

Séance du 15 octobre 1980. Le Conseil se réunit à 10 heures, tous ses membres étant présents. Le Président rappelle l'ordre du jour :

1° Nomination, en application de l'article 36 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, des rapporteurs adjoints près le Conseil constitutionnel pour la période octobre 1980 à octobre 1981.

2° Appréciation, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de dispositions de l'article L. 341-1 du Code de l'aviation civile.

Rapporteur : Monsieur Louis GROS

3° Appréciation, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relatives à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale.

Rapporteur : Monsieur Achille PERETTI

I. NOMINATION DES RAPPORTEURS ADJOINTS

Le Président rappelle que l'article 36 de l'ordonnance n° 58-1958 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel prévoit que "chaque année, dans la première quinzaine d'octobre, le Conseil constitutionnel arrête une liste de dix rapporteurs adjoints choisis parmi les maîtres des requêtes au Conseil d'Etat et les Conseillers référendaires à la Cour des Comptes".

"Conformément à l'usage, j'ai demandé au Vice-Président du Conseil d'Etat et au Premier Président de la Cour des Comptes de bien vouloir nous proposer respectivement les noms de cinq maîtres des requêtes et de cinq conseillers référendaires.

Sur l'avis favorable de M. Christian CHAVANON, je vous propose de reconduire pour un an dans leurs fonctions les maîtres des requêtes qui sont actuellement rapporteurs adjoints auprès du Conseil constitutionnel, à l'exception, toutefois, de Madame Françoise DULERY qui, ayant été nommée récemment Conseiller d'Etat, ne peut être rapporteur adjoint.

Pour la remplacer, je vous propose, avec l'accord du Vice-Président du Conseil d'Etat, de nommer Madame Colette MEME, maître des requêtes, qui, issue de l'Ecole nationale d'administration, joint à une très solide formation juridique puisée au sein des formations du Conseil d'Etat une bonne expérience administrative acquise notamment au cours des quatre années où elle exerça

.../...

les fonctions de chargée de mission au cabinet du Ministre de la Santé.

En de qui concerne les rapporteurs adjoints issus de la Cour des Comptes, je vous propose également, sur l'avis favorable de M. BECK, de reconduire pour un an les rapporteurs adjoints actuellement en fonction, à l'exception de M. Yves BECHADE qui, ayant été nommé récemment conseiller-maître, ne peut plus être rapporteur adjoint et de M. André LE GALL, qui a manifesté le souhait de ne pas voir son mandat renouvelé pour des raisons personnelles.

Sur proposition du Premier Président de la Cour des Comptes, je sou mets à votre agrément la nomination de M.M. Guy THUILLIER et François REYMOND de GENTILE, conseillers référendaires qui sont issus de l'Ecole nationale d'administration, bénéficiant l'un et l'autre d'une importante expérience administrative.

Avant de vous demander d'approuver la décision qui vous est présentée concernant l'ensemble de ces nominations, je tiens à exprimer mes regrets du départ des rapporteurs adjoints qui nous quittent, à adresser nos plus sincères félicitations pour la promotion dont ils ont été l'objet et qui, malheureusement, nous prive de leur concours, à Madame Françoise DULERY et à M. Yves BECHADE et à remercier particulièrement celui-ci du concours efficace et dévoué qu'il a apporté au Conseil constitutionnel pendant sept ans".

Le Président donne lecture au Conseil du curriculum vitae des intéressés :

Melle Colette MEME

Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

Née le 26 juin 1929 à Rabat (Maroc)

Fille de Gaston MEME, Commissaire de Police et de Mme née Jeanne LEVRAUD

Etudes: Lycée de Casablanca

Centre d'études juridiques de Rabat

Diplômes: Licenciée en Droit

Diplômée de l'Institut d'études politiques d'Alger

Carrière : Elève à l'Ecole nationale d'administration (1956-58)

Auditeur au Conseil d'Etat (1958)

Maître des Requêtes (1964)

Directeur des études à l'Ecole nationale de la Santé Publique (1963-1965)

Chargée de Mission (1974-1978) au cabinet de S. Veil (Ministre de la Santé)

Décoration : Chevalier de l'ordre national du Mérite

Adresse : 23, rue des Longs-Prés, 92100 BOULOGNE-BILLANCOURT

.../...

