

## SEANCE DU 19 DECEMBRE 1996

La séance est ouverte à 9 h 40 en présence de tous les conseillers à l'exception de Monsieur DAILLY.

Monsieur le Président : Monsieur DAILLY nous prie de l'excuser car il ne pourra pas être parmi nous. Il a tenu à me faire savoir qu'il partage les points de vue des rapporteurs tels qu'ils ressortent des projets de décision.

Nous avons deux affaires à l'ordre du jour. Je souhaiterais qu'elles soient examinées dans la matinée, avant le déjeuner auquel je regrette de ne pas pouvoir participer.

Avant de passer à ces deux dossiers nous devons désigner un remplaçant à Monsieur FRATACCI en qualité de rapporteur adjoint.

Monsieur le Secrétaire général : Nous sommes saisis de la candidature de Madame Anne-Françoise ROUL que je ne connais pas personnellement mais sur laquelle j'ai recueilli les meilleurs renseignements. Elle est d'ailleurs actuellement commissaire du Gouvernement.

Monsieur le Président : Pour ma part, j'ai reçu sa visite et elle m'a fait la meilleure impression.

Monsieur ROBERT : En tout cas, elle sort d'une excellente université.

*(La nomination de Madame Anne-Françoise ROUL est décidée à l'unanimité).*

Monsieur le Président : Nous écoutons maintenant Monsieur FAURE sur la question de la compatibilité du mandat parlementaire avec les fonctions de juge consulaire.

Monsieur FAURE : Nous avons été saisis le 28 octobre dernier par le Président de l'Assemblée nationale d'une demande du Bureau de cette assemblée tendant à apprécier la compatibilité des fonctions de juge consulaire avec le mandat parlementaire. Monsieur A. Gentien, devenu député de Saône-et-Loire à la suite de l'entrée au gouvernement de Monsieur Perben dont il était le suppléant, a en effet déclaré au Bureau de l'Assemblée nationale son intention de reprendre les fonctions de juge au tribunal de commerce de Chalon-sur-Saône qu'il avait abandonnées, en se plaçant en position de disponibilité, sitôt devenu député.

Dans une lettre du 30 septembre adressée au Secrétaire général de l'Assemblée, il explique ce revirement par la demande de certains de ses anciens collègues qui l'ont assuré de la compatibilité des fonctions de juge consulaire avec le mandat parlementaire, de le voir reprendre sa place parmi eux.

Le Bureau a examiné cette déclaration le 23 octobre et il a estimé qu'il y avait doute sur la compatibilité des fonctions de juge au tribunal de commerce avec le mandat parlementaire. Contrairement à son habitude, le Bureau n'a pas tout d'abord invité Monsieur Gentien à tirer lui-même les conséquences de ce doute en lui laissant un délai de réflexion. Il a immédiatement saisi le Conseil constitutionnel, non pour faire une mauvaise manière à Monsieur Gentien, mais parce que ce dernier, selon les informations dont j'ai pu disposer, était lui-même désireux que le Conseil fût au plus tôt saisi de son cas.

Ce cas, précisément, nous n'avons jamais eu à en connaître jusqu'à présent. Toutefois, si la question de la compatibilité entre les fonctions de juge consulaire et le mandat parlementaire ne nous avait pas encore été soumise, nous avons déjà eu à nous prononcer sur le problème de l'éligibilité d'un juge consulaire à la députation, ou plus exactement à la suppléance mais on sait que les conditions d'éligibilité sont les mêmes et que l'inéligibilité du suppléant entraîne celle de titulaire.

Avant de passer à l'étude de la question qui nous est soumise aujourd'hui, je ne crois pas inutile de rappeler notre jurisprudence sur l'éligibilité qui nous permettra de mieux cerner les problèmes à résoudre.

En 1993, certains d'entre vous s'en souviennent donc, nous avons eu à trancher de l'éligibilité d'un candidat par ailleurs juge au tribunal de commerce, l'article L.O. 133 du code électoral, disposition susceptible d'être appliquée prévoyant que "ne peuvent être élus dans toute circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois : (notamment), 2° les magistrats des Cours d'appel ; 3° les membres des tribunaux administratifs ; 4° les magistrats des tribunaux ;

Une telle expression concernait-elle les juges des tribunaux de commerce ? Il était permis d'hésiter car la mention de "magistrats des tribunaux" était imprécise au contraire des dispositions applicables en matière d'élections locales. Ainsi, l'article L. 195 déclare inéligibles au Conseil général, "les magistrats des tribunaux de grande instance et d'instance dans le ressort etc...", et l'article L. 231 interdit à ces derniers d'être élus conseillers municipaux dans les mêmes conditions. Aussi bien la jurisprudence administrative n'a pas eu de doute pour

ne pas appliquer ces dispositions aux juges consulaires. L'expression plus vague "magistrats des tribunaux" applicable aux élections au Parlement autorisait-elle une autre interprétation ? Cela supposait d'admettre que les juges consulaires fussent des magistrats. Pour ce faire, on pouvait se fonder sur le fait qu'aux termes de l'article L. 412-7 du code de l'organisation judiciaire, les membres des tribunaux de commerce prêtent avant d'entrer en fonction le même serment que les magistrats de l'ordre judiciaire. C'est d'ailleurs sur la formalité du serment que Monsieur Dutheillet de Lamothé dans ses conclusions sur un arrêt d'assemblée du 2 février 1962 -Beausse, rec. p. 82 s'était fondé pour distinguer les juges des tribunaux de commerce des autres juges élus et leur conférer la qualité de magistrat au sens de l'article 34 de la Constitution, tout en leur refusant cette qualité au sens de l'article 64. Il aurait eu, selon lui, droit à la loi pour leur statut mais pas à la loi organique. Or, le Conseil d'Etat n'a pas suivi son commissaire du gouvernement et a considéré que le statut des magistrats visé à l'article 64 ne concernait que les seuls "magistrats de carrière de l'ordre judiciaire", que les présidents des tribunaux de commerce n'appartenaient pas à cette catégorie, et que les termes de "statut des magistrats" visé, cette fois, à l'article 34 de la Constitution n'avaient pas un sens différent de celui de ces mêmes termes employés à l'article 64. Ainsi, le "statut" des juges consulaires ne relève, selon l'arrêt Beausse ni du domaine de la loi organique, ni du domaine de la loi ordinaire, et ces juges élus ne sont pas des magistrats.

On pouvait également tenter de s'appuyer sur la célèbre loi des 16-24 août 1790 dont l'article 10 dispose que "les tribunaux ne pourront prendre directement ou indirectement aucune part à l'exercice du pouvoir législatif" et expliquer la différence de rédaction entre les articles relatifs aux élections locales et celui relatif aux élections législatives par le souci d'empêcher tout ce qui ressemble à un juge de participer à la fabrication de la loi. Mais on voit mal pourquoi alors une telle inéligibilité n'aurait pas au premier chef concerné les juges des juridictions suprêmes et serait limitée aux circonscriptions dans lesquelles les magistrats intéressés exercent ou ont exercé leurs fonctions.

En revanche, dans le sens de l'éligibilité, on pouvait relever que l'article L.O. 133 visait exclusivement des fonctions non électives, des "fonctionnaires" au sens large excluant des fonctions électives comme celles de juge consulaire, de conseiller prud'homme ou les assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux.

En outre, on pouvait également remarquer que le titre premier du livre IV du code de l'organisation judiciaire, relatif aux tribunaux de commerce, n'utilise que

les termes "juges élus" et "membres des tribunaux" et non celui de magistrats pour les qualifier.

