

SEANCE DU 30 JUILLET 1963

-----

La séance est ouverte à 10 h. 30.

M.M. PASTEUR VALLERY-RADOT et MICHARD-PELLISSIER  
sont excusés.

Le Conseil saisi à nouveau par le Premier  
Ministre (1), examine, en application de l'article 37 de la  
Constitution et sur rapport de M. MICHELET, le caractère  
législatif ou réglementaire des dispositions de l'article 1er  
de l'ordonnance n° 58-1238 du 17 décembre 1958, modifiant  
l'article 91 du Code des Douanes. Il constate le caractère  
réglementaire de ce texte.

Sur rapport de M. WALINE, il examine ensuite, en  
application de l'article 37 de la Constitution, la nature juri-  
dique de l'article 19, dernier alinéa, de l'ordonnance n° 58-  
1376 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959  
(Article L711-3, 2e al. du Code de la Sécurité Sociale). Ce  
texte est relatif au complément à l'allocation supplémentaire.  
Le Conseil déclare qu'il a le caractère réglementaire.

Enfin, sur rapport de M. GILBERT-JULES et en  
application de l'article 61 de la Constitution, il apprécie  
la conformité à la Constitution, d'une loi organique modifiant  
les articles 3 et 39, al. 2, de l'ordonnance n° 58-1270 du  
22 décembre 1958 portant loi organique relative au Statut de  
la Magistrature.

La séance est levée à 12 h. 10.

Les originaux des trois décisions demeureront  
annexés au présent compte-rendu.

.....

---

(1) le Conseil a rendu, le 9 juillet, une décision de non  
lieu à statuer sur ce texte, en considérant que celui-ci avait  
été abrogé par un décret du 22 juin 1963 ; ce décret a été  
rapporté par un décret n° 63-725 du 20 juillet 1963.

SEANCE DU 30 JUILLET 1963.

----

La séance est ouverte à 10 h. 30.

MM. PASTEUR VALLERY-RADOT et MICHARD-PELLISSIER sont excusés.

Le Conseil saisi à nouveau par le Premier Ministre (1), examine, en application de l'article 37 de la Constitution et sur rapport de M. MICHELET, le caractère législatif ou réglementaire des dispositions de l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1238 du 17 décembre 1958, modifiant l'article 91 du Code des douanes.

M. le Rapporteur rappelle que le texte soumis au Conseil est le suivant : "Article 1. L'article 91 du Code des douanes est modifié comme suit :

Article 91 - Les commissionnaires en douane agréés constituent un Fonds de garantie doté de la personnalité civile, qui couvre, à l'égard de la seule Administration des Douanes, les créances du Trésor à l'encontre des commissionnaires en douane agréés et de leurs cautions".

M. MICHELET expose que le rôle des commissionnaires en douane est de prendre livraison des marchandises et d'assurer leur dédouanement. "Le fonds de garantie a été créé, dit-il, pour hâter et faciliter ces opérations en assurant en tout état de cause la couverture des droits des marchandises enlevées. Le texte soumis au Conseil a une importance mineure. Il ne touche ni aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ou du droit du travail.. Il convient de rappeler que les caisses de garantie des professions libérales - des barreaux en particulier - ont été créé par décret. Je conclus au caractère réglementaire des dispositions qui nous sont soumises. ....

---

(1) Le Conseil a rendu, le 9 juillet, une décision de non lieu à statuer sur ce texte, en considérant que celui-ci avait été abrogé par un décret du 22 juin 1963 ; ce décret a été rapport par un décret n° 63-725 du 20 juillet 1963 .

M. le Rapporteur lit un projet de décision ainsi conçu :

"Considérant que l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1238 du 17 décembre 1958, modifiant l'article 91 du Code des douanes, qui est soumis à l'examen du Conseil Constitutionnel, a pour objet la constitution d'un fonds de garantie destiné à couvrir, à l'égard de l'administration des douanes, les créances que le Trésor peut avoir à l'encontre des commissionnaires en douane agréés et de leurs cautions ; que cette disposition ne vise donc qu'à déterminer une des modalités d'application de la réglementation au principe de laquelle la profession de commissionnaires en douane a été soumise par le décret-loi du 30 octobre 1935 ; qu'ainsi, la disposition dont il s'agit ne met en cause aucune des règles ni aucun des principes fondamentaux que l'article 34 de la Constitution a placés dans le domaine de la loi ; que, notamment, elle ne touche ni aux règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, ni aux principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales ou du droit du travail ; que, dès lors et par application de l'article 37, alinéa 1er, de la Constitution, cette disposition ressortit à la compétence du pouvoir réglementaire ;"

M. CASSIN estime que l'article 91 crée un cas de subrogation légale mais il pense que le principe qui figure à l'article 1291 du Code Civil ("La subrogation a lieu de plein droit au profit de celui qui, étant tenu avec d'autres ou pour d'autres au paiement de la dette, avait intérêt de l'acquitter"), s'il est un principe général, n'est pas un principe fondamental.