Monsieur François REYMOND de GENTILE

Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes

Né le 20 juillet 1927 à Tunis (Tunisie)

Marié le 29 juillet 1965 à Mlle Marie-Jeanne CAMPANA de PERETTI

1 enfant : (Pierre-François)

Etudes : Lycée Carnot à Tunis

Faculté de Droit d'Alger et de Paris

Diplômes : Diplômé de l'Ecole libre des sciences politiques
Docteur en droit

Carrière : Elève à l'Ecole nationale d'administration (1952-1954)
Administrateur civil au ministère de l'intérieur (1954)

Chargé de travaux pratiques à la Faculté de droit de
Paris (1956)

Maître de Conférences à l'Ecole nationale d'administra-
tion (1958)

Chargé de mission au Secrétariat Général du Gouverne-
ment (1959)

Membre du Comité central d'enquête sur le coût et le
rendement des services publics (1961)

Rapporteur général de la Commission supérieure de
codification (1963)

Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes (depuis
1966)

Conseiller Référendaire de 1ère classe (janvier 1977)

Adresse privée : 133, rue Michel Ange 75016 PARIS

Monsieur Guy THUILLIER

Conseiller référendaire à la Cour des Comptes

Né le 24 août 1932 à Vaucouleurs (Meuse)

Fils d'André THUILLIER, Professeur et de Mme née Berthe CARITEY

Célibataire

Etudes : Lycée de Nevers

Diplômes : Diplômé de l'Institut d'étude politiques de Paris et
de l'Ecole pratique des hautes études

Carrière : Elève à l'Ecole nationale d'administration (1959-1961)

Auditeur à la Cour des Comptes (1961)

Chargé de mission au cabinet du Secrétaire général
de l'administration en Algérie (1961-1962)

Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes (depuis
1967)

Conseiller technique au cabinet d'Edgar FAURE (ministre de l'Education nationale) 1968-1969, puis au cabinet de Robert BOULIN (ministre de la Santé-Publique et la Sécurité Sociale (1969-1972)

Conseiller technique au cabinet d'Edgar FAURE (ministre d'Etat chargé des Affaires sociales) (1972-1973)

Conseiller technique (1973-1978) au cabinet d'Edgar FAURE (président de l'Assemblée nationale)

Conseiller technique au cabinet de M. Robert BOULIN (ministre du travail et la participation) (depuis avril 1978)

Oeuvres : Georges Dufaud et les débuts du grand capitalisme métallurgique en Nivernais au XIXè siècle (1959); Aspects de l'économie nivernaise au XIXème siècle (1966); La promotion sociale (1966) ; Témoins de l'administration (1967) ; Introduction à une philosophie de l'administration (en coll. avec Robert Catherine (1969) ; La Drogue (en coll. le Pr Yves Pélicier (1972); La vie quotidienne dans les ministère au XIXè siècle (1976) ; Pour une histoire du Quotidien en Nivernais au XIXè siècle (1977)

Décoration : Chevalier de l'ordre national du Mérite, Officier des Arts et des Lettres

Adresse privée : 129 rue de la Pompe, 75116 PARIS

Les nominations des rapporteurs adjoints n'appelant aucune observation de la part du Conseil, le Président lit l'arrêté de nomination qu'il prendra ce jour et qui est joint au présent procès-verbal.

Le Président donne la parole à Monsieur GROS sur l'affaire relative à l'examen de dispositions de l'article L.341-1 du Code de l'aviation civile.

Monsieur GROS : La saisine qui a été présentée au Conseil par le Premier ministre comporte une ambiguïté. Si l'on suit les indications données par les mots qui sont soulignés, il semble que, deux questions nous sont soumises : "Elle peut créer ou gérer des entreprises présentant un caractère annexe par rapport à son activité principale ou prendre des participations dans des entreprises de ce genre, après autorisation donnée par décret pris en Conseil des Ministres. Toutefois, elle ne peut créer ou gérer des entreprises de fabrication de matériel aéronautique, ni prendre de participation dans de telles entreprises", le Conseil serait saisi, non seulement de la forme "décret pris en Conseil des Ministres", mais également du principe de l'autorisation que doit recevoir la société nationale d'Air France pour prendre des participations ou créer ou gérer des entreprises présentant un caractère annexe par rapport à son activité principale. En fait, il apparait clairement par la note jointe à cette lettre que la seule disposition dont il est demandé d'apprécier le caractère législatif ou réglementaire est celle qui concerne la forme de ladite autorisation. Une vérification téléphonique faite auprès du secrétariat général du Gouvernement confirme

