

REUNION DU 18 AVRIL 1983 A LA MEMOIRE  
DE MONSIEUR ACHILLE PERETTI.

A la suite du décès de Monsieur Achille PERETTI survenu le 14 avril 1983, le Président du Conseil constitutionnel réunit le 18 avril à 9 h 45 les membres du Conseil présents, avant leur départ pour la cérémonie funéraire.

Monsieur le Président évoque la mémoire de Monsieur Achille PERETTI, puis après avoir donné la parole à Monsieur Louis JOXE doyen du Conseil constitutionnel, il lève la séance à 10 heures invitant les membres du Conseil à se rendre avec lui à la cérémonie prévue à 11 heures à Neuilly sur Seine.

RAPPORT DE LA SEANCE  
DU SAMEDI 28 MAI 1983

Le Conseil constitutionnel se réunit le samedi 28 mai 1983 à 16 h 30, tous ses membres étant présents à l'exception de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING qui est excusé.

Monsieur le Président informe les membres du Conseil qu'il a reçu de la part du secrétariat de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING une lettre "l'informant que celui-ci n'assistera pas à la présente séance."

Monsieur le Président indique qu'il souhaiterait recueillir individuellement l'avis de chacun des membres du Conseil sur la situation de Monsieur Valéry GISCARD d'ESTAING et sur l'attitude que le Conseil devrait adopter à son égard.

Monsieur le Président rappelle ensuite que l'ordre du jour porte sur :

- l'examen, en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, de la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse.

Il donne alors la parole au rapporteur, Monsieur Louis JOXE,

Monsieur JOXE présente alors le rapport suivant :

.../...

" Le 11 mai dernier le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours signé de 62 sénateurs et transmis par M. CHAUVIN, Président du groupe de l'Union centriste. Ce recours concerne la loi adoptée le même jour, par les assemblées parlementaires et qui porte sur "diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse".

Il me paraît indispensable de vous présenter, en termes aussi clairs que possible, un texte d'apparence compliquée.

Pour ce faire, il convient tout d'abord de rappeler les orientations de politique générale qu'avait définies le Premier Ministre devant l'Assemblée nationale le 15 septembre 1981. Le chef du Gouvernement traçait les lignes directrices de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la crise économique et le chômage. A la crise de la production, il se proposait de répondre par "une nouvelle croissance" et aux mutations sociales par "un nouveau partage du travail".

C'est pour hâter la mise en oeuvre de cette politique sociale que, trois mois après, en décembre 1981, le Gouvernement demandait au Parlement de l'autoriser à agir, conformément à l'article 38 de la Constitution, par voie d'ordonnances sur des matières relevant du domaine de la loi. L'exposé des motifs du projet de loi d'habilitation indiquait que le recours aux ordonnances aurait pour objet d'améliorer :

- 1° la situation de l'emploi ;
- 2° les conditions de vie des travailleurs dans le cadre de la politique générale définie antérieurement.

Le 23 décembre 1981, le Parlement accordait au Gouvernement l'autorisation demandée et lui permettait, comme nous aurons l'occasion de le rappeler :

- a) -"de modifier la législation relative aux régimes de retraite et d'assurance vieillesse en vue de permettre aux salariés de bénéficier dès l'âge de 60 ans , s'ils remplissent certaines conditions de durée d'assurance et d'activité, d'une retraite de base à taux plein".
- b) -"de limiter, en fonction de l'âge, des revenus et du nombre de personnes à charge, la possibilité du cumul entre une pension de retraite et le revenu d'activités professionnelles".

L'article 2 de la loi d'habilitation disposait en outre qu'un projet de loi portant ratification des ordonnances devrait être déposé devant le Parlement au plus tard le 30 avril 1982.

.../...

Je rappellerai ici pour mémoire que le texte d'habilitation a été en son temps, déféré au Conseil constitutionnel par un groupe de députés de l'opposition. Je le fais parce que j'aurai l'occasion, plus tard, d'évoquer la décision prise par le Conseil constitutionnel sur le rapport de M. LECOURT.

Telles sont les dispositions qu'il convient de garder en mémoire et qui me paraissent indispensables pour éclairer et situer nos délibérations.

Il convient de rappeler en outre les points suivants :

- 1° Entre le 6 janvier 1982, date de promulgation de la loi d'habilitation et le 30 avril 1982, date limite fixée par le Parlement, dix-huit ordonnances de nature sociale ont été prises.
- 2° Au cours du travail devant aboutir au projet de ratification, le Gouvernement a jugé nécessaire de modifier des dispositions contenues dans certaines ordonnances sociales : à savoir l'ordonnance sur l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles et l'ordonnance sur la limitation des cumuls entre pension de retraite et revenus d'activité.

Durant cette période le Gouvernement et le Parlement se sont livrés à un véritable travail de patchwork.

-oOo-

Passons maintenant à la phase des discussions parlementaires :

Cet ensemble de dispositions et le projet de loi déposé n'ont pas rencontré de difficultés majeures devant le Parlement. L'Assemblée nationale, en ce qui la concerne, a adopté le projet en première lecture le 12 avril 1983 sur le rapport de M. GARROUSTE qui a conclu que ce texte marquerait "une date importante dans l'histoire sociale de notre pays". Le Sénat, pour sa part, a adopté le projet dans sa séance du 28 avril 1983. M. BOYER, rapporteur de la Commission des affaires sociales, s'est montré, à l'image de la majorité sénatoriale, réservé quant à la portée effective du projet. Il a néanmoins invité les sénateurs à l'adopter pour que ne soit pas créé un vide juridique. C'est dans ces conditions que le texte qui vous est soumis a été définitivement adopté le mercredi 11 mai 1983.

-oOo-

.../...

Il convient, maintenant, de procéder à l'examen du texte adopté par le Parlement.

