des dispositions précitées il résulte, en ce qui concerne le cas particulier des Etablissements publics, que la matière des incompatibilités est réglée non par l'article L.O. 142 du Code électoral mais par l'article L.O. 145 du même Code;

Considérant que ce dernier texte établit l'incompatibilité entre le mandat de parlementaire et/l'exercice de certaines fonctions dans les Etablissements publics nationaux ; que par suite il n'existe aucune incompatibilité entre le mandat de sénateur et les fonctions qui pourraient être exercées dans des Etablissements publics n'ayant pas le caractère national ;

Considérant que le Docteur BENOIST exerce ses fonctions dans un hôpital de 2ème catégorie qui est un Etablissement public communal, qu'ainsi le Docteur BENOIST ne rentre dans aucun des cas d'incompatibilité prévus par le Code électoral;

DECIDE:

Article premier. Les fonctions exercées par M. le Docteur BENOIST à la Maternité de l'Hôpital d'AUTUN sont déclarées compatibles avec l'exercice du mandat de sénateur.

seulement

Article 2,- La présente décision sera notifiée à M. le Président du Sénat et æra publiée au Journal Officiel de la République Française.

M. GILBERT-JULES propose de mettre le troisième considérant en tête.

M. LUCHAIRE suggère de faire mention, dans les textes visés, de l'article 20 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 car l'article L.O. 151 qui est cité dans la décision ne parle que des incompatibilités des députés et l'article L.O. 297 relatif aux sénateurs ne précise pas la procédure de déclaration d'incompatibilité À cet égard, M. LUCHAIRE demande que M. le Secrétaire Général du Conseil Constitutionnel informe de ætte erreur de codification les rédacteurs du Code électoral.

- M. le PrésidentPALEWSKI propose des modifications de forme et notamment de remplacer les mots "hôpital d'Autun" par "hospice civil d'Autun" qui est la véritable dénomination de cet établissement.
- M. le Président PALEWSKI demande également qu'il soit fait référence à l'article 25 de la Constitution renvoyant à la loi organique pour la fixation des cas d'incompatibilité.

Après quelques nouvelles modifications de forme le projet présenté par M. WALINE est adopté.

M. le Président PALEWSKI, en accord avec les membres du Conseil, décide de renvoyer à l'après-midi l'examen de la sixième affaire inscrite à l'ordre du jour relative aux modifications apportées au règlement du Sénat.

Le Conseil Constitutionnel aborde donc immédiatement l'étude de la septième affaire de l'ordre du jour qui a trait à l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article ler, alinéa ler, dernière phrase et de l'article 3 alinéa 2 de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi.

M. le Président PALEWSKI donne la parole au rapporteur M. LUCHAIRE.

M. LUCHAIRE rappelle l'objet de la saisine du Conseil qui est de déterminer si les dispositions susvisées ont le caractère règlementaire ou législatif et donne lecture des deux premiers alinéas de l'article l de l'ordonnance n° 59-129 ainsi conçus :

Article ler. L'action des pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi s'exerce par l'intermédiaire du fonds national de chômage, de ses sections départementales ou interdépartementales et des fonds municipaux, des services publics de l'emploi et des centres collectifs de formation professionnelle des adultes gérés sous l'autorité du ministre du travail. Dans la conduite de cette action, les services du ministère du travail sont assistés d'une commission nationale et de commissions régionales consultatives de la main-d'oeuvre dont la composition et les attributions seront déterminées par décret.

Les accords conclus entre employeurs et travailleurs à l'effet de servir des allocations aux travailleurs sans emploi peuvent être rendus obligatoires en vertu de la procédure d'agrément prévue à l'article 3 ci-dessous.

Le rapporteur fait observer que dans ce texte instituant les commissions nationales et régionales consultatives le législateur n'a pas cru devoir faire commencer le mot commission par une majuscule ce qui laisse supposer qu'il n'attachait pas une grande importance au nom de cet organixme.

M. LUCHAIRE expose que l'ordonnance n° 59-129 a été élaborée afin de pouvoir étendre les accords relatifs au versement d'allocations sociales aux travailleurs sans emploi, et éventuellement en chômage partiel, intervenant entre organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs à tous les employeurs et travailleurs compris dans le champ d'application territorial et professionnel de l'accord.

Cela vise en particulier les employeurs qui n'adhérent pas au C.N.P.F. "Toutefois, "poursuit M.LUCHAIRE "en 1963 est intervenue la loi n° 63-240 du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi qui avait notamment pour but de mettre en oeuvre une politique permettant de faciliter l'adaptation des travailleurs en chômage à des emplois nouveaux et qui a créé pour participer à cette action, un comité supérieur de l'emploi à caractère consultatif où sont représentés en particulier les organisations professionnelles des employeurs et des salariés".

M. MICHELET demande alors si dans ce texte le mot comité est écrit avec une majuscule contrairement à ce qui a été fait pour la commission nationale consultative de la main-d'oeuvre prévue à l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959.

"Non" répond M. LUCHAIRE, "il n'y a pas non plus de majuscule" mais cela importe peu car mon raisonnement ne repose pas sur l'argument que j'ai utilisé tout à l'heure".

Le rapporteur reprend son exposé: "Le Comité supérieur de l'emploi créé par la loi du 18 décembre 1963 fait double emploi avec la commission nationale consultative de la main d'oeuvre visée dans le texte dont nous avons à déterminer la nature juridique. Ce sont d'ailleurs les membres de cette commission qui en ont fait la remarque eux-mêmes et ont demandé la fusion des deux organismes.

"Pour cette fusion le Gouvernement aurait pu ne pas nous saisir car il s'agit au fond d'une simple question de terminologie, l'ordonnance de 1959 n'ayant pas précisé, outre-mesure, les attributions de la commission consultative de la maind'oeuvre.

"Le Gouvernement aurait donc pu pendre un décret précisant que la dite commission se réunissait en Conseil supérieur de l'emploi.

"Il a préféré recourir à une autre procédure et a préparé un texte présenté sous la forme d'un projet de règlement d'administration publique transférant au comité supérieur de l'emploi les attributions de la commission nationale consultative de la main-d'oeuvre.

"Toutefois le Conseil d'Etat saisi de ce projet n'a pu émettre un avis favorable à son adoption aux motifs que : "Si en apparence le texte proposé tendait seulement à modifier le décret du 16 février 1959 (1) et le décret du 24 février 1964 (2), ses dispositions sont incompatibles avec celles des articles 1, alinéa ler et 3, alinéa 2 de 1'ordonnance du 7 janvier 1959. Celle-ci étant un texte de forme législative postérieur à la Constitution de 1958, ne peut, en vertu de l'article 37 de la Constitution être modifiée par décret avant que le Conseil Constitution-nel n'ait reconnu le caractère règlementaire de celles de ses dispositions qui sont affectées par le texte proposé".

C'est dans ces conditions que le Premier Ministre a saisi le Conseil Constitutionnel.

⁽¹⁾ Le décret n° 59-136 du 16 février 1959, détermine les attributions et la composition de la Commission Nationale et des commissions régionales consultatives de la main d'oeuvre prévues par l'article ler de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 susvisée.

⁽²⁾ le décret n° 64-164 du 24 février 1966 portant règlement d'administration publique a été pris par l'application de/loi n° 63-1240 du 18 décembre 1963 précitée, relative au fonds national de l'emploi.

