

SEANCE DU 18 DECEMBRE 1997

La séance est ouverte à 15 h 10, en l'absence de Messieurs CABANNES et ROBERT.

Monsieur le Président : Messieurs CABANNES et ROBERT m'ont informé qu'ils seraient un peu en retard. Madame LENOIR, vous avez la parole sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.

Madame LENOIR : Nous avons déjà examiné, l'année dernière, la première loi de financement de la sécurité sociale. Mais c'est la première fois que nous avons à examiner une question de fond : quelle est la portée exacte -en matière sociale- du Préambule de 1946 ?

Je ferai, en introduction, un bref rappel sur le contrôle de constitutionnalité en matière de sécurité sociale.

Introduction : le contrôle de constitutionnalité en matière de sécurité sociale

1. Ce contrôle a sensiblement évolué depuis l'origine du Conseil constitutionnel.

Dans les années 60, ce sont avant tout les questions de répartition des compétences entre le législateur et le pouvoir réglementaire que nous avons eu à examiner, au titre du déclassement. Nous verrons dans un instant que l'élément majeur de notre jurisprudence d'alors, presque inchangée depuis l'origine, est de conférer un large pouvoir au Gouvernement pour déterminer les conditions de mise en oeuvre des cotisations et des prestations sociales, tandis qu'en matière fiscale, c'est au législateur de définir les détails de l'application d'une imposition, notamment quant à son taux.

Puis dès le milieu des années 70, le Conseil constitutionnel a du opérer la constitutionnalisation des droits sociaux. Citons le droit à la protection de la santé, fondé sur le onzième alinéa du Préambule, affirmé par la décision sur l'interruption volontaire de la grossesse de 1975, ou encore le droit de mener une vie familiale normale consacré par la décision du 13 août 1993 sur l'immigration.

Voici que depuis la réforme du 22 février 1996, modifiant l'article 34 de la Constitution, le constituant a ouvert un nouveau champ à notre contrôle dans le

domaine de la sécurité sociale, en prévoyant un nouveau type de législation - les lois de financement de la sécurité sociale - susceptibles de nous être déferées.

Or à l'occasion des recours contre ces lois, nous avons à apprécier la manière dont sont assurées les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

2. Notre jurisprudence en matière de financement de la sécurité sociale n'a fait jusqu'à présent que préciser le contenu des mesures pouvant figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale.

Le droit positif

Je rappelle qu'aux termes de la disposition constitutionnelle en cause : « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ».

La loi organique du 22 juillet 1996 a, quant à elle, spécifié le contenu des lois de financement de la sécurité sociale en cinq rubriques :

1. orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, ainsi qu'objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre ;
2. catégories de recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base de plus de 20 000 cotisants ;
3. objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes en question ;
4. objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'ensemble des régimes obligatoires ;
5. limites dans lesquelles les besoins de trésorerie peuvent être couverts des ressources non permanentes des régimes obligatoires.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 (27 décembre 1996) est la première à être intervenue sur le fondement de ces dispositions.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel

Nous avons d'abord avalisé la loi organique et les modifications apportées aux

règlements intérieurs des deux assemblées.

Puis par notre décision du 19 décembre 1996, nous avons déclaré conforme la loi de financement pour 1997.

Cette décision clarifie essentiellement les conditions d'application des dispositions sur le contenu des mesures pouvant valablement figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale, c'est à dire qu'elle précise ce qui pourrait constituer un « cavalier social ». Elle établit en outre le principe de l'irrecevabilité des moyens présentés pour la première fois devant le Conseil constitutionnel tirés de l'existence d'un cavalier social.

Les questions posées aujourd'hui sont, pour la plupart, d'une tout autre nature. Elles portent en effet sur le fond. La principale d'entre ces questions a trait aux fondements constitutionnels de la politique familiale qui, on le sait, est en France ancrée dans des traditions républicaines relativement anciennes et est chère à nos concitoyens.

La procédure

Les requérants sont tant les députés que les sénateurs.

En outre, il y a un nombre important de « portes étroites », parmi lesquelles je rangerai les observations de Monsieur Jean Pierre Fourcade, Président de la commission des affaires sociales du Sénat, qui s'adresse à nous à titre individuel.

Plusieurs groupes d'intérêt nous ont aussi saisis, comme les associations familiales, le SNIP, l'association « Les casinos de France ».

Le Gouvernement a produit un mémoire en défense et un mémoire en réplique.

L'ensemble de la loi

1. Le moyen

Selon les députés, la loi a été votée selon une procédure irrégulière, alors même que son objet est d'améliorer l'information du Parlement sur « le budget social de la Nation ».

A l'appui de ce moyen, ils font valoir que les annexes au projet de loi et au rapport annexé à ce dernier, n'ont pas été mis à leur disposition dans les délais

prévus par la loi organique, c'est à dire au plus tard le 15 octobre.

2. La jurisprudence

Ce type de moyen est assez fréquemment invoqué en matière de lois de finances. Et il est vrai que la complexité extrême de ces lois rend indispensable la distribution des documents qui y sont annexés dans des délais qui permettent aux parlementaires de remplir leur mission de contrôle.

Aussi, ces délais sont-ils prévus dans l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 qui indiquent qu'ils doivent être mis en distribution « au plus tard le premier mardi d'octobre ».

Dans votre décision 154 du 29 décembre 1982 sur la loi de finances pour 1983, vous avez été confrontés à un retard de quatre jours dans la distribution des documents annexes au budget. Vous avez jugé que « le retard invoqué, à le supposer établi, n'a pu avoir pour effet de priver le Parlement de l'information à laquelle il a droit pendant toute la durée du délai dont il dispose pour l'examen de la loi de finances... ».

3. L'application au cas d'espèce

Il est aisé de transposer au cas d'espèce cette jurisprudence. Certes le retard est ici de 6 jours, les annexes en cause n'ayant été mises en distribution à l'Assemblée nationale que le 21 octobre.

Mais vous relèverez que la loi organique sur les lois de financement de la sécurité sociale impose à la lettre le dépôt de ces documents le 15 octobre, alors que l'ordonnance organique sur les lois de finances parle elle de « mise en distribution ».

Malgré cette nuance de texte, il y a eu néanmoins eu retard dans la fourniture des documents aux parlementaires.

La commission des affaires sociales s'est en effet réunie dès le 21 octobre et la séance publique s'est tenue le 27.

