

SEANCE DU MERCREDI 3 MARS 1976

----

COMPTE-RENDU

--

M. le Président rappelle que deux affaires sont à l'ordre du jour.

Il s'agit de la nature juridique, en application de l'article 34, alinéa 2, de la Constitution, de textes relatifs, d'une part, à la déclaration que doivent faire les employeurs sur le financement de la formation professionnelle et, d'autre part, de la composition des commissions régionales d'hospitalisation instituées par la loi sur la réforme hospitalière en 1970.

M. DUBOIS a été désigné comme rapporteur dans ces deux affaires.

M. le Président lui donne la parole pour présenter son rapport sur l'affaire concernant la déclaration en matière de formation professionnelle permanente.

M. DUBOIS présente le rapport dont la teneur suit :

"Par lettre du 5 février 1976, enregistrée au Secrétariat général du Conseil le 7 février, le Premier Ministre a demandé au Conseil constitutionnel, en application de l'article 37 deuxième alinéa, de la Constitution, de bien vouloir apprécier, au regard de l'article 34 de celle-ci, la nature juridique de dispositions contenues aux articles L 950-7 du Code du Travail et 235 ter J du code général des Impôts, en tant que ces dispositions précisent que la déclaration dont elles imposent la souscription aux employeurs doit être faite "en double exemplaire".

A vrai dire les deux articles dont il s'agit ne sont que les dispositions codifiées de l'article 19-1 de la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

Il semble opportun, pour l'information du Conseil et afin de situer l'affaire dans son contexte juridique de rappeler brièvement l'objet de cette loi et de décrire les mécanismes qu'elle prévoit, avant de passer à l'examen de la nature juridique des deux dispositions soumises à notre examen.

o

o

o

.../.

La loi sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente organise les actions de formation, essentiellement par voie de conventions, sous l'autorité d'un comité interministériel créé auprès du Premier Ministre assisté, à l'échelon central par un conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, et, dans les régions et les départements, par des comités régionaux et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.

Ces actions de formation sont financées par l'Etat avec une participation des employeurs. Celle-ci est organisée par le titre V de la loi, repris dans la double codification : le principe en est que : "tout employeur occupant au minimum dix salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif, doit concourir au développement de la formation professionnelle continue Pour cela il participe au financement d'actions de formation d'un certain type, énumérées par la loi.

La part des employeurs au financement de la formation professionnelle continue est fixée, à partir de 1976, au montant minimum de 2 % des salaires payés par eux.

Lorsque les dépenses de l'employeur au titre de la formation professionnelle continue sont inférieures à la participation qui lui est imposée, il est tenu d'effectuer au Trésor un versement égal à la différence constatée. Ce versement est recouvré selon les modalités et sous les sûretés, garanties et sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires et opéré en même temps que le dépôt de la déclaration prévu par les dispositions soumises à l'examen du Conseil.

Cette déclaration permet donc de déterminer le montant de la taxe restant due après le financement d'actions de formation par l'employeur. C'est pourquoi elle indique le montant de la participation à laquelle celui-ci était tenu et, d'autre part, les dépenses qu'il a consenties pour la formation professionnelle durant la période couverte par la déclaration. Dans le cas habituel il s'agit de l'année écoulée. Il s'agit d'une période plus courte quand la déclaration a lieu à la suite d'une cessation d'activité ou d'une cession d'entreprise.

.../.

Le texte de la loi indique que la déclaration est souscrite en double exemplaire. Cette précision a été reprise dans l'article L 950-7 du code du travail ainsi que dans l'article L 235 ter J du code général des impôts qui, l'un et l'autre, posent en principe que "les employeurs sont tenus de remettre à la direction des impôts compétente une déclaration en double exemplaire indiquant notamment le montant de la participation à laquelle ils étaient tenus et les dépenses effectivement consenties..."

o

o o

Ainsi que je l'ai indiqué, ce ne sont pas ces deux articles dans leur intégralité, ni, par conséquent, le principe de l'obligation qui est faite aux employeurs de souscrire une déclaration qui sont mis en cause devant le Conseil constitutionnel. Le texte qui est déféré à son appréciation a infiniment moins d'importance puisqu'il porte seulement sur le nombre d'exemplaires en lequel cette déclaration doit être souscrite.