"Il s'agit au fond d'un simple changement de dénomination et encore une fois le fait de n'avoir pas utilisé de majuscule dans la désignation de la commission nationale laisse supposer que le Gouvernement n'attachait pas trop d'importance à la dénomination de cet organisme.

J'estime donc que le changement de nom dudit organisme peut intervenir par décret. Néanmoins, il convient d'observer qu'il y a dans le texte qui nous est soumis l'énoncé de principes qui ressortissent du domaine législatif".

"Il convient de noter tout d'abord que les services de l'emploi, constituent une des formes des services d'aide 1a / aux chômeurs. Ces services ont été créés par/loi du 11 octobre 1940. Par la suite d'autres textes et notamment les décrets du 29 mars 1954 et du 16 avril 1957 sont venus renforcer l'action déjà entreprise en particulier en faisant passer progressivement la tutelle des services d'aide aux chômeurs des collectivités locales/départementales à l'Etat.

> "L'ordonnance du 7 janvier 1959 a réalisé le transfert complet de ce service entre les mains de l'Etat.

"Cette ordonnance a, en premier lieu, énoncé le principe que pour l'action en faveur de l'emploi, il y aurait une consultation et que cette consultation concernerait les employeurs et les salariés.

"Cette consultation est donc fondamentale ainsi d'ailleurs que le prouvent les déclarations faites par M. GRANDVAL, Ministre du Travail lors de la discussion du projet de loi du 18 décembre 1963 relative au fonds national de l'emploi (J.O. des débâts A.N. n° 133 du 29 novembre 1963 Sénat nº 90 du 11 décembre 1963).

"Dans son discours, M. GRANDVAL/répété à plusieurs reprises que cette consultation était un principe fondamental du droit du travail qui, par conséquent, relève du domaine législatif conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

"J'en arrive maintenant à une seconde observation :

et /

"Il est prévu au troisième alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 que l'accord relatif aux versements d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi intervenu entre les organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs peut devenir obligatoire même pour des employeurs et travailleurs n'adhérant pas aux organisations qui l'ont signé, lorsque le dit accord est agréé par arrêté du Ministre du travail pris après avis de la commission nationale de la main-d'oeuvre.

Cette obligation, pour certains employeurs de respecter un accord qu'ils n'ont pas signé existait déjà pour les conventions collectives dont certaines prévoyaient un mécanisme d'assurance contre le chômage.

Télétait notamment le cas d'une convention collective signée en 1958 par la C.N.P.F, la C.F.T.C., la C.G.T. F.O. et la confédération générale des cadres.

"Toutefois, il fallait alors recourir à la procédure d'extension des conventions collectives qui est d'ordre législatif ainsi que le souligne l'auteur de l'étude relative aux domaines respectifs de la loi et du règlement parue dans la vollection "Notes et documents" (page 79). Il faut d'ailleurs noter que cet auteur a placé toute l'ordonnance du 7 janvier 1959 dans le domaine législatif.

"Je ne vais pas aussi loin, mais il n'en reste pas moins que les dispositions de l'ordonnance de 1959 qui ont retiré aux conventions collectives le mécanisme d'extension des assurances contre le chômage demeurent dans le domaine législatif.

"Dans le mesure où l'on associe employeurs et travailleurs à une procédure qui conduit à imposer à des employeurs le respect d'un accord qu'ils n'ont pas signé, on met en cause les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales et du droit du travail et par là même, aux termes de l'article 34 de la Constitution on aborde le domaine législatif.

"J'estime donc que la dénomination de l'organisme au sein duquel a lieu la consultation qui précède nécessairement l'extension de l'accord n'a aucun caractère législatif mais le principe même de cette consultation ressort du domaine de la loi.

"Si une autre solution devait être adoptée, elle remettrait en cause tout le mécanisme d'extension des conventions collectives qui est d'ordre législatif".

M. le Président PALEWSKI remercie M. LUCHAIRE de son exposé et donne la parole à M. MICHARD-PELLISSIER.

M. MICHARD-PELLISSIER énonce alors les observations suivantes :

"Nous nous trouvons une fois de plus amenés à déterminer la frontière du domaine législatif et du domaine règlementaire.

"Dans le cas présent, il s'agit de savoir si le texte qui nous est soumis porte atteinte à un des principes fondamentaux du droit du travail.

"Je serais d'accord avec M. LUCHAIRE s'il s'agissait d'un texte qui mette en cause le principe fondamental de la consultation, mais ce n'est pas ce qui se produit.

"Il s'agit ici, d'un cas d'espèce et il faut se demander si dans ce cas la procédure de la consultation représente, en soi, le principe fondamental.

"J'estime qu'il n'en va pas ainsi et si M.GRANDVAL a, dans son discours employé l'expression de principe fondamental il ne l'entendait pas dans le même sens que les rédacteurs de l'article 34 de la Constitution.

"En fait le présent texte est seulement relatif à l'agrément par le ministre du travail d'accords librement passés entre organisations d'employeurs et de travailleurs.

"La consultation de la Commission n'intervient donc pas sur l'accord même entre les parties mais seulement sur le point de savoir si le ministre peut donner son agrément à cet accord. Par conséquent cette consultation ne concerne aucun des principes fondamentaux du droit du travail et des obligations civiles et comme (ciales".

M. LUCHAIRE répond alors qu'à son point de vue l'avis de la commission consultative porte non seulement sur l'opportunité de l'agrément de l'accord passé entre représentants des employeurs et des travailleurs, mais aussi sur l'opportunité de l'extension de cet accord. Car aux termes mêmes du troisième alinéa de l'article 3 de l'ordonnance du 7 janvier 1959, l'agrément de l'accord en cause a pour seul résultat de le rendre obligatoire à tous les employeurs et travailleurs compris dans son champ d'application professionnel et territorial, y compris à ceux qui n'ont pas signé l'accord ou qui ne font pas partie d'une des organisations signataires.

M. MICHARD-PELLISSIER fait observer que le Conseil Constitutionnel n'est pas consulté sur le caractère de l'alinéa 3 précité qui concerne l'extension des accords mais sur le seul deuxième paragraphe ainsi conçu : "L'agrément est accordé après avis de la commission nationale de la main-d'oeuvre visée à l'article ler ci-dessous", et il n'a pas l'impression "que ce texte porte atteinte à un principe du droit du travail et du droit des obligations".

M. MICHARD-PELLISSIER déclare ensuite: "Je crois que si le Conseil Constitutionnel suivait les propositions de M. LUCHAIRE sur le caractère législatif partiel des dispositions qui nous sont soumises il serait difficile dans l'avenir de ne pas rattacher tous les textes à des principes fondamentaux et l'article 34 de la Constitution n'aurait plus aucune signification. Je pense, M. LUCHAIRE, que vous nous demandez non de faire un pas en avant mais un bond et qu'en le faisant nous ferions perdre toute sa substance à l'article 34".

M. LUCHAIRE répondant à son interlocuteur explique que l'ordonnance de 1959 a eu pour objet de substituer à la procédure d'extension des conventions collectives une nouvelle procédure pour les accords relatifs à l'assurance contre le chômage mais qu'il s'agit toujours de l'application d'un principe fondamental du droit du travail.

.../.

M. LUCHAIRE pense qu'on ne peut dissocier la notion d'agrément des accords par le ministre du travail de la notion de leur extension obligatoire même à des non signataires car l'accord lui-même prend effet entre les parties dès lors qu'il est signé et cet effet ne nécessite aucun agrément préalable. Au contraire, l'agrément est indispensable à l'extension de l'accord. Il s'ensuit que l'agrément se rattache directement à l'extension et que ces deux notions sont indissociables.