Enfin on pourrait surtout s'appuyer sur le fait que selon la jurisprudence du Conseil les inéligibilités sont d'interprétation stricte.

C'est l'ensemble de ces raisons qui nous ont conduit en 1993 à reconnaître l'éligibilité d'un juge consulaire en édictant, dans un véritable considérant de principe, que "l'expression «les magistrats des tribunaux» doit être regardée comme visant seulement des personnes qui relèvent du statut de la magistrature ; que les juges élus aux tribunaux de commerce n'entrent pas dans cette catégorie". On ne saurait être plus clair.

A la lumière de cette jurisprudence récente, examinons maintenant le problème de la compatibilité. Je rappelle tout d'abord, à titre liminaire, que le champ des incompatibilités est naturellement plus large que celui des inéligibilités, l'exercice concomitant de certaines fonctions avec le mandat parlementaire étant logiquement moins admissible que leur exercice antérieur. Ces deux notions ne doivent pas être confondues comme semble faire Monsieur GENTIEN lui-même dans les observations qu'il nous a fait parvenir. Si l'inéligibilité entraîne -a fortiori pourrait-on dire- l'incompatibilité, l'éligibilité n'implique pas forcément la compatibilité. L'exemple le plus caractéristique est l'incompatibilité entre fonction publique et mandat parlementaire alors que, sauf dispositions spécifiques, les fonctionnaires sont généralement éligibles.

Ce rappel étant fait, voyons quels sont dans le cas présent les textes susceptibles d'être appliqués. En l'absence de disposition expresse concernant spécifiquement les membres des tribunaux de commerce, deux articles du code électoral doivent retenir notre attention :

- l'article L.O. 140 tout d'abord qui dispose "Ainsi qu'il est dit à l'article 9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice d'un mandat à l'Assemblée nationale". Cette formulation est, notons-le, beaucoup plus précise que celle de l'article L.O. 133 qui vise "les magistrats des tribunaux". Elle ne concerne explicitement que les magistrats de l'ordre judiciaire, soumis au statut de la magistrature et ne saurait donc s'appliquer, en tout état de cause, aux juges consulaires.

- Le second texte éventuellement applicable est l'article L.O. 142 qui déclare incompatibles "l'exercice des fonctions publiques non électives" avec le mandat

de député à l'exception, bien connue, des professeurs de l'enseignement supérieur et des ministres des cultes dans les départements d'Alsace et de Moselle. C'est cet article qui fonde l'incompatibilité générale entre l'exercice d'une fonction publique et le mandat parlementaire. Mais il précise explicitement qu'il concerne les fonctions publiques non électives, alors que toute l'originalité des membres des tribunaux de commerce, comme des conseillers prud'hommes ou des membres des tribunaux paritaires des baux ruraux réside précisément dans leur élection.

Au regard des textes, la réponse au problème posé ne me paraît pas faire de doute et c'est bien pourquoi le président de l'Assemblée nationale dans sa lettre à Monsieur GENTIEN a pris soin de préciser que le Bureau avait estimé qu'il y avait doute sur la compatibilité entre mandat parlementaire et fonctions de juge consulaire « au regard sinon de la lettre, du moins de l'esprit, des dispositions des articles L.O. 140 et L.O. 142 du code électoral ».

Le Conseil constitutionnel peut-il et doit-il pour fonder sa position sur une question d'incompatibilité rechercher « l'esprit des lois » ?

A première vue, la réponse paraît simple. Là encore, c'est non ! Les incompatibilités sont en effet d'interprétation stricte. Toutefois, cela n'empêche pas le Conseil constitutionnel, face à une disposition d'en rechercher le sens et la portée. Ainsi, vous vous en souvenez, nous avons dû nous interroger dans l'affaire Marini (décision du 14 septembre 1995, Rec. p. 223) sur le contenu d'une « fonction de conseil » telle que prévu par les articles L.O. 146 et L.O. 146-1 du code électoral. De même, dans l'affaire Beaumont (décision du 19 janvier 1996), nous avons dû préciser la portée du 1er alinéa de l'article L.O. 148 du même code qui vise les organismes d'intérêt régional ou local qui n'ont pas pour objet propre de faire ou de distribuer des bénéfices.

Plus encore, au-delà de la lettre des textes, le Conseil a recherché la véritable nature d'une association dont l'activité principale était d'ordre économique ; elle "employait de nombreux salariés, passait des contrats de plusieurs milliards de francs et possédait des participations financières". Le Conseil a considéré qu'il s'agissait d'une véritable entreprise dont la direction était compatible avec le mandat parlementaire (décision du 6 décembre 1988 sur l'Association technique de l'importation charbonnière, A.T.I.C., Rec. p. 262). De même, en s'attachant à définir les compétences des organes dirigeants de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (A.C.F.C.I.), le Conseil constitutionnel a pu assimiler, au-delà de la lettre des textes, les fonctions de président de l'A.C.F.C.I. à celle d'un président de conseil d'administration au sens de

l'article L.O. 145 du code électoral, alors que l'A.C.F.C.I. n'est pas dotée formellement d'un conseil d'administration.

Peut-on ici solliciter les textes en s'attachant non à leur lettre mais à leur esprit, leur inspiration profonde ?

Je ne crois pas que ce soit possible car la lecture des textes, suffisamment clairs et précis, n'autorise nullement de déduire une incompatibilité de la législation actuellement applicable.

En effet, la formulation même des articles L.O. 140 et L.O. 142 ne souffre en effet d'aucune ambiguïté, susceptible d'ouvrir la porte à une interprétation du Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs la position du Garde des Sceaux, telle qu'elle ressort des observations qu'il nous a fait parvenir le 15 novembre dernier.

Les dispositions législatives applicables aux tribunaux de commerce, codifiées aux articles L. 411-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire, sont comme je l'ai dit, également muettes alors que les incompatibilités sont en général expressément prévues par les statuts des corps d'autres juridictions, quand bien même les dispositions générales de l'article L.O. 142 du code électoral suffiraient à établir l'incompatibilité. Ainsi, l'article 4 de la loi du 6 janvier 1986 -qui devrait d'ailleurs avoir un caractère organique- déclare incompatible l'exercice des fonctions de membre du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel avec l'exercice d'un mandat parlementaire ; l'article L.O. 222-2 du code des juridictions financières établit la même incompatibilité en ce qui concerne les magistrats des chambres régionales des comptes. Il appartient donc au législateur d'établir, s'il le souhaite, un nouveau cas d'incompatibilité.

Cela me paraîtrait justifié. Le rôle politique des tribunaux de commerce n'est pas neutre. Je vous rappelle que la déchéance de Monsieur Bernard Tapie découle d'un jugement d'un tribunal de commerce. Toutefois, dans l'état actuel de la législation, nous ne pouvons qu'admettre la compatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions de juge au tribunal de commerce. Je vous propose de le souligner dans notre décision.

Monsieur le Président : Vous avez entendu le rapporteur. La remarque de Monsieur FAURE est judicieuse. Il ne faut pas négliger le rôle des tribunaux de commerce et de ses membres dans la vie locale, voire nationale.

Je suis d'avis que nous fassions savoir, sous la forme appropriée, qu'une modification législative pourrait être mise à l'étude.

Monsieur LANCELOT : Je suis tout à fait de l'avis du rapporteur. Il me semble, Monsieur le Président, que la formulation de la décision qui vise expressément "l'état actuel de la législation" répond bien à votre préoccupation. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'aller plus loin.