Ce retard peut avoir d'autant plus d'inconvénient au regard de notre jurisprudence très stricte qui refuse d'admettre l'examen par le Conseil constitutionnel d'un moyen tiré de l'existence d'un cavalier social, lorsque l'irrecevabilité de la disposition dont le caractère de cavalier est invoqué n'a pas été soulevée au cours des débats parlementaires.

Ce retard est-il suffisant pour avoir privé les parlementaires de leur droit d'information ?

Je ne le pense pas.

Rejet du moyen

Monsieur le Président : Je donne la parole au Conseil sur ce premier grief relatif à la régularité de la procédure.

Monsieur AMELLER : Juste un mot pour approuver le rapporteur de nuancer le mot "dépôt". Le "dépôt" n'a aucun sens s'il n'est suivi d'une distribution. Je ne pense pas toutefois que le léger retard observé ait vicié la procédure.

Il faut cependant demeurer vigilant.

Monsieur ABADIE : A qui incombe la distribution ?

Madame LENOIR : En matière budgétaire et de financement de la sécurité sociale, l'impression est l'affaire du Gouvernement, contrairement aux autres textes qui sont imprimés par le Parlement. C'est du moins ce que nous a dit le Gouvernement.

Monsieur le Président : Pas d'autres observations ? Lisons le projet sur ce point.

(Madame LENOIR donne lecture du projet sur le premier grief)

Monsieur le Président : Je vous remercie. Qui est pour l'adoption ?

(Le projet sur le premier grief est adopté à l'unanimité)

Passons à l'article 5.

Madame LENOIR :

Il a pour objet d'accroître les taux de C.S.G. qui passent de 4,1 % à 7,5 % pour les revenus d'activités, de placement, du patrimoine et des jeux, et de 3,4 % à 6,2 % pour les revenus de remplacement (retraites, pensions d'invalidité, allocations chômage...).

Le produit de la C.S.G. est porté de 147,5 milliards en 1997 à 334 en 1998.

L'objet de la loi étant, dans un souci de justice sociale, de ne pas faire peser sur les salariés toute la charge du financement de la sécurité sociale, l'idée est de transférer une partie de cette charge des cotisations d'assurance maladie vers la C.S.G. qui frappent toutes les catégories de revenus (sauf le livret A et le livret d'épargne populaire).

On voit un début de concrétisation de cet objectif dans la disposition de l'article qui supprime les cotisations d'assurance maladie à 2,8 % pour les revenus de remplacement et de 4,75 % pour les revenus d'activité.

Indiquons que parallèlement, la loi de finances rend déductible du revenu imposable à l'I.R. la totalité de la C.S.G. affectée à l'assurance maladie.

2. Le moyen

Il est tiré pour les députés de la rupture caractérisée devant les charges publiques entre les citoyens. Ce que les députés mettent en cause, en réalité, ce n'est pas l'augmentation des taux de la C.S.G., mais la diminution, par voie de compensation, des cotisations d'assurance maladie annoncée par le Gouvernement.

Fort des déclarations de Madame Aubry, selon laquelle l'opération n'est légèrement perdante que pour 20 % de travailleurs indépendants », ils soulignent le recul que cela pourrait constituer pour cette catégorie de redevables.

3. L'appréciation du moyen

Effectivement, l'opération sera moins favorable que la situation présente pour les travailleurs aux plus hauts revenus. Mais cela tient au fait que, pour cette catégorie, les cotisations sont plafonnées et dégressives, alors qu'elles sont uniformes pour les salariés.

Mais :

- La disposition incriminée ne porte pas sur la compensation critiquée, dès lors qu'il appartient au pouvoir réglementaire, en fixant les taux de diminution des cotisations d'assurance maladie d'en déterminer les modalités. Il devra le faire sans entraîner de rupture d'égalité.

- Le fait qu'éventuellement la compensation puisse ne pas être avantageuse pour

ceux qui bénéficient actuellement d'un régime de faveur en matière de cotisations d'assurance maladie, va plutôt dans le sens de l'égalité recherchée. Bien que cela ne soit pas un argument qui ait sa place ici.

Monsieur ABADIE : En parlant de "compensation" nous allons au-delà de notre rôle. Dans le texte de la loi, il y a écrit "substitution". Dans le mot "compensation", il y a une idée d'équilibre quantitatif. Je propose donc de substituer un terme à l'autre.

Madame LENOIR : Je souhaite le maintien du terme "compensation". En effet, "compensation" ne veut pas dire versement à d'identique ! On dit : il y a compensation, alors même qu'il y a modulation.

Cette notion a un sens très large. On l'affirmera plus loin dans la décision à propos de la mise sous condition de ressources des allocations familiales.

Monsieur AMELLER : Je suis a priori hostile aux réserves qui, trop souvent, ajoutent à la loi. Je préférerais éviter la réserve sur cet article.

Monsieur GUENA : Je partage le point de vue de Monsieur ABADIE et celui de Monsieur AMELLER. Je ne crois pas que ce soit notre rôle de réécrire la loi.

On pourrait alléger la dernière phrase en disant : "à l'occasion de l'augmentation...".

Monsieur LANCELOT : Ce terme "compensation" ne me choque pas. Et la formulation de Monsieur GUENA me convient. On finit par : "que le grief doit donc être rejeté" (sans faire de réserve expresse).

Madame LENOIR : Je me rallie sur l'utilisation du terme "substitution".

Cependant la proposition de Monsieur GUENA ne devrait pas laisser à penser que l'on change la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la fixation des taux des cotisations sociales. Dans toutes les décisions relatives aux lois sur la sécurité sociale on utilise le raisonnement que je propose.

Monsieur le Secrétaire général : Je fais remarquer au Conseil qu'il rappelle habituellement, en matière sociale, qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire, sous le contrôle du juge de la légalité, de fixer...

De plus, ici, le pouvoir réglementaire sera contraint par la volonté du législateur : celui-ci a voulu une telle compensation -ou substitution- les termes

important peu...

Monsieur AMELLER : Je suis d'accord pour que le pouvoir réglementaire fixe les taux. En revanche, je pense qu'à l'occasion de cette décision on pourrait restaurer le législateur dans d'autres compétences en matière sociale. Je pose là un jalon.

(Madame LENOIR donne lecture du projet).

Monsieur le Président : Qui est pour ?

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Passons à l'article 9.