M. GILBERT-JULES estime comme M. LUCHAIRE que dans l'espèce en cause les notions d'agrément et d'extension ne peuvent être détachées. "Certes", poursuit-il, "l'avis de la commission nationale de lamain-d'oeuvre n'est que consultatif mais nous avons déjà eu à examiner la question des avis consultatifs et nous avons décidé que dans certains cas les textes prévoyant ces avis avaient un caractère législatif et dans d'autres cas un caractère règlementaire.

"En l'espèce, l'avis doit être nécessairement pris avant l'agrément de l'accord entre représentants des employeurs et des travailleurs et son extension. Il s'agit donc de savoir si l'extension des accords est un des principes fondamentaux du droit du travail.

"Or, d'une part, en matière de droit <u>au</u> travail le principe de la consultation des représentants des travailleurs et des employeurs parait désormais fondamental et d'autre part l'extension d'un accord à des personnes qui n'y ont pas été partie va à l'encontre des règles du code civil et touche aux principes de la liberté individuelle du code Napoléon.

"C'est pourquoi, à mon sens, il faut dire que le principe de la consultation de la commission nationale de la main-d'oeuvre est législatif mais que la composition et les attributions de cette commission sont du domaine règlementaire ".

M. le Président PALEWSKI demande si le caractère législatif du principe de la consultation des employeurs et des travailleurs en matière de droit au travail figure à l'article 34 de la Constitution.

- M. GILBERT-JULES déclare que le caractère dudit principe n'est pas affirmé à l'article 34 mais qu'il appartient au Conseil Constitutionnel de le faire ainsi qu'il l'a d'ailleurs fait pour d'autres cas depuis sept ans.
- M. CASSIN estime également que c'est au Conseil Constitutionnel de reconnaître le caractère législatif d'un texte comportant la mention d'un tel principe.
- M. le Président PALEWSKI observe que pour prendre une telle décision, le Conseil Constitutionnel est obligé de se référer au contexte des dispositions soumises à son examen sans que cela ait été demandé au Conseil.
- M. MICHARD-PELLISSIER estime également qu'il n'est pas nécessaire d'aller aussi loin car il est arrivé au Conseil d'isoler un mot dans un texte pour en déterminer le caractère sans pour autant statuer sur la nature juridique du texte lui-même.

"En définitive, estime M. MICHARD-PELLISSIER, nous ne sommes saisis que d'une phrase du premier alinéa de 1'article 1 et du deuxième alinéa de 1'article 3 de 1'ordonnanc n° 59-129 du 7 janvier 1959, nous devons statuer sur la nature juridique de ces seules dispositions et ne pas aller au delà".

M. LUCHAIRE demande alors à M. MICHARD-PELLISSIER "si le Gouvernement prenaît demain un texte disant que l'agrément de la commission consultative de la maind'oeuvre n'est pas requis pour l'extension des accords dont il s'agit, pourriez-vous l'admettre ?"

"Oui", répond M. MICHARD-PELLISSIER.

M. GILBERT-JULES rappelle qu'un texte doit être replacé dans son contexte et ne peut en être sorti artificiellement et que d'ailleurs la lettre de saisine du Premier Ministre fait référence à tout l'alinéa 1 de l'article 1 de l'ordonnance.

M. WALINE approuve les propos de M. GILBERT-JULES et précise que le Conseil Constitutionnel est saisi de certains extraits de l'ordonnance du 7 janvier 1959 mais par là même ne peut négliger l'ensemble du texte.

M. WALINE fait également observer qu'il est prévu à l'article ler, alinéa l de l'ordonnance du 7 janvier 1959 que la composition et éles attributions de la commission consultative de la main-d'oeuvre sont du domaine règlementaire.

M. LOUHAIRE précise alors qu'à son avis en effet seul l'énonce du principe de la consultation d'une commission mixte est du domaine législatif.

M. MICHELET pense de même et partage l'avis de M. GRANDVAL sur le caractère fondamental d'un tel principe.

M. MICHARD-PELLISSIER estime quant à lui que : "l'agrément par arrêté ministériel des accords conclus en matière d'assurance contre le chômage entre organisations syndicales représentatives des employeurs et des travailleurs seréfère d'une part à la mise en vigueur de ces accords et d'autre part à leur extension".

M. MICHARD-PELLISSIER poursuit : si c'est effectivement l'agrément qui détermine l'extension de l'accord même aux non signataires, j'admets que le principe de cet agrément relève du domaine Égislatif. Mais nous n'avons à nous préoccuper que des positions relatives à l'avis, préalable à l'agrément émis par la commission consultative et je pense pas que ce soit la mention de cet avis qui puisse conférer à la partie du texte qui nous est soumise son caractère législatif. "Au surplus, si le principe de la consultation d'une commission mixte parait fondamental rien dans le texte qui nous est soumis ne permet d'affirmer que la commission consultative de la main-d'oeuvre doive comprendre des représentants des employeurs et des travailleurs".

.../.

ne

M. LUCHAIRE pense, en ce qui le concerne qu'il n'y a aucun doute à cet égard et que d'ailleurs le décret n° 59-136 du 16 février 1959 pris en application de l'ordonnance du 7 janvier l'a montré.

M. GILBERT-JULES déclare : "nous sommes très certainement compétents pour rechercher si les dispositins des articles 1 et 3 de 1 ordonnance du 7 janvier 1959 ont un caractère règlementaire ou législatif. Le problème à résoudre est donc seulement de savoir si 1 énoncé du principe de la nécessité pour le ministre du travail de prendre 1 avis de la commission nationale ressortit du domaine législatif.

"Or, en l'espèce, l'application des pispositions dont il s'agit conduit à des conséquences contraires aux règles habituelles du droit civil il s'agit donc d'un principe fondamental".

M. le Président PALEWSKI estime qu'il serait regrettable que le Conseil fasse porter son examen sur un texte autre que celui dont il est saisi pour déterminer la nature juridique dudit texte.

M. WALINE objecte: "le Conseil ne sortira pas de sa compétence car il doit statuer sur un texte relatif à l'avis de la commission nationale de la main-d'oeuvre or l'obligation même de prendre l'avis d'une commission, cet avis fut-il simplement consultatif, peut constituer un principe fondamental. Par exemple pour les fonctionnaire l'avis consultatif de certaines commissions mixtes préalable à toute sanction constitue une garantie fondamentale".

M. MICHARD-PELLISSIER demande à M. LUCHAIRE quels arguments il compte employer pour justifier le caractère législatif des dispositions de l'article ler de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959.

M. LUCHAIRE répond : "Nous sommes ici non seulement en matière de droit de travail mais également dans le domaine du droit au travail. C'est aujourd'hui un des objectifs premiers des pouvoirs publics que de garantir à chacun le droit à l'emploi. Le fait de poser le principe que la recherche du plein emploi et de l'aide aux travailleurs sans emploi se fera en collaboration avec des représentants des employeurs et des travailleurs est

donc fondamental".

M. MICHARD-PELLISSIER : "Vous considérez donc que la politique de l'emploi est un principe fondamental".

M. GILBERT-JULES: "Ce n'est pas la politique de l'emploi mais le principe du droit au travail qui est un principe fondamental".