Pour des raisons de commodité administrative, le Gouvernement souhaite pouvoir porter de deux à trois le nombre de ces exemplaires.

Actuellement, en effet, l'un de ceux-ci étant conservé par les services fiscaux, tandis que l'autre est transmis au service régional du contrôle de la formation professionnelle continue, il se trouve que ce service est contraint de s'en déssaisir pendant une assez longue période afin de satisfaire aux nécessités d'une exploitation informatique destinée à l'établissement du compte rendu annuel au Parlement prévu par la loi. Il résulte de cette obligation que le service régional de contrôle se trouve pendant un certain laps de temps démuné de l'exemplaire de la déclaration qui lui revient et qui lui sert à faire les vérifications qui lui incombent. D'où l'utilité d'une production en triple exemplaire de la déclaration, qui permettrait d'éviter cet inconvénient et de répondre simultanément aux besoins de chacun des trois services intéressés.

.../.

Il est bien certain que la double disposition qui est ainsi soumise à l'examen du Conseil ne met en cause aucun des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution a rangés dans le domaine de la loi.

Si l'article 34 réserve, en effet, au domaine de la loi les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, c'est au pouvoir réglementaire qu'il appartient de prendre les mesures rendues nécessaires par l'application de ces règles.

Transposée au cas de l'espèce, cette répartition des compétences fait apparaître que, si l'obligation de faire une déclaration pour déterminer le montant du versement dû par les employeurs ressortit au domaine de la loi, en revanche la fixation du nombre d'exemplaires en lequel cette déclaration doit être faite, constitue une simple modalité d'application de cette obligation et qui, comme telle, relève du domaine du règlement. Ce cas est, d'ailleurs, à rapprocher de celui de l'impôt sur le revenu des bénéficiaires industriels et commerciaux et de celui de la participation des employeurs à l'effort de construction, dans lesquels ce sont des décrets qui fixent le nombre d'exemplaires à souscrire.

En conséquence, je propose donc au Conseil de déclarer que les deux dispositions soumises à son examen ont le caractère réglementaire."

o

o o

Le rapport de M. DUBOIS n'appelle aucune observation. Il donne lecture du projet de décision qui est adopté à l'unanimité sans aucune modification.

Sur l'invitation de M. le Président, M. DUBOIS présente alors le rapport qui suit dans la seconde affaire :

"Par lettre du 13 février 1976 enregistrée au Secrétariat général du Conseil le 13 du même mois, le Premier Ministre a demandé au Conseil constitutionnel en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, d'apprécier, au regard de l'article 34 de celle-ci la nature juridique de dispositions contenues dans le quatrième alinéa de l'article 34 de la loi n° 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, en tant que ces dispositions précisent la composition des commissions régionales d'hospitalisation

.../.

La structure hospitalière définie par cette loi comporte des centres hospitaliers constituant un service public hospitalier proprement dit et des établissements privés.

La création et l'extension de ces établissements privés sont soumises à autorisation préalable donnée par les préfet de région après avis de commissions régionales d'hospitalisation.

La composition et le rôle de ces commissions sont définies par la loi du 31 décembre 1970 et par décret du 28 septembre 1972.

Aux termes combinés de ces textes :

"la commission régionale de l'hospitalisation instituée dans chaque région sanitaire donne son avis au préfet de région :

1° - sur les demandes d'autorisations présentées :

a) en vue de la création ou de l'extension dans la région sanitaire considérée d'établissements sanitaires privés comportant des moyens d'hospitalisation ;

b) en vue de l'installation dans le même ressort, d'équipements matériels lourds dans les établissements de soins privés contribuant aux soins médicaux et comportant ou non des moyens d'hospitalisation.

