CONSEIL CONSTITUTIONNEL

ORDRE DU JOUR

Séance du mercredi 29 juillet 1992

---

10 heures

1° Examen, en application des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, de la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Rapporteur : Monsieur Robert FABRE

2° Examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Rapporteur : Monsieur Jean CABANNES

3° Suite de l'ordre du jour du mardi 28 juillet 1992.

Rapporteur : Monsieur Georges ABADIE

SEANCE DU MERCREDI 29 JUILLET 1992

La séance est ouverte à 10 heures, en présence de tous les conseillers.

Monsieur le Président : Bien. Nous allons tout d'abord examiner le texte de la loi organique, puis celui de la loi ordinaire et, enfin, Monsieur ABADIE poursuivra son rapport sur le décret relatif à la campagne pour le référendum. Sur la loi organique, c'est Monsieur FABRE qui rapporte ?

Monsieur FABRE : Oui, Monsieur le Président.

Nous sommes saisis, en application des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, d'une loi organique qui vise à modifier l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, modifiée, portant loi organique relative au Conseil économique et social.

Les dispositions du texte déféré sont de portée limitée. Avant de les examiner, je dirais deux mots de la procédure.

La proposition adoptée est celle du Président de l'Assemblée nationale de l'époque(1). Le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution impose le respect d'un délai de 15 jours entre le dépôt du texte -qui a eu lieu le 12 décembre 1991- et sa délibération par la première assemblée saisie. Or, le débat s'est déroulé à l'Assemblée nationale le 29 juin 1992. Le délai est donc sans conteste respecté.

Les autres prescriptions de l'article 46 de la Constitution : vote en dernière lecture à l'Assemblée nationale à la majorité absolue, adoption en termes identiques des lois organiques relatives au Sénat n'ont pas eu à s'appliquer puisque le texte a été adopté sans aucune modification par les deux assemblées. L'unanimité a même été atteinte au Sénat. Les exigences constitutionnelles de procédure, pour cette loi organique qui n'est pas relative au Sénat au sens de notre jurisprudence (2), sont donc satisfaites.

Il me reste à examiner le fond.

La loi organique entre dans les prévisions de l'article 71 de la Constitution.

Cet article dispose que : "*la composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique*".

Au regard de cette délimitation de la compétence de la loi organique, l'article premier dont l'objet est de modifier la composition du Bureau afin qu'il soit constitué, outre du

---

(1) Une proposition identique a été déposée par le Président du Sénat.

(2) Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985, rec. p. 20.

Président, d'autant de membres qu'il y a actuellement de groupes -c'est-à-dire 18- ne pose pas de problème.

Il permet au Président de ne plus siéger en tant que représentant de son groupe et de mieux assurer la représentativité du bureau. Il s'agit bien d'une règle de fonctionnement.

L'article 2 est une disposition nouvelle au plan législatif qui place les services sous l'autorité du Président, agissant par délégation du Bureau et indique que les décisions relatives au personnel sont prises, au nom de ce dernier, par le Président sur proposition du secrétaire général.

IL s'agit de la reprise, presque textuelle, des articles 3 et 4 du décret n° 59-601 du 5 mai 1959, relatif au régime administratif et financier du Conseil économique et social. En 1958, et dans les modifications postérieures, ces points n'ont pas été abordés dans le texte de l'ordonnance portant loi organique. Selon l'exposé des motifs de la proposition : "*Ce texte réglementaire ne constitue pas une base juridique suffisante pour fonder les décisions administratives du Président*". Il s'agit de remédier à une sorte d'"incertitude" juridique. En fait, il faut s'arrêter un peu plus longtemps sur cette insertion, dans la loi organique, de dispositions qui concernent l'administration du Conseil économique et social. S'agit-il des "règles de fonctionnement" de celui-ci ?

Pour répondre à cette question, qui déterminera la solution que je vous propose, je souhaiterais intervenir sur deux registres : l'un -mineur- qui concerne le contenu de la mesure, l'autre qui concerne l'étendue de la notion de "règles de fonctionnement".

Le contenu de cet article confère aux règles de base de l'administration du Conseil économique et social une valeur organique alors que les règles qui s'appliquent à l'administration des assemblées relèvent, elles, de la loi ordinaire et, pour le surplus, des règlements intérieurs du Bureau de chaque assemblée, conformément à leur règlement respectif (Sénat, article 102 ; Assemblée nationale, article 15) dont la place dans la hiérarchie des normes est inférieure à celle des lois organiques. Cette apparente anomalie a été soulignée par Monsieur MASSOT au cours du débat à l'Assemblée. Mais je constate, avec le rapporteur du Sénat, que le Conseil économique et social n'est pas comparable aux assemblées parlementaires, dont il se distingue dans sa composition, sa compétence et son organisation. Tout au plus, pourrait-on relever l'affirmation du rôle du Secrétaire général qui dispose d'un pouvoir de proposition sur les décisions, ce qui va plus loin qu'une compétence consultative, l'autorité ne pouvant prendre en matière d'affectation du personnel une décision différente de celle qui lui est proposée (1).

Cette disposition est calquée sur celles qui régissent le fonctionnement des assemblées parlementaires. Mais je ferme cette parenthèse qui porte sur l'opportunité de cette

---

(1) Voir, à propos des fonctionnaires parlementaires, T.A. Paris, 5 juillet 1985.

disposition, tout en notant que ce souci de détail procède d'une lecture extensive du domaine des lois organiques.

J'en arrive au "registre majeur". Il consiste à savoir si tout cela entre bien dans les règles de fonctionnement du Conseil économique et social. Il est vrai qu'il s'agit de points assez précis. Mais les modalités de fixation des décisions relatives à l'administration font partie des règles de fonctionnement, entendues largement. Ainsi, l'article 67 de la Constitution prévoit notamment que relèvent du domaine d'intervention de la loi organique les règles de fonctionnement de la Haute Cour de Justice et l'article 15 de l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice prévoit les conditions de la mise à disposition de celle-ci du personnel nécessaire à son fonctionnement.

Il est vrai, à l'inverse, que les règles de fonctionnement interne du Conseil constitutionnel relèvent d'un décret. Il s'agit du décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 relatif à l'organisation du secrétariat général du Conseil constitutionnel.

Mais il faut bien voir que ce décret trouve son fondement dans un texte ayant valeur de loi organique, à savoir l'article 15 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

J'en rappelle le contenu :

> "*Un décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Conseil constitutionnel détermine l'organisation du secrétariat général*".

Au vu de ces éléments d'appréciation, j'aboutis aux trois conclusions suivantes :

- dans le domaine d'intervention défini par la Constitution, le législateur organique doit fixer lui-même les règles essentielles qui sont applicables ;

- le législateur organique a la faculté de renvoyer à un texte réglementaire certains détails d'application ; nous l'avons rappelé notamment à propos du statut des magistrats (voir la décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, rendue sur le rapport de Monsieur le Premier Avocat général CABANNES) ;

- il reste, et c'est le troisième point, que le législateur organique peut régir lui-même des questions qu'il pourrait renvoyer à un règlement d'application.

Si c'est ce dernier parti qui est adopté par le Parlement, il n'y a pas de <u>violation de la Constitution</u>.

L'article 2 de la loi organique déférée ne soulève donc pas d'objections sur le plan constitutionnel.

Au total, je vous invite à admettre la constitutionnalité du texte soumis à notre examen.

.../...

Monsieur le Président : Merci, Monsieur le Rapporteur. J'ai eu très peur : j'ai cru que vous alliez nous proposer une réforme du secrétariat général du Conseil constitutionnel (sourires) ! J'ouvre la discussion ? Personne ne demande la parole ? Tout le monde a été convaincu par le rapporteur ! Bien, alors on passe à la lecture.

Monsieur FABRE lit.

Monsieur le Président : Nous passons au vote.

Le vote est acquis à l'unanimité.

Monsieur le Président : On va donc passer à la suite. Monsieur CABANNES, sur le R.M.I., vous avez la parole.

Monsieur CABANNES : Merci, Monsieur le Président.