Il comporte trois séries de dispositions :

- 1° dispositions tendant à ratifier l'ordonnance du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des salariés (article 1) ;
- 2° dispositions modifiant les règles de calcul du minimum des pensions de vieillesse (articles 2 à 7) ;
- 3° dispositions tendant à la ratification et à la modification sur certains points de l'ordonnance du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumul entre pensions de retraite et revenus d'activité (article 8).

Je vais commenter ces trois points :

- 1° En premier lieu, l'article 1 de la loi ratifie l'ordonnance du 26 mars 1982 abaissant l'âge de la retraite.

L'abaissement de l'âge de la retraite est une question qui est débattue depuis de longues années. La retraite se présente, dorénavant, comme un droit au repos légitime "en contrepartie des services rendus à la collectivité" (exposé des motifs) Mais, en même temps, sur le plan économique et social, l'abaissement de l'âge de la retraite constitue un moyen de dégager des emplois et de faire face au problème dramatique du chômage.

Dans le système antérieur, un salarié ayant cotisé durant quinze années à l'assurance vieillesse avait droit, dès l'âge de 65 ans, au versement d'une pension-vieillesse dont le montant minimum était égal à celui de l'allocation des vieux travailleurs salariés (AVTS)

Le nouveau système mis en place par l'ordonnance modifié les deux critères. L'âge de la retraite est ramené à 60 ans, le temps de cotisation est fixé à 37,5 ans. L'ordonnance ne se contente plus de lier le versement d'une pension-vieillesse à un seuil d'âge, mais subordonne la liquidation d'une pension à taux plein au versement préalable de cotisations pendant 37,5 annuités. Celui qui a versé ces 37,5 annuités peut, désormais, à partir de l'âge de 60 ans, solliciter la liquidation de sa pension de vieillesse à taux plein.

J'emploie le mot peut car il s'agit bien d'une faculté offerte aux intéressés et non d'une obligation.

Telle est la disposition centrale du texte qui nous occupe.

.../...

Il nous faut, cependant, sans entrer dans le détail d'une législation très technique et touffue, apporter quelques précisions :

- a) Les personnes bénéficiaires de cette mesure sont les salariés et assimilés (commerçants et artisans). Mais nous savons, par ailleurs, que des études sont en cours pour étendre aux non-salariés des mesures identiques.
- b) Le nouveau système est applicable depuis le 1er avril 1983.
- c) La pension de vieillesse à taux plein est fixée dans la limite du plafond de 3 750 Frs par mois, à 50 % du salaire annuel moyen des dix années pendant lesquelles le pensionné a été le plus rémunéré.

J'attire votre attention sur un point essentiel. L'ordonnance ne concerne que le régime des retraites de base versées par les organismes de sécurité sociale, mais ce système est complété par un accord concomitant portant sur les retraites complémentaires. Aux termes de l'accord, les retraites complémentaires pourront être perçues sans abattement dès l'âge de 60 ans par les salariés ayant cotisé 37, 5 ans.

2° La loi détermine le montant minimum des pensions de retraite d'une façon qui, par rapport au régime antérieur, contient la modification principale ci-après : une différence de la pension reçue est établie entre les salariés les moins payés (S.M.I.C.) qui ont cotisé durant 37,5 ans pour parvenir au taux plein et les personnes qui touchent, au titre de la solidarité, le minimum vieillesse. Dans le régime antérieur, les uns comme les autres touchaient un montant identique. Dans le régime nouveau, le Smicard retraité touchera au moins un tiers en plus, dès lors qu'il percevra une pension à taux plein.

3° L'article 8 de la loi ratifie et modifie l'ordonnance du 30 mars 1982 sur le cumul entre les revenus d'une pension et d'une activité professionnelle.

Le système mis en place présente trois caractéristiques :

- a) il unifie des pratiques antérieures discordantes en matière de cumul ;
- b) il impose à l'assuré qui sollicite la liquidation de sa pension de quitter l'activité précise qu'il exerçait à cet instant ;
- c) il crée une contribution financière partagée entre l'employeur et le salarié retraité qui, âgé de plus de 60 ans, continue à exercer une activité salariée.

.../...

Reprenons, si vous le voulez bien, ces trois questions :

- a) L'ordonnance unifie le régime des cumuls entre pension et activité salariée. Dans la réglementation antérieure, il existait une disparité suivant les régimes sociaux en matière de cumuls.
- Le régime général des salariés autorisait le cumul sans restriction. Ainsi, un salarié pouvait réclamer à 65 ans sa retraite et continuer, néanmoins, à travailler dans les mêmes conditions pour le même employeur.
  - D'autres régimes, tel le régime de base des professions libérales, admettaient le cumul mais obligeaient le retraité à changer d'activité.
  - Enfin, des régimes interdisaient tout cumul entre une pension et un revenu professionnel. C'est le cas du régime complémentaire des cadres.
  - Les régimes applicables aux fonctionnaires étaient eux-mêmes divers. Nous nous trouvons maintenant dans un système qui s'applique à tous les régimes d'assurés sociaux salariés.

Venons-en au deuxième point :

- b) L'ordonnance oblige celui qui, à compter de son soixantième anniversaire, sollicite la liquidation de sa pension de retraite à quitter l'activité qu'il exerçait antérieurement à cette liquidation.

La demande d'une pension de retraite constitue désormais une rupture avec le passé. Le demandeur d'une retraite doit exercer un "choix clair" : s'orienter vers un nouveau travail ou, au contraire, céder la place.

L'obligation de cesser leur activité professionnelle pour percevoir une pension de retraite ne concerne que les personnes qui n'obtiennent leur retraite qu'à partir de 60 ans. Sur ce point, les termes mêmes des articles 1er et 3 sont clairs. Citons également à ce sujet les rapports de MM. GARROUSTE et BOYER (pages 17 et 19) qui ne contiennent aucune ambiguïté. Je veux dire par là, et pour répondre tout de suite à des états d'âme émotionnels, que les militaires qui perçoivent une pension après une carrière courte et en tout cas avant 60 ans ne sont pas concernés par cette obligation.