2° - sur les décisions de suspension ou de retrait de l'autorisation de fonctionner et d'octroi, de refus ou de retrait de l'autorisation de donner des soins remboursables aux assurés sociaux prises à l'égard d'établissements situés dans la région sanitaire.

3° - sur les projets de contrats de concession pour l'exécution du service public hospitalier, soumis à l'approbation du préfet de région".

Il ne résulte d'aucun texte que ces avis s'imposent à l'autorité disposant de la décision.

Outre cette fonction de donneuse d'avis, la Commission régionale tient de l'article 37 de la loi du 31 décembre 1970 une attribution contentieuse. En cas d'urgence tenant à la sécurité des malades, le préfet peut prononcer la suspension de l'autorisation de fonctionner. Dans le délai d'un mois de cette décision, le préfet doit saisir la Commission régionale d'hospitalisation qui, dans les deux mois de la saisine, confirme ou infirme la mesure prise par le Préfet.

.../.

La composition de ces commissions régionales est fixée par l'article 34, alinéa 4, de la loi et par l'article 21 du décret.

L'article 34, alinéa 4, - c'est celui qui nous est soumis - dispose :

"les commissions régionales et la commission nationale de l'hospitalisation sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire et comprennent des représentants des syndicats médicaux et des représentants, en nombre égal, du ministre chargé de la santé publique, des caisses d'assurances maladie, des établissements qui assurent le service public hospitalier et des établissements d'hospitalisation privés".

Selon l'article 21 du décret, la commission régionale comprend :

1°- quatre fonctionnaires des services régionaux ou départementaux désignés par le préfet de région ;

2°- quatre représentants des syndicats de médecins les plus représentatifs au plan régional, dont deux représentants des syndicats médicaux hospitaliers et un représentant des syndicats de praticiens exerçant leur activité dans un établissement privé ;

3°- deux représentants de la caisse régionale d'assurance maladie des travailleurs salariés et deux représentants des régimes d'assurances maladie autres que le régime général, déterminés par le préfet de région en fonction du nombre des ressortissants de chacun des régimes ; à défaut d'accord entre les organismes de chacun de ces régimes, le préfet détermine sur la même base les organismes appelés à désigner ces représentants ;

4°- quatre représentants des organisations les plus représentatives groupant des établissements de la région considérée qui assurent le service public hospitalier, dont trois au moins de la fédération hospitalière de France, proposés par cette dernière ;

5°- quatre représentants des organisations de l'hospitalisation privée les plus représentatives au plan régional, dont un représentant de la fédération nationale de la mutualité française et au moins un représentant des organisations d'hospitalisation privée à but non lucratif.

.../.

Le directeur et le médecin conseil régional de la caisse régionale d'assurance maladie des travailleurs salarié siègent à la commission avec voix consultative.

La commission peut appeler à participer à ses travaux à titre consultatif et temporaire toute personne dont le concours serait souhaitable.

La commission régionale de l'hospitalisation élit un vice-président parmi les représentants du préfet de région".

Un groupe de travail chargé d'étudier les conditions dans lesquelles les établissements publics régionaux pourraient recevoir des attributions confiées par l'Etat, a examiné l'éventualité de faire participer les établissements publics régionaux aux commissions régionales de l'hospitalisation. La composition de ces commissions est donc susceptible d'être modifiée.

L'article 34 de la loi, d'une part, énumère les catégories d'intéressés susceptibles de faire partie des commissions.

Il impose, d'autre part, une obligation de parité entre d'un côté les syndicats médicaux et de l'autre les représentants du Ministère de la Santé, des caisses d'assurances maladie et des établissements hospitalisation privée ou publique.

