

Décision n° 2011-128 QPC du 6 mai 2011

Syndicat SUD AFP

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 16 mars 2011 par la Cour de cassation d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article 7 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'Agence France-Presse (AFP).

Était contestée la condition de nationalité française fixée aux sixième et septième alinéa de cet article 7 relatif à la composition du conseil d'administration. Cette condition de nationalité s'impose d'une part aux membres de l'assemblée des journalistes, d'autre part à l'ensemble des agents qui élisent, respectivement, le journaliste et l'agent appartenant aux autres catégories de personnel qui siègent au sein de ce conseil d'administration.

Dans sa décision n° 2011-128 QPC du 6 mai 2011, le Conseil constitutionnel a déclaré les mots « *de nationalité française* » figurant dans les sixième et septième alinéas de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Les sixième et septième alinéas de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP

L'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP prévoit que le conseil d'administration comprend en plus du président : huit représentants des directeurs d'entreprises françaises de publication de journaux quotidiens désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives ; deux représentants de la radiodiffusion-télévision française désignés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ; trois représentants des services publics usagers de l'agence désignés dans les mêmes conditions et respectivement par le président du conseil, le ministre des affaires étrangères et le ministre des finances et des affaires économiques ; deux représentants du personnel de l'agence, soit un journaliste professionnel élu par l'assemblée des journalistes professionnels de nationalité française appartenant au personnel de rédaction de l'agence ; et un agent, appartenant aux autres catégories de

personnel, élu par l'ensemble des agents de nationalité française de ces catégories. En vertu de ce même article 7, la durée du mandat des membres du conseil d'administration est de trois ans, et ce mandat est renouvelable.

Le décret n° 57-281 du 9 mars 1957 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 57-32 précise, dans son article 8, que les administrateurs doivent être de nationalité française et ajoute, dans son article 11, que, pour l'élection de ses représentants, l'ensemble du personnel de l'AFP, de nationalité française, employé à temps complet depuis six mois au moins avant la date des élections, est réparti en deux collèges élisant chacun parmi ses membres un représentant et comprenant, le premier, les journalistes titulaires de la carte d'identité professionnelle, le second, les agents des autres catégories de personnel.

Le Conseil supérieur de l'Agence, organe chargé de veiller au respect par cette dernière des obligations fondamentales auxquelles est soumise son activité, a souhaité, le 10 décembre 1998, que soit modifiée l'organisation de ces élections afin d'élargir le collège des électeurs et des candidats aux ressortissants de la Communauté européenne ou de l'Espace Economique Européen (EEE). Depuis cette date, pour l'élection des représentants du personnel, sont donc électeurs et éligibles les journalistes ou agents appartenant aux autres catégories de personnel français ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou de l'EEE.

Cette réforme n'a toutefois pas été jugée suffisante par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances (HALDE). Saisie le 10 septembre 2007, par l'intermédiaire du syndicat SUD, d'une réclamation d'un journaliste de nationalité uruguayenne, elle a estimé le 7 avril 2008 que, *« contrairement au Conseil supérieur de l'AFP, le conseil d'administration de l'AFP ne met en œuvre aucune prérogative de puissance publique et ne participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale. Ses missions ne peuvent justifier d'imposer une réserve de nationalité concernant les administrateurs et leurs électeurs. (...) Il apparaît que les dispositions litigieuses relatives à la nationalité figurant tant dans la loi que dans le décret sont manifestement illicites puisque contraires au principe d'égalité et de non discrimination garanti par les normes constitutionnelles et communautaires »*. Le collège de la Haute autorité a donc recommandé au Premier ministre et au ministre chargé de la culture et de la communication de faire modifier l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 et les articles 8 et 11 du décret du 9 mars 1957 en vue de permettre aux journalistes professionnels et agents de nationalité étrangère, y compris ceux qui ne sont pas ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État signataire de l'accord sur l'EEE de bénéficier du droit de vote et de

l'éligibilité à l'élection des représentants du personnel au conseil d'administration de l'AFP.