L'obligation de cesser son activité antérieure comporte des assouplissements. En effet, l'article 3 bis de l'ordonnance énumère trois séries d'exceptions au principe.

- Tout d'abord les artistes auteurs ou interprètes, qu'ils soient salariés ou en profession libérale, sont dispensés de cesser leur activité lors qu'ils demandent la liquidation de leur pension-vieillesse. Il eut été regrettable d'interdire à un acteur de jouer sous prétexte qu'il avait sollicité une pension. Il faut préciser en outre que peu d'artistes ont pu souscrire une assurance-vieillesse, le droit à pension ne leur ayant été reconnu que récemment. Enfin, l'obligation de quitter leur activité si elle avait été imposée aux artistes n'aurait eu que peu d'effet sur le marché de l'emploi. Il est donc inutile d'insister plus longuement sur la justification de cette première exception ;

- De même les activités artistiques, littéraires et scientifiques exercées accessoirement avant la liquidation de la pension peuvent être poursuivies.

Cette disposition correspond à l'intérêt de la collectivité qui bénéficie des prestations dont il s'agit. Pensons aux peintres-amateurs. Pensons à Paul CLAUDEL. Cette exception ne remet pas en cause le principe et n'est pas de nature à peser sur les statistiques du chômage ;

Enfin, l'interdiction de cumul ne s'applique pas à la participation aux tâches juridictionnelles (experts judiciaire), à des jurys ou à des organismes divers ou encore l'élaboration occasionnelle de consultations techniques. Cela correspond aussi à l'intérêt de la collectivité. L'interdiction de ces tâches n'aurait d'ailleurs aucun effet notable sur le chômage.

Ces exceptions justifiées par la nature des activités visées ne renversent pas le principe posé par l'ordonnance. Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de nous y arrêter plus longuement.

c) Il nous faut nous pencher sur le troisième point, à savoir la contribution de solidarité.

Il s'agit à la fois d'une charge imposée aux pensionnés de plus de 60 ans qui poursuivent un travail salarié et d'une mesure de solidarité destinée à aider les chômeurs.

.../...



Cette contribution n'est d $\hat{u}$ e que si la pension perçue dépasse le niveau du S.M.I.C. majoré de 25 % par personne à charge.

Son taux ne peut excéder 10 % du montant du salaire payé au pensionné.

Ladite contribution incombe pour moitié au salarié et pour moitié à l'employeur. Je précise que des mesures similaires sont actuellement à l'étude en ce qui concerne les non-salariés.

-oOo-

Pour en terminer avec la présentation de la loi, il convient de distinguer les mesures à caractère permanent et celles qui n'ont qu'un caractère temporaire.

- L'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans constitue une mesure à caractère permanent.

- En revanche, le système mis en place par l'ordonnance relative au cumul qui n'est appelé à durer que jusqu'en 1990, a toute l'apparence d'une législation de circonstances qui répond à l'ensemble des données économiques et sociales du moment.

#### EXAMEN DE LA SAISINE :

Voyons d'abord les questions de forme :

Le 11 mai 1983, le Conseil constitutionnel a donc été saisi d'un recours formé par 62 sénateurs.

.../...

Sur un tout autre plan, vous avez reçu, deux jours plus tard, un document présenté par un avocat, Maître DELVOLVE et qui était signé par le Président de l'Union Nationale de Coordination des Associations Militaires (U.N.C.A.M.). Cette lettre a tous les caractères d'une simple copie d'un mémoire antérieurement destiné au Conseil d'Etat. En effet, après la publication de l'ordonnance du 30 mars 1982 sur la limitation des cumuls et avant le dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances, l'U.N.C.A.M. avait attaqué cette ordonnance en excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. Mais, du fait de la loi de ratification, ce recours ne peut aboutir qu'à un non-lieu.

J'entends toutefois ne pas négliger le problème que pose le document en question. Je m'inspirerai en l'occurrence d'une intervention, à mon avis décisive, de notre collègue Monsieur SEGALAT, dans son rapport du 30 décembre 1977 sur la loi de finances pour 1978. Il indiquait clairement dans son rapport que c'était de son propre fait qu'il exposait un moyen qui n'était pas contenu dans la saisine parlementaire et qui émanait, en l'espèce, d'un groupement d'experts-comptables.

J'évoquerai dans mon rapport le document présenté par Maître DELVOLVE sans pour autant y faire allusion dans la décision car vous constaterez que ce document ne nous propose aucun moyen qu'il y aurait lieu de soulever d'office.

J'aborde à présent les questions de fond :

Dans leur lettre de saisine, les sénateurs invoquent deux moyens.

La loi relative aux prestations de vieillesse porterait, premièrement, atteinte au principe de la liberté professionnelle.

Elle méconnaîtrait, par ailleurs, le principe d'égalité entre catégories professionnelles.

a) Commençons par le principe de la "liberté professionnelle" :

De quoi s'agit-il au juste ?

Selon l'U.N.C.A.M., la liberté professionnelle serait un principe constitutionnel qui trouverait sa source dans l'article 4 de la Déclaration de 1789 et dans la loi des 2 et 17 mars 1791.

L'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme dispose que la liberté consiste à pouvoir faire ce qui ne nuit pas à autrui.

Ce texte, comme vous le voyez, est d'une grande généralité et ne vise pas spécialement le droit du travail ou le libre exercice des professions.

.../...

La loi de 1791 énonce : "qu'il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits".

La saisine se contente de soutenir que le texte qui limite les possibilités d'exercer un emploi est contraire au principe de la liberté professionnelle sans donner aucune autre précision.