d'ailleurs cette interprétation. Si les mots après autorisation ont été également soulignés c'est, nous a-t-on dit, pour que l'on comprenne plus aisément la question. Considérons donc, qu'il ne s'agit là que d'une erreur matérielle.

Quelle est l'origine de la compétence ainsi donnée au Conseil des Ministres ?

Il est difficile de la trouver d'une façon précise. La législation en matière d'aviation civile étant particulièrement mouvante du fait même de l'évolution très rapide de la technique et de l'importance économique de ce mode de transport. Jusqu'en 1920, l'aviation civile a été laissée tout simplement à l'initiative privée. A partir de 1920 et jusqu'en 1932, une réglementation a été prise pour cette activité. Depuis lors, la législation s'est développée mais elle est toujours en retard sur les nécessités de cette matière. Actuellement, le régime général est celui d'une autorisation préalable et d'un contrôle de l'Etat sur l'exercice de ces activités relativement aux tarifs pratiqués, à la technique mise en oeuvre et aux conditions de sécurité. D'autre part, certains services sont subventionnés par l'Etat.

A deux reprises, le 12 décembre 1953 et le 21 novembre 1958, le Conseil d'Etat a déclaré que, dans ce domaine d'activité, les principes généraux de la liberté du commerce et de l'industrie ne s'appliquent pas. Les statuts de la société nationale d'Air France tels qu'ils sont actuellement datent de 1972. Cette société ne bénéficie pas d'un monopole, elle reçoit des subventions importantes et son directeur général est nommé par décret en Conseil des Ministres. Peut-être, est-ce tout simplement cette intervention en Conseil des Ministres qui a conduit à donner également au Conseil des Ministres le pouvoir de statuer sur les autorisations dont il s'agit dans notre texte.

La question qui nous est posée est de savoir si cette attribution de compétence au Conseil des Ministres relève de la loi ou du règlement. La jurisprudence du Conseil constitutionnel en cette matière est très abondante. Elle comporte près de trente décisions et pose comme principe, qu'il appartient au pouvoir réglementaire de désigner les autorités administratives chargées d'exercer une compétence de l'Etat. A cette jurisprudence est apportée une exception. Une telle désignation a un caractère législatif si elle peut être considérée comme une garantie dans un domaine relevant de la loi. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne certaines décisions prises en matière d'expropriation par décret pris en Conseil d'Etat. Ici, il n'apparaît pas que des principes relevant du domaine législatif puissent être touchés puisque l'ensemble du domaine de l'aviation civile est soustrait à la liberté du commerce et de l'industrie. Donc, il importe peu, que les décisions de gérer ou de créer des entreprises concurrentes aux entreprises privées soient données à Air France par le Conseil des Ministres ou par une autre autorité administrative ou gouvernementale.

Il n'en serait sûrement pas de même en ce qui concerne le principe même de l'autorisation mais, comme je vous l'ai dit au début, celui-ci n'est pas mis en cause par la saisine.

Le Président déclare la discussion générale ouverte.

Aucune objection n'est faite aux conclusions du rapporteur. Monsieur GROS lit son projet qui est adopté à l'unanimité.

III. Le Président donne alors la parole à Monsieur PERETTI qui présente le rapport ci-après :

Par lettre du 22 septembre 1980, le Premier Ministre vous a demandé d'apprécier la nature juridique de la disposition de l'article 6 de l'ordonnance du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale, qui pose la condition pour être membre du conseil d'administration d'une caisse régionale d'assurance maladie d'être déjà "membre du conseil d'administration d'une caisse primaire de la circonscription" dans laquelle s'exerce l'activité de la caisse régionale

I. Ma première impression à la lecture de cette saisine, a été que la matière était réglementaire, la disposition apparaissant de prime abord, relative à l'organisation technique des rapports entre les caisses primaires et régionales. Mais l'affaire ne m'est plus apparue aussi simple en lisant le dossier. En effet, la note du Ministère de la sécurité sociale cite une opinion du Conseil d'Etat... dont je vous reparlerai (il s'agit d'une jurisprudence de 1964) et le projet de décret pour "combler un vide juridique" prévoit de préciser que les membres des Conseils d'administration des caisses régionales "remplissent les conditions exigées aux alinéas 2 et 3 de l'article 8 ci-après ..." (de l'ordonnance).