Le projet de M. le Rapporteur est adopté avec de très légères modifications de forme.

-----

.../.

Sur rapport de M. WALINE, il examine ensuite, en application de l'article 37 de la Constitution, la nature juridique de l'article 19, dernier alinéa, de l'ordonnance n° 58-1376 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 (Article L 711 - 3, 2e al., du Code de la sécurité Sociale) (1). Ce texte est le suivant : "Il n'est pas tenu compte du complément susvisé de l'allocation supplémentaire pour l'application des plafonds de ressources institués par les différents régimes de sécurité sociale ou par la législation de l'aide sociale, ni pour le calcul des avantages garantis par les régimes complémentaires visés à l'article L 4 du présent Code".

M. le Rapporteur explique que, sous le Gouvernement de M. Guy Mollet, une loi du 30 juin 1956 a institué un Fonds national de solidarité "en vue de promouvoir une politique générale de protection des personnes âgées par l'amélioration des pensions, retraites, rentes et allocations de vieillesse" (article 4 de la loi devenu l'article 684 du Code de Sécurité Sociale). L'article 5 de cette loi (article 685 du Code) prévoit que "toute personne de nationalité française résidant sur le territoire métropolitain ou dans un département d'outre-mer, âgée d'au moins soixante cinq ans ou soixante ans en cas d'inaptitude au travail, titulaire d'un ou plusieurs avantages de vieillesse résultant de dispositions législatives ou réglementaires ou bénéficiaire d'une allocation d'aide sociale versée en application du chapitre VI du titre III du Code de la famille et de l'aide sociale, bénéficie d'une allocation supplémentaire"...

la / "Cela éclaire, dit M. WALINE, le sens du mot "supplémentaire"... L'allocation est supplémentaire parce qu'elle s'ajoute à des "avantages de vieillesse" ou à une "allocation d'aide sociale". Elle n'est attribuée que si le total de la somme qu'elle représente et des ressources personnelles de l'intéressé n'excède pas un certain montant fixé par/loi de 1956 (article 7 - article 688 du Code) à 201.000 f. par an et porté à 2.300 NF par an, par l'article 9 du décret n° 62-440 du 14 avril 1962. Cela est important, car à l'allocation supplémentaire sont venus s'ajouter des compléments - prévus dans des dispositions de l'ordonnance n° 58-890 du 24 septembre 1958 (complément annuel de 16 NF) et de l'article 19 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 (complément annuel de 52 NF s'ajoutant au précédent) insérées dans le Code de Sécurité sociale sous les articles L 711-2 et L711-3. Le Conseil Constitutionnel ayant déclaré le 20 janvier 1961 que la fixation du montant du complément prévu à l'article L 711-3 relevait du pouvoir réglementaire, deux....

.../.

---

(1) Dans une décision n° 61-11 L du 20 janvier 1961 (Rec. p. 33) le Conseil a examiné d'autres dispositions de l'article 19 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 (article L. 711. 3 1er al. du Code de la Sécurité Sociale) - ainsi conçues :

.../.

décrets - du 16 février 1961 et du 14 avril 1962 - ont établi un nouveau montant cumulé de ces deux compléments fixé en avril 1962 à 208 NF ou 308 NF selon que le bénéficiaire a ou non dépassé 75 ans ...