B – Le litige à l'origine de la QPC

Le 7 avril 2008, ont été proclamés les résultats de l'élection des représentants des salariés au conseil d'administration de l'AFP.

Le syndicat SUD AFP a saisi le tribunal d'instance du II^{ème} arrondissement de Paris, le 18 avril suivant, de demandes tendant à l'annulation de cette élection, en soutenant que le fait d'écarter de ce scrutin les salariés n'ayant pas la nationalité française ou celle d'un État membre de l'EEE, a constitué une discrimination illicite qui a largement faussé le résultat du vote. Le tribunal ayant débouté le syndicat requérant, celui-ci a interjeté appel devant la cour d'appel de Paris le 7 octobre 2010.

Devant cette dernière, le syndicat SUD AFP a soulevé une QPC tirée de la violation, par l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957, du principe de participation de tous les travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises garanti par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 et du principe d'égalité dans l'exercice du droit de suffrage. Selon le requérant, la condition de nationalité posée par le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution ne pouvait être applicable à l'élection des représentants du personnel au conseil d'administration de l'AFP.

La Cour de cassation a renvoyé cette QPC, en estimant que « *le moyen tiré d'une non-conformité de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 au huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 présente un caractère sérieux en ce que cette disposition législative est susceptible, par l'exclusion du collège électoral précité des salariés n'ayant pas la nationalité française, de heurter le principe constitutionnel selon lequel " tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises" ».*

La Cour de cassation, si elle fait référence à l'article 7 de la loi, sans distinction entre ses dispositions, a néanmoins précisé que la question posée par le syndicat SUD AFP porte sur la conformité au huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, en ce qu'il pose une condition de « nationalité française » pour l'élection des deux représentants du personnel devant siéger au conseil d'administration de l'AFP. Ce n'est donc pas l'ensemble de l'article 7 qui était contesté, mais seulement les mots « *de nationalité française* » figurant dans ses sixième et septième alinéas.

II. – Examen de la constitutionnalité

Le Conseil constitutionnel a précisé, dans la décision commentée, le champ de sa saisine, comme il l'a déjà fait à trois reprises¹, non, bien évidemment, pour donner « un brevet de constitutionnalité » au reste de l'article 7 de la loi, mais parce que le requérant n'a entendu contester que la condition de nationalité française posée par ledit article dans son 4°.

Cette orientation était d'autant plus nécessaire qu'au cours de la procédure préalable à la saisine du Conseil constitutionnel, et devant celui-ci, la constitutionnalité de certaines des autres dispositions de l'article 7 avait été mise en doute. Il était en effet argué que la composition du conseil d'administration, source de conflits entre des intérêts divergents, était contraire à la fois à l'indépendance et à la liberté des médias. La décision du Conseil constitutionnel ne porte que sur les mots « *de nationalité française* » figurant aux sixième et septième alinéas de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957. Dès lors, elle préserve, sur les autres alinéas de cet article, la possibilité de QPC, qui ne pourront se voir opposer la décision n° 2011-128 QPC.

Le syndicat SUD AFP a fait valoir, devant le Conseil constitutionnel, que le fait de réserver aux journalistes et aux agents des autres catégories de personnel de nationalité française le droit d'élire leurs représentants au conseil d'administration de l'Agence France-Presse méconnaissait le principe d'égalité devant la loi et le principe garanti par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

A. – Les principes constitutionnels

Depuis la décision n° 77-83 DC, première décision dans laquelle il a vérifié si la loi ne méconnaissait pas « *le principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, ainsi qu'à la gestion des entreprises* » contenu dans le Préambule de 1946, réaffirmé par le Préambule de la Constitution de 1958², le Conseil n'a pas eu l'occasion d'appliquer très fréquemment cette disposition.³ Il ne fait guère de doute toutefois que la

¹ Décisions n° 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, *M. Boubakar B. (Détenue provisoire : réserve de compétence de la chambre de l'instruction)*, cons. 3, n° 2010-92 QPC du 28 janvier 2011, *Mme Corinne C. et autre (Interdiction du mariage entre personnes de même sexe)*, cons. 3, et n° 2010-99 QPC du 11 février 2011, *Mme Laurence N. (Impôt de solidarité sur la fortune – Plafonnement)*, cons. 3.

