

SEANCE DU JEUDI 22 FEVRIER 1979

Le Conseil se réunit à 11 h 30 tous les membres étant présents.

Le Président rappelle l'ordre du jour qui comporte l'appréciation de la nature juridique, en application de l'article 37, alinéa 2, de dispositions de l'article L.322-4, du code du travail et donne la parole à Monsieur GOGUEL, rapporteur.

Monsieur GOGUEL présente le rapport ci-après :

Au premier abord, le problème posé aujourd'hui au Conseil constitutionnel est un problème simple, dont la solution nous est en quelque sorte indiquée à l'avance par plusieurs décisions antérieures de notre Conseil, décisions qui sont, d'ailleurs, en parfaite harmonie avec la jurisprudence du Conseil d'Etat.

De quoi s'agit-il en effet ? L'article L.322-4 du code du travail - résultant de la loi du 18 décembre 1963 relative au Fonds national de l'emploi - subordonne à une condition d'âge : 60 ans, l'attribution d'allocations spéciales à certaines catégories de travailleurs.

Le Premier ministre demande au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la nature juridique de cette seule disposition de cet article L.322-4 du code du travail ; celle qui fixe à 60 ans l'âge à partir duquel peut être servie l'allocation spéciale dont il s'agit.

Or la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'égard d'un problème comme celui-là est parfaitement claire : je ne citerai à cet égard que la décision du 19 décembre 1975 relative à une disposition de l'article L.428 du code de la Sécurité Sociale relatif au droit à pension de veuf ou de veuve, en cas de divorce ou de nouveau veuvage, disposition faisant référence à l'âge du veuf ou de la veuve invalide pour déterminer ses droits à pension.

Qu'a alors décidé le Conseil ? Que "s'il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux du droit de la Sécurité Sociale, relevant du domaine de la loi, la nature des conditions exigées pour l'attribution des pensions d'invalidité ou de vieillesse, il appartient au pouvoir réglementaire, sauf à ne pas dénaturer lesdites conditions, d'en préciser les éléments et notamment ceux tenant à l'âge des bénéficiaires".

Le Conseil d'Etat s'est exprimé en termes quasi identiques dans plusieurs arrêts, notamment dans un arrêt du 11 juin 1969 : "considérant... que la définition de la nature des conditions exigées pour l'attribution des prestations et notamment l'exigence de conditions d'âge et d'ancienneté de service relèvent du domaine de la loi, mais que le pouvoir réglementaire est compétent pour préciser les éléments desdites conditions, tels que l'âge et la durée des services'

Il ne me paraît donc y avoir aucune difficulté à reconnaître le caractère réglementaire de la disposition qui nous est soumise, non pas dans la mesure où elle prévoit, pour l'attribution d'allocations spéciales, l'existence d'une condition d'âge, mais dans la seule mesure où elle fixe cet âge à 60 ans.

Pourquoi l'âge de 60 ans a-t'il été retenu comme limite en 1963 ?

L'explication se trouve énoncée dans les débats à l'Assemblée nationale. Le Ministre déclarait, en effet, à l'Assemblée nationale "lorsqu'il apparaîtra, après enquête, qu'un travailleur ne peut être maintenu ou remis en activité, nous lui éviterons d'avoir - comme la réglementation actuelle le prévoit - à se présenter tous les 15 jours au bureau de main d'oeuvre. Nous voulons lui éviter cette situation fautive parce que nous estimons qu'il est plus conforme à la dignité du vieux travailleur de lui permettre d'atteindre décemment l'âge de 65 ans, auquel il aura droit à la retraite au taux plein.

De plus, sur la proposition d'un amendement tendant à supprimer les mots "de plus de 60 ans", le Ministre répondait : "les allocations spéciales ont pour objet précis d'éviter que le salarié ayant perdu son emploi ne demande prématurément la liquidation de sa pension... Un assuré social peut demander le versement de sa pension dès l'âge de 60 ans. C'est pourquoi le projet retient cet âge pour l'ouverture du droit à l'allocation spéciale. La pension est alors calculée à un taux très bas - 20 % du salaire - et ne peut pas être révisée par la suite.