M. MICHARD-PELLISSIER rappelle son désaccord sur cette affirmation.

M. CASSIN intervient alors en ces termes: "La nécessité de procéder à une consultation peut avoir un caractère fondamental quand elle concerne le droit au travail et en l'espèce il s'agit de garantir les intérêts fondamentaux des travailleurs. Si nous n'affirmons pas le caractère législatif de la consultation d'une commission, même en motivant cette décision de manière étroite, un jour un Gouvernement autoritaire pourrait, par voie règlementaire, supprimer des garanties".

M. LUCHAIRE commence alors la lecture de son projet de décision mais demande s'il convient de préciser dans le premier paragraphe que le Conseil a été saisi seulement de la dernière phrase de l'article l, alinéa l de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 ou, au contraire, conformément à ce qui est indiqué dans la lettre du Premier Ministre de tout l'alinéa l, étant observé qu'à la lettre de saisine est jointe une annexe sur laquelle figurent les textes soumis à l'examen du Conseil et où seule la dernière phrase du premier alinéa de l'article l est mentionnée.

M. WALINE pense que seule la lettre signée de M. POMPIDOU est à prendre en considération et que par conséquent le Conseil est appelé à statuer sur tout le premier alinéa conformément à ce qui figure dans la lettre du Premier Ministre ainsi conçue :

"J'ai l'honneur, en application de l'article 37, alinéa second, de la Constitution, de vous prier de bien vouloir soumettre à l'examen du Conseil Constitutionnel les dispositions de l'article ler alinéa l et de l'article 3 alinéa 2 de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi"

M. le PrésidentPALEWSKI estime qu'il y a une erreur dans la lettre dont il ne faut pas tenir compte et que seule la dernière phrase du ler alinéa de l'article l est à examiner.

M. GILBERT-JULES ajoute qu'au demeurant le Premier Ministre peut toujours envoyer une lettre rectificative et que dans ces conditions il vaut mieux s'en tenir à l'examen dela dernière phrase.

M. LUCHAIRE reprend alors la lecture de son projet de décision ainsi conçu :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 23 juin 1966 par le Premier Ministre dans les conditions prévues à l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'une demande tendant à l'appréciation de la nature juridique des dispositions contenues dans l'article ler, alinéa ler, dernière phrase, et dans l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 relative à l'action en faveur des travailleurs sans emploi;

Vu la Constitution et, notamment, ses articles 34, 37 et 62 :

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26;

Considérant qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution : "... la loi détermine les principes fondamentaux ... des obligations civiles et commerciales... du droit du travail ...";

Considérant que les dispositions de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959, soumises à l'examen du Conseil Constitutionnel, prévoient, d'une part, à l'article ler, alinéa ler, dernière phrase de ladite ordonnance, que dans l'action des pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi, les services du ministère du travail sont assistés d'une commission nationale et de commissions régionales consultatives de la main-d'oeuvre

dont la composition et les attributions seront déterminées par décret, d'autre part, à l'article 3, alinéa 2, que l'agrément par le ministre des accords conclus sur le plan national et interprofessionnel entre les organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs en vue du versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi ou en chômage partiel est accordé après avis de la commission nationale de la main-d'oeuvre;

Considérant que par ces dispositions, le législateur a entendu associer dans le cadre d'une procédure de consultation les employeurs et les salariés d'une part, tant sur le plan national que sur le plan régional à l'action entreprise par les pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi et, d'autre part, sur le plan national aux décisions agréant les accords interprofessionnels relatifs à l'attribution d'allocations aux travailleurs en chômage total ou partiel et les rendant obligatoires pour l'ensemble des employeurs et des travailleurs compris dans leur champ d'application professionnel et territorial ; que par là même il a posé un principe fondamentaldu droit du travail;

fait /

Considérant en outre, qu'avant l'intervention de l'ordonnance du 7 janvier 1959 l'attribution desdites allocations pouvait faire et avait /l'objet de conventions collectives susceptibles d'être étendues à l'ensemble d'une profession par application des articles 31 et suivants du livre ler du Code du travail ; que l'ordonnance précitée, en instituant une procédure faisant exception à celle prévue pour l'extension des conventions collectives, a ainsi modifié un principe fondamental du droit du travail ;

Considérant que l'association des employeurs et de salariés à une procédure obligeant des employeurs à respecter les dispositions d'une convention qu'ils n'ont pas signée, constitue un principe fondamental du règime des obligations civiles et commerciales;

.../.

Considérant par contre, que l'ordonnance du 7 décembre 1959 n'a pas précisé la composition des organismes au sein desquels employeurs et salariés devaient être consultés et qu'elle s'est bornée à prévoir leur existence et leur caractère consultatif ainsi que l'intervention de l'organisme national dans la procédure d'agrément et d'extension des accords précités, que si elle a dénommé les organismes précités cette dénomination constitue une simple mise en oeuvre des principes ci-dessus rappelés et n'entre pas dans les principes fondamentaux du droit du travail :

Considérant qu'en conséquence ont le caractère législatif, d'une part, la disposition de l'article ler, alinéa ler, dernière phrase de l'ordonnance du 7 janvier 1959 en tant qu'elle contient le principe d'une consultation des employeurs et des travailleurs, à l'échelon national et à l'échelon local, sur l'action des pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi, d'autre part, la disposition de l'article 3, alinéa 2, de ladite ordonnance en tant qu'elle contient le principe d'une consultation à léchelon national desdites catégories professionnelles préalablement à l'agrément par le ministre du travail des accords nationaux interprofessionnels tendant à l'attribution d'allocations aux travailleurs en chômage partiel ou total;

Considérant, en revanche, que les dispositions de l'ordonnance du 7 janvier 1959 soumises au Conseil Constitutionnel ont le caractère règlementaire en tant qu'elles définissent les organes au sein desquels s'opère la consultation des catégories professionnelles ci-dessus mentionnées;

DECIDE:

Article premier. A le caractère législatif la disposition de l'article ler, alinéa ler, dernière phrase de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 en tant qu'elle contient le principe d'une consultation des employeurs et des travailleurs, à l'échelon national et à l'échelon local, sur l'action des pouvoirs publics en faveur des travailleurs sans emploi.

- Article 2.- A le caractère législatif la disposition de l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance n° 59-129 du 7 janvier 1959 en tant qu'elle contient le principe d'une consultation des employeurs et des travailleurs à l'échelon national sur l'agrément par le ministre du travail des accords ayant pour objet le versement d'allocations aux travailleurs en chômage total ou partiel.
- Article 3.- Ont le caractère règlementaire les dispositions desdits articles ler, alinéa ler, dernière phrase, et 3, alinéa 2, en tant qu'elles comportent une dénomination des organes par lesquels s'exerce la consultation des employeurs et des travailleurs mentionnés aux articles 1 et 2 ci-dessus.
- Article 4.- La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au Journal Officiel de la République Française.
- M. DESCHAMPS propose la suppression du 4e considérant faisant référence à la procédure d'extension des conventions collectives, qu'il estime inutile.
- M. LUCHAIRE accepte de supprimer ce considérant qu'il avait introduit dans son projet à la demande d'un représentant du Gouvernement afin de faire ressortir la filiation entre la procédure d'extension des accords relatifs à l'aide aux travailleurs sans emploi et la procédure d'extension des conventions collectives.
- M. GILBERT-JULES suggère à son tour un certain nombre de modifications qui sont adoptées et notamment :
- le remplacement de la formule : ces dispositions' au début du troisième considérant par : "les dispositions de ladite ordonnance".