² Décision n° 77-83 DC du 20 juillet 1977, *Obligation de service des fonctionnaires*, cons. 5.

³ Par exemple : décisions n° 93-328 DC du 16 décembre 1993, *Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle*, cons. 10 ; n° 96-383 DC du 6 novembre 1996, *Loi relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, ainsi qu'au développement de la négociation collective*, cons. 8 ; n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre*

multiplication des QPC dans le domaine social pourrait déboucher, sinon sur des déclarations d'inconstitutionnalité, du moins sur des références de plus en plus fréquentes à ce principe.

Le principe d'égalité devant la loi résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 fait en revanche partie des principes le plus souvent invoqués et appliqués. Le Conseil constitutionnel rappelle régulièrement que ce principe ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Dans la QPC posée par le syndicat SUD AFP, les deux principes étaient intimement liés, puisque le requérant insistait sur le fait que tous les travailleurs sans distinction de nationalité doivent pouvoir participer à la détermination collective des conditions de travail et à la gestion des entreprises. Était finalement invoqué le principe d'égale participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

B. – Contrariété à la Constitution des dispositions contestées

L'article 8 de la loi du 10 janvier 1957 dispose que « *le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion et l'administration de l'agence* ». Selon l'article 9 de la même loi, « *le statut du personnel de l'agence est arrêté par le conseil d'administration sur la proposition du président directeur général et après avis de la commission financière* ». ⁴ Ainsi, par l'intermédiaire de ses élus au conseil d'administration de l'AFP, le personnel participe-t-il à la détermination collective des conditions de travail.

Le Conseil constitutionnel a estimé que les élections prévues pour la désignation de représentants du personnel au conseil d'administration de l'AFP ont pour objet de mettre en œuvre le principe de participation à la détermination des conditions de travail et à la gestion des entreprises posé par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946.

économique et social, cons. 5 ; n° 2007-555 DC du 16 août 2007, *Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*, cons. 9 ; n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, *CGT-FO et autres (Représentativité des syndicats)*, cons. 6 ; n° 2010-91 QPC du 28 janvier 2011, *Fédération nationale CGT des personnels des organismes sociaux (Représentation des personnels dans les agences régionales de santé)*, cons. 3.

⁴ Voir aussi l'article 14 du décret du 9 mars 1957 : « *Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour gérer et administrer l'agence France-Presse, agir au nom de cette dernière, accomplir ou autoriser tous actes et opérations relatifs à son objet.* »

Eu égard à l'objet de ce scrutin, le législateur ne pouvait donc, comme il l'a fait, instituer une différence de traitement entre les personnels de l'AFP selon qu'ils sont ou non de nationalité française. Sont déclarés contraires à la Constitution les mots « de nationalité française » figurant dans les sixième et septième alinéas de l'article 7 de la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP.

Cette décision répond à la même logique que la décision n° 2010-93 QPC du 4 février 2011, *Comité Harkis et Vérité*, dans laquelle le Conseil constitutionnel a estimé, en se fondant sur l'article 6 de la Déclaration de 1789, « *qu'en instituant les allocations et rentes de reconnaissance et aides spécifiques au logement précitées en faveur des anciens harkis et membres des formations supplétives ayant servi en Algérie et qui ont fixé leur domicile en France ou dans un autre État de l'Union européenne, le législateur a décidé de tenir compte des charges entraînées par leur départ d'Algérie et leur réinstallation dans un État de l'Union européenne ; que, pour ce faire, il a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, instituer un critère de résidence en lien direct avec l'objet de la loi ; qu'en revanche, il ne pouvait, sans méconnaître ce même principe, établir, au regard de l'objet de la loi, de différence selon la nationalité* »⁵. Le Conseil a ainsi déclaré contraires à la Constitution une série de dispositions relatives à diverses allocations, faisant toutes référence à la nationalité française.