Voyons ce qu'il en est sur le principe.

Il est exact que la Révolution de 1789, en réaction contre le corporatisme de l'Ancien Régime, a reconnu la liberté du travail et la liberté du commerce et de l'industrie : ceci ressort de la loi des 2 et 17 mars 1791.

Ces deux principes de la liberté du travail et de la liberté du commerce et de l'industrie présentent incontestablement une valeur législative et peut-être même constitutionnelle pour le point central qui est que l'on ne saurait interdire complètement à quelqu'un de travailler ou d'exercer une profession. Notons, en tous cas, que l'une et l'autre de ces libertés, depuis la loi de 1791, ont fait l'objet de réglementations et limitations législatives nombreuses. Le législateur est intervenu à de multiples reprises dans le domaine économique et social pour limiter les excès du libéralisme économique et pour humaniser ce qu'on appelle le "marché du travail", dans le sens de la protection des plus faibles.

Il faut donc, en ce qui concerne la liberté professionnelle, aujourd'hui invoquée par les sénateurs, éviter toute erreur d'interprétation. L'expression "liberté professionnelle" est des plus vagues. Il s'agit d'une nébuleuse qui peut recouvrir des notions très diverses : Elle peut interférer avec d'autres principes qui ont eux une valeur constitutionnelle bien définie. Pensons à la liberté de circuler, à la liberté de la presse ou à la liberté d'entreprendre.

Vous comprendrez, dès lors, pourquoi le projet de décision ne donne ni ne dénie au "principe de la liberté professionnelle" une valeur constitutionnelle. Il se contente de noter que la loi qui interdit les cumuls et non l'exercice d'un travail ou d'une profession quelconque n'est pas contraire à un principe ou à une règle de valeur constitutionnelle. Le Conseil a toujours évité de trancher des questions doctrinales lorsque cela n'est pas nécessaire à la solution de l'espèce. Cette méthode qui laisse au Conseil sa liberté pour trancher les questions dans leur éclairage complet lorsqu'il en est saisi

b) Les auteurs de la saisine invoquent ensuite le principe d'égalité si souvent mis en cause. Ils se bornent à indiquer que la loi "pénalise, sans justification, certaines catégories professionnelles".

La lettre de l'U.N.C.A.M. développe laborieusement ce moyen en détaillant six discriminations. Je vous propose de les envisager rapidement dans l'esprit et selon la méthode que je vous ai déjà indiquée.

- Discrimination selon l'âge des intéressés :

La référence à l'âge de 60 ans serait sans rapport avec l'objectif de la loi qui est notamment de contenir le chômage. Rien ne justifie, nous dit-on, d'empêcher un titulaire de pension d'exercer un emploi selon qu'il ait ou non 60 ans.

Ces allégations ne peuvent être retenues. L'âge de la retraite a toujours été réglementé. Il ne peut être reproché à la loi de retenir des seuils d'âge et de quantum de cotisations, sinon les régimes de retraite deviendraient anarchiques.

J'ajoute, premièrement, qu'il n'y a aucune prohibition de travail pour le pensionné de plus de 60 ans et que, deuxièmement si l'obligation de changer d'activité ne s'applique qu'aux pensionnés de plus de 60 ans, il y a là une mesure en faveur des militaires, mesure justifiée parce qu'on considère que les retraites des militaires ayant effectué des carrières courtes constituent des prestations compensatoires et non des pensions de vieillesse. Il n'y a donc pas lieu de soulever ce moyen d'office.

- Discrimination selon que le titulaire d'une pension change ou non d'emploi :

La loi prévoit que celui qui demande sa pension à 60 ans doit rompre avec son activité professionnelle.

Ceci paraît tout aussi spécieux. La situation d'une personne demandant le service d'une pension à 60 ans est de toute évidence distincte de la situation d'une personne du même âge qui ne sollicite pas la liquidation d'une pension de vieillesse.

Il n'y a donc aucune discrimination inconstitutionnelle dans le fait que le législateur impose à celui qui touche sa pension de changer d'activité s'il désire continuer à travailler. Là encore, il n'y a pas lieu de soulever ce moyen d'office.

.../...

- Il y aurait discrimination entre, d'une part, les titulaires d'une pension qui doivent cesser après 60 ans leur activité et verser s'ils continuent à travailler comme salariés une contribution de solidarité et, d'autre part, les artistes exemptés, conformément à l'article 3 bis, 1°, de l'ordonnance, de l'obligation de cesser leur activité et de verser la contribution :

Nous avons déjà évoqué les raisons pour lesquelles les artistes sont exemptés de l'obligation de cesser leur activité à 60 ans. Il est inutile de le répéter.

Cet argument de l'U.N.C.A.M. repose d'ailleurs pour partie sur une erreur d'interprétation du texte : s'il est exact que l'article 3 bis, 1°, dispense les artistes de changer d'activité, cette disposition ne les exonère en rien du paiement de la contribution de solidarité : celle-ci, en effet, telle qu'elle est posée par le titre II de l'ordonnance (article 4) est d'application générale pour tous ceux qui, âgés de plus de 60 ans, touchent une retraite dépassant le S.M.I.C.

Ce moyen relatif à certaines catégories professionnelles étant le seul invoqué par la saisine des sénateurs il y sera répondu dans le projet de décision.

- Discrimination entre les personnes titulaires d'une pension de vieillesse, soumises à la contribution de solidarité, et les personnes non-titulaires d'une pension :

Que dire sinon que ces personnes ne sont pas dans la même situation et que la différence qui en résulte ne constitue pas une discrimination injustifiée.

Je ne retiendrai pas non plus cet argument.

- Rupture de l'égalité entre les salariés et les non-salariés. :

La situation d'un salarié est objectivement distincte de celle d'un non-salarié. Le droit fiscal et social ont d'ailleurs toujours séparé les salariés des non-salariés pour des raisons évidentes : subordination dans le travail, transparence des revenus, etc...