L'exécutif estime pouvoir modifier cette composition par voie de décret, de la façon suivante :

"les commissions régionales et la commission nationale de l'hospitalisation, dont la composition est fixée par décret, sont présidées par un magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire. Elles comprennent notamment des représentants des syndicats médicaux et des représentants, en nombre égal, du ministre de la Santé, des caisses d'assurances maladie, des établissements qui assurent le service public hospitalier et des établissements d'hospitalisation privés. Les établissements publics régionaux sont représentés dans les commissions régionales de l'hospitalisation."

Le Gouvernement estime en effet que, s'il souhaite ainsi aménager la composition de commissions à caractère purement consultatif, il ne remet pas en cause le principe de la consultation

Et il invoque un certain nombre de décisions du Conseil.

Il invoque la décision du 27 février 1969 rendue à propos des commissions départementales et de la commission supérieure des sites, et selon laquelle le Conseil constitutionnel a tenu compte du fait que ces organismes formulaient "un avis purement consultatif pour l'exercice d'une compétence de l'Etat" pour estimer que les règles concernant leur création et leur fonctionnement relevaient du seul pouvoir réglementaire.

Il invoque en outre la décision du 11 juillet 1973 par laquelle le Conseil constitutionnel précise que les règles générales de composition de la commission nationale dont les ministres de l'Education nationale et de la Santé doivent recueillir l'avis avant de statuer sur des questions relatives à l'enseignement de la biologie et au statut des laboratoires hospitaliers de biologie, ressortissaient à la compétence du pouvoir réglementaire.

Enfin, il se réfère à la décision du 7 novembre 1971 par laquelle le Conseil constitutionnel a jugé que la fixation de la composition du comité national de l'eau était de nature réglementaire, en tant que ce comité n'avait qu'un rôle consultatif.

Vous avez, Messieurs, observé que le fondement de nos décisions était ce caractère consultatif. Et la note du Gouvernement insiste sur le caractère consultatif des commissions régionales.

Votre rapporteur ne partage pas le point de vue du Premier Ministre.

C'est que ce dernier fait abstraction des dispositions de l'article 37 de la loi qui confie à la Commission régionale le soin d'infirmier ou de confirmer la décision du Préfet suspendant l'autorisation de fonctionner.

"En cas d'urgence, tenant à la sécurité des malades le préfet peut prononcer la suspension de l'autorisation de fonctionner. Dans le délai de un mois de cette décision, le préfet doit saisir la commission régionale d'hospitalisation qui, dans les deux mois de la saisine, confirme ou infirme la mesure prise par le préfet".

A la vérité, cette compétence ne lui a pas échappé puisque dans sa note, il s'exprime ainsi :

.../.



"La commission donne son avis sauf dans le cas prévu à l'article 37 de la loi susvisée du 31 décembre 1970 sur les décisions de suspension ou de retrait de fonctionner". Mais hormis cette allusion, à l'article 37, la note ne donne aucune précision sur le contenu et la portée de ce texte.

On conçoit la gêne du Gouvernement.

Après avoir rappelé les cas dans lesquels la commission régionale donne son avis, le Gouvernement écrit : "En raison même de l'importance des décisions administratives en ces domaines, qui mettent en cause les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales, le législateur a prévu le principe d'une consultation préalable des commissions régionales" et "nous ne remettons pas en cause le principe de la consultation de ces commissions mais seulement leur composition".

Je vous proposerais d'approuver cette manière de voir, conforme à vos précédentes décisions des 27 février 1969, 11 juillet et 7 novembre 1973, si les commissions régionales se bornaient à donner de simples avis.

Mais elles statuent au cas de suspension de fonctionner en cas d'urgence tenant à la sécurité des malades. Et ce sont bien elles qui statuent puisqu'elles peuvent infirmer la décision du préfet.

Dès lors, elles ne sont pas que consultatives et les principes, rappelés par la note du Gouvernement, relevant de l'article 34 de la Constitution sont bien mis en cause. (Sinon ceux-là, du moins les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques.)

Je conclus donc au caractère législatif de la disposition qui nous est soumise.