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 10 juillet 1992 par 62 sénateurs, dont Monsieur Jean-Pierre FOURCADE qui nous a transmis le recours, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, de la conformité à cette dernière de la loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Les sénateurs se bornent à contester la conformité à la Constitution du paragraphe II de l'article 30 de la loi et, par voie de conséquence de quelques mots de l'article 31. Ces deux articles sont relatifs à l'assurance-chômage et, plus précisément, à la contribution spéciale mise à la charge des employeurs en cas de rupture du contrat de travail des salariés âgés.

Avant de procéder à l'examen de la saisine, je rappellerai brièvement les dispositions, nombreuses et portant sur des sujets variés, de la loi qui nous est déférée. Ma science en la matière est toute récente et je dois remercier le Secrétaire général et ses collaborateurs pour leur aide.

Le titre Ier de la loi modifie la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

En s'inspirant des modes de fonctionnement du dispositif d'insertion des départements qui ont le mieux réussi en ce domaine, la loi redéfinit les rôles de l'Etat, du département, du Conseil départemental d'insertion et des commissions locales d'insertion. La nouvelle loi renforce la lutte contre l'exclusion sociale, notamment en généralisant les fonds d'aide aux jeunes et en créant un conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le titre II de la loi modifie le code de la famille et de l'aide sociale.

On notera notamment l'admission à l'aide sociale pour des périodes fixes, au moins égales à un an et valant pour l'ensemble des personnes à charge, l'affiliation obligatoire des bénéficiaires de l'aide médicale non assurés sociaux au régime de l'assurance personnelle, dont les cotisations sont prises en charge de plein droit au titre de l'aide médicale, la suppression de l'opposabilité de l'obligation alimentaire aux demandeurs d'aide médicale et l'admission de plein droit des bénéficiaires du R.M.I. à l'aide médicale sans qu'il soit fait appel à l'obligation alimentaire.

Le titre III modifie certaines dispositions du code de la Sécurité sociale.

Enfin le titre IV constitue le volet "emploi" de la loi. Diverses mesures sont prises concernant les contrats emploi-solidarité, les contrats de qualification. Des dispositions autorisent le rapprochement des fichiers Sécurité sociale -ASSEDIC afin de vérifier les cumuls et prévoient un rapport de la C.N.I.L. sur les dispositifs de rapprochement d'informations concernant les allocations d'assurance-chômage. Enfin la loi majore la cotisation imposée aux employeurs en cas de licenciement de salariés âgés.

J'en viens maintenant aux dispositions contestées par les auteurs de la saisine. Comme je l'ai indiqué, ces dispositions concernent l'assurance-chômage et, plus particulièrement la contribution spéciale mise à la charge des employeurs en cas de rupture de contrat de travail des salariés âgés. Cette contribution, instituée par l'article 5 de la loi du 10 juillet 1987, fait l'objet des dispositions de l'article L. 321-13 du code du travail.

Cette contribution constitue une ressource des institutions gestionnaires de l'assurance-chômage, à savoir les ASSEDIC. Il faut souligner que, en cas de licenciement d'un salarié ayant atteint 55 ans, deux solutions peuvent être envisagées : ou bien l'intéressé est reversé sur le marché du travail et, dans ce cas, il relève du régime général de l'assurance chômage ; ou bien il renonce à chercher un nouvel emploi et peut alors percevoir un revenu de remplacement dénommé préretraite si l'Etat et son employeur ont conclu une convention à cette fin.

Le régime de l'assurance chômage, qui comporte une allocation de base et une allocation de fin de droits est financé par des contributions des employeurs et des salariés assises sur les rémunérations plafonnées.

Ce régime est actuellement géré par les ASSEDIC, associations regroupant employeurs et salariés qui perçoivent les cotisations et versent les prestations et qui sont fédérées au sein de l'U.N.E.D.I.C. (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce).

L'ensemble du système repose, en principe, sur des conventions ; il a été créé par une convention du 30 décembre 1958.

Ce régime conventionnel est prévu par le code du travail, qui distingue trois hypothèses : ou bien une convention est conclue entre toutes les organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs compris dans le champ

d'application professionnel et territorial de l'accord (article L. 352-2) ; ou bien l'accord a été signé par une partie seulement de ces organisations et dans ce cas le ministre peut aussi décider l'agrément sous certaines conditions de procédure (article L. 352-2-1) ; ou bien aucune convention n'a pu être signée et, dans ce cas, les dispositions sont prises par décret en Conseil d'Etat (article L. 351-8) ; cette hypothèse ne s'est pas encore présentée.

Le régime actuel d'assurance-chômage résulte d'une convention du 22 décembre 1989, d'une durée de validité de 3 ans.

Il est important de noter que, en vertu de l'article L. 351-3, les taux des contributions et allocations sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime.

A côté de ce régime général de l'assurance-chômage, il existe un régime dit de préretraites applicable à des travailleurs âgés licenciés et qui ne recherchent pas un nouvel emploi : les intéressés perçoivent alors un revenu de remplacement, communément dénommé préretraite car il est versé jusqu'au moment où ses bénéficiaires peuvent prétendre à une pension de retraite.

Ce régime de préretraites est prévu à l'article L. 322-4, 2° du code du travail, en vertu duquel des allocations spéciales en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés peuvent être attribuées lorsqu'il est établi que ceux-ci ne sont pas aptes à bénéficier de mesures de reclassement. Il est organisé dans le cadre de conventions d'emploi conclues par l'Etat (fonds national pour l'emploi : F.N.E.), avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales ou avec les entreprises.

Les allocations sont versées principalement par le F.N.E., avec toutefois une contribution de l'entreprise, de l'ordre de 6% à 18%, et du travailleur licencié, de l'ordre de 3%.

S'agissant des salariés âgés licenciés, le régime des préretraites paraissait le plus conforme à l'intérêt général : le salarié licencié n'alourdissait pas le marché de l'emploi et l'Etat pouvait subordonner la conclusion d'une convention d'emploi à certaines engagements de l'entreprise - notamment à l'élaboration d'un plan social. Le système de l'autorisation de licenciement permettait à l'Etat de faire pression sur les entreprises pour qu'elles aient recours à ce régime.

La suppression de l'autorisation de licenciement décidée par la loi du 3 juillet 1986 a privé l'Etat de ce levier : les entreprises n'ont plus été incitées à conclure des conventions de préretraite avec l'Etat et ont licencié des salariés âgés avec remise sur le marché du travail et application du régime de l'assurance-chômage.

Ces licenciements ayant été fort nombreux dans les mois qui ont suivi le vote de la loi du 3 juillet 1986, il en est résulté une aggravation de la situation financière de l'assurance-chômage.

Afin de procurer des ressources nouvelles au régime d'assurance-chômage et d'inciter les entreprises à recourir au régime de préretraite, l'article 5 de la loi du 10 juillet 1987, issu d'un amendement présenté par M. DELALANDE, député, a prévu que tout employeur procédant au licenciement économique de salariés âgés de 55 ans ou plus, devrait verser aux ASSEDIC, pour chacun des salariés concernés, une cotisation égale à 3 mois de salaire brut. Etaient exonérés de cette cotisation les employeurs concluant une convention de préretraite avec l'Etat et en proposant le bénéfice aux intéressés.

Cette disposition, telle que modifiée à quatre reprises, figure à l'article L. 321-13 du code du travail ; la référence au licenciement économique qui pouvait être aisément tournée, a disparu.

La cotisation dénommée "DELALANDE" n'a pas produit les effets escomptés.

En 1980, les salariés âgés (55 ans et plus) licenciés se répartissent ainsi : 57% à la charge du régime d'assurance-chômage ; 43% préretraites à la charge du F.N.E. Pour les 6 premiers mois de 1992, les proportions sont respectivement de 65% (assurance-chômage) et de 35% (F.N.E.).

Cette évolution défavorable a conduit à envisager la majoration de la cotisation exceptionnelle, alors surtout que le régime d'assurance-chômage connaît en cette année 1992 de graves difficultés financières, en raison de l'aggravation du chômage.