Là encore, il n'y a pas lieu de soulever ce moyen d'office.

- Discrimination entre employeurs qui, selon qu'ils emploient ou non des pensionnés, seront ou non soumis à la contribution de solidarité :

La situation d'un employeur au regard des charges sociales qu'il devra acquitter varie suivant la situation de ses salariés. Je me bornerai à citer sur ce point la décision du Conseil constitutionnel du 5 juillet 1977 sur "l'emploi des jeunes". Le Conseil constitutionnel a admis que la situation particulière faite à des jeunes employés dispensés de charges sociales ne méconnaissait pas le principe d'égalité.

d'office." Il n'y a pas, là encore, de moyen à soulever

Monsieur JOXE indique qu'il en a alors terminé avec son rapport.

Monsieur le Président remercie le rapporteur et déclare ouverte la discussion générale.

Monsieur VEDEL déclare n'avoir que peu d'observations à présenter sur le fond du projet. En revanche, il souhaiterait évoquer des questions de forme qu'il considère essentielles. La décision soumise aux membres du Conseil contient en effet une reproduction intégrale de la lettre de saisine des sénateurs auteurs du recours.

Cette nouvelle pratique soulève une question très importante. Pour sa part, Monsieur VEDEL considère qu'elle a un effet pervers en ce qu'elle constitue une méconnaissance de ce qu'est la saisine du Conseil constitutionnel. Le principe est en effet que le Conseil est saisi d'une loi, peu importe les moyens invoqués par ceux qui la critiquent.

Quelle est la situation du Conseil constitutionnel face à une saisine ?

L'article 61 de la Constitution dispose que des "lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs". C'est dire que la Constitution prévoit que c'est la loi toute entière qui est déférée au Conseil constitutionnel par une saisine. Il faut comprendre qu'il s'agit là d'un acte à la fois politique et juridictionnel. La saisine soumet un texte législatif à l'examen du Conseil. Celui-ci doit examiner l'ensemble de ce texte même si la saisine n'est aucunement motivée.

Ce principe n'est en rien affecté par le fait qu'en pratique les saisines sont plus ou moins motivées. Ainsi, le recours déférant la loi "sécurité-liberté" (décision des 19 et 20 janvier 1981) n'a développé des moyens qu'à l'encontre de certains articles. Dans d'autres occasions, la lettre de saisine, présentée d'une façon très brève, est suivie d'un mémoire développant les moyens qu'elle annonce.

Enfin, le Conseil est souvent destinataire de documents émanant non des auteurs de la saisine mais de divers groupements ou individus.

Le Conseil constitutionnel, saisi de l'ensemble du texte législatif, peut, d'autre part, statuer d'office sur des moyens non invoqués si ceux-ci paraissent d'une gravité certaine. Ainsi, dans la décision sur la loi "sécurité-liberté", le Conseil a-t-il de lui-même annulé une disposition de l'article 100 de la loi pour méconnaissance à la fois de la règle de la non-rétroactivité des lois pénales et du principe de la proportionnalité des peines, principe découlant de celui de la légalité des délits et des peines.

Le Conseil a adopté une position identique dans sa décision du 18 novembre 1982 sur l'élection des conseillers municipaux. Alors que la saisine ne visait qu'une disposition anodine, le Conseil a relevé d'office un moyen d'inconstitutionnalité : institution de quotas par sexe en matière de présentation de listes aux élections municipales

Lorsqu'il se trouve face à une lettre de saisine articulant divers moyens, le Conseil, par simple loyauté envers les auteurs de cette saisine, considère qu'il doit répondre à chacun de ses moyens.

Si un groupement quelconque, tel l'U.N.C.A.M. aujourd'hui, lui fait parvenir une lettre en complément d'un document de saisine régulier, le Conseil ne retient les moyens invoqués dans cette lettre que s'ils présentent une particulière gravité.

Il n'est pas possible de retenir d'autres solutions sinon le Conseil ajouterait des règles non écrites au texte de la Constitution.

Le projet soumis au Conseil aujourd'hui est libellé, à la page 2, de la façon suivante : "cette saisine, présentée dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, est rédigée comme suit : "...".

Cette présentation soulève, par ailleurs, des objections d'ordre pratique. Le Doyen VEDEL invite les membres du Conseil à se souvenir en effet de la longueur de certaines lettres de saisine. Il pense notamment au recours déférant la loi "sécurité-liberté" et au recours relatif à la loi de nationalisation.

L'inclusion du texte de la saisine dans le corps de la décision du Conseil, de par sa longueur notamment, n'est en rien favorable à une lecture aisée du projet. Cette mesure ne présente à ses yeux aucune valeur pédagogique.

Cette nouvelle pratique recèle, en outre, des effets pervers. En effet, les auteurs du recours ayant le sentiment que leur lettre fixe l'étendue de la saisine se considèreront, comme jadis les plaideurs devant le Conseil d'Etat, obligés de viser dans leur mémoire tous les articles du texte attaqué et de soulever toutes sortes de moyens passe-partout. Il faut en revenir au texte même de l'article 61, de la Constitution. Une saisine défère une loi au Conseil. Tout le reste ne peut être considéré que comme un ensemble d'arguments auquel le Conseil peut répondre par courtoisie.

Monsieur le Doyen demande à ses collègues de bien vouloir excuser le caractère improvisé de son intervention car, selon l'usage, il n'a pris connaissance du projet de décision qu'au début de la présente séance.

Il propose, de façon à résoudre la difficulté qui se pose au Conseil, soit d'engager à présent un débat sur ce problème rédactionnel, soit au contraire de conserver la présentation traditionnelle des décisions du Conseil et d'organiser ultérieurement une séance spéciale sur ce point.