Madame LENOIR :

Son double objectif :

- amener de nouvelles ressources à la sécurité sociale ;
- introduire plus de justice entre les contribuables qui participent à son financement ;

Son dispositif :

- substituer deux prélèvements sociaux de 2 % aux deux existant de 1 % sur les revenus du patrimoine et sur les revenus des obligations ;
- élargir l'assiette de ces impositions en les alignant sur celle de la CSG (comptes et plans d'épargne logement, contrats d'assurance vie, PEP, PAE et autres plans d'épargne retraite...qui n'y figuraient pas jusque là).

Il s'agit de parvenir à un taux identique de 10 % : 2 % pour ces prélèvements, 7,5 % de CSG et 0,5 % de RDS.

L'affectation des prélèvements est maintenue en faveur de la CNAF et de la CNAVTS.

2. Le moyen

Dans leur mémoire complémentaire, les députés font valoir qu'en raison d'un

autre prélèvement de 1% qui subsiste dans le code des impôts, les revenus de capitaux imposables par voie de rôle et les plus values de cession immobilière vont être taxées au taux de 3%. Ils en déduisent qu'il y a rupture de l'égalité devant l'impôt, entre différents types de revenus de capitaux mobiliers.

Ils admettent que le Gouvernement a pris conscience de cette inégalité, en proposant dans le cours de la discussion sur le projet de loi de finances pour 1998, de supprimer la taxe en cause perçue sur les dividendes (Article 204 A du code général des impôts) (voir J.O. A.N. déclarations de Christian Sautter le 17 novembre, page 6007).

Mais, font-ils remarquer cette suppression ne s'appliquera pas en 1997 et durant cette année on constate une rupture d'égalité.

3. La réponse au moyen

Tout ce qu'avance les requérants est exact.

Cependant, en droit, il nous semble difficile de retenir leur argumentation.

- En règle générale, le respect du principe d'égalité s'apprécie au regard de chaque imposition prise isolément ;
- Certes, comme nous l'avons indiqué à propos de la CSG, qui recouvre en réalité plusieurs impositions, il y a lieu de considérer les effets conjoints de différentes impositions qui concourt à un objectif commun de solidarité nationale. Ce qui est le cas de la CSG, du RDS et aussi des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et sur les obligations.

Pourquoi ?

- Parce-qu'il s'agit d'une seule imposition divisée en plusieurs contributions ;
- Parce-qu'également, le but est d'apprécier, non les facultés contributives, mais les conditions plus ou moins égalitaires dans lesquelles les contribuables participent financièrement au service public en cause.

Je vous propose de transposer la jurisprudence sur la CSG de notre décision 285 du 28 décembre 1990, selon laquelle :

« ...dans la mesure où des contributions ont pour finalité commune, la mise en oeuvre du principe de solidarité nationale, la détermination des redevables des

différentes contributions ne saurait aboutir à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques entre tous les citoyens ».

Ou plutôt de ne pas la transposer dès lors que la taxe de 1% visée au Code général des impôts, n'est pas un prélèvement social.

Je ne suis en outre pas certaine en tout état de cause que l'on puisse évoquer une telle rupture d'égalité.

Monsieur GUENA : Je ne comprends pas ce que vient faire l'avant-dernier considérant. Je passerais directement au dernier !

Madame LENOIR : Les requérants connaissent notre jurisprudence C.S.G. Ils disent : "on veut bien contribuer, mais pas plus que les autres. Ici, il y a rupture d'égalité à cause de cet impôt spécifique de 1 %".

On leur répond : "votre raisonnement sur le cumul n'est pas absurde, mais il ne s'applique pas ici".

C'est bien parce que c'est là leur argumentation, qu'il faut laisser le considérant qui reprend le précédent C.S.G. J'ajoute qu'il y a bien un petit recul par rapport à cette jurisprudence C.S.G. puisqu'on parle de l'équilibre financier des différentes branches de la sécurité sociale.

Monsieur le Président : Bien. Lisez le projet sur l'article 9.

(Madame LENOIR donne lecture du projet).

Monsieur GUENA : Je vote mais avec des réserves.

Monsieur le Secrétaire général : On rejette le grief comme inopérant. Ce qui est un peu rude. On ne peut donc le faire qu'au regard de la jurisprudence C.S.G. invoquée par les requérants.

Monsieur le Président : Bien. On vote.

(Le vote est acquis à l'unanimité)

Monsieur le Président : Passons à l'article 12.

Madame LENOIR : La loi crée une nouvelle taxe au taux de 2,5 % sur le chiffre d'affaires réalisé hors taxes en France, par les laboratoires pharmaceutiques qui

effectuent des ventes directes de médicaments (à l'exception des médicaments génériques) aux pharmaciens.

Il s'agit officiellement de rétablir des conditions plus égales de concurrence entre les laboratoires et les grossistes répartiteurs, dès lors que ces derniers ont des obligations de service public plus fortes : Ils doivent détenir des stocks de médicaments diversifiés livrables quasi instantanément. Bien sûr, les laboratoires n'ont en principe en stock que les médicaments qu'ils produisent.

Le produit attendu de la taxe est de

2. Les moyens.

**** **Le premier moyen est tiré de la rupture d'égalité**, car les laboratoires, font observer les députés dans leur mémoire complémentaire, sont dans une situation identique à celle des grossistes répartiteurs au regard de la vente directe au pharmacie. En outre, aucun intérêt général ne justifie la discrimination en question.

Ils s'appuient pour soutenir leur argumentation sur une **directive communautaire** de mars 1992 sur la distribution en gros de médicaments, qui, selon eux, astreint les laboratoires aux mêmes obligations de service public que les grossistes.

**** Les requérants invoquent en second lieu **l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**, pour faire valoir que le taux de la taxe est excessif au regard des facultés contributives des laboratoires (2,5% du chiffre d'affaires correspondent à 25% de la marge bénéficiaire).

3. Le moyen tiré de la rupture d'égalité.

Il est d'autant plus intéressant qu'il nous contraint, à quelques jours de l'examen du traité d'Amsterdam, à aborder la question des directives communautaires, qui s'impose en droit interne, sans faire partie du bloc de constitutionnalité.

Une observation sur **la situation de fait** :

Les rapports entre laboratoires, grossistes répartiteurs de médicaments et pharmacie ont sensiblement évolué. La profession de grossiste disparaît à l'heure des transports rapides, tandis que les laboratoires font de plus en plus de vente directe.