Monsieur le Président : Mais cela pourra être commenté dans quelque revue, maintenant que nous disposons de moyens nouveaux d'expression...

Monsieur AMELLER : Je vais tout à fait dans le sens de Monsieur LANCELOT et je m'abstiens donc d'en dire plus.

Monsieur le Président : Bien, Monsieur le rapporteur, pouvez-vous donner lecture de la décision ?

*(Monsieur FAURE donne lecture de la décision et s'arrête au milieu du deuxième considérant).*

Monsieur AMELLER : Puis-je intervenir ? Est-il indispensable de citer l'intégralité du L.O. 142 ? En effet, ces exceptions rendent moins claire la suite de la décision. Arrêtons-nous à la première phrase.

Monsieur LANCELOT : D'autant plus que la référence aux professeurs titulaires de chaires est obsolète.

Monsieur le Secrétaire général : Mais elle est appliquée...

Monsieur le Président : N'engageons pas le débat maintenant. Monsieur le rapporteur, veuillez finir de lire le projet de décision.

*(Monsieur FAURE termine la lecture du projet de décision).*

Monsieur ROBERT : Je suis partisan de maintenir l'intégralité de la citation de l'article L.O. 142 à titre d'information tout d'abord, pour montrer clairement qui figure dans l'exception.

En second lieu, c'est sur la base de cet article qu'à l'initiative du doyen Georges VEDEL, le Conseil constitutionnel a considéré que les professeurs d'université constituent une catégorie constitutionnelle. Je ne voudrais pas que leur

"exclusion" dans notre décision puisse laisser penser que nous avons changé de jurisprudence.

Monsieur le Président : Oui, il me semble surtout qu'il faut bien faire apparaître que les juges consulaires ne sont pas dans l'exception.

Monsieur LANCELOT : Tout professeur d'université que je suis, je ne défendrai pas comme mon collègue Jacques ROBERT le maintien de la citation intégrale de l'article L.O. 142. Je pense en tout état de cause que le doyen VEDEL est allé très loin dans le corporatisme en procédant à telles affirmations dans la décision à laquelle il a été fait allusion. Il me semble qu'il faut être prudent. De surcroît je relève que la formulation de l'article est contraire à la loi de 68. Il n'y a plus aujourd'hui de professeurs titulaires de chaires.

Madame LENOIR : On est quand même bien loin du sujet...

Monsieur CABANNES : Je suis pour ma part d'avis de conserver la version longue qui est plus précise, mais sans épouser toutes les raisons invoquées par le professeur ROBERT.

Madame LENOIR : Je constate qu'il y a un consensus total sur le fond. Ne pourrait-on pas se borner à faire un considérant à part du "en vertu de l'article L. 413-1", ce qui rendra la décision plus claire et répondra ainsi à l'objection de Monsieur AMELLER.

Monsieur FAURE : Je me rallie à la proposition de Madame LENOIR.

Monsieur le Secrétaire général : Je suggère alors que, par parallélisme, on coupe également le premier considérant.

*(Les conseillers opinent en faveur de ces modifications).*

*(Monsieur le Président met aux voix le projet de décision. Il est adopté à l'unanimité).*

Madame LENOIR : Croyez-vous Monsieur le Président qu'on ait constitutionnalisé le statut des ministres des cultes ...?

Monsieur le Président : Je vous donne la parole, Madame, pour votre rapport sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997.



Madame LENOIR : La décision que nous allons prendre aujourd'hui est la cinquième ayant trait au grand chantier de réforme de la Sécurité sociale engagé voici un an, soit à compter de la déclaration du premier Ministre du 15 novembre 1995.

Ceci témoigne de l'actualité et de l'acuité du dossier de la Sécurité sociale dans un pays dont les citoyens sont fortement attachés à leurs régimes sociaux tandis que les gouvernants sont quant à eux confrontés aux nécessités d'un assainissement des comptes sociaux. Nous sommes dans un dossier majeur : celui de la Sécurité sociale qui appartient au patrimoine de notre pays et qui doit être sauvegardé.

La réforme de la Sécurité sociale ne porte cependant pas exclusivement sur les comptes eux-mêmes. Elle touche aussi aux modalités de contrôle de ces comptes par le Parlement. Il y a bien longtemps que la question du contrôle du Parlement sur les finances de la Sécurité sociale est à l'ordre du jour. En effet, au regard des principes des articles 13 (contribution commune aux dépenses d'administration) et 14 (consentement de la contribution publique) de la DDHC, il pouvait paraître paradoxal que des sommes aussi considérables que celles du «budget social de la Nation» échappent à tout véritable contrôle parlementaire. Quelques chiffres concernant l'année 1994 donnent à cet égard la mesure de l'enjeu. Le budget de la Sécurité sociale s'y est élevé à 2 207 milliards de francs, dont plus de 2 000 milliards pour les seuls régimes obligatoires, soit un montant supérieur de 42 % aux dépenses de l'Etat reflétées dans le budget de l'Etat.

Cela étant posé, la réforme de la Sécurité sociale s'inscrit dans une double perspective :

- Assainir les comptes.

A cette fin, les ordonnances prises en application de la loi d'habilitation qui a fait l'objet de notre décision du 30 décembre 1995, prévoient essentiellement d'éponger la dette considérable accumulée depuis les années 90, d'une part, et, d'autre part, la maîtrise des dépenses médicalisées. Si les mesures tendant à la diminution de la dette n'ont pas été à la mesure des espérances, tout laisse à penser que, si l'on avait rien fait, le résultat eût été pire. En outre, il semble, ainsi que le soulignent les rapports de l'AN et du Sénat, qu'on assiste à un ralentissement durable des charges de l'assurance maladie dû au succès des mécanismes conventionnels de maîtrise des dépenses mis en oeuvre depuis 1994.

La présente loi complète le dispositif en insistant surtout sur le volet recettes. En effet, l'axe majeur de ce texte, en dehors du récapitulatif qu'il comporte des comptes prévisionnels de la Sécurité sociale, est l'élargissement de l'assiette de la CSG et l'affectation de son produit à l'assurance maladie pour en faire une ressource significative de la Sécurité sociale.

Je ne vais pas ici détailler ce point. La CSG est d'ailleurs un «client» parfaitement connu de nous depuis son institution en 1990, car nous nous sommes prononcés plusieurs fois à son propos. Je rappelle simplement que, dans notre décision sur la loi de finances pour 1991, nous avons qualifié la CSG d'«imposition de toute nature» au sens de l'article 34 de la Constitution, ce qui a pour conséquence de faire rentrer dans le domaine de la loi toutes les dispositions concernant son assiette et son mode de *recouvrement*.

En l'espèce, il s'agit peu ou prou d'harmoniser les règles d'*assiette* de la CSG avec celles adoptées pour la CRDS, *ie* le nouvel impôt institué par la loi d'habilitation afin de renflouer la sécurité sociale (voir le tableau du rapport Bourg-Broc page 47). Il en résulte un rééquilibrage entre les revenus d'activité et les revenus du patrimoine qui introduit plus de justice sociale dans le financement de la Sécurité sociale.

A noter que le *taux* de la CSG est par ailleurs augmenté d'un point et que le produit de cette augmentation est donc affecté à la branche maladie qui, pour le moment est la seule à demeurer principalement alimentée par des cotisations pesant sur les revenus du travail.