Au début de juin 1992, a été engagée entre les organisations concernées une négociation afin de franchir le cap difficile d'octobre prochain et de jeter les bases d'une nouvelle convention d'assurance-chômage qui doit entrer en vigueur l'an prochain. Cette négociation a abouti le 18 juillet dernier à un accord accepté par certaines organisations syndicales de travailleurs.

Sans attendre la conclusion de l'accord, le Parlement, adoptant un amendement du Gouvernement, a, par l'article 31, paragraphe I, de la loi déférée, modifié l'alinéa 1er de l'article L. 321-13, à compter du 1er août 1992, en portant la cotisation spéciale dite "DELALANDE" à un montant fixé par décret dans la limite de 12 mois de salaire brut calculé sur la moyenne mensuelle des salaires versés au cours des 12 derniers mois travaillés. Il est précisé que ce montant peut varier selon l'âge auquel intervient la rupture du contrat de travail et la taille de l'entreprise concernée.

Il est spécifié au II de cet article 31 qu'à compter de la même date un nouveau cas d'exonération de la cotisation est prévu en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié qui était, lors de son embauche, âgé de plus de 50 ans et inscrit depuis plus de

3 mois comme demandeur d'emploi, laquelle embauche est intervenue après le 9 juin 1992.

Ce régime permanent défini à l'article 31 et qui est destiné à s'appliquer à compter du 1er août 1992, n'est pas contesté, sauf par voie de ricochet des critiques dirigées contre l'article 30.

Les critiques des sénateurs auteur de la saisine portent, en effet, uniquement sur l'article 30.

L'article 30, issu, comme l'article 31, d'un amendement du Gouvernement, édicte une disposition de caractère transitoire et conservatoire qui consiste à fixer un régime particulier pour les ruptures de contrat de travail des salariés âgés, notifiées à partir du 10 juin 1992 et jusqu'au 31 juillet 1992. Pour ces ruptures de contrat de travail, la cotisation que l'employeur doit verser en vertu de l'article L. 321-13 est fixée, non plus à trois mois de salaire brut moyen des 12 derniers mois travaillés, mais à 6 mois de ce salaire brut moyen.

Pour ce faire l'article 30 comporte deux paragraphes :

- le paragraphe I remplace au 1er alinéa de l'article L.321-13 les mots "3 mois" par les mots "6 mois"; ce paragraphe I n'est pas critiqué par les sénateurs ;

- le paragraphe II prévoit que les dispositions précédentes sont applicables aux ruptures de contrat de travail notifiées à partir du 10 juin 1992 et jusqu'au 31 juillet 1992 ; c'est la disposition critiquée par les sénateurs qui nous demandent aussi de censurer par voie de conséquence deux membres de phrase de l'article 31 : au paragraphe I les mots "à compter du 1er août" et au paragraphe II les mots "à compter de la même date".

L'article 30 résulte d'un amendement gouvernemental déposé en première lecture à l'Assemblée nationale.

La raison d'être de cette disposition est la suivante. Comme je l'ai indiqué, une négociation s'est ouverte au début de juin, en vue de porter remède au grave déficit de l'assurance-chômage et une des mesures envisagées dès le début par les négociateurs était de relever le montant du "DELALANDE". C'est ainsi qu'est familièrement dénommée la cotisation prévue à l'article L.321-13 du code du travail. Cette négociation s'est achevée il y a quelques jours par un accord signé par une partie des organisations syndicales de travailleurs.

Si aucune mesure conservatoire couvrant la période des négociations n'était intervenue, le risque était grand de voir les employeurs procéder par anticipation à des licenciements massifs de travailleurs âgés afin d'éviter d'avoir à verser la cotisation à un taux dont tout laissait présumer qu'il serait fortement majoré à l'issue de la période de négociations.

.../...

L'argumentation des saisissants peut être ainsi résumée.

Pour les sénateurs auteurs de la saisine, le doublement à compter du 10 juin 1992 de la cotisation instituée par l'article L.321-13 du code du travail méconnaît le principe de non-rétroactivité des lois pénales. Ils rappellent notre jurisprudence selon laquelle ce principe s'étend nécessairement à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si l'autorité qui prononce cette punition n'est pas de nature juridictionnelle. Or, selon eux, la cotisation prévue à l'article L. 321-13 présente le caractère d'une pénalisation financière des employeurs qui procèderaient à des licenciements de salariés âgés de 55 ans non accompagnés de mesures de reconversions en vue d'éviter que les entreprises ne reportent systématiquement sur la collectivité, au titre de l'assurance-chômage, les coûts salariaux qui leur incombent pour la gestion de leur personnel. L'article 30 institue donc une sanction pécuniaire et, en violation de la Constitution, lui confère un caractère rétroactif puisque le doublement de la cotisation est applicable aux ruptures de contrat de travail notifiées à partir du 10 juin 1992 et jusqu'au 31 juillet 1992.

Les auteurs de la saisine font valoir deux arguments qui, selon eux, confirment le caractère de punition de la cotisation ainsi doublée.

Ils se réfèrent aux interventions au cours des débats parlementaires de M. Jean-Pierre SOISSON, puis de Mme Martine AUBRY, ministre du travail, qui ont fait état du caractère dissuasif ou de pénalité des dispositions en cause. Ils relèvent, en outre que les exonérations des versements prévues par la loi, présentées par le ministre du travail comme destinées à éviter que soient infligées aux employeurs des pénalités injustifiées démontrent a contrario le caractère dissuasif de l'ensemble du dispositif en ce que ces exonérations peuvent être assimilées à des excuses absolutoires, notamment dans la mesure où elles exonèrent les cas de force majeure.

Cette argumentation ne peut être retenue.

Sans doute avons-nous interprété extensivement l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen aux termes duquel "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit et légalement appliquée". Nous estimons que ces principes ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle (n° 82-155 DC, 30 décembre 1982, p. 88 ; n° 87-237 DC 30 décembre 1987, p. 63).

Mais la contribution instituée par l'article L. 321-13 du code du travail ne présente pas le caractère d'une punition. Destinée à concourir au financement d'allocations versées aux travailleurs privés d'emploi, elle a le caractère d'une cotisation sociale supportée par l'employeur ; la majoration de son montant vise à dissuader l'employeur de procéder à des licenciements de salariés âgés dans des conditions entraînant des dépenses accrues

pour le régime d'assurance-chômage qui, comme je l'ai indiqué, doit, en vertu de l'article L. 351-3 du code du travail, être équilibré dans sa gestion. Le fait que cette cotisation sociale d'un montant majoré présente un caractère dissuasif, afin d'éviter une aggravation des charges de l'assurance-chômage provoquée par l'employeur qui procède à des licenciements sans accompagnement social - ne suffit pas à lui conférer le caractère d'une punition. Toute politique économique ou sociale comporte à des fins d'intérêt général tantôt des mesures d'encouragement, tantôt des mesures destinées au contraire à limiter le développement de certaines activités ; ces dernières mesures ne peuvent pour autant être regardées comme des punitions.

Pour ces motifs, je propose au Conseil de ne pas retenir l'argumentation des auteurs de la saisine.

Monsieur le Président : Bien ! Nous allons ouvrir la discussion sur ce point avant de poursuivre, puisque c'est la question abordée par le recours. Je dois d'ailleurs vous avouer que j'ai du mal à en comprendre la motivation.

Monsieur RUDLOFF : La question c'est : "Qu'est-ce qu'une punition ?". Imposer à une personne une prestation dès lors qu'il fait ce qu'on ne souhaite pas qu'il fasse.

Monsieur le Président : Jusqu'ici, la jurisprudence de notre Conseil a cherché à éviter que l'on se contente du seul domaine pénal pour définir la notion. Nous avons cherché à ne pas assimiler la sanction pénale à la punition qui est plus large. Ce raisonnement, notamment appliqué pour les sanctions infligées pour les "autorités administratives indépendantes" s'inspire de celui qui est retenu par la Cour européenne des droits de l'homme. La notion de punition est plus large que celle d'une sanction pénale. Pour autant, elle n'englobe pas toute astreinte. Il faut donc garder une certaine souplesse. Contrairement aux sanctions prononcées par les autorités administratives indépendantes, nous ne sommes pas ici confrontés à une punition.

Si personne d'autre ne veut intervenir, vous pouvez lire le projet.