M. le Rapporteur poursuit : "le 20 janvier 1961, le Conseil Constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article L 711. 3 avaient un caractère réglementaire, en tant qu'elles avaient pour effet "d'augmenter le montant de l'allocation supplémentaire instituée par la loi du 30 juin 1956". De fait les compléments sont une majoration à peine déguisée. Cependant j'ai un doute sur leur nature, malgré l'autorité de la chose jugée. Le Conseil a dit : L'article L 711.3" se borne à modifier le montant de l'allocation supplémentaire." Mais en droit, il y a une différence entre l'allocation et ses compléments. Sinon pourquoi avoir imaginé ceux-ci s'ils se confondaient avec l'allocation elle-même ? En 1958 il y avait un motif à cette distinction : le montant des compléments n'était pas pris en considération pour le calcul du total des ressources qui permettait d'attribuer l'allocation. Ce procédé était maladroit car il aurait été plus simple de combiner le relèvement de l'allocation avec celui du plafond des ressources justifiant l'attribution. Peut-être l'élaboration du texte a-t-elle été un peu hâtive en raison de l'activité législative intense de cette époque. Tout se passe comme si l'allocation comportait deux parties dont seule la première est prise en compte pour le calcul des ressources. Ce système n'est pas satisfaisant et a donné lieu à des protestations telles que la question écrite de M. Jacques Hebert du 12 juin 1963 (1)"

---

suite du (1) de la page 3

"un complément de 5 200 frs par an est attribué aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire instituée par le présent livre, payable en même temps que l'allocation supplémentaire par les organismes ou services débiteurs de ladite allocation". Le Conseil a constaté que ce texte avait le caractère réglementaire en tant qu'il avait pour effet d'augmenter le montant de l'allocation supplémentaire.

(1) J.O. Débats. A.N. p. 3324 : "M. Jacques Hebert expose à M. le Ministre du Travail que les plafonds de ressources annuelles auxquels est subordonné le paiement de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, fixés en 1962 à 2 300 frs pour une personne seule et à 3 200 frs pour un ménage étant stables depuis cette époque, l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité diminue chaque fois que les taux des pensions sont relevés. De plus, le complément de l'allocation, institué en 1958 et régulièrement augmenté en 1959, 1961 et 1962, étant alloué intégralement quel que soit le montant de l'allocation proprement dite, les bénéficiaires d'une faible part de l'allocation / perdent / lorsqu'ils arrivent au plafond indiqué - non seulement cette faible part d'allocation, mais également le complément. Il lui demande s'il ne jugerait pas opportun d'indexer sur le S.M.I.G. le montant de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité et le plafond des ressources prises en compte pour la détermination de ladite allocation".

.../.

"La conséquence, c'est que la personne qui atteint presque le plafond des ressources exigées dispose en réalité de revenus supérieurs par l'attribution du complément ; mais si elle dépasse légèrement ce seuil, elle se retrouve dans une position très inférieure par la perte simultanée de l'allocation et du complément. C'est pourquoi le Gouvernement envisage d'incorporer le complément dans l'allocation et d'augmenter corrélativement le montant du plafond de ressources.

Il est nécessaire pour cela que le Conseil constate le caractère réglementaire de l'article 711-3 al. 2. Il s'agit d'une disposition d'une ordonnance du 30 décembre 1958. Or l'article 37 de la Constitution prévoit que les textes de forme législative qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire. L'article 34 précisant que la loi détermine les principes fondamentaux de la Sécurité Sociale, la disposition en question touche-t-elle un de ces principes ? Rappelons en les termes : "Il n'est pas tenu compte du complément susvisé de l'allocation supplémentaire pour l'application des plafonds de ressources institués par les différents régimes de Sécurité Sociale ou par la législation de l'aide sociale, ni pour le calcul des avantages garantis par les régimes complémentaires visés à l'article L 4 du présent Code".

La réforme projetée s'analyse en 3 éléments :

- 1) majoration du plafond de ressources.
- 2) suppression du complément.
- 3) majoration du taux de l'allocation supplémentaire.

1) La majoration du taux de l'allocation supplémentaire est certainement dans la compétence du Gouvernement. Vous l'avez dit le 20 janvier 1961. Je cite : "Les dispositions de l'article 19 ... ont un caractère réglementaire en tant qu'elles ont pour effet ... d'augmenter le montant de l'allocation supplémentaire". Ce n'est pas la question posée.

2) La question posée c'est de savoir si le Gouvernement peut supprimer le complément ou plutôt le seul élément qui le différencie de l'allocation c'est à dire sa non incorporation dans le montant des ressources qui permet l'attribution de l'allocation. Le complément a de ce fait une certaine originalité et constitue donc un avantage distinct de l'allocation. La suppression de cet avantage porte-t-elle atteinte aux principes fondamentaux de la sécurité sociale ? Telle devrait être la

.../.

question. Mais vous avez dit le 20 janvier 1961 que ce n'était pas un avantage distincte. Il nous est maintenant impossible d'affirmer cette originalité sans désavouer la décision précédente. Si l'on admet que le complément est une partie de l'allocation, le seul problème qui demeure est celui de savoir si le Gouvernement peut décider de l'incorporer dans l'allocation et de le faire ainsi entrer en compte dans le calcul du montant des ressources.