Une remarque sur **la directive communautaire de 1992** :

Elle n'a pas été transférée alors que la date limite de transposition était fixée au 1er janvier 1993. Aux dernières nouvelles, un projet de décret de transposition serait à l'étude au Conseil d'Etat ...

Que faire ?

1) Constater que la directive n'a pas été transposée et qu'elle n'est donc pas applicable ? Ce serait provocateur, les juridictions françaises considérant qu'une directive non transposée est néanmoins applicable dans ses objectifs qui peuvent être très précis.

2) Interpréter la directive quant à ses objectifs et en conclure qu'elle permet ou non de faire droit à l'argumentation de requérants ? Ce serait hasardeux, dans la mesure où nous risquons de nous trouver en contradiction, soit avec le décret de transposition qui interviendra, soit surtout avec la Cour de justice des Communautés européennes si elle a à connaître du problème.

Je propose une solution médiane, qui ne bafoue pas le droit communautaire, en exposant notre pays à une condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes et qui en outre ne nous avance pas trop avant dans la voie de l'intégration du droit communautaire. Pour autant, il est évident qu'en examinant au fond l'argumentation des requérants, nous marquons pour la première fois que nous considérons comme applicable une directive, non transposée après la date limite fixée pour sa transposition. A quelques jours de notre décision sur le Traité d'Amsterdam, cette approche ouverte au droit communautaire est, me semble-t-il, particulièrement opportune.

En tout état de cause, le moyen est loin d'être dénuée de pertinence et il nous faut répondre.

La réponse du Conseil Constitutionnel serait la suivante.

1. La réglementation en vigueur (code de la santé publique, arrêté de 1962, c'est loin, vous voyez...) impose des obligations de service public qui ne s'impose pas aux laboratoires, donc leur situation n'est pas identique dans ce cadre juridique.

2. Il ne résulte **pas clairement** que la directive, non transposée, ait entendu astreindre les deux professions aux mêmes obligations.

Sinon, c'est le renvoi préjudiciel, qui pourra seul nous éclairer sur l'interprétation de la directive, qui, je le répète a des effets juridiques en droit interne, selon les juridictions françaises elles-mêmes. REJET.

4. Le moyen tiré de l'atteinte à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Il s'inscrit dans un contexte qui est celui de l'augmentation des charges fiscales imposées par le texte aux laboratoires (voir le mémoire du SNIP sur la taxe sur la publicité).

Mais il doit être rejeté. REJET.

Monsieur ABADIE : Je trouve la démonstration du rapporteur convaincante. Sur le fond, un traitement fiscal différencié est justifié dès lors que les uns et les autres n'ont pas les mêmes obligations. Sur la directive, moins on en dira, mieux ce sera. Il n'est pas nécessaire de "plonger" sur les conséquences de la non transposition des directives.

On constate que son contenu n'est pas clair et on en reste là.

Monsieur LANCELOT : Il y a une vraie différence d'obligations entre les grossistes répartiteurs et les laboratoires. Les obligations des service public des premiers ne sont pas négligeables.

Sur le second point, je dirai que la formulation qui nous est proposée est optimale.

Nous ne nous prononçons pas sur le principe et nous contentons de répondre au grief.

Monsieur FAURE : Une directive doit être normalement transposée. Sinon il n'y a pas d'Europe ! Elle est supérieure au droit interne. De toute façon, vous serez obligés d'y passer !

Monsieur le Secrétaire général : Il ne faut pas exagérer la portée de ces quelques lignes. Elles font reste de droit sur le grief des requérants sans rien trancher au fond puisque nous disons "en tout état de cause". Autre précision : on dit : "il ne résulte pas clairement"

Monsieur le Président : Lisons le texte.

Madame LENOIR : (lecture du projet). _

Monsieur le Président : Qui est pour ?

(Le projet est adopté à l'unanimité).

Monsieur le Président : Passons à l'article 21.

(16 h 45 : Le Professeur ROBERT entre dans la salle).

Madame LENOIR : L'article 21 résulte d'un amendement du Gouvernement, en nouvelle lecture, après CMP. Son objectif est clair. Il s'agit d'une validation tendant à empêcher un arrêt du Conseil d'Etat de produire ses effets au delà de l'année 1995, année au titre de laquelle le Gouvernement a été condamné pour avoir insuffisamment revalorisé la BMAF (base mensuelle des allocations familiales).

L'affaire est en quatre actes :

* La loi Veil du 25 juillet 1994 a prévu (en complétant l'article L-551-1 du code de la sécurité sociale) que les BMAF « sont revalorisées une ou plusieurs fois par an conformément à l'évolution générale des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour l'année civile à venir ».

* L'ordonnance du 24 janvier 1996 a décidé de geler la BMAF pour l'année 1997.

* Sur recours des associations familiales, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 28 mars 1997, a jugé que la revalorisation de 1,2 % effectuée pour 1995 au titre de la loi Veil, était insuffisante dans la proportion de 0,5 %, compte tenu de la hausse réelle des prix de 1,7 %.

* Le Gouvernement, pour échapper à l'effet de report, d'une année sur l'autre qui l'aurait conduit à revaloriser à due concurrence - en plus de l'effet hausse des prix en 1997 et 1998 - a fait adopter une validation gelant la BMAF à son montant de 1995, en 1996, 1997 et 1998. Sans ce gel, qui prend la forme d'une validation, il aurait fallu revaloriser les bases de calcul des allocations familiales de :

** 1 156 millions pour 1997 ;

** 1 160 millions pour 1998 ;
auxquels le Gouvernement ajoute, dans son mémoire, 1 156 pour 1996, malgré le gel de l'ordonnance Juppé .

Que reste-t-il de l'article de la loi Veil qui fixe les critères de revalorisation ?

Un décret a été publié au JO du 13 décembre pour tenir compte de l'effet direct de l'arrêt du Conseil d'Etat de mars 1997 en revalorisant la base pour 1995 de 0,5% supplémentaire.

2. Le moyen relatif à l'irrégularité de la procédure.

D'une part, les députés soulignent l'irrégularité de la procédure, car l'amendement Gouvernemental était « un amendement surprise », et de nuit.

Certes, mais le Gouvernement a usé de son droit d'amendement qui n'est limité par aucun horaire particulier. REJET.