Monsieur CABANNES (lit le projet et s'arrête avant l'énoncé du dispositif). Dois-je continuer ?

Monsieur le Président : Cela dépend de vous ? Avez-vous retenu d'autres éléments ?

Monsieur CABANNES : J'ai d'autres éléments à développer dans le rapport, mais sur lesquels je ne proposerai pas de censurer. Je vous propose de rapporter maintenant sur l'article 31.

Monsieur le Président : D'accord.

Monsieur CABANNES : Je poursuis donc avec cet article, qui se rattache étroitement à l'article 30, que nous venons d'examiner.

Alors que, dans sa rédaction en vigueur, l'article L. 321-13 du code du travail prévoit que toute rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 55 ans ou plus entraîne l'obligation pour l'employeur de verser au régime d'assurance-chômage une cotisation égale à trois mois du salaire brut moyen des douze derniers mois travaillés, la rédaction adoptée par la loi déférée est sensiblement plus souple et réserve à dessein la compétence de l'autorité réglementaire.

En effet, d'une part, n'est plus précisé l'âge du salarié dont le licenciement entraîne pour l'employeur le versement de la cotisation : la détermination de cet âge est renvoyée à un décret. D'autre part, le montant de cette cotisation n'est plus fixé par la loi mais est renvoyé à un décret, la loi se bornant à encadrer l'exercice de la compétence ainsi conférée à l'autorité réglementaire, en fixant un plafond (dans la limite de douze mois de salaire brut calculé sur la moyenne mensuelle des salaires versés au cours des douze derniers mois travaillés) et en prévoyant que le montant de la cotisation peut varier selon l'âge auquel intervient la rupture et selon la taille de l'entreprise concernée.

Je ne pense pas qu'en renvoyant au décret la détermination de l'âge du salarié dont le licenciement déclenche l'obligation de verser la cotisation ainsi que la fixation du montant de la cotisation, au demeurant fortement encadrée, le législateur sait resté en deçà de sa compétence.

Notre jurisprudence sur la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale opère une distinction entre la nature des conditions auxquelles est subordonné l'octroi d'une prestation ou une obligation de cotisation (par exemple une condition d'âge, de durée de services, de ressources), nature des conditions relevant du domaine de la loi et les éléments de ces conditions (détermination de l'âge, de la durée des services, des ressources), qui ressortit au domaine réglementaire (v.o. en matière de cotisations, 60-10 L, 20 décembre 1960, cons. 4, p. 39 ; 70-66 L, 17 décembre 1970, cons. 4 et 5, p. 47 ; en matière de prestations, 85-139 L, 8 août 1985, cons. 9, p. 94).

Cette jurisprudence me paraît transposable s'agissant des principes fondamentaux du droit du travail et plus spécialement dans une matière proche de la sécurité sociale, comme c'est le cas ici. Je vous propose donc de ne retenir aucune inconstitutionnalité au sujet de l'article 31.

Monsieur le Président : Je suis d'accord.

Monsieur FAURE : Est-ce qu'on va être obligé de balayer toute la loi ? Ce n'est pas la tradition ?

Monsieur CABANNES : Non ! Non ! Je ne prends que ce qui pourrait poser un problème de constitutionnalité...

Monsieur le Président : ... sans pour autant proposer la censure le rapporteur s'interroge.

Monsieur CABANNES : J'interroge le Conseil !

Monsieur le Président : Mais vous ne le faites que sur les points pour lesquels il existe un doute sérieux. N'hésitez pas : là où vous considérez que la question mérite d'être posée, allez-y.

Monsieur CABANNES : Oui ! Ça ne sera pas très long, mais je dois aborder l'article premier.

Cet article modifie la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (R.M.I.). Cette loi, destinée à faire face aux phénomènes nouveaux de pauvreté et d'exclusion apparus, notamment du fait des difficultés économiques et des ruptures familiales a fait l'objet conformément au voeu du législateur d'une évaluation par la commission nationale d'évaluation du R.M.I., créée par un décret du 6 novembre 1989. Les dispositions de l'article premier de la loi soumise à notre examen ont pour objet de mettre en oeuvre les propositions de la commission d'évaluation.

Cette commission a constaté l'insuffisance du volet "insertion" dans le dispositif législatif. La loi de 1988 prévoit certes que, lors du dépôt de sa demande d'allocation de R.M.I., l'intéressé doit souscrire l'engagement de participer aux activités ou actions d'insertion dont il sera convenu avec lui dans le cadre d'un contrat établi entre l'allocataire et la commission locale d'insertion, organisme fonctionnant essentiellement à un niveau intermédiaire entre la commune et le département. L'insertion proposée au bénéficiaire peut prendre la forme d'activités d'intérêt collectif, de stages d'insertions, notamment par la formation professionnelle et d'actions destinées à aider les bénéficiaires à retrouver ou à développer leur autonomie sociale.

Mais l'effort d'insertion n'a pas répondu aux objectifs : le pourcentage des bénéficiaires du R.M.I. titulaires d'un contrat d'insertion plafonne à 40 % en métropole et à 21 % dans les D.O.M. Une inégalité considérable apparaît au plan territorial : le pourcentage des bénéficiaires d'un contrat peut aller de 14 % à 74 % selon les départements.

La Commission locale d'insertion ne dispose pas d'un pouvoir de tutelle. L'article 72 de la Constitution n'est pas touché.

Monsieur FAURE : En fait, les départements ont beaucoup de mal à assurer leur mission, je veux dire au niveau budgétaire. Ils inscrivent un ligne correspondant à 20 % de la part de l'Etat pour l'insertion. Mais le principal payeur c'est l'Etat. Simplement, je dois observer que les décisions des commissions locales s'imposent au département. Le crédit résiduel doit être reporté d'une année sur l'autre lorsqu'il n'est pas utilisé. Mais cela gèle des fonds importants. Les surcharges des budgets locaux risquent de remettre en cause, si l'on n'y prend garde ou si le nombre des titulaires du R.M.I. évolue très vite, la libre administration des collectivités locales.

Monsieur le Président : Je suis persuadé que le problème pourra se poser. Mais nous n'en sommes pas là. Poursuivez.

La loi qui nous est déférée renforce le dispositif d'insertion, notamment par les modifications que son article premier apporte aux articles 42-1 à 42-5 de la loi de 1988 concernant la commission locale d'insertion et le contrat d'insertion. Or ces dispositions de la nouvelle loi comportent des anomalies juridiques dont certaines figurent d'ailleurs déjà dans la loi de 1980.

C'est ainsi qu'est prévue à l'article 42-4 modifié de cette dernière loi la conclusion, dans les trois mois suivant la mise en paiement de l'allocation de R.M.I., d'un contrat d'insertion entre l'allocataire et la commission locale d'insertion. Cette dernière n'ayant pas la personnalité morale, il est surprenant qu'elle puisse contracter. De même, l'article 42-1 fait figurer au nombre des missions de la commission celle d'approuver les contrats d'insertion, alors qu'en vertu de la disposition précédente elle conclut le contrat.

Ce sont là autant de bizarreries que je mentionne sans en tirer de conséquences d'ordre constitutionnel. En effet, des précisions apportées par le Gouvernement il ressort que la Commission locale d'insertion ne dispose pas en définitive d'un pouvoir de tutelle à l'égard des collectivités territoriales. L'article 72 de la Constitution n'est donc en rien méconnu.

Je poursuis avec l'article 8 (article 187-2 III du code de la famille et de l'aide sociale) :

L'article 187-1 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit que toute personne résidant en France a droit, pour elle-même et les personnes à sa charge, à l'aide médicale pour les dépenses de soins qu'elle ne peut supporter. L'article 187-2 I prévoit que sont admises de plein droit à l'aide médicale pour la prise en charge des cotisations d'assurance personnelles prévue par le 3° de l'article 188-1 les bénéficiaires du R.M.I. et les personnes âgées de 17 à 25 ans qui satisfont aux conditions de ressources et de résidence en France fixées par la loi du 1er décembre 1988 pour l'attribution du R.M.I. En outre, en vertu de l'article 187-2 II, les bénéficiaires du R.M.I. sont admis de plein droit à l'aide médicale pour la part laissée à leur charge par la sécurité sociale et pour le forfait journalier.