Le Doyen VEDEL souhaiterait, et en cela il rejoint les directives esquissées par le Président dans son discours d'inauguration, que les projets de décision soient communiqués aux membres du Conseil avant la séance.

.../...

Monsieur le Président indique que c'est lui qui a souhaité cette nouvelle forme de rédaction. En effet, il se place dans la situation du commun des mortels qui sera appelé à lire la décision du Conseil. A son avis, la publication de la saisine va dans le sens de la clarification.

De même, a-t-il considéré qu'il était plus clair de remplacer l'expression "Oui le rapporteur en son rapport" par "Le rapporteur ayant été entendu".

Pour en revenir à la publication du texte de la saisine, il se situe dans une perspective différente de celle du Doyen VEDEL. Celui-ci pense que cette pratique aurait un effet pervers en ce sens que la saisine risquerait de devenir un "fourre-tout". Pour sa part, plus optimiste, il pense que la publication de la saisine inciterait les parlementaires saisissants à ne présenter que des arguments sérieux dans leur recours.

Cecidit, le Président rejoint la proposition de Monsieur VEDEL. Il propose que la décision de ce jour soit présentée dans sa forme antérieure et qu'une discussion ait lieu ultérieurement sur la question de la forme des décisions du Conseil.

Le Président indique qu'il est bien dans ses intentions de communiquer aux membres du Conseil les projets de décision avant la séance. Aujourd'hui, ceci s'est avéré impossible notamment en raison de la brièveté du délibéré, brièveté qui répond à une demande de l'Administration qui souhaitait obtenir la décision du Conseil avant la fin du mois de mai.

Le Président se demande enfin s'il n'existe pas une certaine contradiction entre le refus par le Conseil constitutionnel de toute autosaisine et la possibilité qu'il se réserve de relever des articles non contestés par les saisissants.

Monsieur VEDEL considère qu'il n'y a pas de contradiction sur ce dernier point. Un tribunal civil ou une juridiction administrative ne statuent que s'ils sont saisis par les parties. Mais ils doivent relever d'office les moyens d'ordre public, moyens qui ne peuvent être laissés à la fantaisie des plaideurs.

Le texte de l'article 61 de la Constitution est clair. Le Conseil constitutionnel commettrait une forfaiture s'il opèrait une autosaisine et, d'autre part, il ne remplirait pas son devoir s'il n'examinait pas l'ensemble du texte de loi qui lui est déféré.

Le Doyen VEDEL invite les membres du Conseil à revoir les textes de saisine sur la loi de nationalisation ou encore de la saisine à l'une des lois AUROUX, celle relative aux institutions représentatives du personnel. Le recours déférant la loi sur les prestations de vieillesse n'est pas topique. En effet, il est très bref. Plus souvent les recours sont extrêmement longs. Il faut raisonner sur le cas le plus difficile pour établir une règle. Il faut, par ailleurs, raisonner non pas abstraitement mais "in concreto".

Il ajoute que dans le passé il a eu le sentiment que le Conseil informait suffisamment les lecteurs de ses décisions des arguments des saisissants. Généralement, le Conseil reprenait ces arguments point par point, analysait la saisine de façon loyale en la condensant puis y répondait. C'est ainsi que les moyens des parties étaient exposés au moyen de formules telles : "les auteurs de la saisine soutiennent que...".



Monsieur MARCILHACY déclare réagir tout à fait comme le Doyen VEDEL. Il faut se souvenir "et c'est l'ancien parlementaire qui parle" qu'une loi forme un tout, une unité. Elle fait l'objet d'ailleurs d'un vote sur l'ensemble. C'est seul ce vote sur l'ensemble qui compte. Par ailleurs, en tant qu'ancien avocat au Conseil, il rappelle que si la Cour de cassation s'en tient aux moyens rédigés par les avocats, le Conseil d'Etat n'adopte pas la même méthode. Devant des mémoires "fourre-tout", il en effectue l'analyse.

Monsieur MARCILHACY considère par ailleurs qu'il y aurait un péril si le Conseil s'engageait dans la publication de toutes les saisines. Il serait particulièrement regrettable qu'une saisine du Premier ministre développant certains moyens soit connue de tous. Il ne faut pas oublier que le Conseil constitutionnel est une juridiction à la fois politique et juridique.

Monsieur JOZEAU-MARIGNE indique qu'à son avis, et il rappelle qu'il est avoué honoraire, les questions de forme peuvent influencer sur le fond sans même que l'on ne le soupçonne. Il pense qu'aujourd'hui il y a lieu de respecter la forme ancienne des décisions du Conseil et, pour sa part, il souhaiterait reprendre le débat sur cette question de forme ultérieurement. Les propos tenus sur la pratique de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat sont tout à fait intéressants. Pour sa part, il rappelle l'ancienne procédure devant les cours d'appel qui opposait les attendus et le dispositif d'un arrêt à sa partie préliminaire, ce qu'on appelait les qualités. Ces qualités, sorte de résumés de la procédure, étaient rédigées par les avoués de la partie gagnante. Le texte de la saisine constituait à ses yeux la partie préliminaire de la décision. Il pense opportun de la publier mais il faudrait trouver un moyen pour le faire de façon indépendante et distincte des moyens et du dispositif de la décision du Conseil.

Monsieur LEGATTE pense, quant à lui, que les difficultés qui viennent d'être évoquées sont grossières. Il pense que le Conseil aurait raison de reproduire le texte des saisines ce qui permettrait aux parties de vérifier que leurs moyens ont bien été envisagés. Il indique que le Conseil d'Etat, quant à lui, procède au résumé des moyens des parties.

Monsieur LEGATTE estime, par ailleurs, que tous les moyens ne doivent pas être considérés comme des moyens à soulever d'office.