Sur ce point, avant d'aller plus loin, je vous indique que, derrière leur sens explicite (exigence de la double appartenancé aux conseils d'administration des caisses au niveau local et régional), les termes soumis au Conseil posent - par un renvoi nécessaire bien qu'implicite - l'exigence de conditions essentielles: que doivent remplir les personnes appelées à siéger à la caisse régionale

Elles doivent (la loi ne le dit qu'aux alinéas 2 et 3 de l'article 8 de l'ordonnance), pour le premier stade de leurs responsabilités :

.../...

- être de nationalité française
- Jouir de leurs droits politiques
- relever de la caisse (primaire)
- être à jour de leurs obligations en matière de cotisations de sécurité sociale
- n'avoir pas été condamnées dans certaines conditions, à des peines pour infraction au code de la sécurité sociale
- enfin les fonctions d'administrateur d'une caisse sont incompatibles avec tout emploi d'agent d'un organisme de sécurité sociale.

Ces conditions qui correspondent à des garanties de sérieux, d'honnêteté, de respect des règles de la sécurité sociale et d'indépendance personnelle, ne sont pas rappelées pour la désignation des administrateurs aux caisses régionales puisque, choisis parmi ceux des caisses primaires, ils les remplissent nécessairement. Elles sont pour eux, incluses dans le membre de phrase qui nous est soumis. Si ces dispositions sont enlevées de la loi, il y aura alors un "vide juridique" que le projet de décret se propose de combler.

II. Un rappel général sur l'organisation de la sécurité sociale facilitera la compréhension de cette affaire.

On sait qu'une ordonnance du 4 octobre 1945 s'est référée au statut de la mutualité pour organiser les caisses locales de la sécurité sociale, tout en prévoyant une tutelle assez étendue des pouvoirs publics, du fait de l'importance du secteur dont il s'agit, en raison du volume de fonds gérés et surtout du caractère public de la garantie sociale. Cette ordonnance, profondément remaniée en 1967, distingue les caisses locales (primaires et régionales), que le Conseil d'Etat comme la Cour de Cassation qualifient "organismes privés chargés de la gestion d'un service public" et la caisse nationale qui a le statut d'établissement public.

Le principe de base est la gestion du système de sécurité sociale par les intéressés sous le contrôle de l'Etat.

En 1945, les conseils d'administration des caisses sont d'une composition plus large qu'à présent puisque des médecins élus, des représentants du personnel de la caisse et un représentant des Unions Familiales en font partie. Le monde du travail est pourtant déjà prépondérant et les représentants des salariés occupent les 3/4 des sièges qui lui sont attribués, 1/4 seulement restant pour les employeurs. Les uns comme les autres sont choisis par voie d'élection par un collège électoral spécial.

En 1967, les conseils d'administration ne sont plus composés que de représentants des salariés et des employeurs, les deux catégories étant mises à parité.

Le système de l'élection est remplacé par la désignation par les syndicats ou organisations professionnelles nationales les plus représentatives. Les membres ainsi désignés sont nommés par le ministre de tutelle.

L'article relatif à la caisse nationale, comme celui relatif aux caisses primaires, précise les qualités personnelles exigées des administrateurs. Ces conditions sont les mêmes, je vous les ai rappelées : être français, jouir de ses droits politiques, relever de la sécurité sociale, ne pas être en infraction au regard de la sécurité sociale, etc...

Il n'est rien dit au sujet des qualités personnelles exigées des administrateurs des caisses régionales puisqu'ils sont choisis par les administrateurs des caisses primaires. De ce fait, ils satisfont à ces conditions.