En vertu du paragraphe III de l'article 187-2, les règles relatives à l'obligation alimentaire ne sont pas mises en jeu pour les prestations médicales prises en charge au titre de cet article 187-2.

Il y a là une dérogation aux règles applicables en matière d'aide sociale. Mais le droit actuel envisage d'autres hypothèses de non mise en jeu des règles de l'obligation alimentaire : par exemple prise en charge facultative des cotisations d'assurance personnelle des personnes âgées de moins de 27 ans (art. L 741-5 du code de la sécurité sociale) ; prise en charge facultative des cotisations d'assurance personnelle des chômeurs en fin de droits (art. L 741-6 du code de la sécurité sociale). Par ailleurs, le Gouvernement a, dans une note spéciale fourni des explications montrant qu'il était difficile de faire jouer dans le domaine considéré le régime de l'obligation alimentaire.

Dans ces conditions, je ne vous proposerai pas de soulever d'office une violation du principe d'égalité, qui n'existe pas. L'obligation alimentaire n'est pas de nature constitutionnelle et on peut, en toute hypothèse, déroger au principe d'égalité si l'intérêt général le justifie.

Monsieur ABADIE : Quant à moi, il me semble que le paragraphe III de l'article 187-2 constitue bien une rupture de l'égalité. Je m'explique, car il faut bien distinguer deux notions différentes : la première concerne l'admission. Tous les bénéficiaires de l'aide médicale sont dans une situation identique, qu'ils perçoivent ou non le R.M.I. Mais, là où il existe une différence, c'est en matière de récupération. Le texte prévoit que pour les bénéficiaires du R.M.I. il n'y a pas de récupération possible, alors que, pour les autres personnes, des collectivités publiques pourront récupérer. Le principe d'égalité s'analyse entre des situations similaires. Or, et le rapport du Sénat le note, les ressources des bénéficiaires de l'aide médicale, titulaires ou non du R.M.I. sont très proches. Les catégories sont donc similaires : tous les bénéficiaires de l'aide médicale sont dans une situation identique. Pour certains la récupération sur les débiteurs d'aide alimentaire est possible, pour d'autres elle ne l'est pas. La note du Gouvernement le dit bien, qui fait état, dans son dernier paragraphe de "distorsions". Alors, celles-ci sont-elles liées à des motifs d'intérêt général ? Je ne les vois pas. Je sais que la récupération est compliquée à mettre en place et que la tendance est d'abandonner sa mise en jeu. Mais ce n'est pas un argument : le principe existe toujours et s'il était supprimé, il le serait d'une manière générale et non pour certains bénéficiaires d'aide médicale. Voilà pour le droit.

Maintenant, je souhaite aborder le concret, même si je suis un peu pointilliste. On se trouve confronté à une très nette inégalité entre les communes : celles-ci ne pourront plus, lorsqu'il s'agira d'un bénéficiaire du R.M.I., récupérer ou rechercher des débiteurs d'aide alimentaire. C'est une inégalité très difficile à gérer. Il y a des cas d'étudiants attardés de 26 ou 27 ans qui possèdent voiture ou moto et qui peuvent parfaitement être bénéficiaires du R.M.I. et bénéficiaires ainsi de l'aide médicale. A côté d'eux, vous allez avoir des chômeurs en fin de droit, de situation comparable, ou par exemple des personnes qui touchent un salaire partiel comparable dans son montant au R.M.I. L'absence de récupération possible sur la famille des bénéficiaires du R.M.I. aura un effet pervers. En effet, cela retient plusieurs personnes d'introduire une demande, car ils savent que le risque de récupération existe. En supprimant ce risque, on va faire augmenter le nombre de titulaires de 100 000 environ. Voilà pourquoi je souhaite, même si la rupture d'égalité est limitée, qu'on censure cette disposition et qu'on maintienne la possibilité d'exercer une action à l'encontre de familles solvables.

Monsieur le Président : C'est très intéressant. Merci. Qui d'autre souhaite intervenir ?

Madame LENOIR : Je regrette que la requête n'ait pas soulevé la question. En effet, il y a une discrimination sur les obligés, selon que leur obligation concerne un titulaire du R.M.I. ou non. Or, pour justifier cette rupture d'égalité, il faudrait que soit mis en évidence un but d'intérêt général. Concrètement, il est choquant pour la population qu'on ne puisse pas récupérer ce qui correspond à une obligation. C'est une action

utilisée par les élus qui présente bien un effet dissuasif -je sais que la procédure est lourde- mais il est possible de récupérer et cela est positif : c'est un moyen important mis à la disposition des élus. En le supprimant, on introduit une rupture d'égalité vis-à-vis des obligés, et cela a une grande portée pratique. C'est peut-être un peu gênant de soulever cela d'office -mais il reste qu'au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des critères utilisés pour justifier les atteintes au principe d'égalité, il y a là une rupture d'égalité que l'intérêt général n'explique pas-.

Monsieur FABRE : Mais vous vous situez dans la perspective où une personne touche déjà le R.M.I. Or, on a fait une enquête. Et le R.M.I. n'est pas donné à quelqu'un qui vit dans une famille riche.

Monsieur ABADIE : Si, il y a des cas.

Monsieur FABRE : Non ! On étudie la situation des proches, leurs ressources et on fait un bilan total. Lorsque la famille est opulente, on n'accorde pas le R.M.I.

Monsieur ABADIE : Il y a des dossiers qui comportent de fausses mentions.

Monsieur FAURE : Moi, je crois que nous sommes dans un domaine très complexe. Le tiers du budget départemental du Lot est consacré au R.M.I. Mais tout ceci est assez compliqué à gérer et à expliquer. Au moment de l'affaire Dreyfus, il y avait les certifiés en "dreyfusologie", les bacheliers et les "docteurs en dreyfusologie" (sourires). Moi, je ne suis qu'un certifié en R.M.I., mais il me semble que c'est difficile de faire des demandes reposant sur des tricheries. C'est au moins vrai pour les petits départements. Je ne connais pas, même si je ne suis pas docteur en R.M.I., de cas de tricherie flagrante. Quant à la récupération exercée par les collectivités locales à l'encontre des obligés alimentaires je ne l'ai vu jouer que pour des personnes âgées. Mais il y a de moins en moins de personnes dans ce cas : la perception d'une retraite, même d'un faible montant, limite les possibilités d'obligation alimentaire. Même si la possibilité existe, la récupération est matériellement très compliquée à mettre en jeu : il faut trouver le débiteur ; s'il refuse, il faut intenter une action judiciaire. Alors c'est vrai, qu'au bout du processus, lorsque la collectivité s'y consacre, la récupération a lieu. Mais je ne vois pas le Conseil constitutionnel soulever d'office cet argument. Il reste que, même si (s'adressant à Monsieur ABADIE et à Madame LENOIR) vous m'éclairez sur des responsabilités que j'exerce mal, je ne vois pas le Conseil constitutionnel se lancer sur une voie hasardeuse ! Naturellement, ce que je viens de dire restera secret : si on savait que j'exerce mal une responsabilité où irions-nous (sourires). En conclusion, pour des motifs psychologiques et juridiques -nous n'avons pas été saisis- je ne souhaite pas que le Conseil constitutionnel soulève d'office cette question.

Monsieur le Président (à Monsieur FAURE) : Je vous garantis le secret... au Conseil constitutionnel (rires).

Monsieur FAURE : Oui, pour le Conseil général, c'est moins sûr !

Monsieur RUDLOFF : Je constate que toute législation sociale entraîne une inégalité, puisqu'elle rajoute des bénéficiaires supplémentaires à une catégorie. Cette disposition a été adoptée sans que le problème ait été soulevé au Parlement. Elle est favorable au développement du R.M.I. et je ne vois pas bien où est la rupture d'égalité. Toute législation sociale engendre des catégories, des différences pouvant tenir à l'âge, à la situation de famille, aux ressources. Et puis cette question est d'une telle complexité -comme la procédure qu'elle vise- que je vois mal le Conseil l'évoquer.