3. Le grief concernant un prétendu cavalier social.

Il n'y a pas grande réflexion à mener pour constater qu'à l'évidence la disposition a sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale .

Il est encore plus simple de répondre sur le fondement de l'irrecevabilité du moyen, le caractère de cavalier de l'article en question n'ayant pas été soulevé au cours de débats. REJET.

4. Le grief tiré de l'inconstitutionnalité de la validation.

L'article fait partie du lot de validations qui figurent de plus en plus souvent dans les lois à portée économique et financière.

*** Rappel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Notre jurisprudence a sensiblement évolué face au développement accéléré de ce type de procédé qui consiste à vider de ses effets une décision de justice, déjà intervenue ou à venir, la plupart du temps pour éviter à l'Etat, voire à des personnes privées (banques), d'avoir à acquitter des sommes qu'il doivent légalement.

A l'origine, les validations avaient pour objet de remédier aux inconvénients résultant de décisions juridictionnelles, dont l'exécution aurait remettre en cause toute une série de nominations de fonctionnaires, leur préjudiciant injustement

et rompant en outre la continuité du service public. (annulations d'opérations de concours).

Mais, on le voit, l'objectif a changé. La validation n'a plus essentiellement pour but d'éviter des situations personnelles difficiles et de garantir ce faisant la continuité du service public. Elle vise avant tout à effacer des obligations financières.

En raison de l'atteinte portée à la séparation des pouvoirs par les validations, le Conseil constitutionnel a établi le régime juridique des validations dans une première décision en date du 20 juillet 1980, qui laisse déjà transparaître le souci d'affirmer le principe de la primauté de l'indépendance de la juridiction (ici administrative). Ce régime est le suivant :

- * l'indépendance de la juridiction est le principe ;
- * la validation ne peut porter dès lors sur l'acte même qui a été annulée ;
- * elle ne peut par ailleurs porter sur la matière répressive (non rétroactivité de la loi pénale) ;
- * elle doit reposer sur des motifs d'intérêt général.

La jurisprudence s'est ensuite affinée et vous vous êtes montrés plus exigeant en ce qui concerne le but d'intérêt général alléguée :

* le seul intérêt financier ne suffit pas (DC 368 du 28 décembre 1995 sur la loi de finances pour 1996, à propos de la validation de titres de perception perçus relativement aux dépenses concernant le contrôle technique des compagnies d'aviation civile, les conditions générales de l'équilibre financier du budget de l'aviation civile n'étant pas susceptible d'être affectées par les sommes en jeu).

* il faut un rapport de proportionnalité entre la portée de la validation et le but poursuivi (DC 223 du 29 décembre 1986 sur la loi de finances rectificative pour 1986 sur la validation rétroactive de dispositions fiscales, lesquelles ne visent que des impositions limitées, et en ce qui concerne leurs seules règles d'évaluation et d'exonération; voir aussi l'affaire Noir et les indemnités versées par le conseil régional de Rhône Alpes).

* la validation peut bénéficier à des personnes privées, mais dès lors qu'un intérêt public majeur est en jeu (DC 375 du 9 avril 1996 sur la loi portant dispositions d'ordre économique et financier, à propos des prêts consentis par les banques, qui évoque « les risques considérables pour l'équilibre financier du système bancaire dans son ensemble et, partant, pour l'activité économique générale).

* lorsque l'acte validé est inconstitutionnel, (rupture d'égalité), encore faut-il que la validation réponde à des exigences constitutionnelles et il nous appartient de concilier les différentes exigences constitutionnelles en cause. (DC 390 du 19 novembre 1997).

*** La jurisprudence des autres juridictions. Devant l'usage immodéré de la commodité que représentent les validations législatives, les autres juridictions ont été aussi conduites à réagir.

La Cour de cassation a d'abord interprété limitativement la portée de la notion de décision en force de chose jugée, qui est la décision du juge d'appel (et non de la Cour de cassation).

Le Conseil d'Etat a adopté une même jurisprudence. Mais, il vient surtout de faire un pas considérable dans le sens du contrôle au fond des validations, qui il est vrai annihilent les effets des décisions des juges.

Il s'est estimé compétent pour écarter éventuellement l'application d'une loi de validation, sur le fondement de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme selon lequel « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial qui décidera soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». (Avis et arrêt du 5 décembre 1997, Lambert, et Ministre de l'Education, de la Recherche et de la Technologie).

Cette jurisprudence s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui a condamné dans deux affaires récentes, la Grèce et la Grande-Bretagne.

Nous avons, quant à nous, une affaire pendante devant la cour, en ce qui concerne une validation déclarée constitutionnelle relative à l'indemnité de sujétion spéciale de certains fonctionnaires d'Alsace Moselle.

*** La réponse au grief.

Je propose de l'écarter, pour des motifs selon une motivation qui marque bien l'intérêt de la mesure eu égard aux exigences constitutionnelles en cause.

Le raisonnement est le suivant :

- * Considérant l'atteinte portée par les validations à la séparation des pouvoirs ;
- * Il faut qu'elles répondent à un intérêt général lié à des exigences constitutionnelles (DC récente sur la Polynésie), ou impérieux (hypothèses des difficultés considérables du système bancaire risquant de nuire gravement à l'activité économique nationale) ;
- * et qu'il y ait un rapport de proportionnalité entre cet intérêt général et la portée de la mesure (DC de 1986 susvisée et sur l'affaire Noir).

Ici :

- * l'équilibre financier de la sécurité sociale répond à un objectif constitutionnel;
- * les sommes en jeu permettent de considérer que la mesure de validation contribue de manière significative à cette exigence.

J'ajoute que le Gouvernement vient de publier au JO du 13 décembre le décret revalorisant la BAMF pour 1995, conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat.

Monsieur FAURE : Le Gouvernement et la majorité parlementaire n'ont pas le dernier mot là-dessus, c'est sûr. Dans la décision Polynésie nous avons dit que nous jugerions au cas par cas. Ici, je juge personnellement dans le sens du rapport.

Monsieur ABADIE : Madame LENOIR a fait un excellent exposé sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les validations. Nous avons retenu une formulation de base lors de la dernière décision. Je suis moins convaincu qu'il faille modifier aujourd'hui notre considérant de principe et y ajouter quatre mots qui m'apparaissent pleins de dangers. Nous avons, dans chaque cas, apprécié si l'intérêt général était suffisant au regard du cas d'espèce. Dans la saisine Polynésie nous avons tranché du cas particulier où l'acte validé était lui-même inconstitutionnel : nous devons, dans ce cas, concilier les différents principes constitutionnels en cause.