- le remplacement des mots dénominations et dénommé dans le sixième considérant par désigné et indication car, M. GILBERT-JULES estime que l'ordonnance du 7 janvier 1959 n'a pas dénommé ces organismes.
- M. GILBERT-JULES demande également si comme il est dit à l'article premier de la décision le principe de la consultation des employeurs et des travailleurs peut être considéré comme ayant un caractère législatif même lorsque celle-ci a lieu à l'échelon régional.
- M. le Président PALEWSKI propose alors de supprimer dans l'ensemble du texte les références à l'échelon national et à l'échelon régional qui sont inutiles.

Quelques modifications de forme sont encore proposées notamment en ce qui concerne la rédaction du troisième considérant et le projet de décision ainsi modifié est adopté.

M. le Président PALEWSKI suspend la séance à 13 h.

La séance reprend à 15 heures 30 en présence de tous les membres et M. CASSIN présente, au nom des membres du Consei Constitutionnel, ses félicitations à M. le Président PALEWSKI pour sa nomination au grade de Grand Officier de la Légion d'Honneur.

- M. le Président PALEWSKI prononce à son tour une courte allocution pour remercier les Membres du Conseil Constitutionnel de leurs félicitations et donne la parole au rapporteur de l'affaire suivante, M. GILBERT-JULES.
- M. GILBERT-JULES rappelle que l'affaire dont le Conseil est saisi par le Président du Sénat porte sur l'appréciation de la conformité à la Constitution d'une résolution de cette Assemblée tendant à modifier les articles 18, 42, 54 et 60 de son règlement et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis.

Le rapporteur précise qu'il étudiera successivement ces modifications dans l'ordre d'importance croissante et aborde l'examen de la modification de l'article 54 du règlement du Sénat.

- M. GILBERT-JULES donne lecture de l'article 54:
- "1/ le vote à main levée est de droit en toutes matières sauf pour les désignations personnelles et dans les matières où le scrutin public est de droit.
- "2/ Il est constaté par les secrétaires et proclamé par le Président.
- "3/ Si les secrétaires sont en désaccord, l'épreuve est renouvelée par assis et levé. Si le désaccord persiste, le vote par division des votants, sans pointage, est de droit.
- "4/ Nul ne peut obtenir la parole entre les différentes épreuves prévues par l'article précédent".

Le rapporteur ajoute : "Le Sénat propose de modifier cet article de son Règlement pour mettre en accord le droit et le fait car il est arrivé bien souvent, en cas de vote, qu'après une épreuve douteuse à main levée puis par assis et levé le Président de séance, à la demande ou non d'un sénateur, décide de passer directement au scrutin. public sans recourir auparavant au vote par division des votants sans pointage conformément à la lettre de l'article 54.

Selon les modifications proposées les alinéas 3 et 4 de l'article 54 auraient la rédaction suivante :

"3/ Si les secrétaires sont en désaccord, l'épreuve est renouvelée par assis et levé. Si le désaccord persiste, il est procédé à un vote par division des votants, sans pointage, sauf si le scrutin public est demandé par un sénateur ou décidé par le Président de séance.

"4/ Nul ne peut obtenir la parole entre les différentes épreuves de vote, sauf pour formuler la demande de scrutin public visée à l'alinéa précédent".

L'article 60 du règlement du Sénat serait également modifié pour tenir compte de cette nouvelle manière de demander le scrutin public.

Les dispositions liminaires de cet article qui sont les suivantes :

"Hormis les cas où le scrutin public est de droit, il ne peut être demandé que par le Gouvernement ..."

deviendraient:

"Le scrutin public, lorsqu'il n'est pas de droit ou lorsqu'il ne résulte pas des dispositions de l'article 54, ne peut être demandé que par le Gouvernement ..."

Je ne pense pas qu'il y ait la moindre difficulté pour déclarer ce texte conforme à la Constitution".

M. LUCHAIRE demande en quoi consiste le système de vote par division des votants sans pointage.

M. GILBERT-JULES donne alors lecture de l'article 55 du règlement du Sénat où figure la description de ce mode de vote et dont les dispositions sont reproduites ci-après :

"1/ Il est procédé au vote par division des votants, sans pointage, de la façon suivante:

"2/ Le scrutin est ouvert cinq minutes après la sonnerie l'annonçant.

"3/ Les sénateurs désirant voter "pour" sortent de l'hémicycle par le couloir de droite.

"4/ Les sénateurs désirant voter "contre" sortent de l'hémicycle par le couloir de gauche.

"5/ Les sénateurs désirant s'abstenir demeurent à leur place.

"6/ Les sémateurs votant "pour" et les sénateurs votant "contre" sont dénombrés par deux secrétaires placés à l'entrée de chacun des deux couloirs de dégagement".

*

* *

Aucune observation n'étant plus présentée en ce qui concerne les modifications des articles 54 et 60 du règlement du Sénat le rapporteur passe à l'examen des modifications des articles 18 et 42 dudit règlement dont il donne lecture :

"A l'article 18, ler alinéa, ainsi conçu :" Les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Ils se retirent au moment du vote".

serait ajouté un alinéa 1 bis :

"Au cas où en application de l'article 69 de la Constitution le Conseil Economique et Social désigne un de ses membres pour exposer devant le Sénat l'avis du Conseil sur un projet ou une proposition de loi, celui-ci est entendu dans les mêmes conditions".

- Le texte de l'article 42, alinéa 4 est le suivant :

"Lorsqu'en application de l'article 69 de la Constitution un membre du Conseil Economique et Social a été désigné par celui-ci pour exposer devant le Sénat l'avis du Conseil sur un projet ou une proposition qui lui a été soumis, il est introdit par le chef des huissiers, sur l'ordre du Président, qui lui donne aussitôt la parole, avant la présentation du rapport de la commission.

Son exposé terminé, le membre du Conseil Economique et Social est reconduit hors de l'hémicycle avec le même cérémonial".

A ces dispositions, seraient substituées les suivantes :

"Lorsqu'en application de l'article 69 de la Constitution le Conseil Economique et Social a choisi un de ses membres pour exposer devant le Sénat l'avis du Conseil sur un projet ou une proposition de loi qui lui a été soumis, la désignation est portée à la connaissance du Président du Sénat par le Président du Conseil Economique. Le Président du Sénat donne la parole au représentant du Conseil Economique et Social avant la présentation du rapport de la commission saisie au fond. L'avis est donné dans la forme prévue par l'article 49 du règlement du Conseil Economique. Il doit notamment rendre compte des positions prises en séance du Conseil par les minorités tant sur l'ensemble du texte que sur ses dispositions principales.

Le représentant du Conseil Economique et Social a accès dans l'hémicycle pendant toute la durée de la discussion en séance publique. A la demande du Président de la commission saisie au fond, la parole lui est accordée pour donner le point de vue du Conseil".

Le rapporteur appelle l'attention sur l'importance de la modification proposée par le Sénat car avec les nouvelles dispositions, le représentant du Conseil Economique et Social pourra demander à être entendu par la Commission saisie au fond et lors de la discussion de l'affaire en séance publique il aura la possibilité de demeurer dans l'hémicycle.

Toutefois, M. GILBERT-JULES estime que les dispositions précitées sont conformes à la Constitution puisqu'il est prévu à l'article 69, 2ème alinéa de celle-ci "qu'un membre du Conseil Economique et Social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis". En conséquence pour le rapporteur il n'est pas inconstitutionnel qu'une assemblée demande à ce que le membre désigné du Conseil Economique et Social soit entendu dans la forme prévue par le règlement dudit Conseil.