Si l'augmentation en cause est retracée dans la présente loi, il n'en va pas de même de la déductibilité fiscale de la part de CSG affectée à l'assurance maladie qui figure dans la loi de Finances en cours de discussion. Dans son avis sur le projet dont est issue la présente loi, le Conseil d'Etat avait en effet fait valoir que cette mesure était étrangère à l'objet des lois de financement de la Sécurité sociale, «dès lors que de telles dispositions ne comportent d'effet direct que sur l'équilibre financier du Budget de l'Etat».

- Permettre au Parlement de contrôler le «budget de la Sécurité sociale».

C'est une vieille idée. Mais jusque là elle n'avait pas pu voir le jour, pour diverses raisons sur lesquelles je passe (voir l'article de Xavier Roques «le Parlement et le contrôle de la Sécurité sociale», in Droit social. mars 1996). C'est finalement la voie constitutionnelle qui a réglé le problème. L'articulation est la suivante (voir les documents distribués par le Secrétariat général) :

\* Loi constitutionnelle du 22 février 1996.

A changé les articles 34 et 39 de la Constitution. A l'article 34, on créé un *nouveau type de loi* qui s'ajoute aux lois ordinaires, organiques, de finances, de programme et de plan, à savoir les lois de financement de la Sécurité sociale. A l'article, on pose en principe que, comme pour les loi de Finances, les projets de loi de financement de la Sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'AN.

A inséré un article 47-1 renvoyant à une loi organique et fixant la *procédure d'adoption* de la loi en question. Il s'agit d'une procédure dérogatoire, qui impose aux Assemblées des contraintes de temps sévères. La procédure a un caractère d'urgence et si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les 50 jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance. Il est en outre précisé que la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'*application* des lois en question.

\* Loi organique du 22 juillet 1996.

Elle introduit un nouveau chapitre dans le code de la Sécurité sociale (article L.O. 111-3 à L.O. 111-7) et insère un article L.O. 132-3 et un article L.O. 132-3-1 dans le code des juridictions financières (à propos du rôle nouveau de la cour des Comptes, notamment chargée de présenter un rapport annuel au Parlement sur l'application de la loi).

Les articles du code la Sécurité sociale précisent essentiellement :

- *l'objet des lois de financement de la Sécurité sociale* qui est quintuple et que j'exposerai ci-après ;
- les conditions de présentation des *amendements* et de leur irrecevabilité ;
- les *annexes* au projet de loi, qui sont au nombre de 7, compte non tenu du rapport présentant «les orientations de la politique de santé et de Sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale» ;
- la *procédure enfin d'adoption* des projets de loi.

Nous avons rendu au rapport de mon excellent collègue Michel Ameller une décision du 16 juillet 1996 qui insiste surtout sur un point ayant trait au contenu

des lois de financement de la Sécurité sociale. Nous avons en effet formulé une réserve, car la loi organique ne reprenait pas exactement à ce sujet les termes de la Constitution.

Nous avons estimé bon de rappeler qu'en limitant le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale aux dispositions qui «soit améliorent le contrôle du Parlement sur l'application de ces lois, soit affectent directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base», le législateur organique avait nécessairement entendu limiter ces dispositions à celles qui concernent «les conditions générales de l'équilibre financier». Dans son article très éclairant, Olivier Schrameck indique la portée de cette réserve d'interprétation. Elle signifie que ces dispositions «par leur objectif, leur contenu et leur effet» ne sont pas «limitées pas à une incidence financière marginale» (et il cite à cet égard notre récente jurisprudence par laquelle nous avons refusé d'admettre une validation reposant sur le seul intérêt financier d'après les sommes concernées décision du 28 décembre 1995).

Nous avons rendu deux autres décisions en date du 14 octobre 1996, par lesquelles nous avons avalisé les modifications apportées aux règlements des Assemblées, à la suite la réforme. Nous avons notamment admis les mécanismes d'examen de la recevabilité des amendements aux lois de financement de la Sécurité sociale, dans les deux règlements malgré les différences sensibles entre les deux textes, en revenant d'ailleurs sur une jurisprudence ancienne qui était peu favorable à la procédure très souple en vigueur traditionnellement au Sénat.

## A. LE CONTROLE PAR LE PARLEMENT DU BUDGET DE LA SECURITE SOCIALE

### I. Qu'est-ce qu'une loi de financement de la Sécurité sociale ?

#### 1. L'objet et le contenu

C'est au moment où l'enjeu de la sauvegarde de la Sécurité sociale devient majeur, dans un contexte économique difficile, de permettre au Parlement de dire son mot sur cette question et à cette occasion d'avoir une vision d'ensemble de la politique de santé et de Sécurité sociale menée par l'exécutif. Rappelons que *la compétence parlementaire en la matière était jusqu'ici réduite* du fait essentiellement de la nature des recettes et des dépenses de la Sécurité. Le Parlement, au regard de l'article 34 de la Constitution, n'est compétent que pour fixer les «principes fondamentaux de la Sécurité sociale».

Il revient à la loi de créer ou de supprimer une prestation (décision du 7 avril 1960), mais c'est le règlement qui établit la nature et le montant des prestations ainsi créées.

La définition des catégories d'assujettis aux cotisations relève de la loi, mais les taux et les modalités de recouvrement relèvent du règlement. Les lois de financement de la Sécurité sociale ne change pas à mon avis la frontière entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire, en ce domaine. Pour autant, elles donnent au Parlement un droit de regard sur l'ensemble des grandes masses en cause. Indiquons ce que contient très exactement les lois de financement de la Sécurité sociale en général, et la loi déferée en particulier :

1. Le rapport évoqué plus haut ;
2. La prévision des recettes, par catégories, des régimes obligatoires de base (à l'exclusion des régimes spéciaux, notamment). Il s'agit des cotisations, mais aussi des contributions et impôts affectés et d'autres ressources ;
3. Les objectifs de dépenses -pour les seuls régimes comportant plus de 20 000 cotisants- qui doivent faire l'objet d'un vote par branche ;
4. Un objectif de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes de base. (600,2 milliards, selon la loi) ;
5. Le plafond des avances de trésorerie faites aux régimes obligatoires de base de plus de 20 000 cotisants. Il s'agit de regrouper tout ce qui concerne la gestion de la dette, en revenant sur une pratique très critiquée consistant à faire reprendre par des organismes «taxis» (le FSV) la dette de la Sécurité sociale (opération avalisée par notre décision sur la loi de Finances pour 1994, qui a, elle aussi, été critiquée. Le rapport Bourg-Broc, page 31, parle de «bricolage juridique, plus que d'orthodoxie budgétaire»).

On a beaucoup glosé sur la valeur normative de ces dispositions, dès lors que les pouvoirs publics n'ont pas, au même titre que pour les charges budgétaires, la maîtrise des flux de dépenses. On a voulu au moins conférer cette valeur au plafond des dépenses d'assurance maladie et aux plafonds d'avances de trésorerie. Il faut être conscient du fait en effet que les lois de financement de la Sécurité sociale ne sont pas des instruments comptables, puisque précisément l'un de leurs objectifs est de dépasser cette approche comptable pour donner un vision dynamique de la gestion de la Sécurité sociale en France. (Bourg-Broc).

## 2. La procédure

C'est une procédure d'urgence, qui ne prévoit qu'une navette. Elle est menée concomitamment avec l'examen de la loi de finances. La loi organique insiste sur l'irrecevabilité des amendements étrangers à l'objet des lois de financement de la Sécurité sociale, qui devaient même à l'origine être disjoints (Amendement Delalande finalement retiré). Il est prévu des lois de financement de la Sécurité sociale rectificative, mais pas de loi de règlement.