Monsieur ABADIE : La rupture d'égalité concerne les débiteurs d'aliments. La somme qu'ils doivent peut être ou non récupérée, en fonction de son bénéficiaire.

Monsieur ROBERT : Franchement, je ne vois pas de rupture d'égalité. N'allons pas soulever d'office !

Monsieur LATSCHA : Ce serait un très gros problème, on pourrait à la rigueur s'en saisir d'office. Mais il faudrait qu'on constate une atteinte grave au principe d'égalité. Or, je ne la vois pas. On peut être sensible aux arguments qui ont été présentés, sans pour autant y voir une atteinte si grave au principe d'égalité qu'on doive la relever.

Monsieur le Président : Effectivement, cette discussion est intéressante. On s'instruit beaucoup. Je constate que ce sont deux de nos trois plus jeunes membres qui proposent de relever une atteinte au principe d'égalité. Or, la ligne que le Conseil a jusqu'ici préféré tenir c'est de ne s'autosaisir que de ce qui constitue une atteinte aux droits fondamentaux ou qui touche aux équilibres constitutionnels. C'est notre ligne générale. D'ailleurs, le cas auquel nous sommes confrontés justifie totalement la nécessité d'introduire dans notre droit l'exception d'inconstitutionnalité. Sur le fond, il me semble qu'il faudrait, pour que nous relevions une atteinte au principe d'égalité qu'un droit soit lésé. La question peut se poser. Mais, y-a-t-il une atteinte aux droits fondamentaux ? Sur la rupture d'égalité, Monsieur ABADIE n'a peut-être pas tort. Mais je ne le suivrai pas dans le raisonnement qui conduirait à la censure. J'en resterai donc, moi aussi, au "certificat d'études" dans ce domaine. Je crois qu'il faut que nous restions prisonniers de la saisine.

Monsieur CABANNES : Je suis d'accord. Puis-je reprendre la suite de mon rapport ?

Monsieur le Président : Oui ! Allez-y !

Article 35 : cet article issu d'un amendement présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, modifie l'article L. 712-6 du code de la santé publique.

L'article L. 712-6 est relatif à la composition du comité national et des comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale. Ces comités ont pour rôle de donner un avis à l'autorité ministérielle sur la carte sanitaire et le schéma d'organisation sanitaire lorsque cette carte et ce schéma ont un caractère national ou interrégional.

En vertu de ce texte, le comité national et les comités régionaux comprennent chacun un député et un sénateur.

L'opportunité de la présence de deux parlementaires au sein de chaque comité régional n'étant pas apparue évidente et les candidatures à ces désignations étant assez peu nombreuses, l'article 35 supprime la présence des parlementaires au sein des comités régionaux et la maintient seulement au sein du comité national de l'organisation sanitaire et sociale.

La mesure paraît opportune mais elle présente de toute évidence le caractère d'un "cavalier législatif". Le Gouvernement ne le conteste pas.

En vertu de notre jurisprudence, excédent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement, des amendements qui sont sans lien avec le texte en discussion (85-191 DC du 10 juillet 1985, cons. 1 et 2, p. 46 ; 85-199 DC du 28 décembre 1985, cons. 2, p. 83).

En l'espèce, la disposition en cause, qui touche à l'organisation hospitalière et, plus spécialement, à l'équipement des établissements de soins, ne se rattache à aucune autre disposition de la loi. Si cet article était critiqué devant nous, nous ne pourrions éviter de le censurer. Devons-nous pour autant censurer d'office ? Je n'y suis guère favorable. Il convient de ne pas se montrer trop tatillon vis-à-vis des Assemblées sur les questions de procédure. Au surplus, l'article 35 n'est en rien choquant par son contenu. Il procède à une réforme de bon sens.

En définitive, je vous propose d'admettre la non-contrariété à la Constitution de la loi déférée.

Monsieur le Président : Bon ! Eh bien, vous allez pouvoir lire le dispositif.

Monsieur CABANNES lit le dispositif.

Monsieur le Président : Je mets aux voix (le vote est acquis à l'unanimité).

Bien ! Sur le plan de la constitutionnalité, il me semble que nous n'aurons plus de saisine jusqu'au mois de novembre. Mais d'ici là le référendum risque de nous occuper largement ! Je vais maintenant suspendre la séance.

(La séance est suspendue à 11 h 30 et reprise à 11 h 45).

Monsieur le Président : Il nous reste à examiner la fin du décret relatif à la campagne pour le référendum.

Monsieur ABADIE : Voulez-vous que nous poursuivions la réflexion d'hier au sujet de l'article 2 ?

Monsieur le Président : Non ! Il vaudra mieux le reprendre demain. Nous pourrions aborder les autres questions posées par le décret.

Monsieur ABADIE : Oui, laissons cheminer la réflexion sur l'article 2. Je prends donc le reste du décret. Tout d'abord, une observation qui concerne la publicité télévisée. Celle-ci étant prohibée par l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986, il me paraît utile de mentionner cet article dans les visas.

Monsieur le Président : Oui.

Monsieur ABADIE : Je vais maintenant aborder la question de la détermination des organisations politiques habilitées à participer à la campagne officielle radiodiffusée et télévisée sur les chaînes du service public.

Les dispositions qu'il faut ici prendre en considération sont celles des articles 3, 5 et 6 du décret.

Je vous en résume l'économie avant de vous livrer mon sentiment à leur sujet.

a) Les dispositions applicables sont claires.

Deux séries de partis ou groupements politiques sont éligibles à la campagne officielle, en vertu de l'article 3 du projet de décret :

- en premier lieu, les partis et groupements politiques représentés, à la date du décret, au sein d'un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat, à la condition qu'ils en fassent la demande. Celle-ci doit parvenir au ministère de l'Intérieur au plus tard le 19 août à 18 heures ;

- le même délai vaut pour les autres partis et groupements, c'est-à-dire pour les formations qui ne sont pas représentées par un groupe parlementaire.

Pour les formations politiques non représentées au Parlement, la demande d'habilitation à participer à la campagne officielle est subordonnée au respect d'une condition : il faut que les candidats qu'elles ont présentés "aient obtenu, au plan national, au moins 5 p. 100 des suffrages exprimés à l'élection des conseillers régionaux et au premier tour de l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse" qui ont eu lieu le 22 mars 1992.

En vertu de l'article 5 du projet de décret les partis représentés au Parlement bénéficient d'un temps d'antenne d'une durée globale de deux heures. Cette durée globale fait elle-même l'objet d'une sous répartition proportionnellement à l'effectif numérique de chaque groupe.

Concrètement, cela débouche pour :

- les groupes communistes à 6 minutes de temps d'antenne ;

- les groupes socialistes . . . . . 47 minutes

- les groupes du R.P.R. . . . . 30 minutes

- le groupe U.D.F. de l'Assemblée nationale . . . . . 12 minutes

- le groupe de l'Union du Centre de l'A.N. et le groupe de l'Union centriste du Sénat . . . . . 15 minutes

- le groupe du Rassemblement démocratique et européen du Sénat . . . . . 3 minutes

- le groupe de l'Union des Républicains et indépendants du Sénat . . . . . 7 minutes

Quant aux groupements politiques non représentés par un groupe parlementaire et qui sont éligibles à la campagne officielle en raison de leur score aux élections régionales, ils bénéficient chacun de cinq minutes (cf. art. 6 du décret).

D'après des estimations sur la fiabilité desquelles j'aurai à revenir,seraient éligibles à la campagne les trois groupements suivants :

- Front national

- Les Verts

- Génération écologie.

Une dernière précision est utile avant de porter une appréciation sur le dispositif proposé. Pour ce qui est des partis représentés au Parlement par un groupe parlementaire, c'est au président de chaque groupe qu'il reviendra de répartir la durée des émissions allouées à son groupe, entre les organisations politiques habilitées.

Ce mécanisme qui est repris du décret du 5 octobre 1988 risque de ménager quelques surprises :

- il peut ne pas y avoir identité de vues entre le président du groupe R.P.R. du Sénat et le président du groupe R.P.R. de l'Assemblée nationale ;

- lorsqu'un groupe parlementaire comprend des personnalités appartenant à des partis différents, le président du groupe devra opérer des choix délicats.

b) Mais au-delà des situations de fait, ce sont les questions de droit qui doivent prioritairement retenir notre attention.