En versant aux intéressés des allocations spéciales jusqu'à l'âge de 65 ans, le Gouvernement espère leur épargner d'avoir à demander avant 65 ans la liquidation de leur pension... Ce n'est donc pas arbitrairement que le Gouvernement a retenu l'âge de 60 ans. Si vous supprimez cette disposition, vous n'assouplirez pas le texte mais vous en modifierez complètement la portée en créant une nouvelle sorte d'assurance-chômage destinée à secourir les personnes qui n'ont pas atteint l'âge de 60 ans et qu'il n'est tout de même pas impossible de considérer comme ne pouvant être reclassées".

La Commission n'ayant pas retiré son amendement, le Ministre opposait l'article 40 de la Constitution et l'amendement était déclaré irrecevable. On voit donc d'après ce texte que l'âge de 60 ans établissait un lien entre l'indemnité et les droits tenus en vertu de la législation sur la Sécurité Sociale. Si l'âge limite est fixé à moins de 60 ans, cette liaison est rompue. Le texte même de la loi ne parlant pas de pré-retraite, mais simplement d'allocations spéciales liées à l'impossibilité d'un reclassement, les raisons avancées lors de la discussion de 1963 ne semblent pas devoir nous conduire à modifier le sens de notre appréciation en l'espèce. Il faut d'ailleurs souligner que, dans ce cas précis, il y a une opportunité très grande à permettre l'assouplissement de la règle puisque ces allocations ne manquent pas de contribuer à alléger les difficultés que connaissent certaines régions dans la crise économique actuelle.

Mais un autre problème se pose à nous bien qu'il ne nous soit pas posé par le Premier ministre.

Reprenons l'article L.322-4 du code du travail :

Dans les régions où à l'égard des professions atteintes ou menacées d'un grave déséquilibre de l'emploi, le (ministre du travail : mais par décision du 2 juin 1976 nous avons déclassé cette formule - disons l'Etat) après avis du comité supérieur de l'emploi, engage des actions de reclassement, de placement et de reconversion professionnelle : il en assure et en coordonne l'exécution.

Ce principe général, d'une action à laquelle l'Etat est tenu en cas de grave déséquilibre de l'emploi, me paraît être un principe fondamental du droit du travail (tel a été l'avis du Conseil d'Etat saisi du projet qui devait aboutir à la loi du 18 décembre 1963).

Mais l'article L.322-4 dispose ensuite que :

"Dans les cas prévus au présent article, peuvent être attribuées par voie de conventions conclues avec les organismes professionnels ou interprofessionnels, les organisations syndicales ou avec les entreprises.

1° des allocations temporaires dégressives...

2° des allocations spéciales en faveur de certaines catégories de travailleurs âgés de plus de 60 ans; lorsqu'il est établi qu'ils ne sont pas aptes à bénéficier d'une mesure de reclassement..."

Autrement dit, la seule méthode explicitement prévue par l'article L.322-4 du code du travail pour la mise en oeuvre des principes fondamentaux qu'il énonce est celle de conventions.

Et ceci ne peut pas ne pas évoquer dans notre esprit la "loi GUERMEUR", à propos de laquelle, le 27 juillet dernier, nous avons déclaré non conforme à la Constitution une disposition qui aurait eu pour effet de subordonner totalement à la conclusion de conventions entre l'Etat et les organisations représentatives de l'enseignement agricole privé l'application effective de la loi dans laquelle cette disposition avait été insérée.

Je pense que, quelque mois après cette décision de non conformité, il ne serait pas souhaitable que la décision que nous aurons à prendre aujourd'hui passât totalement sous silence le fait que les allocations spéciales à propos desquelles nous sommes saisis existent en vertu de conventions.

Mais je pense aussi que nous nous trouvons en présence d'une situation différente de celle de la loi GUERMEUR : les conventions visées à l'article L.322-4 du code du travail peuvent, dit en somme le texte, constituer la voie par laquelle sont attribuées les allocations temporaires et les allocations spéciales. Mais la loi ne dit pas que la mise en oeuvre des actions de reclassement, de placement et de reconversion professionnelle qui, en vertu du premier alinéa de l'article L.322-4, doivent être engagées par l'Etat, doit nécessairement emprunter la voie des conventions. C'est une possibilité, et, en fait, depuis 1963 jusqu'à maintenant, selon les indications qui m'ont été données par les représentants du