Elle n'est pas non plus sans lien avec sa jurisprudence qui distingue les élections politiques et les autres élections⁶ en estimant que seules les premières peuvent, et même doivent, tenir compte de la nationalité des personnes, les principes énoncés par l'article 3 de la Constitution sur le droit de suffrage se rattachant à l'exercice de la souveraineté nationale.

⁵ Cons. 10.

⁶ Décision n° 81-130 DC, *Loi portant abrogation de la loi n°80-564 du 21 juillet 1980 modifiant les articles 13, 14 et 15 de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 et portant modification des articles 14 et 15 de ladite loi*, décision dans laquelle le Conseil a admis que les étudiants étrangers soient éligibles aux conseils des établissements publics à caractère scientifique et culturel et à ceux des unités d'enseignement et de recherche. Décision n° 82-148 DC du 14 décembre 1982, *Loi relative à la composition des conseils d'administration des organismes du régime général de sécurité sociale*, dans laquelle il a précisé « *que les élections prévues pour la désignation de représentants des assurés sociaux ne se rapportent ni à l'exercice de droits politiques ni à la désignation de juges* », cons. 9. Voir aussi et surtout la décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne (Maastricht I)*, cons. 24, 25 et 26 pour le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, (à rapprocher de la décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982, *Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales*, cons. 6, 7 et 8), et comparer avec les cons. 31, 32, 33 et 34 pour le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen. Décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, *Loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, cons. 14 et s.

Le juge administratif, de son côté, n'a pas un raisonnement très différent. Pour un arrêt récent : Conseil d'État, assemblée, 31 mai 2006, *GISTI*, n° 273638.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution les seules dispositions dont il était saisi.

C. – Effets dans le temps de la décision

Par une ordonnance rendue le 12 avril 2011, le juge des référés du tribunal de grande instance de Paris a suspendu le processus électoral devant se dérouler au sein de l'AFP du 15 au 20 avril 2011 en vue de l'élection des représentants du personnel de l'agence au conseil d'administration jusqu'à la parution au *Journal Officiel* de la décision du Conseil constitutionnel. Ce dernier avait été, il convient de le rappeler, saisi d'une QPC soulevée à l'occasion d'un contentieux relatif aux précédentes élections, celles de 2008⁷.

Dans sa décision du 6 mai 2011, le Conseil constitutionnel a précisé que la déclaration d'inconstitutionnalité prend effet à compter de la publication de sa décision, qu'elle peut être invoquée dans les instances en cours à cette date et dont l'issue dépend des dispositions déclarées inconstitutionnelles⁸. Il a également pris soin de souligner, à toutes fins utiles, qu'elle est sans effet sur les décisions rendues antérieurement par le conseil d'administration de l'AFP qui auraient acquis un caractère définitif au jour de la publication de la présente décision⁹.

⁷ Le mandat des membres du conseil d'administration dure trois ans, comme il a été dit précédemment.

⁸ Comme il l'avait déjà fait dans les décisions n^{os} 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, *Société Esso SAF (Cession gratuite de terrains)*, cons. 5, et 2010-78 QPC du 10 décembre 2010, *Société IMNOMA (Intangibilité du bilan d'ouverture)*, cons. 8.

⁹ Pour une formulation différente, voir la décision n^o 2010-110 QPC du 25 mars 2011, *M. Jean-Pierre B. (Composition de la commission départementale d'aide sociale)*, cons. 9.