Faut-il ajouter : intérêt général impérieux ou lié à des exigences constitutionnelles ? Je ne le crois pas. Impérieux, au nom de quoi ? En ajoutant un adjectif, on fragilise notre appréciation.

Quant à l'exigence constitutionnelle, nous la prenons nécessairement en cause.

Ajouter tout cela, c'est aller au devant d'aventures. Il n'y a pas lieu de faire de pas supplémentaires aujourd'hui.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord sur le fait qu'ajouter impérieux est inutile. En revanche l'ajout relatif aux exigences constitutionnelles me paraît intéressant, dans la suite de notre jurisprudence Polynésie.

Monsieur le Président : Nous avons déjà donné un coup d'arrêt aux validations. Je crois que M. LANCELOT a raison ; l'"impérieux" ne s'impose pas.

Monsieur AMELLER : L'intérêt général est ou n'est pas. Il ne peut être qualifié.

(Madame LENOIR lit le projet).

Monsieur le Président : Qui est pour l'adoption ?

(L'article 21 est adopté à l'unanimité).

Monsieur le Président : Passons à l'article 23.

Madame LENOIR : Cet article qui modifie les dispositions de l'article L-521 du code de la sécurité sociale est celui dont la portée est sans doute la plus importante.

En tous cas, il introduit dans notre système social, une innovation sans précédent puisqu'il place sous condition de ressources les allocations familiales.

*** Un point d'histoire.

Comme les assurances sociales, les allocations familiales sont nées en France dans les années 30. A l'origine, avant les années 30, comme l'expliquent fort bien, Messieurs Dupeyroux et Prétot dans leur manuel, les allocations familiales n'étaient pas liées à un volonté nataliste. Elles ont été instituées, sous l'influence notamment de la doctrine sociale de l'Eglise, par les employeurs, soucieux d'octroyer une sorte de sursalaire tenant compte des charges familiales des salariés dans l'industrie. Pour être en mesure d'assumer le financement de ce sursalaire, les patrons ont créé des caisses de compensation, qui se sont multipliées jusqu'à être au nombre de 232, regroupant 30 000 employeurs occupant plus de 2 millions de salariés.

Les préoccupations démographiques, après l'hécatombe de la guerre de 1914, conduisent l'Etat à s'impliquer dans le système.

* La loi du 11 mars 1932 rend obligatoire l'affiliation aux caisses de compensation et prévoit le versement obligatoire des prestations familiales aux

salariés;

Mais ces prestations ne sont pas dues lorsque le salarié ne peut plus travailler, c'est à dire lorsqu'il en a le plus besoin.

* Des décrets lois de 1938, et surtout le décret loi de 1939 portant code de la famille et de la natalité françaises, étendent le bénéfice de allocations à tous ceux qui ont une activité professionnelle, mais les suppriment pour le premier enfant (natalité oblige).

* Les grands textes fondateurs de la sécurité sociale, en 1945 et 1946, maintiennent peu ou prou ce rattachement des allocations familiales à une activité professionnelle. Il faut que le salarié sans emploi démontre que cette situation ne lui est pas imputable.

La législation de 1946 se concrétise par 4 grandes prestations :

1. Les allocations familiales qui font l'objet d'abattements de zones;
2. l'allocation de salaire unique qui touchera le plus grand nombre de foyers;
3. les allocations prénatales;
4. l'allocation de maternité.

L'obligation d'activité professionnelle est tempérée par de larges exceptions, mais il a fallu néanmoins attendre 1978 pour voir généraliser à toute la population les allocations familiales.

* Les années 70 sont principalement marquées par la création de prestations spécifiques modulées en fonction du revenu.

* Le septennat de VGE est illustré, outre la généralisation des prestations familiales, notamment par une aide aux familles monoparentales, et la création d'allocations visant à garantir un revenu minimum parental.

* Les deux septennats suivants vont connaître des évolutions contrastées jusqu'à la loi de 1994, qui pour la première fois, pose le principe de la garantie des ressources de la branche famille jusqu'au 31 décembre 1998 (voir plus haut la validation du gel de la BAMF qui supprime la plupart des effets de cette loi).

*** Les effets de la mesure.

Tout au long des dernières années, la question s'est posée du déficit de la branche famille et de la nécessité de limiter ses dépenses (faute de pouvoir sensiblement augmenter ses recettes).

Plusieurs options ont été envisagées, comme par exemple, la fiscalisation des allocations familiales. Finalement, le Gouvernement actuel a choisi la mise sous condition de ressources de ces allocations.

Les rapports parlementaires indiquent que la réforme touchera 350 000 familles sur 4,5 millions et qu'elle rapportera 4,8 milliards en année pleine. Ils nous précisent également que, dans une vue d'ensemble des prestations familiales, les prestations en cause passent de 41,9% à 82,3% (y compris l'AGED).

*** L'approche du Conseil constitutionnel face aux critiques des requérants.

Il ne nous appartient nullement de juger en opportunité de ce choix, qui est considéré par certains comme substituant, réellement et potentiellement, un système sociale de solidarité horizontale (entre actifs et retraités, entre bien portants et malades, et entre personnes sans enfants et chargés de famille, notamment les familles nombreuses), à une solidarité verticale.

Nous devons seulement examiner si, dans son principe, ainsi que dans ses modalités, il heurte des dispositions constitutionnelles.

Ce faisant, ce sera la première que nous nous prononcerons sur les fondements constitutionnels de la politique familiale.

Cinq moyens sont invoqués, la plupart tant pas les députés que par les sénateurs :

1. Le principe « d'universalité » des allocations familiales est un principe fondamental reconnu par les lois de la République;
2. La mise sous condition de ressources des allocations familiales contrevient aux 10ème et 11ème alinéas du Préambule de la Constitution de 1946;
3. Elle porte atteinte à l'égalité en son principe et plus précisément dans certaines de ses modalités;
4. Elle méconnaît un principe de compensation directe entre les cotisations versées et les prestations reçues;
5. Le moyen de l'incompétence négative du législateur. Les députés évoquent également les conventions internationales sur les droits de l'homme et les droits de l'enfant, mais ils n'en font pas un grief de droit.

2. Le grief de l'atteinte à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Une double question se pose.

*** Existe-t-il des principes fondamentaux reconnus par les lois de la

République dans le domaine social ?