3) Le Conseil n'a pas à examiner si le relèvement du plafond des ressources est dans le domaine réglementaire.

Il apparaît en conclusion que la disposition soumise au Conseil a le caractère réglementaire.

Deux réserves peuvent cependant être faites :

1) Seule l'existence du complément est en cause.

La définition de la nature des conditions d'attribution, telles que la condition de ressources, relève du pouvoir législatif ; il s'agit d'un principe fondamental de la Sécurité Sociale qui concerne tous les régimes.

2) La détermination des catégories de bénéficiaire est également dans le domaine législatif. A cet égard un problème se pose : L'incorporation du complément dans l'allocation diminue-t-il le nombre des bénéficiaires de celle-ci ? Il faudrait prendre garde à cela. Vous avez dit le 20 janvier 1961 qu'était dans le domaine législatif la "détermination des personnes appelées à bénéficier" de l'allocation ; vous avez complété cette idée le 22 décembre 1961 : "Relèvent du domaine de la loi l'existence même de ces allocations ainsi que la nature des conditions exigées pour leur attribution"... "Il appartient au pouvoir réglementaire, sauf à ne pas dénaturer les dites conditions d'en préciser les éléments ..." Vous opposez donc la nature des conditions et leurs éléments. Il s'agissait le 22 décembre 1961 de la condition d'âge maximum de la mère lors des naissances ; il s'agit aujourd'hui de la condition de modicité de ressources ..

.../.

Si vous décidiez que la disposition a le caractère réglementaire, il y aurait lieu de rappeler que le Gouvernement ne doit pas dénaturer les principes que constituent la détermination des bénéficiaires et celle de la nature des conditions d'attribution. Ainsi serait réalisée la synthèse entre les deux décisions de 1961.

Donc sous réserve qu'il appartient au législateur de définir les bénéficiaires et la nature des conditions je considère que la disposition est de nature réglementaire. De toutes manières, il serait difficile de concevoir que le caractère autonome du complément ne puisse être modifié que par le législateur."

M. le Président Léon NOËL remercie M. le Rapporteur et constate qu'il s'agit d'une "question fort embrouillée

M. GILBERT-JULES répond : "J'approuve un certain nombre de choses mais je ne partage pas les conclusions de M. WALINE. La décision du 20 janvier 1961 ne concernait que le montant du complément. Or la caractéristique de celui-ci c'est d'être hors plafond, c'est de constituer un cadeau. Alors que l'allocation supplémentaire entre dans le calcul du montant des ressources, le complément n'y entre pas. En le supprimant, on supprime certainement une catégorie de bénéficiaires, on porte atteinte à la nature des conditions. Vous dites dans votre projet : le Gouvernement ne peut porter atteinte à la nature des conditions. Or l'ordonnance prévoit que le complément est attribué hors plafond. C'est bien la nature des conditions d'attribution qui est en jeu.. Il n'y a pas eu une erreur du législateur : Il s'agissait de faire un cadeau. Cela fait crier certains ... Mais peu importe .. Vous allez permettre au Gouvernement de porter atteinte à un principe fondamental, celui de la condition d'un plafond de ressources. Un texte formel a prévu en effet qu'en aucun cas le complément ne serait soumis à cette condition. Ce serait une lourde erreur de prétendre que lorsque le législateur a décidé qu'une allocation serait attribuée, le Gouvernement peut prévoir des conditions supplémentaires"...

.../.



M. le Rapporteur n'est pas d'accord :

1) "l'alinéa 1er de l'article L 711 - 3 ne concernait pas seulement le montant du complément. Je lis son texte : "Un complément de 5 200 f. par an est attribué aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire instituée par le présent livre, payable en même temps que l'allocation supplémentaire par les organismes ou services débiteurs de ladite allocation". Cela touche à l'institution même du complément. et pas seulement à son taux".

2) "Vous nous dites que le complément est attribué sans condition de ressources. Je vous précise que je ne le perçois pas. Il y a donc bien une condition. C'est la même que celle qui est fixée pour l'attribution de l'allocation supplémentaire : un plafond de 2 300 frs pour une personne seule ;... Il n'y a pas de cadeau"...