ministère du travail et du Secrétariat général du Gouvernement, cette possibilité a constitué le seul mode de mise en oeuvre des principes énoncés au premier alinéa de l'article L.322-4 du code du travail. Mais on pourrait parfaitement concevoir qu'il y en eût d'autres et je considère même qu'il devrait y en avoir d'autres si celui-ci n'était en fait pas applicable : il appartiendrait alors au Gouvernement de mettre ces principes en oeuvre par d'autres moyens, par exemple, en demandant au Parlement de voter une loi mettant à la charge des entreprises les frais de financement des allocations spéciales qu'elles assument actuellement en vertu des conventions. Cela dit, nous ne sommes pas saisis des dispositions de l'article L.322-4 du code du travail qui mentionnent les conventions et nous n'avons évidemment pas à nous prononcer sur leur conformité à la Constitution.

Je pense cependant que nous devons y faire allusion, et que nous pouvons le faire par un considérant aux termes duquel, d'une part, nous établirions une distinction entre la possibilité du recours à des conventions pour prendre certaines mesures et les actions de reclassement, de placement et de reconversion qui doivent être engagées par l'Etat, et d'autre part, nous constaterions que cette possibilité de recours à des conventions ne saurait avoir pour effet de modifier la définition des domaines respectifs de la loi et du règlement résultant de la Constitution ce qui nous ramène à la question précise dont nous sommes saisis.

Telles sont les raisons pour lesquelles le projet de décision qui va vous être soumis a été rédigé comme il l'a été.

Mais, avant son examen, je souhaite vous donner une indication supplémentaire. Dans le projet de décret, qui nous a été communiqué par le Gouvernement, et qui serait pris après une décision éventuelle de déclassement de la condition d'âge de 60 ans, peut-être avez vous constaté, par rapport à l'article R.322-7 actuel, une différence autre que le remplacement de "60 ans" par "50 ans" et qui paraît avoir une certaine portée : le texte actuel prévoit que l'allocation spéciale serait accordée "en sus des indemnités de licenciement auxquelles les travailleurs intéressés pourraient prétendre". Or, cette formule a disparu dans le nouveau texte prévu par l'article R.322-7.

Je me suis enquis auprès du représentant du ministère du travail qui est venu au Palais Royal m'éclairer sur certains aspects du texte qui nous est soumis, des raisons et de la portée de cette disposition.

Sa réponse a été la suivante : en vertu des conventions conclues depuis 1963 en matière d'allocation spéciale, celle-ci quant à son financement se décompose en plusieurs éléments : aide publique aux travailleurs privés d'emploi, contribution (modique) du Fonds national de l'emploi, contribution de l'A.S.S.E.D.I.C. et contribution de l'entreprise qui employait l'intéressé. Mais il peut se faire que l'allocation résultant de ces quatre sources ne soit pas d'un montant égal au minimum prévu par l'article R.322-7 actuel (total de l'allocation d'aide publique aux travailleurs sans emploi et de l'allocation d'assurance conventionnelle au taux plein). En ce cas, dès maintenant si l'intéressé reçoit son indemnité normale de départ à la retraite, les indemnités de licenciement auxquelles il pourrait avoir droit, sont, selon les conventions qui ont été conclues, en quelque sorte affectées à un renforcement de son allocation spéciale pour que celle-ci atteigne le taux minimum prévu.

Leur paiement au lieu d'être opéré en une fois est donc étalé sur toute la période pendant laquelle l'intéressé recevra l'allocation spéciale. Ce système n'a donné lieu à aucun contentieux : en somme, en acceptant l'allocation spéciale, l'intéressé consent, du fait même de son acceptation et conformément aux conventions existantes, à l'affectation des indemnités de licenciement auxquelles il pourrait avoir droit au financement de l'allocation spéciale. Mais il n'en reçoit pas moins l'indemnité de départ en retraite - sensiblement inférieure à l'indemnité de licenciement - à laquelle il a droit.

On peut dire en somme que le travailleur licencié pour des raisons économiques qui va recevoir l'allocation spéciale sera traité comme s'il partait à la retraite, mais que l'entreprise dans laquelle il était employé aura la charge des indemnités de licenciement auxquelles il pourrait avoir droit, et qui seront consacrées à financer pour partie son allocation spéciale.

Je donne ces indications pour l'information du Conseil constitutionnel : mais il va de soi qu'elles n'ont aucunement à être reprises dans notre décision, qui ne peut porter que sur la question qui nous est soumise par le Premier ministre, celle de la nature juridique de la disposition de l'article L.322-4 du code du travail fixant à 60 ans l'âge minimum requis pour être habilité à percevoir l'allocation spéciale prévue par cet article. Aucun autre problème se pose à nous.