Je ne pense pas pouvoir vous proposer, dans le but de favoriser la tâche du Gouvernement d'opérer une distinction et de décider que, sauf dans le cas prévu à l'article 37 de la loi du 31 décembre 1970, la composition de la commission relève de la compétence du pouvoir réglementaire, de telle sorte que la commission siègerait en deux formations différentes selon qu'elle donnerait un avis ou qu'elle statuerait sur la décision d'un préfet.

La commission régionale dans sa composition fixée par l'article 34 de la loi constitue un tout et c'est au législateur qu'il appartient d'opérer une telle distinction.

Le pouvoir réglementaire lui-même, article 20 - 2° du décret du 28 septembre 1972, a bien marqué la double compétence de la commission régionale.

Et si nous relevons que le Gouvernement ne nous consulte que sur les commissions régionales, alors que son projet englobe également la commission nationale, laquelle n'a que des attributions consultatives, nous sommes confortés de notre manière de voir."

M. le Président remercie le rapporteur et donne la parole aux membres du Conseil constitutionnel pour leurs observations.

M. REY demande si ce sont ces commissions qui disent ce qu'il convient de faire ou ne pas faire en matière de plan hospitalier ?

M. DUBOIS lui répond qu'en matière de plan hospitalier notamment en ce qui concerne l'octroi ou la suppression d'une autorisation de fonctionner donnée à un établissement privé ces commissions donnent simplement un avis et c'est le préfet de région qui prend la décision; mais, quand il y a urgence dans l'intérêt des malades, le préfet peut lui-même suspendre le fonctionnement d'un établissement. Il doit alors, dans le mois, soumettre sa décision à la commission régionale qui, se prononçant dans les deux mois, infirme ou confirme la décision du préfet.

C'est en raison de cette seule attribution qu'il apparaît que la composition de cette commission n'est pas du domaine réglementaire.

M. REY indique que dans son département, il avait constaté que certaines créations ou extensions étaient accordées pour des raisons qui apparaissaient politiques et qui, en tout état de cause, ne semblaient pas en rapport exact avec la qualité des établissements proposés.

Le préfet a qui il avait exposé sont désaccordés sur ce point lui avait répondu que la commission statuait en fonction d'un barème qui considérait comme normal à un certain nombre de lits de telle ou telle catégorie par rapport au nombre des habitants de la circonscription.

.../.

M. REY avait d'ailleurs exposé au président de la commission à quel point cette position lui paraissait dogmatique puisqu'elle aboutissait à faire refuser certaines créations pour des types de soins qui n'étaient satisfaits que grâce à des lits supplémentaires mis dans les couloirs, en surnombre, dans les établissements existants.

M. DUBOIS répond à M. REY que le préfet de région peut suivre l'avis de la commission mais qu'il n'y est absolument pas obligé.

M. BROUILLET se demande si une autre question de principe ne ressort pas des dispositions du dernier alinéa de l'article 34 de la loi qui fixe un principe de parité entre les diverses catégories de membres de la commission. Il lui semble que la loi fixe par là même un principe qui ne peut être modifié par décret et il se demande si le mot "notamment" dans le projet de décret soumis par le Gouvernement n'indique pas que ces principes de parité seraient modifiés par voie réglementaire. Il voit là une raison de plus de ne pas admettre la compétence réglementaire en la matière.

M. DUBOIS approuve. Il pense qu'il appartient certainement au législateur de statuer sur les garanties qui résultent du principe de la parité fixé dans l'article 34 et au cas où le Conseil n'aurait pas adopté son projet de décision "considérant qu'est de nature législative la composition de la commission," il lui aurait demandé pour le moins de réserver au pouvoir législatif le principe de la parité.