Au regard de la doctrine que le Conseil a fait sienne lors des précédents référendums, il n'y a pas d'objection à formuler à l'encontre de l'attribution d'un temps d'antenne aux partis et groupements représentés au Parlement. Deux arguments militent en faveur du statu quo sur ce point :

- d'un côté, l'article 4 de la Constitution confère un rôle prééminent aux partis et groupements politiques. Selon l'article 4 "les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage". Au surplus, l'article 4 vient immédiatement après l'article 3 qui est relatif à l'expression de la souveraineté nationale ;

- d'un autre côté, et toujours dans le sens du maintien du statu quo pour ce qui est des partis représentés au Parlement, il est possible de mentionner les règles adoptées en matière de financement des partis par la loi du 15 janvier 1990.

Comme on le sait, une moitié du financement d'origine étatique est accordée aux partis en fonction de leur représentation au sein du Parlement.

En réalité, il n'y a de difficulté qu'en ce qui concerne l'éligibilité à la campagne officielle des groupements non représentés au Parlement. Le choix comme critère des résultats obtenus lors des élections régionales constitue en effet une profonde innovation.

Rappelons sur ce point que lors du dernier référendum, le Gouvernement avait ouvert un droit d'antenne, en sus des partis représentés au Parlement, aux autres partis qui avaient obtenu 5 p. 100 des suffrages exprimés lors des élections à l'Assemblée nationale de juin 1988 et, également, aux différentes familles politiques de Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil constitutionnel avait été favorable à cette solution. Le Conseil d'Etat en avait admis la légalité par un arrêt du 28 octobre 1988, Centre national des Indépendants.

En fonction de ces différents éléments, devons-nous admettre la solution préconisée aujourd'hui par le Gouvernement.

Ma réflexion s'est ordonnée autour de trois interrogations :

- le critère proposé est-il opérationnel ?

- le critère proposé est-il opportun ?

- le critère proposé est-il légal?

. J'ai nourri de sérieux doutes sur le point de savoir si l'on pouvait déduire des élections régionales des éléments d'appréciation suffisamment fiables pour déterminer les partis nationaux éligibles à la campagne référendaire.

Les élections régionales ont lieu dans le cadre du département.

Les listes en présence ne se recommandent pas toujours d'un parti politique. Dans la région Auvergne il y avait une liste majorité présidentielle et non une liste du parti socialiste.

En ce qui concerne le parti communiste, où classer les dissidents? Peut-on considérer que les listes de défense d'intérêts catégoriels forment un même parti ?

Enfin, les statistiques établies par le ministre de l'Intérieur comportent une rubrique "Autres listes de droite" qui représentent 4,2 p. 100 des suffrages.

Bref, il y a, lorsqu'on raisonne en fonction des élections régionales une part d'indétermination plus forte que pour les élections à l'Assemblée nationale.

Mais, après examen attentif des statistiques, on aboutit à la conclusion que l'indétermination n'est que relative.

Il n'est pas douteux qu'aux dernières régionales, trois listes de groupements non représentés au Parlement ont obtenu plus de 5 p. 100 des suffrages exprimés :

- listes présentées par les Verts . . . . . 6,8 p. 100
- " " par "Génération Ecologie" . . . . . 7 p. 100
- " " par le Front National . . . . . 13,6 p. 100

Au cas présent le critère résultant de l'article 3, alinéa 2, du décret peut être mis en oeuvre sans se heurter à une impossibilité sur le plan pratique.

. Je me suis enquis également des raisons pour lesquelles le Gouvernement avait choisi une référence aux résultats des élections régionales et non à ceux des élections de juin 1988 à l'Assemblée nationale.

La réponse qui m'a été donnée est que les "régionales" reflètent mieux l'état actuel des courants d'opinion que des élections législatives remontant à plus de quatre ans.

Pour les élections législatives de juin 1988, il suffit de se remémorer que les candidats du Front national obtinrent 9,6 p.100 des suffrages exprimés et que les candidats écologistes totalisèrent seulement 86.313 suffrages, soit O,4 p.100 des suffrages exprimés.

Le critère fixé par l'alinéa 2 de l'article 3 n'est donc pas neutre sur le plan politique. Lui seul permet l'accès à la campagne officielle des deux partis se réclamant de l'écologie.

. L'ultime question est de savoir si le critère envisagé est ou non légal ?

S'il s'agissait du critère **unique** de détermination des partis habilités, je n'hésiterais pas à conclure à la contrariété aux dispositions combinées des articles 3 et 4 de la Constitution.

Mais dès l'instant que le critère "élections régionales" est un critère supplémentaire et secondaire par rapport au critère principal, je suis d'avis d'en reconnaître la légalité. En effet, le critère principal fondé sur la représentation parlementaire des partis permet de considérer qu'il est satisfait aux exigences constitutionnelles définissant le rôle des partis politiques dans une démocratie.

L'ajout d'un critère supplémentaire, qui ne supplante nullement le critère principal, ne me semble pas condamnable.

J'en ai ainsi terminé avec ce décret, qui ne pose pas de difficulté majeure, à l'exception de celle de l'article 2. Sur ce point, je ne formule pas d'autre observation que celle d'hier soir. Mais c'est là notre principale difficulté.

Monsieur le Président : Tout de même, je me pose une question difficile à résoudre à propos des organisations habilitées et non représentées au Parlement. Le décret leur attribue 5 minutes forfaitaires d'antenne, alors que le principe qui prévaut pour la répartition des deux heures c'est la répartition proportionnelle. Cela me gêne : deux principes différents sont appliqués. Cela avantage les écologistes. Ce recours au forfait me paraît être une bizarrerie. En 1988, la situation était différente : il ne s'agissait pas de tenir compte de résultats électoraux précis. Tandis qu'ici, quelle est la justification de ce recours au forfait ?

Monsieur ABADIE : Il s'agit de prendre en compte les résultats des dernières élections. Le problème qui se pose c'est celui de la qualité de la représentation de telle ou telle tendance non présente au Parlement mais dont les élections régionales montrent une certaine représentativité.

Monsieur le Président : Mais ce qui m'inquiète c'est l'immixtion d'un principe forfaitaire pour les uns dans une répartition proportionnelle pour les autres. Le Front national ne va pas manquer de se plaindre et d'affirmer qu'il a réalisé un score double de celui des deux formations écologistes, qui disposeront du même temps de parole. Peut-on avoir le détail des résultats des régionales ?

Monsieur le Secrétaire général fait circuler les résultats provenant du ministère de l'intérieur.

Monsieur le Président : Doit-on évoquer cela ou ne rien dire ? On peut considérer que la rupture n'est pas suffisamment manifeste.

Monsieur LATSCHA : Il faut aussi rappeler qu'au Sénat comme à l'Assemblée les seuils de membres pour constituer un groupe ont été abaissés, notamment pour permettre aux élus communistes de constituer un groupe.

Monsieur FABRE : Mais tout système doit bien comporter un seuil !

Monsieur le Président : Le problème est celui de l'application de règles différentes à des situations qui ne sont pas manifestement différentes. Au contentieux, le moyen serait certainement examiné de près. Il est vrai qu'ici nous n'avons pas à organiser la campagne mais plutôt à argumenter à partir de l'organisation qui nous est proposée et non à faire du contentieux.

Monsieur ABADIE : Dans l'arrêt du Conseil d'Etat "Centre National des Indépendants" du 28 octobre 1988, la règle de l'attribution forfaitaire de 5 minutes pour les organisations extra-parlementaires a été admise.

Monsieur le Président : On ne peut pas interpréter cette jurisprudence de la sorte. Elle a admis qu'on pouvait utiliser un deuxième critère, autre que celui de la représentation parlementaire. Mais pour autant, il n'y a pas une acceptation du forfait en tant que tel. La fixation d'une telle règle, en amont, relève du pouvoir d'appréciation du gouvernement. Je me demande simplement si nous devons attirer son attention sur ce point. Nous préfèrons ne rien dire, à cause de cette compétence du gouvernement. Politiquement, pourtant, je suis convaincu qu'il y aura un problème.