*** Existe-t-il en particulier un tel principe « d'universalité » des allocations ?

Quid du régime juridique des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, au regard de notre jurisprudence ?

*** La notion de principe fondamental reconnu par les lois de la République est inscrite dans le Préambule de 1946. Et nous lui avons donné une consécration constitutionnelle dans notre fameuse décision du 16 juillet 1991 sur la liberté d'association (après le Conseil d'Etat dans l'arrêt « Association de Annamites de Paris » de 1956).

*** Notre décision du 20 juillet 1988 sur la loi d'amnistie (amnistie de licenciement, c'est à dire d'actes privés) fixe les 4 critères du principe fondamental reconnu par les lois de la République qui doit

1. être tiré d'une source législative;
 2. sous un régime républicain;
 3. avant 1946;
 4. sans discontinuité. (très sévère et critiqué, ce qui est justifié selon moi, comme le démontre notre décision sur la nationalité qui ne range pas le droit du sol dans les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République).
- Notions analogues à l'étranger (Article 2 de la Constitution italienne; Article 16-1 de la Constitution portugaise et même neuvième amendement de la Constitution des Etats-Unis).

Jusqu'ici, nous n'avons pas consacré de principes dans le domaine social, les seuls principes étant à ce jour :

- liberté d'association;
- droits de la défense;
- liberté individuelle;
- liberté de l'enseignement;
- liberté de conscience;
- indépendance de la juridiction administrative;
- indépendance des professeurs d'enseignement supérieur;
- attribution à la juridiction administrative de la compétence pour censurer les actes illégaux de la puissance publique.
- rôle de l'autorité judiciaire, garant de la propriété immobilière privée.

Mais rien n'interdit la reconnaissance d'un tel principe dans le domaine social,

tout au contraire.

*** voir les travaux préparatoires de la Constitution et les déclarations de Maurice Guérin, MRP, qui cite la liberté syndicale, le principe des conventions collectives, le repos des femmes en couche, l'interdiction du travail de nuit dans les usines des enfants, le repos hebdomadaire; et la semaine de 40 heures....

* voir la DC 383 du 6 novembre 1996 sur le principe selon lequel une convention collective ne peut qu'améliorer la situation des travailleurs par rapport aux dispositions prévues par la loi, qui ne se prononce pas sur le principe simplement parce-qu'il n'était pas directement en cause.

Pour autant, si l'on examine la législation républicaine antérieure à 1946, on ne voit nullement de principe selon lequel les allocations familiales doivent être versées indépendamment de la situation des familles, même si il est vrai que cette situation était appréciée en fonction de l'activité des parents et non du montant des revenus, s'agissant tout au moins des allocations familiales.

REJET.

3. Sur le grief d'atteinte aux alinéas 10 et 11 du Préambule.

Il ne fait pas de doute pour moi que la politique familiale repose sur ces alinéas qui affirme le principe de la solidarité nationale, et en particulier de l'aide à apporter aux familles. Alinéa 10 : « la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ... »;

Alinéa 11 : « Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs... ».

Ceci fonde à mon avis l'idée que, sur un plan constitutionnelle, la politique familiale n'est pas seulement une politique d'aide aux familles dans le besoin, mais qu'elle a pour objectif la compensation des charges familiales. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une politique d'assistance, mais de la mise en oeuvre de la solidarité de la collectivité et les familles ayant la charge de l'éducation et de l'entretien des enfants. (voir les conclusions de Massot sur Conseil d'Etat 6 juin 1986 « Fédération des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique et autre » à propos de la mise sous condition de ressources des allocations familiales en Nouvelle Calédonie).

Y-a-t-il remise en cause des fondements constitutionnels de la politique familiale ?

Je ne le pense pas sur la base d'un raisonnement que vous tenez habituellement et qui vous porte à tenir compte des prestations d'ensemble d'un régime social déterminé. Voir la DC 225 du 23 janvier 1987 à propos de la fixation d'une condition de résidence pour l'octroi de certaines allocations (FNS et autres...). « qu'il appartient au pouvoir réglementaire de fixer la durée de la condition de résidence de façon à ne pas aboutir à mettre en cause l'alinéa 11 du Préambule et en tenant compte à cet effet des diverses prestations d'assistance dont sont susceptibles de bénéficier les intéressés; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ».

Je propose de transposer cette jurisprudence:

Appréciant la portée de la mesure à la lumière du système d'ensemble des prestations familiales;
en relevant que le quotient familial qui n'est pas une prestation familiale contribue néanmoins à l'aide aux familles.
REJET sous réserve.

4. Sur le moyen de l'atteinte au principe d'égalité.

Il est articulé en plusieurs branches.

*** Par lui-même, le nouveau système porterait atteinte à ce principe.

Le moyen est infondé, compte tenu de la conciliation à opérer entre le principe de la compensation des charges familiales et le respect d'autres objectifs comme la recherche de l'équilibre financier de la branche famille.

C'est pourquoi, il est utile, d'une part, de mentionner que la loi a prévu un « lissage » des effets de seuils pour éviter les inégalités, et, d'autre part, qu'il a expressément rattaché ce système à une période transitoire exigeant de réduire les déficits de la branche famille « jusqu'à ce que soit décidée une réforme d'ensemble des prestations et des aides fiscales aux familles ».

J'indique que le plafond, d'après les projets de décret sera de 25 000 francs pour une famille à deux enfants et sera augmenté de 5000 francs par enfant supplémentaire. Il sera accru de 7000 francs pour les personnes seules et les couples dont les deux membres travaillent.

*** La disposition prévoyant une majoration du plafond au cas où les enfants sont élevés par un couple dont les deux membres (et non pas un seul) travaillent serait aussi contraire à l'égalité entre les deux couples.

Le moyen ne peut être retenu, car les charges ne sont évidemment pas les mêmes.

Le Gouvernement indique que la notion de revenu professionnel désigne ceux qu'il est possible de se procurer grâce à « une activité lucrative d'une manière habituelle et constante ». Mais la loi ne prévoit aucun revenu minimal.

Je propose donc une réserve pour éviter les fraudes à la loi, ce qui renforce la motivation de rejet.

*** Il y aurait par ailleurs rupture d'égalité selon que les parents (ou assimilés) sont mariés ou concubins.

Les couples mariés sont en effet tenus en principe de faire une déclaration commune de revenu.