M. DESCHAMPS rappelle que "Lors de la discussion du projet de Constitution devant le Conseil d'Etat, celui-ci avait estimé qu'un membre du Conseil Economique et Social ne pourrait venir devant une assemblée parlementaire que sur la demande du Président de cette assemblée. Toutefois le Commissaire du Gouvernement avait estimé qu'un tel procédé serait discourtois à l'égard du Conseil Economique et Social. Comme il ne paraissait cependant pas possible d'imposer à une assemblée parlementaire, sans qu'elle l'ait demandé, la présence d'un membre d'une autre institution, le Conseil d'Etat avait prévu dans son projet que le membre désigné par le Conseil Economique et Social ne pourrait être entendu que par une commission parlementaire.

•••/•••

Il n'a pas été tenu compte de cette proposition lors de l'élaboration du texte définitif.

Je crois cependant que la modification du règlement du Sénat sur laquelle nous sommes appelés à nous prononcer va plus loin que ce qui est voulu par la Constitution.

En effet, le Conseil Economique et Social n'est qu'une assemblée consultative et dans ces conditions il n'est pas souhaitable qu'un de ses membres participe aux débats d'une assemblée législative.

Il y a là une certaine confusion des pouvoirs qui est contraire à la Constitution. Je remarque d'ailleurs que la modification demandée par le Sénat n'a pas fait l'objet d'une demande analogue à l'Assemblée Nationale".

M. MICHELET estime normal que le Sénat prenne une attitude différente de celle de l'Assemblée Nationale. Il pense que l'adoption de la modification proposée au règlement du Sénat est souhaitable dans la mesure où elle prépare une certaine osmose entre cette assemblée et le Conseil Economique et Social et que, de plus, l'avis du membre du Conseil Economique et Social demeure consultatif même s'il assiste aux débats du Sénat.

M. le Président PALEWSKI rappelle que la venue devant l'une des assemblées d'un orateur qui n'en fait pas partie a toujours été entourée d'un grand cérémonial sauf pour les commissaires du Gouvernement qui constituent une catégorie particulière mais, que dans l'affaire en cause il s'agit de faire participer un membre d'une assemblée au travail d'une autre assemblée, ce qui constitue une novation particulièrement importante.

 $\underline{\text{M. CASSIN}}$ pense qu'il faut distinguer entre l'aspect juridique et l'aspect politique de la question.

"Du point de vue juridique, déclare M. CASSIN, il est impossible de dire que la modification proposée n'est pas conforme à la Constitution.

Du point de vue politique, le passé a montré que les scrupules que l'on a eu de laisser prendre de l'importance au Conseil Economique n'ont pas toujours été profitables. Par exemple en 1929 le Conseil Economique avait préparé un projet de texte sur les loyers que l'assemblée a négligé bien à tort.

Je pense que sur le plan de l'opportunité nous ne devons pas non plus nous opposer à l'innovation qui nous est proposée".

- M. LUCHAIRE expose qu'à son avis le représentant du Conseil Economique et Social se trouvera devant le Sénat à peu près dans la même situation qu'un Commissaire du Gouvernement et qu'en tout état de cause il ne pourra intervenir que sur des points précis et lorsque le Président de la Commission saisie au fond le demandera.
- M. MICHELET estime, faisant allusion au cérémonial qui entourait la venue devant les assemblées de certains membres d'autres institutions qu'une certaine "liturgie parlementaire" doit être abandonnée. Il rappelle également que lorsque le projet de constitution élaboré par le Conseil d'Etat/venu devant le Conseil des Ministres, c'est de propos délihéré et conformément à ce que souhaitait le Président du Conseil d'alors qu'il a été décidé de permettre à des membres du Conseil Economique et Social de venir exposer l'avis dudit Conseil devant les assemblées parlementaires.
- M. le <u>Président PALEWSKI</u> objecte que toute règle liturgique correspond à une raison profonde et fondamentale et qu'en l'espèce, si la venue d'un non élu devant une assemblée parlementaire était entourée d'un certain cérémonial c'était pour marquer le caractère exceptionnel de cette venue.
- M. MONNET craint que l'adoption du texte proposé n'aboutisse à substituer au monologue du membre du Conseil Economique et Social voulu par la Constitution, un dialogue, et que le membre du Conseil Economique et Social, en restant dans l'hémicycle, ne participe aux débats.
- M. CASSIN répond que le représentant du Conseil Economique et Social ne prenant la parole qu'au nom de ce dit Conseil ne pourra répondre que sur certains points très précis et non participer réellement à un débat.
- M. MICHELET rappelle qu'il est pour la novation mais contre l'esprit qui l'a inspirée.
- M. WALINE précise que la seule question posée au Conseil Constitutionnel est celle de la conformité à la Constitution des textes modifiant le règlement du Sénat; or ces textes sont conformes à la Constitution.
- M. MICHARD-PELLISSIER objecte qu'à l'article 69 de la Constitution il est prévu que le membre du Conseil Economique et Social pourra exposer l'avis de ce Conseil, peut-on encore parler d'exposé pour celui qui participe à la discussion ?

M. GILBERT-JULES pense qu'en fait la participation au débat du membre du Conseil Economique et Social se réduira à préciser certains points de son exposé ou à les répéter.

M. LUCHAIRE ajoute qu'en tant que professeur, il a pu apprécier la supériorité du dialogue sur l'exposé magistral.

M. le Président PALEWSKI conclut ce débat en constatant que les modifications proposées par le Sénat aux articles 18 et 42 de son règlement ne sont pas inconstitutionnelles.

X

* *

M. GILBERT-JULES, rapporteut, aborde l'examen des dispositions de l'article 21 du règlement du Sénat ainsi rédigé:

"1/ Le Sénat peut, sur leur demande, octroyer aux commissions permanentes ou spéciales l'autorisation de désigner des missions d'information sur les questions relevant de leur compétence.

"2/ La demande de mission d'information doit indiquer avec précision l'objet, la durée et le nom des membres de la mission projetée. Elle est adressée au Président qui en donne connaissance au Sénat lors de la plus prochaine séance publique.

"3/ Le débat sur la demande est inscrit à l'ordre du jour si le Bureau a émis un avis favorable sur les frais entraînés par la mission d'information.

"4/ Les commissions qui ont obtenu des pouvoirs d'information doivent faire rapport au Sénat sur les conclusions de leur mission dans un délai maximum de deux mois à compter de l'accomplis sement de leur mission".

Le Sénat propose d'ajouter à cet article 21 l'article 21 bis ci-après :

"Les délais impartis aux commissions d'enquête ou de contrôle sont suspendus pendant l'intersession qui suit la session au cours de laquelle ces commissions ont été nommées".

La création des commissions dont il s'agit est prévue à l'article 6 de l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui fixe les conditions de fonctionnement desdites commissions et en limite la durée par les dispositions suivantes du 5ème alinéa :

"Les commissions d'enquête et les commissions de contrôle ont un caractère temporaire. Leur mission prend fin par le dépôt de leur rapport et au plus tard à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées. Elles ne peuvent être reconstituées avec le même objet avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission".

"La première question qui se pose au Conseil Constitutionnel explique M. GILBERT-JULES, est de savoir s'il est compétent.

"Certes, aux termes de l'article 61 de la Constitution, les règlements des assemblées doivent nous être soumis aux fins d'examen de leur conformité à la Constitution. Nous avons assimilé les lois organiques à la Constitution mais dans la présente espèce la conformité doit être étudiée par rapport à une loi ordinaire.