Monsieur LATSCHA : Le gouvernement aurait aussi bien pu choisir de ne retenir que les régionales, qui sont les dernières élections en date.

Monsieur RUDLOFF : Mais cela aurait posé la question des listes d'union.

Monsieur le Président : Le problème, ici, c'est celui du forfait.

Monsieur RUDLOFF : Au-delà, on peut se demander si un jour ou l'autre, ne se posera pas la question du monopole de la représentation des partis. Selon la Constitution, ils "contribuent" à l'expression du suffrage. Je ne vois pas en quoi ils doivent détenir un monopole ! Les associations, par exemple, pourraient souhaiter, à telle ou telle occasion, s'exprimer. Pour le référendum, la question risque d'ailleurs de se poser.

Monsieur le Président : Bon ! Je crois que nous sommes tous d'accord pour ne pas soulever ce problème. C'est le choix du gouvernement. Je propose que nous levions maintenant la séance.

La séance est levée à 12 h 30.

Décision n° 92-310 DC
du juillet 1992

(loi organique modifiant
l'ordonnance n° 58-1360
du 29 décembre 1958 portant
loi organique relative au Conseil
économique et social)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 7 juillet 1992, par le Premier ministre, conformément aux dispositions des articles 46 et 61, alinéa 1, de la Constitution, de la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que la loi organique dont le texte est soumis au Conseil constitutionnel comporte deux articles, l'un modifiant l'article 14 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 et l'autre ajoutant à cette ordonnance un article 23 bis ;

.../...

Considérant que l'article 1er est relatif à la composition du bureau élu par l'Assemblée du Conseil économique et social ; que la modification apportée par la loi organique a pour objet de substituer à la règle selon laquelle le bureau comprend de quatorze à dix-huit membres "dont le président" une disposition nouvelle aux termes de laquelle le bureau "se compose du président et de dix-huit membres" ;

Considérant que l'article 2 ajoute à l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 un article 23 bis qui, d'une part, énonce que les services administratifs du Conseil économique et social sont placés sous l'autorité du président, agissant par délégation du bureau et, d'autre part, prescrit que les décisions relatives à l'administration du personnel sont prises au nom du bureau et sur proposition du secrétaire général par le président du Conseil économique et social ;

Considérant que la loi organique transmise au Conseil constitutionnel, prise dans la forme exigée par l'article 71 de la Constitution, et dans le respect de la procédure prévue à son article 46, ne méconnaît aucune règle non plus qu'aucun principe de valeur constitutionnelle ;

.../...

D E C I D E :

Article premier.- La loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social est conforme à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du juillet 1992.

Décision n° 92-311 DC
du juillet 1992

(loi portant adaptation de
la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988
relative au revenu minimum d'insertion
et relative à la lutte contre la pauvreté
et l'exclusion sociale et professionnelle)

PROJET

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 10 juillet 1992, par MM. Jean-Pierre FOURCADE, Pierre LOUVOT, Jean-Paul EMIN, Joël BOURDIN, Bernard SEILLIER, Hubert MARTIN, René TRAVERT, José BALARELLO, Louis BOYER, Jean DUMONT, Jean-Paul BATAILLE, Christian BONNET, Paul ALDUY, Bernard BARRAUX, François BLAIZOT, Jean-Pierre BLANC, André BOHL, Auguste CHUPIN, Jean CLUZEL, Francisque COLLOMB, Marcel DAUNAY, André DILIGENT, André EGU, Jean FAURE, Jacques GOLLIET, Marcel HENRY, Rémi HERMENT, Daniel HOEFFEL, Jean HUCHON, Claude HURIET, Louis YOUNG, Henri LE BRETON, Marcel LESBROS, Roger LISE, Jacques MACHET, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Louis MOINARD, René MONORY, Jean POURCHET, Michel SOUPLET, Pierre VALLON, Albert VECTEN, Xavier de VILLEPIN, Michel ALLONCLE, Michel AMELIN, Amédée BOUQUEREL, Jacques BRACONNIER, Robert CALMEJANE, Michel DOUBLET, Marcel FORTIER, Mme Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Michel MAURICE-BOKANOWSKI, Jacques de MENOU, Soséfo Makapé PAPILIO, Claude PROUVOYEUR, Roger RIGAUDIERE, Mme Nelly RODI, MM. Dick UKEIWE, André-Georges VOISIN, Mme Paulette BRISEPIERRE, M. Louis SOUVET, sénateurs, dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la conformité à celle-ci de la loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

.../...

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance ;

Vu la loi n° 87-518 du 10 juillet 1987 modifiant le code du travail et relative à la prévention et à la lutte contre le chômage de longue durée, notamment son article 5 ;

Vu la loi n° 89-549 du 2 août 1989 modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, notamment son article 7 ;

Vu la loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail, pour l'application du troisième plan pour l'emploi, notamment son article 13 ;

Vu la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi, notamment son article 48 ;

Vu le code du travail, notamment ses articles L. 321-13, L. 322-4, L. 351-3, L. 351-8, L. 351-21, L. 352-1, L. 352-2-1 et L. 352-3 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que les sénateurs auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle ; qu'à l'appui de leur saisine ils font valoir que le paragraphe II de l'article 30 de cette loi est contraire à la Constitution ; qu'il est soutenu également que sont inséparables de l'article 30-II, dans le texte de l'article 31 de la loi, d'une part, au

paragraphe I les mots "à compter du 1er août" et, d'autre part, au paragraphe II les mots "à compter de la même date" ;

Considérant que le paragraphe I de l'article 30 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel modifie l'article L. 321-13 du code du travail relatif à la contribution spéciale mise à la charge des employeurs en cas de rupture du contrat de travail des salariés âgés ; que le montant de cette cotisation, qui était égal à "trois mois du salaire brut moyen des douze derniers mois travaillés", est fixé à six mois du salaire brut moyen calculé sur les mêmes bases qu'antérieurement ; qu'il est spécifié au paragraphe II de l'article 30 que "les dispositions du présent article sont applicables aux ruptures de contrat de travail notifiées à partir du 10 juin 1992 et jusqu'au 31 juillet 1992" ;

Considérant que pour les auteurs de la saisine le doublement rétroactif de la cotisation instituée par l'article L. 321-13 du code du travail méconnaît le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, dont le champ d'application s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition ;

Considérant que l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen dispose que "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ;

Considérant sans doute que les principes ainsi énoncés ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition, même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non juridictionnelle ;

Considérant toutefois, que la contribution instituée par l'article L. 321-13 du code du travail est destinée à concourir au financement d'allocations versées à des travailleurs privés d'emploi dans le cadre soit d'un accord conclu entre employeurs et travailleurs en vertu de l'article L. 352-1 du code précité, soit de mesures agréées par le ministre chargé de l'emploi sur le fondement de l'article L. 352-2-1 de ce code lorsque l'accord n'a pas été signé par la totalité des organisations les plus représentatives, soit enfin, en l'absence d'accord ou d'agrément, par application du décret en Conseil d'Etat prévu par le

dernier alinéa de l'article L. 351-8 ; qu'ainsi la contribution dont il s'agit a le caractère d'une cotisation sociale supportée par l'employeur ; que la majoration de son montant vise à dissuader l'employeur de procéder à des licenciements entraînant des dépenses accrues pour le régime d'assurance chômage, lequel doit être équilibré dans sa gestion comme le prescrit l'article L. 351-3 du code du travail ; qu'il est au demeurant loisible à l'employeur d'être exonéré de la contribution en concluant avec l'Etat une convention d'emploi prévue par le 2° de l'article L. 322-4 et en en proposant le bénéfice au salarié concerné ; que, dans ces conditions, la majoration du montant de la contribution visée au premier alinéa de l'article L. 321-13 ne saurait être regardée comme lui conférant le caractère d'une punition qui entrerait dans le champ des prévisions de l'article 8 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;

Considérant qu'il suit de là que l'argumentation des auteurs de la saisine ne saurait être accueillie ;

D E C I D E :

Article premier.- N'est pas contraire à la Constitution la loi portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du juillet 1992.