M. GILBERT-JULES précise que dans la pensée des membres du Conseil le 20 janvier 1961, c'était le taux qui avait un caractère réglementaire. (1).

M. WALINE répète que la disposition instituant le complément a néanmoins été considérée comme ayant le caractère réglementaire.

M. GILBERT-JULES répond que, de toute manière, le Conseil n'est pas lié par la décision du 20 janvier 1961.

M. WALINE déclare : "Je relis cette décision : "Considérant que la disposition soumise au Conseil Constitutionnel se borne à modifier le montant annuel de l'allocation supplémentaire dont il s'agit en ajoutant au chiffre de l'allocation initiale, déjà augmenté de 1 600 francs par l'ordonnance du 24 septembre 1958, un nouveau complément de 5 200 frs ; qu'ainsi cette disposition ne met en cause ni l'existence même de ladite allocation ni la détermination de ses bénéficiaires..." Le Conseil a donc considéré le complément comme une augmentation de l'allocation supplémentaire. Il a nié l'originalité du complément ; il l'a considéré comme un accessoire."

.../.

---

(1) Cette réserve apparaît, semble-t-il, dans le dispositif de la décision.

M. CHENOT estime que l'argumentation de M. GILBERT JULES est logique mais que celle de M. WALINE est plus près de la réalité. "Dans ce domaine, dit-il, on ne progresse qu'en échelle de perroquet. Les Finances s'opposent à ce qu'un système clair soit établi.. M. GILBERT-JULES a raison en logique mais il a tort en pratique. En fait, l'allocation et son complément sont étroitement imbriqués ; il faut les considérer globalement. Nous sommes plus près de la réalité, en disant que la disposition est réglementaire.

M. GILBERT-JULES répond : "Si vous étiez Ministre de la Santé Publique et si j'étais Ministre des Finances, nous regarderions la réalité et nous dirions : Nous allons arranger cela. Mais nous sommes au Conseil Constitutionnel et nous devons statuer en droit. Il n'est pas contestable que le complément est attribué hors plafond et que toute modification à cet égard est une modification de la nature des conditions d'attribution".

M. CHENOT réplique : "On se sépare de la réalité si on recherche le principe fondamental au nouveau de la création du complément d'allocation. Le Conseil a dit qu'il n'y a pas, à ce stade, de principe".

M. GILBERT-JULES répond : "Cette condition d'attribution hors plafond vise tous les plafonds de ressources en matière de Sécurité Sociale".

M. CASSIN déclare : "La mise hors plafond touche à la nature des conditions et pourrait conduire à une solution législative. Mais je me rapproche de M. CHENOT : A partir du moment où nous avons dit : le complément est un appendice de l'allocation, nous nous sommes liés.. L'alinéa 1er instituait un élément subordonné qui avait la même nature que l'élément principal.... Et si nous voulons aider à sortir de l'imbroglio, il est préférable de dire que la disposition a le caractère réglementaire. Sinon, nous allons consolider le caractère différent du complément. Mon raisonnement s'insurge contre cette complexité.. Vous voyez l'absence de souplesse de ce système, les réclamations qu'il entraîne, l'injustice qu'il crée. Il faut restituer à l'allocation son caractère unique et, pour cela, constater le caractère réglementaire de la disposition".

.../.

M. le Président Léon NOEL met aux voix les conclusions de M. le Rapporteur qui sont adoptées par 5 voix contre 2 (M. GILBERT-JULES et M. le COQ DE KERLAND).

Le projet de décision est adopté avec quelques modifications proposées par M. GILBERT-JULES.

----

Le Conseil examine enfin, en application de l'article 61 de la Constitution et sur rapport de M. GILBERT-JULES la conformité à la Constitution d'une loi organique modifiant les articles 3 et 39 al. 2 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au Statut de la Magistrature.

M. le Rapporteur explique que les deux modifications qui ont été votées, sont corrélatives à la création de deux postes de Premiers Vices-Présidents du Tribunal de la Seine : l'une a pour objet de placer ces magistrats hors hiérarchie, l'autre de leur conférer vocation à être nommés à la Cour de Cassation. Il rappelle que précédemment trois postes de procureurs adjoints avaient été créés pour assister le Procureur du même Tribunal. Il lui paraît que ces dispositions ne posent aucun problème constitutionnel.

Le projet de décision de M. le Rapporteur est adopté.

La séance est levée à 12 h. 10.

---