### II. La loi déferée

Elle comporte des chiffrages d'objectifs de dépenses et de prévisions de recettes, en particulier. Mais l'apport majeur de cette loi est d'élargir l'assiette de la CSG à toutes les catégories de revenus, dans la ligne des réformes déjà entreprises depuis l'institution de cet impôt, ce qui introduit plus de justice. Une disposition de la loi de finances prévoira par ailleurs la déductibilité fiscale d'une partie de la CSG. Cette disposition devait initialement se trouver dans la loi de financement de la sécurité sociale. Mais le Conseil d'Etat a estimé qu'elle avait mieux sa place dans la loi de finances à laquelle elle a donc été rattachée.

Je n'en dis pas plus, car nous reverrons cette question à l'occasion de l'examen de la requête.

## B. LA REQUETE

### I. Le moyen de la requête et la question du domaine assigné aux lois de financement de la Sécurité sociale

#### 1. La requête

Les députés socialistes qui nous saisissent invoquent un moyen unique tiré de ce que plusieurs dispositions porteraient sur un objet étranger à celui des lois de financement de la Sécurité sociale. En bref, ils les incriminent comme des «cavaliers sociaux». 10 articles sont incriminés, de nature très diverse. La requête met en exergue la nécessité d'éviter que les lois de Sécurité sociale ne deviennent des lois fourre-tout, surchargées d'amendements dont la portée échapperait au Parlement, compte tenu des contraintes de délai qui lui sont imposées (50 jours aux termes desquels la loi peut être mise en oeuvre par voie d'ordonnances).

Il convient donc d'avoir une conception très stricte de l'objet des lois de financement de la sécurité sociale. Les travaux parlementaires en témoignent, tant de la loi constitutionnelle que de la loi organique).

A cet égard, les requérants renvoient non seulement à notre jurisprudence sur les «cavaliers budgétaires» que nous n'hésitons pas à soulever d'office, mais aussi et surtout à l'intention du constituant et du législateur organique.

Quelques citations seulement :

- Rapport Gélard au Sénat sur la réforme constitutionnelle (31 janvier 1996) : «il ne serait pas souhaitable que les lois de financement de la Sécurité sociale comportent trop de dispositions diverses analogues à celles qui émaillent la seconde partie de la loi de Finances, compte tenu d'une procédure qui représente une contrainte pour les deux assemblées... ».

- Rapport Fanton à l'AN sur la loi organique qui évoque les auditions par la mission d'information commune sur les modalités de la mise en oeuvre de la réforme constitutionnelle. Les personnes auditionnées «ont insisté sur la nécessité de prohiber de manière spécifique les cavaliers sociaux comme sont prohibés en vertu de l'article 1er de l'ordonnance de 1959 les cavaliers budgétaires».

- PV de notre décision sur la loi organique pages 37 et 38.

## 2. Le problème du «préalable parlementaire»

Avant d'examiner disposition par disposition, la validité du moyen invoqué, je voudrais faire un sort rapide à l'argumentation du mémoire en défense du Gouvernement. Ce dernier invoque le «préalable Parlementaire», en nous demandant de rejeter pour irrecevabilité le moyen en tant qu'il porte sur des dispositions issues d'amendements soit gouvernemental soit parlementaire dont l'irrecevabilité n'a pas été soulevée en séance. Il nous est ainsi demandé de transposer dans le domaine des lois de financement de la Sécurité sociale, notre jurisprudence sur l'irrecevabilité financière et sur l'irrecevabilité pour empiètement sur le domaine réglementaire dite du "préalable parlementaire". De quoi s'agit-il ?

De façon prétorienne, nous avons en effet, selon une jurisprudence selon moi inopportune, mais maintenant acquise, refuser d'examiner les recours dirigés contre des dispositions issues d'amendements irrecevables lorsque leur

irrecevabilité n'a pas été contestée au cours des débats. Cette jurisprudence où nous nous sommes autolimités intéresse trois hypothèses :

1. *En cas d'application de l'article 40 de la Constitution* (décision du 20 juillet 1977). Bruno Genevois explique fort bien les raisons de cette jurisprudence insolite. Le Conseil Constitutionnel "a cherché à éviter que l'article 40 ne permette, par surprise, de faire échec au droit d'amendement des Parlementaires".

2. *En cas d'application de l'article 42 de l'ordonnance organique de 1959* sur les lois de Finances qui fait écho à l'article 40 de la Constitution (décision du 30 décembre 1980).

3. *En cas d'application de l'article 41 de la Constitution*. Décision du 13 janvier 1994 sur la loi Falloux (considérant 18) où nous nous trouvons dans l'hypothèse très particulière d'une obstruction parlementaire caractérisée.

Mais cette jurisprudence n'a jamais été appliquée en ce qui concerne le contenu des lois de Finances précisés par les articles 1, 2 et 3 de l'Ordonnance de 1959. Et d'ailleurs, c'est grâce à cela que le Conseil Constitutionnel est en mesure de lutter contre les cavaliers budgétaires (y compris d'office). Les exemples sont très nombreux.

Nous sommes ici exactement dans cette hypothèse de dispositions qui échappent à l'objet des lois de financement tel que défini par les I, II et III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Il y a a fortiori toute bonne raison de ne pas appliquer cette jurisprudence très spécifique du préalable Parlementaire aux lois de financement de la Sécurité sociale, dont l'objet est d'éviter les cavaliers sociaux.

Je vous propose donc de ne pas retenir l'exception d'irrecevabilité opposée par le Gouvernement. Faire autrement relèverait par ailleurs d'un véritable casse-tête.

## II. Examen des articles critiqués au regard du moyen invoqué

Je propose de les regrouper en catégories selon leur objet et leur portée.

1. Assiette et recouvrement de la CSG. Ce moyen invoqué tient à ce jour la loi organique qui ne précise pas que les modalités de recouvrement figurent dans la loi de financement de la sécurité sociale (contrairement à ce qui se passe pour



l'ordonnance de 1989). C'est tout simplement parce que le mode du moment des cotisations sociales relève du règlement.

Mais, à mon avis il va de soi que pour les recettes de nature fiscale, il convient de préciser l'assiette (qui va payer ?) le taux (combien ?) et selon quelles modalités de recouvrement. Le mode de recouvrement de la CSG peut donc se trouver dans la loi de financement.

Plusieurs dispositions critiquées portent sur cet impôt et sont des dispositions de fond.

L'article 10-4<sup>o</sup>a pour but d'assujettir à la part de CSG attribuée à l'assurance maladie les titulaires de revenus de remplacement non imposables (sommes versées aux salariés en application d'un accord d'intéressement). Il touche à l'assiette de l'impôt.

L'article 12-1<sup>o</sup> actualise la date de recouvrement de la CSG.

L'article 12-3<sup>o</sup> fixe les modalités de recouvrement de la CSG maintenant assise sur les pensions d'invalidité et les indemnités journalières.

L'article 13-6<sup>o</sup> vise à permettre de percevoir la CSG sur les produits du patrimoine mentionnés au 5<sup>o</sup>.

L'article 14-3<sup>o</sup> donne la base juridique du recouvrement de la CSG sur les produits d'épargne et d'assurance nouvellement assujettis en changeant les références aux paragraphes de l'article applicable du code de la Sécurité sociale.