Je crois cependant que le Conseil Constitutionnel est compétent car l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958 dont il s'agit, a été prise en application de la délégation prévue au premier alinéa de l'article 92 de la Constitution dont le texte est le suivant : "Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des Ministres, après avis du Conseil d'Etat par ordonnance ayant force de loi".

Or, dans l'affaire en cause l'ordonnance a été prise pour la mise en place et le fonctionnement d'institutions (les assemblées parlementaires) prévues par la Constitution".

M. MONNET se demande si cette loi ne peut être considérée comme organique puisqu'elle est intervenue directement en application de la Constitution.

M. MICHARD-PELLISSIER estime quant à lui que le problème de la compétence du Constitutionnel ne se pose pas puisqu'en vertu de l'article 61 de la Constitution les règlements des assemblées parlementaires doivent lui être soumis.

Pour M. MICHARD-PELLISSIER le seul problème à résoudre est de savoir si l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958 est ou non un texte à caractère constitutionnel et en ce qui le concerne , il pense que la réponse doit être affirmative car le texte dont il s'agit a été pris directement par délégation de la Constitution.

• • • / • • •

- M. GILBERT-JULES répond : " A mon avis le fait que le texte ait été pris en application de la délégation prévue à l'article 92 alinéa ler de la Constitution ne suffit pas à lui donner un caractère constitutionnel, il faut en plus que ce texte ait été pris pour la mise en place des institutions."
- M. LUCHAIRE partage cette opinion de M. GILBERT-JULES mais il ne considère pas que dans l'espèce examinée le texte ait précisément été pris pour la mise en place d'une institution.
- M. DESCHAMPS n'étant pas de cet avis, M. LUCHAIRE précise que, selon lui, l'ordonnance N° 58-1100 a certainement été prise pour la mise en place d'une institution mais que ce n'est pas le cas pour l'article 6 de ce texte relatif aux commissions d'enquête et de contrôle.
- M. LUCHAIRE poursuit : "Si l'article 43 a limité à six pour chaque assemblée le nombre des commissions permanentes, il n'a pas été fait mention des commissions d'enquête et de contrôle qui existaient avant 1958 et qui par conséquent h'ont pas été créées par la Constitution.
- Il s'ensuit que les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance N° 58-1100 ne peuvent être considérées comme ayant été prises pour la mise en place de ces commissions en application de la Constitution".
- M. GILBERT-JULES objecte que l'application de l'article 6 en cause aboutit néanmoins à la création particulière de commissions non prévues par la Constitution et que cela peut être considéré comme lié à la mise en place des assemblées parlementaires.
- M. WALINE déclare : " Je ne puis considérer une loi ordinaire comme un texte constitutionnel et en conséquence il ne m'apparait pas nécessaire d'étudier la question au fond.

Le texte qui nous est soumis n'est contraire à aucune disposition de la Constitution et cela doit suffire.

La délégation prévue à l'article 92 de la Constitution concerne non le pouvoir constituant mais le pouvoir législatif. Elle autorise simplement le Gouvernement à faire certains actes qui n'ont qu'une valeur législative ordinaire et non constitutionnelle".

M. MICHELET intervient alors pour dire : Nous ne pouvons tolérer que le Sénat viole la loi. Si nous déclarions notre incompétence cela aboutirait à ratifier un texte contraire à la loi.

.../...

- M. WALINE répond : Le Conseil Constitutionnel n'est pas maître de sa compétence et le texte qui nous est soumis n'est pas contraire à la Constitution".
- M. DESCHAMPS prend à son tour la parole pour rappeler qu'il n'est pas conforme à la Constitution qu'une seule assemblée puisse par son règlement modifier une loi qui, aux termes mêmes de l'article 34 de la Constitution, a été votée par les œux assemblées.
- M. DESCHAMPS termine son intervention en mentionnant que si le Conseil Constitutionnel se déclare compétent pour apprécier la conformité du règlement du Sénat à l'ordonnance N° 58-1100 précitée il aura beaucoup plus de pouvoir à l'avenir pour s'opposer aux violations de la loi.
- M. MICHARD-PELLISSIER fait remarquer à M. WALINE qu'en suivant son raisonnement le Conseil Constitutionnel devrait se déclarer incompétent si le Sénat écrivait dans son règlement qu'il siègera à Versailles.
- M. LUCHAIRE répond : c'est pourquoi il importe de distinguer, afin de pouvoir sănctionner, le cas échéant, une décision de ce genre, les lois prises en application de l'article 92 de la Constitution pour la mise en place des institutions, des lois ordinaires.
- M. WALINE déclare alors qu'à son avis le seul argument qui peut être invoqué pour rejeter l'article 21 bis du règlement du Sénat est qu'il est contraire au principe constitutionnel selon lequel chacun doit respecter la loi y compris les assemblées parlèmentaires.
- M. GILBERT-JULES reconnaît que ce principe est énoncé dans la Déclaration des Droits de l'Homme et M. LUCHAIRE se range également à l'avis de M. WALINE.
- M. WALINE fait remarquer qu'une décision reposant sur cet argument aurait un certain retentissement car ce serait la première fois que le Conseil Constitutionnel ferait appel aux principes rappelés dans le préambule de la Constitution.
- M. LUCHAIRE pense que cette manière de motiver une décision de non conformité à la Constitution de l'article 21 bis du règlement du Sénat serait préférable à celle qui a été proposée par M. GILBERT JULES qui laisserait entendre que le Sénat ne peut violer l'ordonnance N° 58-1100 parce qu'elle a été prise en application de l'article 92 de la Constitution mais qu'il peut ne pas respecter les autres textes législatifs.

- M. MICHARD-PELLISSIER estime néanmoins préférable de conserver l'argumentation de M. GILBERT-JULES car, à son avis, l'ordonnance N° 58-1100 intervenue en matière constitutionnelle a une valeur constitutionnelle.
- M. le Président PALEWSKI déclare que la Constitution, les lois organiques et les lois prises en application de l'article 92 constituent un ensemble à caractère constitutionnel.
- M. DESCHAMPS préfère également fonder une décision sur cette argumentation car si l'Assemblée nationale venait à voter un projet semblable à celui du Sénat le principe du respect de la loi par tous, rappelé par M. WALINE ne pourrait plus être invoqué.
- M. le Président PALEWSKI pense également que la solution proposée par M. GILBERT-JULES est à la fois plus opportune et plus solide pour appuyer une décision.

Il est alors procédé à un vote pour savoir si la décision de compétence du Conseil Constitutionnel doit être fondée sur la solution proposée par M. GILBERT-JULES tendant à déclarer que le Conseil Constitutionnel est compétent pour examiner si un texte est conforme à l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958, ce texte ayant été pris en application de la délégation prévue à l'article 92 de la Constitution, ou sur la solution proposée par M. WALINE tendant à faire reposer la compétence du Conseil Constitutionnel sur le caractère inconstitutionnel que revêtirait un texte adopté par une seule assemblée et contraire à une loi, en vertu du principe énoncé dans la Déclaration des Droits de l'Homme et selon lequel la loi s'impose à tous.

La solution proposée par M. GILBERT-JULES est adoptée par six voix contre trois.

Le Conseil Constitutionnel s'étant déclaré compétent pour examiner la conformité de l'article 21 bis du règlement du Sénat à l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958, M. GILBERT-JULES passe à l'examen de l'affaire au fond.