Récapitulation au risque de vous lasser, les principes fondamentaux d'organisation :

- autonomie de gestion, et tutelle ;
- gestion par des intéressés, choisis selon des règles différentes en 1945 et en 1967 ;
- exigence de conditions personnelles de responsabilité (citoyenneté, jouissance de droits politiques), d'honnêteté (au regard particulièrement des lois sur la sécurité sociale et d'indépendance (ne pas être agent de la sécurité sociale)).

Notons sur ce point, que le 27 novembre 1964, le Conseil d'Etat a jugé que seule la loi est compétente pour déterminer ces conditions personnelles (annulation d'un décret qui frappe d'inéligibilité aux conseils d'administration des caisses les personnes qui ont des intérêts ou des fonctions d'administrateur dans des établissements ou sociétés qui dépendent de la sécurité sociale en tant que fournisseurs, bénéficiaires d'avantages ou concours financiers).

III. Après ces informations générales, nous pouvons revenir plus directement à notre dossier.

La question qui se pose est la suivante :
Doit-on classer parmi les principes fondamentaux de la sécurité sociale les règles relatives à l'exigence - ou à l'absence d'exigence - de la qualité d'administrateur d'une caisse primaire pour l'être d'une caisse régionale.

1) Une première thèse, celle de la nature réglementaire de la disposition soumise, peut être présentée ainsi.

Si l'exigence de relever de la sécurité sociale est essentielle pour être administrateur d'une caisse régionale - dont elle assure l'autonomie dans une conception mutualiste - il n'en va pas de même de la double appartenance, qui ne touche qu'à l'opportunité et qui n'est qu'une modalité d'organisation.

Cette règle n'est plus à proprement parler une condition de désignation des administrateurs, touchant aux garanties personnelles qu'ils doivent offrir, au principe de l'autonomie de gestion, ni à la conception mutualiste. Il ne s'agit, pourrait-on dire, que d'une règle interne d'organisation, et comme telle, elle relèverait du décret.

En effet, dirait-on, on doit distinguer parmi les conditions exigées pour être administrateur d'une caisse celles qui touchent aux principes fondamentaux de la sécurité sociale et les autres, qui sont du domaine réglementaire.

Distinguer ainsi deux catégories de conditions d'une nature différente est une démarche complexe dont on peut craindre qu'elle ne dérouté un peu l'interprète de notre jurisprudence. Pourtant, selon cette thèse, ce serait la seule exacte par rapport à l'article 34 de la Constitution qui ne place dans le domaine de la loi que la détermination des principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Une telle appréciation ne contredirait pas la jurisprudence précitée du Conseil d'Etat, elle la compléterait. Si les qualités personnelles des administrateurs de la sécurité sociale sont du domaine de la loi, il n'en irait pas de même du degré d'intégration des caisses elles-mêmes, et du degré d'implication des administrateurs régionaux dans la vie des organismes de base.

2) Cette thèse est subtile mais ne convient pas.

Pourquoi, en effet, affirme-t'on que les conditions exigées pour être administrateur d'une caisse sont au nombre des principes fondamentaux de la sécurité sociale ?

C'est pour la raison suivante ;

Le principe de la gestion autonome par les intéressés est un principe fondamental, cela n'est pas contestable. Il ne peut être "déterminé" que par les pouvoirs donnés aux organismes de gestion et par les règles de composition et de fonctionnement de ces organismes. L'autonomie se définit par la liberté d'agir et par les limites qui y sont apportées.

D'une part, les caisses ont des pouvoirs que la loi définit, d'autre part, l'intérêt général est garanti par la tutelle de l'Etat.

De même, la gestion par les intéressés implique la définition des conditions auxquelles ceux-ci doivent répondre pour qu'une telle mission puisse leur être confiée. Les garanties que la loi va prendre contre une autonomie anarchique vont être diverses. Je vous rappelle, une fois de plus, que les administrateurs doivent être citoyens français, jouir de leurs droits politiques, être à jour de leurs cotisations ... De plus, pour être administrateur de caisses régionales qui ont pour mission "d'assumer les tâches d'intérêt commun aux caisses primaires de leur circonscription, il faut (article 5 de l'ordonnance) être membre du conseil d'administration de l'une des caisses primaires dont il s'agit.

Quelle différence de nature y a-t-il entre ces diverses conditions ? Pourquoi la dernière ne toucherait-elle pas au principe de l'autonomie de gestion des caisses par les intéressés ?