Le Président remercie Monsieur GOGUEL de son rapport et donne la parole aux membres qui désirent intervenir dans la discussion générale.

Monsieur SEGALAT se déclare en accord sur les conclusions du rapporteur et sur la rédaction du projet.

Il remarque que le problème des conventions, celui précisément de leur rôle dans l'élaboration des règles du droit et de leur place dans l'exercice du pouvoir réglementaire, apparaît une fois encore à l'occasion de cette affaire. Les conventions ont un rôle fondamental dans le droit du travail et nous sentons bien qu'il y a là une difficulté particulière.

Monsieur GOGUEL a rappelé les décisions du Conseil prises à l'égard de la Loi GUERMEUR. Or, l'administration a appliqué cette loi comme si notre décision n'était pas intervenue. En fait, on est bien amené à constater que le pouvoir réglementaire ne peut plus être le monopole de l'autorité administrative mais qu'il doit être partagé par les intéressés.

Monsieur GOGUEL est à peu près d'accord avec les développements de Monsieur SEGALAT. L'autorité réglementaire est toujours libre de recourir à la convention mais le législateur ne peut pas la contraindre à suivre uniquement cette voie. Le Premier ministre peut toujours choisir son mode d'action, c'est-à-dire utiliser à son gré le règlement ou la convention. C'est bien le cas dans la loi de 1963. Il peut d'ailleurs aussi conclure des conventions sans une autorisation particulière de la loi.

Monsieur GOGUEL ne voit pas que la décision GUERMEUR ait dit autre chose que cela.

Monsieur BROUILLET ne peut souscrire au raisonnement de Monsieur SEGALAT. Le mot convention ne recouvre pas une catégorie unique. La raison de l'annulation de la loi GUERMEUR n'était pas qu'il soit recouru à la convention mais que la loi ait privé le Gouvernement du choix de son mode d'action. D'ailleurs, la loi GUERMEUR a été mise en application par des conventions prévues, cette fois ci par des dispositions réglementaires, ce qui, en aucune façon, ne constitue une violation de la décision du Conseil.

Monsieur BROUILLET estime qu'il faut distinguer dans les conventions celles qui s'appliquent dans un domaine proche du droit public ou du droit privé Rien ne démontre qu'elles doivent avoir nécessairement un régime juridique identique. Enfin, il répète que la décision GUERMEUR n'interdit en aucune façon une procédure conventionnelle.

Il remarque, en outre, sur l'affaire soumise ce jour au Conseil, que la condition d'âge apparaît, en fait, très lâche. Le seuil à partir duquel on peut parler de pré-retraite a une importance telle qu'il est peut-être difficile de le laisser imposer par le pouvoir réglementaire. Nous ne sommes pas dans le domaine de la Sécurité Sociale et les décisions prises dans la matière de la Sécurité Sociale ne s'imposent pas nécessairement aujourd'hui.

Monsieur BROUILLET éprouvait déjà un scrupule à ce sujet et la citation des débats faite par Monsieur GOGUEL, qui montrent que la notion même à laquelle se rattache l'allocation spéciale peut changer de nature en fonction de l'âge retenu, renforce cette difficulté.

Monsieur GOGUEL répond que le texte prévoit aussi une condition essentielle qui est de n'être plus apte à bénéficier d'une mesure de reclassement. De plus, le projet comporte la réserve "sauf à ne pas dénaturer" la condition qui fait que le seuil doit rester fixé à un âge raisonnable sous peine d'une annulation possible du règlement par le juge administratif.

Monsieur COSTE-FLORET remarque que ce qui est proposé par le projet de décret est 50 ans, ce qui assez grave.

Monsieur GOGUEL lui répond qu'officiellement le Conseil ne connaît pas l'âge qui sera retenu par le décret et qu'il n'a pas à apprécier si cet âge est raisonnable ou pas. Ceci revient au juge administratif qui trouve un fondement à une annulation possible si l'âge est trop bas dans une réserve de non dénaturation. En fait, en 1963, l'aptitude au reclassement était prise en considération de façon très individualisée et plus de 80 % des personnes qui avaient bénéficié de stages de recyclage étaient reclassées dans un emploi correspondant à leur nouvelle spécialité.