M. GOGUEL fait remarquer que le mot "notamment" avait seulement pour utilité d'ajouter à la liste des divers membres les représentants de la région, mais sur le fond des choses, il se déclare convaincu par le rapporteur et remarque que l'argumentation de la note gouvernementale qui, pour soutenir son point de vue fait constamment état des seules attributions consultatives de la commission se retourne contre sa propre thèse.

M. MONNERVILLE dit que, dans ce cas, la commission statue et qu'elle statue alors même contre la décision du préfet. Cela suffit pour que les règles constitutives de cette commission touchent aux principes fondamentaux de l'exercice des libertés publiques qui sont de la compétence du législateur.

.../.

M. COSTE-FLORET expose qu'il a été consulté par le préfet de l'Hérault, il y a quelques jours, sur le sens de la loi. Ce préfet envisageait de prononcer une suspension contre un établissement privé. M. COSTE-FLORET lui a expliqué le fonctionnement de l'article 37, en vertu duquel la commission doit être saisie dans le mois de la décision et a le pouvoir d'infirmer ou de confirmer la décision. Le préfet a alors dit qu'il ne voulait pas prendre un tel risque d'être désavoué, et que, dans ces conditions, il renonçait à prononcer la suspension et se contentait d'une mesure moins grave, en l'occurrence de demander le remplacement d'un directeur de l'établissement. Il ressort de cette anecdote que ce texte ne s'applique que dans des cas exceptionnels et il apparaît bien que les pouvoirs donnés à cette commission sont une garantie pour le libre exercice de la profession empêchant la mise en oeuvre de la suspension quand une mesure de cette gravité ne s'impose pas.

M. le Président indique qu'il est, pour sa part, tout à fait convaincu par la position défendue par le rapporteur. Il ajoute une simple considération, à savoir que si le Gouvernement avait estimé lors de la réforme hospitalière que les commissions régionales peuvent être instituées par décret, on voit mal pourquoi il a proposé le texte de l'article 34. Si c'est sous la pression d'un parlementaire qu'il l'a accepté, il a eu grand tort de le faire s'il estimait vraiment qu'il s'agissait là d'une attribution du pouvoir réglementaire.

Il donne la parole à M. DUBOIS qui lit son projet de décision.

M. CHATENET indique que, pour bien marquer, par opposition au cas précédent dans lequel les commissions n'avaient que le pouvoir consultatif, la limite des deux domaines de la loi et du règlement, il serait peut être préférable de remplacer les mots "mesure de suspension" par le terme de "décision".

M. DUBOIS répond que la décision du préfet étant automatiquement soumise à la commission, on peut se demander qui prend vraiment la décision, le préfet ou la commission régionale.

M. COSTE-FLORET estime, pour sa part, que bien que pouvant être soumis à l'appel les jugements de première instance sont néanmoins des jugements.

Dans le même sens, M. GOGUEL, fait remarquer que jusqu'à ce que la commission se soit prononcée, la décision du préfet reçoit application.

M. DUBOIS donne son accord à la modification.

M. BROUILLET demande une rectification de forme : le déplacement du groupe de mots "en cas d'urgence tenant à la sécurité des malades".

Ainsi modifiée, la décision du Conseil est adoptée à l'unanimité.

M. le Président remercie le rapporteur et fait eu Conseil une communication sur l'état de santé de son ancien président, M. Gaston PALEWSKI. Il propose au Conseil, qui accepte à l'unanimité, d'écrire, en son nom, une lettre de voeux à son ancien président.

Il rappelle également qu'il est difficile, en l'état actuel, de fixer une date pour les réunions du Conseil compte tenu des diverses obligations de ses membres. Il demande que ceux-ci se réservent toute liberté le premier le troisième mercredi de chaque mois afin de faciliter l'organisation des séances.

M. COSTE-FLORET donne, bien entendu, son accord à cette proposition, mais sous réserve du troisième mercredi du mois de mars. C'est en effet à cette date que débute la session des conseils généraux et il est nécessaire d'assister à cette première séance où se décident les renouvellements des bureaux.

La séance est levée à 15 h. 30.

-----