Monsieur le Président propose alors au Conseil de retirer l'innovation contenue dans le projet de décision présenté et il suggère que le Conseil se réunisse pour discuter de ces questions de forme le 15 juin à l'occasion de l'examen de la loi organique sur la représentation au Sénat des Français établis hors de France.

-000-

Monsieur LECOURT se dit préoccupé sur le fond. En effet, l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que "chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi". Ce droit à l'emploi doit être considéré comme très important. Il appartient au Conseil constitutionnel de le faire respecter. Il se demande si une loi peut "pénaliser" ce droit constitutionnel dérivant du Préambule de 1946. Il rappelle à ce sujet que l'exposé des motifs de l'ordonnance du 30 mars 1982 qualifie la contribution de solidarité de mesure "pénalisant" l'emploi des travailleurs retraités.

Pour sa part, Monsieur LECOURT considère qu'un droit fondamental tiré d'un texte constitutionnel, s'il peut être réglementé, ne peut être pénalisé par une loi. Cette contribution institue une charge sur l'emploi. Si cette charge devient trop lourde, un employeur n'embauchera pas de retraités. Cette mesure serait d'ailleurs préjudiciable essentiellement aux gens modestes et peu qualifiés. Monsieur LECOURT se dit soucieux de la porte qui serait ouverte si le Conseil admettait qu'un droit constitutionnel trouvant sa source dans le Préambule de 1946 puisse faire l'objet d'une pénalisation, en tant que tel, de par une disposition législative.

Monsieur JOXE pense qu'il serait opportun de lire en détail son projet de décision ce qui serait de nature à rassurer Monsieur LECOURT. Il estime, d'autre part, qu'on peut se scandaliser plus du terme employé, c'est-à-dire "pénalisation", que de la notion qu'il recouvre. La contribution de solidarité est en effet instituée provisoirement pour faire face à une situation difficile.

Monsieur VEDEL se déclare moins angoissé que Monsieur LECOURT. Les chômeurs eux aussi ont le droit d'obtenir un emploi. La loi s'efforce de concilier deux impératifs différents, à savoir le droit des chômeurs et celui des retraités à travailler.

Monsieur MARCILHACY insiste sur le caractère illusoire, peu normatif, de l'alinéa 5 du Préambule de 1946 qui n'a jamais reçu d'application en droit positif. Il faut, par ailleurs, lire la deuxième phrase de cet alinéa qui dispose : "Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions, de ses croyances". Cette deuxième phrase éclaire et limite le sens de la première.

Monsieur LECOURT réitère l'expression de son inquiétude pour l'avenir. Si des charges excessives sont imposées à l'emploi, il y a un risque de découragement de la part des travailleurs. A l'avenir, on peut imaginer toutes sortes de charges instaurées sur l'emploi : interdiction de travailler au détriment de telles catégories, obligation d'une appartenance syndicale, etc...

Monsieur le Président demande alors à Monsieur JOXE de bien vouloir donner lecture de son projet, après quoi il déclare ouverte la discussion sur des points rédactionnels.

-000-

Monsieur LECOURT souhaiterait introduire, page 4, dans le dernier considérant, la modification suivante : "en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales... et détermine les principes fondamentaux du droit du travail ; qu'à ce titre, il lui appartient de poser des règles propres à assurer...". Il souhaiterait qu'après le terme "qu'à ce titre" soit ajoutés les mots suivants : "sans pénaliser l'emploi". Il estime en effet que le Conseil doit faire allusion à cette notion de pénalisation.

.../...

Cette proposition ne recueille pas l'adhésion du Conseil.

Monsieur VEDEL considère que la référence faite page 4, dernier considérant, aux "nécessités économiques et sociales" est trop vague. Il souhaiterait remplacer cette justification par une référence au droit au travail du plus grand nombre. En effet, le droit à l'emploi justifie la limitation par la loi de certains cumuls. C'est ainsi que le Conseil substitue à la formule "il lui appartient de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en tenant compte des nécessités économiques et sociales" l'expression "... le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre possible d'intéressés".

Monsieur GROS pense que le texte qui est soumis au Conseil repose sur une déviation du raisonnement. C'est ainsi que l'exception posée par l'article 3 bis, 1°, au profit des artistes témoigne d'une méconnaissance complète du chômage qui frappe de façon endémique les jeunes comédiens. Il n'y a aucune raison de dispenser les artistes de cesser leur activité professionnelle s'ils touchent une pension de retraite et de ne pas les soumettre à la contribution de solidarité s'ils continuent à travailler au-delà de 60 ans en percevant une pension.

Monsieur LEGATTE rappelle que l'application du principe d'égalité par catégorie. Le Parlement fixe les catégories à prendre en considération. Le Conseil constitutionnel ne peut apprécier s'il y a violation du principe d'égalité qu'en considérant les traits spécifiques de chaque catégorie.

Monsieur JOXE précise à Monsieur GROS que les artistes, s'ils sont dispensés de l'obligation de changer d'emploi lorsqu'ils perçoivent une pension après 60 ans, sont néanmoins soumis comme tous les autres salariés à la contribution de solidarité. En effet, cette contribution posée par l'article 4 de l'ordonnance est d'application générale. L'exception posée par l'article 3 bis ne concerne que le Titre 1er intitulé "Dispositions relatives à l'emploi".

Monsieur VEDEL déclare qu'il s'était posé des questions dès l'examen de la loi d'habilitation en ce qui concerne le seuil de 60 ans. Après examen des divers textes, il se rend compte que cet âge de 60 ans constitue simplement un point de rencontre : tous ceux qui atteignent cet âge peuvent, s'ils remplissent les conditions d'annuités, demander une retraite. Il n'y a donc pas instauration d'une catégorie : celle des personnes âgées qui jouiraient d'un ensemble de droit moindre que les autres catégories de citoyens.

Le Président constatant qu'aucune autre observation n'est présentée soumet le projet de décision au vote du Conseil.