Il s'agit dans tous les cas d'une condition nécessaire pour pouvoir être désigné. Une incapacité d'être administrateur est portée contre les intéressés qui ne remplissent pas l'une quelconque des conditions exigées.

Toutes ces conditions définissent donc, en négatif, l'accès des intéressés à l'administration des organismes de sécurité sociale. Elles touchent donc toutes, d'une façon identique, au principe fondamental dont elles déterminent la portée.

D'ailleurs, raisonnons en sens inverse : un décret aurait-il pu exiger que l'on fut administrateur d'une caisse primaire pour le devenir d'une caisse régionale ? Pas plus - semble-t-il - qu'il ne pouvait exiger que l'on ne fut pas administrateur d'une société ou d'une entreprise qui bénéficie d'avantages ou de concours financiers de la sécurité sociale.

Dire que l'exigence dont il s'agit est de nature réglementaire, c'est, à mon avis, contredire la jurisprudence du Conseil d'Etat, sans que l'on voie à cela de bonnes raisons.

Comment, au surplus, peut-on faire le tri entre les conditions exigées pour être administrateur - qui toutes sont nécessaires au regard du texte - pour décider que certaines touchent à un principe fondamental et d'autres pas ? En portant une appréciation sur le bien fondé de la loi. En disant, cette condition ne correspond à aucune nécessité - donc elle n'a pas lieu d'être pour définir le choix des administrateurs. C'est une affaire vénielle que de réduire à fort peu le nombre des administrateurs possibles pour les caisses régionales. Le décret peut le faire. C'est-à-dire qu'il pourrait décider que les "intéressés" admis à gérer les caisses régionales se réduisent à quelques dizaines de personnes. N'est-ce pas là porter une incapacité qui exclut le plus grand nombre ?

La compétence législative ou réglementaire est attachée à la nature de la disposition prise et non pas au sens restrictif ou "libéral" du texte.

Ainsi, si une autorité est compétente pour poser une règle elle l'est également pour abroger ou modifier la règle dont il s'agit. Il ne peut pas être sérieusement soutenu que la loi serait compétente pour poser une incapacité particulière et qu'il appartiendrait au décret de la faire disparaître.

Poser une condition quelle qu'elle soit pour l'éligibilité ou la désignation sous quelque forme que ce soit à une fonction revient, d'une façon certaine, à rendre incapable d'exercer cette fonction toute personne qui ne remplit pas cette condition.

Je n'insiste pas. A présent, vous savez quelle est ma conviction. Je pense profondément que cette disposition touche à un principe fondamental de la sécurité sociale et est du domaine de la loi. Tel est le sens du projet de décision que je vous propose.

A cette discussion austère, parce que juridique, j'ajoute un dernier argument qui, lui, n'est pas un argument de droit mais une simple considération pratique qui est loin d'être négligeable.

La note jointe au dossier vous a indiqué que le déclassement de dispositions qui vous est soumise créerait un vide juridique, portant sur des conditions qui, indiscutablement, sont du domaine de la loi. Si donc, vous deviez déclarer que le texte qui vous est soumis est de nature réglementaire, il serait nécessaire pour titer la conclusion de votre décision de présenter un projet de loi pour combler le vide juridique ainsi créé en ce qui concerne l'exigence d'être français etc...

On voit mal comment, en effet, après sa décision de 1964, le Conseil d'Etat pourrait ne pas voir que cette matière est de nature législative.

Dans ces conditions, je me demande et vous demande quelle complication ajouterait à la tâche que se propose le Gouvernement pour donner satisfaction à une demande formulée verbalement par des administrateurs de caisses régionales, lors d'une visite au Ministre, la décision déclarant de nature législative la condition de la double appartenance ?

Aucune évidemment, puisqu'un projet de loi devra de toute façon être déposé pour modifier l'article 6 de l'ordonnance.

Il faudra donc - comme le Gouvernement n'a pas manqué de le souligner et il ne pouvait en être autrement - combler le vide juridique créé par le décret soumis à votre examen. On ne voit pas dès lors l'intérêt qu'il y a à ne pas traiter le problème d'ensemble et d'un seul coup.