Monsieur MONNERVILLE est d'accord, la décision comportant une réserve de non dénaturation.

Les conclusions étant adoptées par le Conseil, il est procédé à la lecture du projet.

Monsieur COSTE-FLORET fait remarquer que le premier considérant statue ultra petita.

Monsieur GOGUEL reconnaît que cet examen est amené d'une façon un peu artificielle dans cette affaire mais que les trois dernières lignes du considérant le rattachent suffisamment à la suite pour que l'on ne puisse dire que l'on est en dehors du sujet.

Monsieur BROUILLET estime que par ce considérant, le Conseil soulève un problème dont il n'est pas saisi et qu'il ne résoud pas même. Il voit le plus grand inconvénient à cette rédaction.

Monsieur GOGUEL répond que l'avantage est de distinguer entre le cas où il y a simple possibilité et celui où il y a obligation d'une convention en vertu de la loi. Mais il reconnaît que la décision se suffirait sans ce considérant. Il ne se battra pas pour son maintien.

Monsieur MONNERVILLE pense qu'il faut le maintenir car il éclaire la question dont le Conseil est saisi.

Monsieur PERETTI demande au rapporteur quel est véritablement son avantage ?

Pour Monsieur GOGUEL, il doit éclairer les commentateurs et l'administration sur le sens de la décision GUERMEUR.

Monsieur BROUILLET lit le considérant ci-après de la décision de GUERMEUR : le texte de la loi soumis à l'examen du Conseil constitutionnel "a pour effet de subordonner l'application de la loi nouvelle à la conclusion obligatoire de conventions passées entre le Ministre... et les organisations représentatives... Ce texte a méconnu les dispositions de l'article 21, de la Constitution, relatives à l'exécution des lois et à l'exercice du pouvoir réglementaire".

Ce considérant paraît beaucoup plus précis que celui qui, sous prétexte d'éclairer, n'arriverait qu'à semer un doute sur son sens en répondant ultra petita dans l'affaire d'aujourd'hui.

Monsieur GOGUEL estime, pour sa part, que de toute façon, contrairement à ce qui a été dit, il ne semble pas que la décision GUERMEUR a été méconnue.

Monsieur BROUILLET conclut que donc tout est clair et qu'il n'y a pas d'opportunité à un tel considérant.

Monsieur GROS partage l'avis de Monsieur BROUILLET et pense que, si le Conseil prend aujourd'hui une position qui n'est pas nécessaire pour la solution de la question posée, il risque simplement d'être gêné un peu plus par la suite quand il sera interrogé de façon très précise sur les diverses questions relatives aux conventions. Le premier considérant confirme sans la confirmer une décision qu'il ne contribue nullement à éclairer.

Monsieur SEGALAT dit que, s'il y a une faculté dans l'article L.322-4 ce n'est pas celle de passer les conventions mais celle d'attribuer ou non des allocations.

Monsieur GOGUEL pense au contraire qu'en vertu du 1er alinéa de cet article, s'il n'a pas de conventions, il y a obligation pour l'Etat de mener les actions qui lui sont prescrites par d'autres moyens.

Monsieur GROS estime qu'il n'est pas souhaitable de fixer la jurisprudence à l'occasion d'une affaire dont on souligne le caractère de cas d'espèce et où il y a beaucoup trop de questions d'opportunité, toutes celles relatives à l'âge qui sont déjà préoccupantes. Il faut donc résoudre le problème strictement posé de la façon la plus discrète possible.

Monsieur JOXE est sensible à cet argument et considère, lui aussi, qu'il faut être très prudent. Le droit de fixer toutes sortes de limites d'âge, par des textes réglementaires, lui apparaît effectivement contestable.

Monsieur PERETTI estime qu'il n'y a pas de difficulté à la suppression du considérant puisque Monsieur GOGUEL reconnaît que le Conseil n'était pas saisi de cette question mais que sa rédaction tendait seulement à montrer que le problème des conventions n'avait pas échappé à son attention et à éviter un malentendu sur l'interprétation de la loi GUERMEUR.

Le Président met la question aux voix.

Votent pour le maintien du 1er considérant, Messieurs MONNERVILLE et GOGUEL.

Les autres membres votent contre.

Le texte de la décision est adopté tel qu'il est annexé au présent procès-verbal.