La décision est adoptée à l'unanimité des membres du Conseil.

Le Président lève alors la séance à 19 h 15.

du 28 mai 1983

PROJET INITIAL SOUMIS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL  
ET NON ADOPTÉ.

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 11 mai 1983, par MM. Adolphe CHAUVIN, Jean FRANCOU, Jacques GENTON, René BALLAYER, Pierre SALVI, Paul PILLET, Jean COLLIN, Roger POU DONSON, Jacques MOSSION, Roger BOILEAU, Raoul VADEPIED, Jean GRAVIER, Pierre VALLON, Pierre LACOUR, Louis CAIVEAU, André BOHL, René TINANT, Marcel LUCOTTE, Guy de LA VERPILLIÈRE, Serge MATHIEU, Bernard BARBIER, Jean PUECH, René TRAVERT, Michel SORDEL, Michel MIROUDOT, Michel CRUCIS, Philippe de BOURGOING, Jules ROUJON, Pierre-Christian TAITTINGER, Jacques MÉNARD, Charles BEAUPETIT, Guy BESSE, Roger ROMANI, Jean CHÉRIOUX, Paul d'ORNANO, Georges REPIQUET, Edmond VALCIN, Jean AMELIN, Henri PORTIER, François O. COLLET, Pierre CAROUS, Geoffroy de MONTALEMBERT, Jean NATALI, Sosefo Makapé PAPILIO, Jean-François LE GRAND, Jacques BRACONNIER, Jean CHAMANT, Hubert d'ANDIGNÉ, Marcel FORTIER, Maurice LOMBARD, Henri COLLETTE, Christian de LA MALÈNE, Michel GIRAUD, Adrien GOUTEYRON, Jacques VALADE, Paul KAUSS, Michel CHAUTY, Christian PONCELET, Yvon BOURGES, Paul MALASSAGNE, Henri BELCOUR, Jacques CHAUMONT, sénateurs de la conformité à la Constitution de la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse ;

.../...

Cette saisine, présentée dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2 de la Constitution, est rédigée comme suit :

"Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, les sénateurs soussignés ont l'honneur de déférer au Conseil constitutionnel le texte de la loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse, définitivement adoptée par l'Assemblée nationale le 11 mai 1983.

Ils ont l'honneur de demander au Conseil constitutionnel de bien vouloir déclarer non conformes à la Constitution les mesures prévues par l'article 7 de cette loi [article 8 du texte définitif] en ce que ses dispositions violent le principe de la liberté professionnelle en limitant les possibilités d'exercer un emploi, et sont contraires au principe constitutionnel d'égalité, en pénalisant, sans justification, certaines catégories professionnelles."

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

.../...

Vu les pièces produites et jointes au dossier ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

Considérant que la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a pour objet de ratifier, en les modifiant, l'ordonnance du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles ainsi que l'ordonnance du 30 mars 1982 relative à la limitation des possibilités de cumuls entre pensions de retraite et revenus d'activités;

Considérant que l'ordonnance du 30 mars 1982, ratifiée et modifiée par l'article 8 de la loi soumise à l'examen du Conseil, a pour objet de subordonner le paiement des pensions de retraite, prenant effet à partir de l'âge de 60 ans et postérieurement au 30 mars 1983, en ce qui concerne les salariés, à la cessation définitive de tout lien professionnel avec leur employeur, en ce qui concerne les fonctionnaires, à la cessation définitive de toute activité dans la collectivité publique auprès de laquelle ils étaient affectés et, en ce qui concerne les assurés non-salariés, à la cessation définitive de l'activité qu'ils exerçaient au moment de la liquidation de leur pension ; qu'en outre, elle institue une contribution de solidarité au profit du régime national interprofessionnel d'aide aux travailleurs privés d'emploi; que cette contribution,

qui est assise sur la rémunération des travailleurs âgés de plus de 60 ans qui perçoivent une pension de vieillesse ou un avantage de reversion et exercent une activité professionnelle autre que celle qui était la leur au moment de la concession de leur pension, est à la charge pour moitié du salarié et pour moitié de son employeur ;

Considérant que les auteurs de la saisine soutiennent que "ces dispositions violent le principe de la liberté professionnelle" en limitant les possibilités d'exercer un emploi et sont contraires au principe constitutionnel d'égalité en pénalisant, sans justification, certaines catégories professionnelles" ;

Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et détermine les principes fondamentaux du droit du travail ; qu'à ce titre, il lui appartient de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en tenant compte des nécessités économiques et sociales ; qu'ainsi, sans violer aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle, la loi soumise à l'examen du Conseil a pu, dans son article 8, poser des règles interdisant le cumul de pensions de retraite et de certaines activités et

prévoir que le cumul d'une pension et d'une activité salariée, dans les cas où il est autorisé, donne lieu à une contribution de solidarité assise sur les salaires

Considérant, en second lieu, que si les activités énoncées à l'article 3bis de l'ordonnance du 30 mars 1982 peuvent être poursuivies sans que ceux qui continuent à les exercer après soixante ans soient soumis aux dispositions générales du titre 1er de l'ordonnance relatives à l'emploi, ces activités impliquent de la part de ceux qui les exercent des aptitudes créatrices particulières ou n'ont qu'un caractère accessoire ou temporaire ; que ces traits spécifiques, qui font que l'exercice de ces activités au-delà de soixante ans ne saurait avoir une incidence appréciable sur le marché du travail, justifient que la loi leur réserve un régime particulier ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 8 de la loi ne méconnaît aucun principe de valeur constitutionnelle ;

Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,



D E C I D E

Article premier .- La loi portant diverses mesures relatives aux prestations de vieillesse est déclarée conforme à la Constitution.

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

Délibéré par le Conseil constitutionnel  
dans sa séance du 28 mai 1983