Le rapporteur expose que la règle tendant à limiter impérativement la durée des commissions d'enquête et de contrôle à quatre mois présente des inconvénients car durant une partie de l'été il est très difficile à une telle commission de fonctionner avec efficacité compte tenu des numbreuses absences dans les administrations.

La question se pose donc de savoir s'il ne serait pas possible de dépasser ce délai de quatre mois en prévoyant ainsi que l'a fait le Sénat dans l'article 21 bis de son règlement, que le délai visé est suspendu entre les sessions parlementaires.

- M. LUCHAIRE pense que l'article 21 bis pourrait être déclaré conforme à l'article 6 de l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958 s'il y était précisé que les travaux des commissions sont suspendus pendant l'intersession.
- M. CASSIN fait valoir que si le Conseil Constitutionnel rejette le projet de modification de règlement du Sénat qui lui est proposé cette assemblée pourrait faire voter une loi étendant encore plus la durée des commissions de contrôle.
- M. <u>le Président PALEWSKI</u> fait observer que l'article 21 bis proposé par le Sénat est contraire au texte de l'article 6 de l'ordonnance N° 58-1100 précitée qui est formel en ce qui concerne la durée des commissions d'enquête et de contrôle.
- M. WALINE suggère, à l'instar de ce que fait parfois le Conseil d'Etat, d'interpréter l'article 21 bis proposé par le Sénat plutôt que de l'annuler.

Selon cette interprétation l'article 21 bis impliquerait un arrêt des travaux des commissions entre les sessions parlementaires.

- M. LUCHAIRE pense que si le projet de l'article 21 bis du règlement du Sénat peut être interprété dans le sens précisé par M. WALINE il peut être déclaré conforme à l'article 6 de l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958 car l'interruption des travaux interrompt le délai de quatre mois.
- M. le Président PALEWSKI estime que cette interprétation présenterait des inconvénients car la création d'une commission d'enquête et de contrôle peut mettre en cause la moralité de certaines personnes et un intérêt particulier s'attache donc à ce que les travaux de ces commissions soient menés rapidement.
- M. CASSIN ne peut admettre le principe de l'interprétation de l'article 21 bis tel qu'il est conçu car il est prévu dans cet article que le délai de quatre mois/peut être suspendu que pendant une intersession.
- Or, si le délai était toujours interrompu mors de la durée des sessions les commissions de contrôle pourraient, dans certains cas, poursuivre leurs travaux pendant plus de deux sessions.

M. LUCHAIRE propose une décision approuvant la conformité de l'article 21 bis à l'article 6 précité sous réserve de la mention que l'interruption du délai de quatre mois pendant l'intersession parlementaire entraînera une interruption des travaux de la commission en cause.

Cette proposition mise aux voix est rejetée par cinq voix contre trois et une abstention.

M. GILBERT-JULES donne alors lecture du projet de décision reproduit ci-après :

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Saisi le 16 Juin 1966 par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, d'une résol tion tendant à modifier les articles 18, 42, 54 et 60 du Règlement du Sénat et à compléter celui-ci par l'adjonction d'un article 21 bis nouveau;

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance du 7 Novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel et notamment ses articles 17 (al.2), 19 et 20;

- En ce qui concerne les dispositions des articles 18, 42, 54 et 60

Considérant que les dispositions des articles 18, 42, 54 et 6 du Règlement du Sénat, dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution en date du 16 Juin 1966, ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution;

- en ce qui concerne les dispositions de l'article 21 bis

Considérant que la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier tant au regard de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par elle ainsi que des mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions prises en vertu de l'alinéa ler de l'article 92 de la Constitution;

Considérant que l'ordonnance du 17 Novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, prise en vertu de la délégation prévue à l'article 92 de la Constitution, prévoit qu'outre les commissions mentionnées à l'article 43 de la Constitution seules, peuvent être éventuellement créées au sein de chaque assemblée parlementaire des commissions d'enquête et des commissions de contrôle; que, dans son article 6, alinéa 5, ladite ordonnance précise l'objet de chacune de ces commissions, leurs conditions de constitution et de fonctionnement; qu'elle leur confère une durée temporaire, interdit leur reconstitution avec le même objet moins de douze mois à compter de la fin de leur mission et spécifie que cette mission prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de 4 mois à compter de la date de l'adoption de la résolution qui les a créées:

Considérant que les dispositions de l'article 21 bis du Règlement du Sénat, dans la rédaction qui lui a été donnée par la résolution du 16 Juin 1966, prévoient que "les délais impartis aux commissions d'enquête et de contrôle sont suspendus pendant l'intersession qui suit la session au cours de laquelle ces commissions ont été nommées"; qu'elles sont ainsi de nature à permettre auxdites commissions, sans qu'aucune modification du texte de l'ordonnance ne soit intervenue dans les conditions prévues par l'article 45de la Constitution, d'exercer leur mission au-delà du délai maximum de 4 mois à compter de leur création prescrit impérativement par le texte sus-rappelé; que, par suite, l'article 21 bis ajouté au Règlement du Sénat n'est pas conforme aux dispositions relatives au fonctionnement des assemblées parlementaires édictées par application de la délégation de l'alinéa ler de l'article 92 de la Constitution et doit donc, dès lors, être regardé comme non conforme à la Constitution;

DECIDE

Article premier. Sont déclarées conformes à la Constitution les dispositions des articles 18, 42, 54 et 60 du Règlement du Sénat, dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution en date du 16 Juin 1966.

Article 2. Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 21 bis nouveau du Règlement du Sénat dans la rédaction qui leur a été donnée par la résolution en date du 16 Juin 1966.

Article 3.- La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République Française.

M. LUCHAIRE regrette que le deuxième considérant relatif aux dispositions de l'article 21 bis laisse supposer, tel qu'il est rédigé, que le règlement d'une assemblée puisse être contraire à une loi ordinaire dès lors qu'ellen'a pas été pris en vertu de l'article 92 de la Constitution.

M. MICHARD-PELLISSIER pense qu'il n'est pas utile dans le troisième considérant de préciser que les dispositions de l'article 21 bis du règlement du Sénat ne sont pas conformes à l'article 6 de l'ordonnance N° 58-1100 du 17 Novembre 1958 alors que cet article n'a pas été modifié dans les conditions prévues par l'article 45 de la Constitution, c'est-à-dire comme une loi ordinaire.

"De plus, poursuit M. MICHARD-PELLISSIER, cela revient à affirmer, gans que ce soit nécessaire, qu'une loi prise en application de l'article 92 de la Constitution peut être modifiée comme une loi ordinaire".

M. WALINE fait observer qu'effectivement l'ordonnance susvisée a été modifiée par deux textes de forme législative ordinaire.

M. MICHARD-PELLISSIER demande à ce que son amendement tendant à la suppression de la référence à la procédure de la Constitution prévue à l'article 45 de celle-ci soit mis aux voix.

Cet amendement est adopté par cinq voix contre quatre.

Après quelques modifications de forme le projet de décision présenté par M. GILBERT-JULES est adopté.

*

* *

.../...

....

Le Conseil Constitutionnel passe ensuite à l'examen du projet de décision préparé par MM. WALINE et LUCHAIRE et relatif à l'affaire d'incompatibilité concernant le Docteur BENOIST, sénateur de la Nièvre.

Ce projet fait l'objet d'un débat dont il a été traité précédemment dans la partie du présent compte rendu relative à l'affaire dont il s'agit.

×

* *

La séance est levée à 17 heures 15.

Les originaux des sept décisions demeureront annexés au présent compte rendu.