A propos de ces dispositions, les requérants avancent une double argumentation :

d'une part, l'obscurité des dispositions soit disant techniques ou de forme cacherait des cavaliers ou au moins rendrait impossible pour le Parlement d'appréhender exactement la portée de ses votes ; d'autre part, les lois de financement de la Sécurité sociale ne mentionnant pas au contraire des lois de Finances qu'elles peuvent traiter des modalités de recouvrement des recettes de la Sécurité sociale, ce domaine serait interdit dans ce cadre. Je ne suis pas les requérants dans leur démonstration. L'assiette de la CSG fait partie intégrante de la recette, et ses modalités de recouvrement sont le complément nécessaire des règles d'assiette.

## 2. Mesures de coordination

L'article 10-5° modifie l'article L. 136-2 du code de la Sécurité sociale relatif à la CSG sur les revenus d'activité, pour prendre acte de l'assujettissement des indemnités journalières ou allocations versées par les employeurs lors d'accidents du travail, résultant du 3° du même article.

L'article 31-V et VI procèdent aux modifications des dispositions de l'article 713-7 du code de la Sécurité sociale rendues nécessaires par l'insertion dans le code d'un article L. 713-1-1 prévu par le I de l'article 31 (intégration financière du régime spécial d'assurance maladie des militaires dans le régime général).

L'article 32-III à VII tirent les conséquences sur les articles L. 138-2 et 138-7 du code de la Sécurité sociale, du II de l'article 3 qui élargit l'assiette de la Contribution spéciale sur les ventes de spécialités pharmaceutiques.

L'article 41-III modifie l'article L. 351-10 du code de la construction qui précise que l'aide personnalisée au logement n'est pas «prise en compte» pour l'attribution des prestations familiales. Or le forfait logement institué dans le code de la Sécurité sociale par l'article 41 introduit bien une prise en compte de l'allocation de parent isolé pour le calcul de l'assiette de l'APL. C'est une harmonisation entre les 2 codes.

En tant que telles, elles sont indispensables à la compréhension de la loi. le moyen les concernant doit donc être rejeté.

### 3. Dispositions sans valeur normative

Dispositions de codification. Articles 13-3° et 12-2° et 3°.

Dispositions supprimant des dispositions abrogées. Article 10-6° sur les stages d'initiation à la vie professionnelle.

Dispositions supprimant la référence à la date d'entrée en vigueur initiale de la CSG, alors utile car il fallait dater le fait générateur de l'impôt. Articles 9, 13-1° et 14-1°.

### 4. Dispositions évitant un conflit de normes

L'article 33 I supprime les dispositions relatives aux modalités de fixation des tarifs de responsabilité de la prise en charge des frais de transport sanitaires

substantiellement modifiées par les articles L 322-5-1 et 2 insérés dans les codes par le même article 33.

### III La validation législative de l'article 34 de la loi

Elle a été introduite au Sénat par un amendement Gouvernemental. Son objet est d'éviter aux caisses de Sécurité sociale d'avoir à reverser une part des frais d'anesthésie en cliniques privées dont elles sont redevables à la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté ministériel du 13 mai 1991 qui avait fixé les taux de remboursements à ces cliniques pour l'année 1991.

Elle n'a pas suscité l'enthousiasme des Parlementaires. Au Sénat, Monsieur Descours déclare qu'il a horreur des validations, mais qu'il l'admet d'après le poids financier des charges ainsi effacées. (Mais le ministre avait évalué ces frais à 1 milliard, alors que la somme est très vraisemblablement 3 fois inférieure, si l'on en juge par les sommes correspondantes pour l'années précédentes (voir la fiche du Gouvernement sur l'article 34 qui indique que la somme équivalente pour 1990 était de 350 millions). Le rapport Bourg- Broc est extrêmement réservé (page 24) et fait valoir que la disposition n'affecte pas l'équilibre n'ayant aucune traduction dans l'équilibre tel qu'adopté par l'AN.

Quid de notre jurisprudence ? Initialement la jurisprudence ne portait que sur les concours administratifs. Puis sont venues les validations dites financières.

Le Conseil constitutionnel a fixé les conditions de la constitutionnalité et la validation qui doit (cf décision de 1980) :

- ne pas aller à l'encontre de décisions passées en force chose jugée ;
- ne pas toucher à la matière pénale (pas de rétroactivité) ;
- et répondre à un intérêt général.

3 décisions récentes marquent un infléchissement :

- décision du 11 janvier 1995 sur le financement de la vie politique. La portée de la validation est interprétée de manière restrictive ( proportionnalité) ;
- décision du 28 décembre 1995 sur la loi de Finances pour 1995. Le seul intérêt financier ne répond pas à cette exigence d'intérêt général (117 millions sur un budget de l'aviation civile de 8 milliards) ;

- décision du 9 avril 1996 sur le DDOEF. Le développement des contentieux en cause «aurait entraîné des risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire et partant pour l'activité économique générale».

D'autres jurisprudences récentes vont dans le même sens que nous :

- La Cour de Cassation (15 février 1995. Préfet de la Lorraine) requalifie une loi de validation en loi supplétive, pour éviter la contradiction avec la CEDH qui reconnaît le droit au procès équitable (indemnité de fonctionnaires en Alsace Moselle). La Cour de Cassation a ainsi évité d'exercer un contrôle de la conventionnalité de la validité.

- Le Conseil d'Etat (27 octobre 1995, Mattio) décide qu'une décision de Cour d'appel est «passée en force de chose jugée» donnant ainsi une portée la plus extensive possible à notre réserve. Là encore dans les deux cas, référence à la jurisprudence de la CEDH, qui paraît devoir condamner les validation à terme. Ce droit au recours s'inscrit en effet en plein dans le champ d'application de l'article 6 de la CEDH.

En l'espèce, il me semble que l'on pourrait statuer comme nous le demande les requérants en faisant valoir qu'une loi de validation n'a pas sa place dans une lois de financement de la Sécurité sociale. Mais je préfère marcher en terre connue et appliquer notre jurisprudence au fond. D'autant que l'on pourrait admettre qu'une validation qui aurait un réel effet sur l'équilibre des comptes sociaux aurait sa place dans une loi de financement. Je propose d'appliquer les principes dégagés par nous depuis 1995 en considérant que la validation n'affecte nullement les conditions générales de l'équilibre de la Sécurité sociale : 350 millions sur 600,2 milliards de dépenses d'assurance maladie. D'ailleurs, comme le fait remarquer le rapport Bourg-Broc, l'équilibre adopté par l'AN n'a pas été modifié à la suite du vote de la disposition en cause. Enfin, on peut faire observer qu'une validation du même genre avait disparu du projet initial conformément à l'avis en ce sens du Conseil d'Etat.

Je propose de déclarer contraire à la Constitution l'article 34, tout en rejetant les autres moyens et de ne pas soulever d'office l'inconstitutionnalité de divers cavaliers.

Monsieur le Président : Cette décision est importante à un double titre :

- Elle s'inscrit à la suite de plusieurs décisions et participe donc à la constitution de l'édifice d'ensemble de notre jurisprudence en ce qui concerne les lois de financement.

- La question de la validation a elle aussi son importance.

Qui demande la parole ?

Monsieur ABADIE : J'irai volontiers dans le même sens que Mme LENOIR mais avec des nuances sur la question de la recevabilité et sur la validation.

Pour faire le lien avec la loi de finances, je vous fais observer que c'est la loi de financement qui aboutit à un déficit prévisionnel de 15 milliards et que cette somme ne figure donc pas dans la loi de finances. C'est la CADES qui s'en charge.