J'ajouterai deux réflexions.

La première c'est que lorsqu'il y a doute - et je vous ai déjà dit qu'il n'y en a pas pour moi - il doit profiter à la Constitution par rapport à la loi et à cette dernière par rapport au décret.

La seconde est d'ordre politique et presque philosophique. Que le Parlement suive le Gouvernement ou ne le fasse pas, nous aurons raison.

En effet, s'il apporte le changement souhaité, il aura rempli son rôle en toute clarté. Mais si par hasard, il maintenait les dispositions contraires dans la loi, alors nous pourrions encore être plus satisfaits, dans la mesure où le fait de remplir en toute indépendance et de bonne foi sa mission est de nature à accorder satisfaction.

Le Président ouvre la discussion générale et donne la parole à Monsieur VEDEL.

Pour lui, à première vue, la question dont il s'agit apparaît d'ordre réglementaire. En effet, il ne lui semble pas qu'en modifiant la règle relative à la double appartenance, on touche aux principes fondamentaux de la sécurité sociale qui en cette matière sont la gestion autonome par des personnes ressortissant de la sécurité sociale. Or, il n'y a pas semble t'il de rapport entre l'autonomie de la gestion et la condition de la double appartenance dont il s'agit.

De plus, Monsieur VEDEL ne voit pas en quoi la décision qui serait prise et qui permettrait de supprimer le membre de phrase qui nous est soumis, pourrait créer un vide juridique.

Monsieur GROS lui indique que cela apparaît tout simplement dans le texte de l'article premier du projet de décret qui prévoit de remplacer le membre de phrase dont il s'agit par celui-ci : "composés de membres remplissant les conditions exigées aux alinéas 2 et 3 de l'article 8 ci-après..."

Monsieur VEDEL voyant que son opinion ne semble trouver au sein du Conseil aucun écho, déclare qu'il est prêt à se rallier à la solution qui sera adoptée par la majorité. Mais il note néanmoins que si, faire un tri entre les conditions qui sont législatives et celles qui sont réglementaires, peut apparaître un jeu subtil, c'est bien là, pourtant, le rôle imparti au Conseil par l'article 37 de la Constitution.

Monsieur SEGALAT déclare qu'il est d'accord avec le rapporteur car la question dont il s'agit concerne bien une modification des conditions de désignation des administrateurs des caisses, or, cela touche au principe fondamental de la gestion par les assurés. Il tient néanmoins à indiquer qu'il ne saurait être d'accord avec la dernière remarque de Monsieur PERETTI pour qui le bénéfice du doute doit profiter à la compétence législative.

En effet, l'article 37 de la Constitution donne compétence de principe au pouvoir réglementaire et l'article 34 de la loi ne donne à la loi que des compétences d'attribution. La compétence d'attribution par nature est définie limitativement et donc le bénéfice du doute dans le cas dont il s'agit ne pourrait profiter qu'au décret.

Les conclusions du rapporteur sont adoptées à l'unanimité.

Monsieur PERETTI donne lecture de son projet qui est également adopté à l'unanimité.

Le Président rappelle au Conseil que la prochaine séance aura lieu le 24 octobre et que l'ordre du jour comprendra l'examen, en application de l'article 37, de dispositions relatives au contentieux fiscal, sur le rapport de Monsieur SEGALAT; l'examen, en application du même article 37, de dispositions relatives aux contestations des listes électorales, sur le rapport de Monsieur LECOURT; enfin, le Conseil statuera sur la conformité à la Constitution de la loi organique sur le statut de la magistrature dont il a été saisi le 10 octobre 1980. Le rapport de cette affaire sera également présenté par Monsieur LECOURT.

Le Président indique en outre que les élections sénatoriales ont donné lieu à des contestations dans les départements du Finistère et de l'Eure ainsi que pour le Territoire de la Polynésie française. Cette dernière requête paraît d'ailleurs irrecevable puisqu'elle est parvenue au Conseil avant même l'élection et que, d'autre part, elle ne conteste pas l'élection mais simplement la désignation du collège électoral. Compte tenu des délais d'instruction du contentieux électoral, il est vraisemblable que la totalité de ces affaires ne pourra être réglée avant environ deux mois.

La séance est levée à 11 h 50.