J'entre maintenant dans le vif du sujet. Il s'agit de la portée du III de l'article LO 111-3. J'avais compris (cf. rapport de Monsieur AMELLER) que notre réserve sur le contenu des lois de financement ne s'appliquait qu'à ce III.

En effet, le III commence par : « Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent prévoir que des dispositions affectant directement l'équilibre financier... » Or, dans les dispositions du I (et donc non soumis aux conditions générales d'équilibre) il y a les recettes, par catégorie, des régimes obligatoires de base. Il n'y a donc pas lieu, s'agissant des recettes, de se demander si celles-ci affectent directement l'équilibre financier. Elles ont, par principe, leur place dans la loi de financement.

Cette distinction figure d'ailleurs dans la loi constitutionnelle, à l'article 34 dans sa nouvelle rédaction, (qui dispose « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu des prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses...).

Le constituant a donc entendu inclure dans les lois de financement toutes les recettes, même infimes, dont l'addition concoure à l'équilibre.

C'est comme cela qu'il faut, à mon sens, interpréter la loi constitutionnelle et la loi organique. On ne pourra donc rejeter comme un cavalier social une recette parce qu'elle serait trop peu importante au regard de l'équilibre.

En second lieu, je suis tout à fait d'accord avec le projet de Mme LENOIR, notamment pour éliminer les articles issus d'amendements qui n'ont pu être discutés devant le Parlement.

Mon observation suivante porte sur la validation opérée par l'article 34.

Notre jurisprudence n'est pas encore tout à fait assise sur « l'intérêt financier ». Nous nous sommes ménagé une marge d'appréciation. Je souhaite ici évoquer la décision du 13.01.1994 qui porte sur une validation intervenue en matière sociale et que Madame LENOIR n'a pas produit aux débats.

Je lis le coeur de la décision :

*« Considérant que si le gouvernement fait valoir que le remboursement à opérer au titre des cotisations sociales perçues en 1989 ne pourrait se limiter, pour des raisons, d'équité, au seules entreprises qui ont fait des recours contentieux ; que le coût de ce remboursement serait élevé et ne pourrait être couvert que par le relèvement, inopportun dans la conjoncture actuelle, des cotisations sociales à la charge des employeurs »* et la décision conclut que la disposition en cause « répond ainsi à un but d'intérêt général ».

Tout ceci est très proche de notre affaire. Il faudra bien, ici aussi, pallier l'aggravation du déficit en augmentant les cotisations et en diminuant les prestations !

En ce qui concerne les deux autres décisions, dont a fait état Madame LENOIR, je ferai les remarques suivantes :

Nous avons été rigoureux sur l'aviation civile dans la décision du 28 12 1995 ; mais la validation ne portait que sur 117 millions et l'équilibre du budget annexe de l'aviation civile n'était pas mis en péril. Dans ce cas, la validation n'avait qu'un simple intérêt financier qui ne suffisait pas à la justifier.

A l'inverse, nous avons admis la validation « bancaire » dans la décision du 9 avril 1996. Il n'y avait pas seulement un intérêt financier mais un risque de perturbation énorme pour l'équilibre financier des banques et donc l'économie du pays.

Ici, nous sommes un peu entre les deux. Mais compte tenu de la sensibilité attachée au budget de l'assurance maladie, je m'interroge... 500 millions ou un milliard... ce n'est pas rien. J'inclinerais donc plutôt pour admettre la validation.

Ma dernière observation sera très rapide. Il y a, à mon sens, une inconstitutionnalité caractérisée dans l'augmentation différenciée de la fiscalité portant sur les boissons alcoolisées au regard de notre jurisprudence sur le principe d'égalité. On taxe davantage les boissons les moins alcoolisées ! Mais comme le moyen n'est pas soulevé...

Monsieur LANCELOT : Pour ma part en ce qui concerne l'article 34, je soulignerai deux éléments de fait :

- 1) On se trouve devant une décision de justice qui intervient plus de cinq ans après les faits ;
- 2) La somme en jeu est d'une réelle importance pour l'équilibre des comptes sociaux, qui se résout à la marge .

Monsieur AMELLER : J'ai été très impressionné par le rapport de mon éminente collègue. Au départ je l'approuvais entièrement, surtout sur le préalable parlementaire. Je suis donc complètement opposé à sa nouvelle rédaction, celle de ce matin.

Dans mon rapport j'avais moi même lourdement insisté sur le problème de la recevabilité. Pourquoi exiger le préalable parlementaire ? L'Assemblée nationale et le Sénat ont institué une procédure spécifique de contrôle de recevabilité et nous les avons approuvées tous les deux bien qu'elles soient contradictoires. Il faut donc laisser aux assemblées toutes leurs responsabilités sur ce point. A l'Assemblée nationale les amendements irrecevables ne sont pas distribués alors que vous avez admis que le Sénat puisse distribuer des amendements irrecevables. Ainsi, je ne comprends pas pourquoi on ne va pas jusqu'au bout. Si on laisse les assemblées se débrouiller, il appartient aux parlementaires, et notamment aux sénateurs, de soulever l'irrecevabilité s'ils le souhaitent.

On respecterait d'ailleurs notre jurisprudence sur l'article 40, ce qui s'impose d'autant plus que les assemblées ont toutes deux pris soin de dire que la procédure sur la recevabilité des cavaliers sociaux serait la même que celle qu'elles appliquent chacune pour l'article 40.

Le deuxième problème est celui de l'article 34. Je pense qu'il faudrait d'abord examiner la question du point de vue de la recevabilité, contrairement à ce qu'a dit le rapporteur.

Je n'irais donc pas jusqu'à l'examen au fond. D'ailleurs, sur ce point, mon opinion n'est pas arrêtée.

Monsieur ROBERT : Trois problèmes :

- Préalable parlementaire. Je préfère cent fois la première rédaction. Le Parlement est maître et il faut lui laisser son autonomie.

- Est-ce que l'« assiette de la CSG » fait partie ou non de la loi ? Je suis d'accord avec l'opinion de Madame LENOIR sur ce point.

- Sur l'article 34, nous sommes bien évidemment saisis sur le fond et nous avons l'occasion de mettre le hola sur une pratique qui devient générale.

Notre jurisprudence s'élabore au fur et à mesure. Nous avons posé des critères dont l'intérêt général, évidemment. Si, à chaque fois qu'il y a un motif financier on l'intègre à l'intérêt général, on laissera tout passer. Je n'ai pas l'impression qu'ici les dépenses en cause aient de conséquences considérables. Les chiffres l'attestent.

J'insiste : si nous commençons à dire que c'est important, on acceptera toute validation car l'intérêt financier est derrière toute procédure de validation. J'ai très peur qu'on soit trop laxiste avec quelque chose qui est une violation flagrante de la séparation des pouvoirs.

Madame LENOIR : Pour le procès-verbal, je voudrais dire que je ne suis pas d'accord avec le Préfet sur l'interprétation de la loi organique. La loi organique fixe deux domaines : le domaine obligatoire, déterminé par les 1° à 5° du I de l'article L.O. 111-3 -c'est l'article 4 de la loi déferée- et le domaine facultatif qui comprend toutes les dispositions affectant l'équilibre financier. C'est clair.

Sur le second point, j'ai hésité. J'ai changé d'avis après avoir lu toute une série de documents.

Notre jurisprudence concernant les cavaliers irrecevables au titre des articles 40 et 42, concerne une matière où le droit d'amendement est limité au gouvernement.

Là, nous sommes dans une hypothèse différente. Les parlementaires peuvent amender. Mais je ne me battra pas sur ce thème. J'observe cependant que le



premier projet va moins dans le sens du Parlement, contrairement à ce qu'on peut penser.

Sur le troisième point, je me battrais vigoureusement. On est dans un Etat de droit et je considère que ces validations sont une atteinte à des principes dont nous sommes les garants.

Il y a un juge, il dit le droit. Ce n'est pas au législateur ou au gouvernement de dire qu'une décision de justice est bonne ou mauvaise.

Le précédent de 1994 n'a rien à voir. Dans la législation sur les accidents du travail le taux de cotisation est fixé chaque année en fonction des accidents effectifs. Le Conseil d'Etat a donc décidé que le budget était excédentaire et l'obligation de reversement aurait eu des effets considérables sur le calcul des taux. Ici, c'est très différent, il s'agit d'une charge due par l'Etat parce qu'il a été condamné. Et d'ailleurs le rapporteur le dit bien (Monsieur BOURG BROU : « Cet article ne se traduit par aucune modification de l'équilibre financier. En outre, depuis une décision de 1995, le Conseil constitutionnel exclut les validations dont l'objet est exclusivement financier »). Si cette validation avait un élément d'influence sur l'équilibre, il aurait figuré dans le bilan.

L'exécutif aurait pu réagir plus vite. Mais le ministère des Affaires sociales n'a pas de service contentieux. J'ai eu maintes fois l'occasion de m'en apercevoir. Ils n'ont qu'à en avoir un. Ça suffit !

La jurisprudence de la C.E.D.H. dit bien : « Ce principe de prééminence du droit et la notion de frais équitables s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice » (Cf conclusions de M. Arrighi devant le Conseil d'Etat sur l'arrêt MATTIO du 27 01 1995).

Pourquoi, en France, l'Etat déciderait qu'il a une immunité juridictionnelle ?

Dans un arrêt du 9 décembre 1994 (affaire « Raffineries grecques »), la C.E.D.H. a condamné la Grèce sur l'égalité des armes. Elle s'oppose à toute ingérence dans l'activité de justice. Il y a une jurisprudence équivalente du 26 avril 1993, de la C.J.C.E. C'est donc une question de principe extrêmement sérieuse.

Si cette disposition a été adoptée par amendement sur proposition du gouvernement c'est bien parce que ce dernier savait qu'il encourait des critiques. Il a bien supprimé l'autre disposition concernant l'E.D.F.-G.D.F...

Monsieur CABANNES donne alors lecture in extenso les observations du gouvernement sur l'article 34.

Monsieur ROBERT : C'est le gouvernement qui dit ça !

Monsieur CABANNES : Oui.

Monsieur FAURE : Tout le monde l'avait lu, ça !

Monsieur CABANNES : Oui, mais je voulais que ce soit bien clair. Je tenais à vous rappeler le paragraphe qui recadre la discussion.

Monsieur le Président : Bon, si j'ai bien compris on revient donc au premier projet en ce qui concerne la question de la recevabilité. (*Les conseillers manifestent leur acquiescement*).

Ne subsiste donc que le problème de l'article 34.

Je suis assez partagé.

Je ne souscris pas à cette pratique. C'est une anomalie. Il faut y mettre fin. Je trouve assez choquant que les décisions de justice ne soient pas appliquées même lorsqu'elles concernent l'Etat. Il n'est pas sain que l'Etat soit au dessus des décisions de justice.

Cela étant, nous devons apprécier ce qui nous est soumis par rapport à la Constitution, savoir si cette disposition est ou non contraire à la Constitution. Une partie du débat a porté sur l'étendue et les limites des nouveaux textes. Ces nouvelles dispositions englobent la nécessité de rechercher un équilibre. Ne peut-on pas qualifier cette mesure d'autre chose que de validation ? Elle a un effet rétroactif et réparateur, mais n'est-ce pas plutôt une de ces lois de petites recettes ? Je me dis que ce n'est peut être pas une loi de validation mais une loi de recherche d'équilibre. Censurer revient en effet à supprimer une dépense supplémentaire. Nous aurons d'autres occasions de stigmatiser le gouvernement.

Madame LENOIR : Il suffit de lire la loi. La loi est une loi de validation sans hésitation. Je me permets d'insister. Il est bien évident que si cela mettait en cause l'équilibre général, je m'y serais ralliée.

Or, les chiffres du projet initial n'ont pas été changés in fine après l'adoption de cet amendement. C'était déjà prévu.

Nous allons à l'encontre de la position du Conseil d'Etat dans des conditions les pires qui soient.

Monsieur le Président : Je vais soumettre la question au vote.

*(Messieurs ABADIE, CABANNES, DUMAS, FAURE et LANCELOT votent contre la censure, Messieurs AMELLER et ROBERT et Madame LENOIR, pour).*

*(Madame LENOIR quitte alors la salle des délibérations).*

*(Le Président donne lecture du projet distribué le 18 décembre).*

Monsieur AMELLER : Page 3, je voulais proposer une petite modification. C'est dommage que le rapporteur ait quitté la salle...

*(Le Président poursuit la lecture du projet).*

Monsieur AMELLER : Page 6, je reste un peu choqué par la « non portée normative » de ces dispositions.

Monsieur Le Président : Je propose : « qui se bornent à abroger » ?

Monsieur LANCELOT : Votre formulation serait meilleure.

Madame MERLIN-DESMARTIS : Il y a des précédents sur les dispositions dépourvues de portée normative.

Monsieur le Président : Donc nous laissons. Pour l'article 34 de la loi que fait-on ?

Monsieur SCHRAMECK : Ce que je suggère, c'est de modifier l'article 1er du dispositif en réinsérant l'article 34 dans l'ensemble des dispositions critiquées, et de dire qu'elle ne sont pas conformes à la Constitution.

Monsieur ABADIE : Observations de coordination avec la page 2. J'observe que la saisine ne conteste pas la loi elle-même, c'est une nuance. Ne doit-on pas le faire apparaître ?

Monsieur le Président : Le premier considérant précise bien quels sont les griefs avancés.

Monsieur ABADIE : Stricto sensu il ne nous ont pas déféré la loi.

Monsieur ROBERT : Mais nous sommes saisis de l'ensemble !

Monsieur Le Président : Oui, toute la loi est soumise à notre examen.

Monsieur AMELLER : Je suis étonné de la disparition totale du paragraphe sur l'article 34.

Monsieur SCHRAMECK : Le projet répond sur l'article 34, à la page 3, quand nous faisons valoir le préalable parlementaire.

Comme le grief tiré du caractère inconstitutionnel de la validation n'avait pas été soulevé, nous n'avons pas à y répondre explicitement.

*(Madame LENOIR regagne la salle des délibérations).*

Monsieur LANCELOT : Je voulais rassurer Madame LENOIR. Nous ne fixons pas notre jurisprudence. Nous ne retenons pas cette hypothèse aujourd'hui. C'est tout. C'est un point essentiel. N'en rien dire est plutôt conservatoire pour l'avenir.

Monsieur le Président : Nous n'avons pas été saisis. Le moyen n'a pas été soulevé. Nous ne l'avons pas rejeté.

Monsieur AMELLER : J'estime moi, que l'article 34 n'a pas sa place c'est pourquoi j'ai voté pour sa censure.

*Le Président met aux voix l'ensemble de la décision. Elle est adoptée par six voix pour, Messieurs DUMAS, FAURE, AMELLER, CABANNES, LANCELOT et ABADIE et deux contre, Madame LENOIR et Monsieur ROBERT.*

*(La séance est levée à 13 h 30).*