Cet argument ne vaut pas en matière de prestations familiales, selon les ouvrages sur la sécurité sociale et selon l'argumentaire du Gouvernement. Qu'ils soient mariés ou non, les couples doivent faire une déclaration commune pour faire valoir leurs droits à prestations familiales sous condition de ressources. (voir l'article R 531-9 du code de la sécurité sociale sur l'allocation du jeune enfant et sur le complément familial, selon lequel le plafond de ressources est majoré lorsque les deux conjoints ou concubins exercent une activité professionnelle productrice de revenus et que chacun de ces revenus a été au moins égal...).

Je suggère de reprendre ces principes pour rejeter le grief. REJET.

4. L'atteinte alléguée à un principe de compensation.

Les députés requérants se réclament de notre décision du 13 août 1993 sur l'immigration pour en déduire l'existence d'un tel principe constitutionnel.

Nous avons considéré, concernant la subordination de l'affiliation à la sécurité sociale de la régularité du séjour et de travail de l'étranger que « les cotisations versées aux régimes obligatoires de la sécurité sociale ...constituent des versements à caractère obligatoire de la part des employeurs comme des assurés et que ces cotisations ouvrent vocation à des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes ».

Mais il n'est nullement dérogé à ce principe.

5. Le moyen tiré de l'incompétence négative du législateur.

Ce moyen, avancé par les sénateurs, ne peut être retenu en l'état de notre jurisprudence, même si pour ma part, je la trouve peu adaptée à l'évolution actuelle.

D'ailleurs, la distinction que nous opérons, du point de vue de l'application des articles 34 et 37 de la Constitution, n'a pas grand écho au niveau communautaire, et elle montre la fragilité de la distinction entre impôt et cotisation sociale. (les autorités communautaires rangent parmi les contributions sociales, la CSG et le RDS).

Je propose donc le rejet avec la réserve de la non dénaturation.

Monsieur le Président : J'ouvre la discussion sur cet article 23.

Monsieur ROBERT : Je suis d'accord : il n'y a pas de PFLR d'universalité des allocations familiales.

Au regard du Préambule de 1946, ça ne me choque pas que l'on mette les allocations familiales sous conditions de ressources et je suis d'accord sur la réserve. C'est bien un problème de plafond. Ne pourrait-on pas être plus précis sur ce point ? Vous dites "à un niveau tel que". Ce n'est pas suffisant. Sur l'égalité, je suis d'accord mais il y a une petite contradiction dans la rédaction.

Sur la dernière mesure au sujet des concubins : je suis d'accord. Il faut en la matière une égalité totale. Ce sont les revenus de couple, marié ou non.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord avec Jacques ROBERT. Mais trop renforcer la réserve, ce serait réécrire la loi. Je suis plus réservé sur la réserve relative aux biactifs. Le Gouvernement s'est trompé de critère. Il aurait dû parler d'activité professionnelle et non de revenus professionnels. J'irai peut-être jusqu'à la censure sur ce point.

Monsieur AMELLER : A force de réserves, on réécrit la loi. Si la loi n'est pas bonne, il faut la censurer. Madame LENOIR nous propose une avalanche de réserves. Sur le PFLR, je suis d'accord.

Si on n'admet pas une telle précision, on permet l'exclusion de toute une catégorie de la population, avec un risque de contagion pour les autres branches.

Mais j'insiste sur la méconnaissance très grande de la compétence du législateur qui s'en remet au pouvoir "réglementaire" pour fixer le plafond. Je suis plutôt

enclin à la censure de cet article 23 pour ce motif.

Monsieur CABANNES : Je soutiens M. AMELLER. La solution envisagée est contraire à la lettre et à l'esprit du Préambule.

Monsieur FAURE : Je suis d'accord avec Madame LENOIR. Je suis contre la censure proposée par M. LANCELOT.

Monsieur GUENA : Je ne me sens pas disposé à voter la censure. Je ne suis pas très d'accord avec le fond des choses. Mais c'est l'affaire du Parlement et du Gouvernement. C'est de leur responsabilité et ils en répondront devant le pays.

On vient se raccrocher au Préambule de 1946. C'est une collection de bonnes intentions ! On ne l'a que trop fait jusqu'ici.

Donc globalement, sans me prononcer sur l'opportunité, je voterai le projet avec quelques modifications de forme. Que le Gouvernement gouverne !

Monsieur ROBERT : Je soutiens le projet de Mme LENOIR, en insistant sur les réserves.

Monsieur LANCELOT : Je suis sur la ligne d'Yves GUENA et ce que je propose porte sur un point secondaire.

Madame LENOIR : M. AMELLER fait le procès du contrôle a priori !

1) On est obligé d'interpréter la loi, sinon il faut changer de système.

2) Je ne serai pas favorable à la censure proposée par M. LANCELOT pour des raisons non seulement juridiques mais d'opportunité. Ce serait trop misogyne ! Quand les femmes travaillent, je trouve juste que ça leur donne un plus en termes de plafond. Je ne voterai pas cette censure.

Monsieur le Président : Lisez votre texte, Madame.

(Madame LENOIR lit le projet).

Monsieur ABADIE : On réécrit le Préambule. Il n'y a pas l'idée de compensation ni celle de charges de famille.

Madame LENOIR : Nous sommes au coeur de l'argument. Si on n'accepte pas l'idée d'une contribution de l'Etat aux charges de famille, nous n'avons pas de

fondement du tout.

Monsieur LANCELOT : Je souscris totalement aux propos du Préfet ABADIE. On ne peut pas rajouter aux textes, surtout ceux là.

(La rédaction est en définitive changée en "mise en oeuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille").

(Madame LENOIR poursuit la lecture du projet).

Monsieur ROBERT : Avant le dernier considérant sur l'égalité, pourquoi cette rédaction ?

Monsieur le Secrétaire général : Toutes les fois que le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer sur le Préambule, il a eu soin de prendre en considération l'ensemble des formes d'aide.

(La rédaction est laissée inchangée).

(Madame LENOIR poursuit la lecture du projet).

Monsieur AMELLER : Je suis opposé à ce considérant à titre individuel, mais je me demande s'il faut insister sur le caractère transitoire de la mesure.

Monsieur ROBERT : Parce que d'autres ne le disent pas.

Monsieur AMELLER : Ça n'a pas de caractère normatif.

Madame LENOIR : Pour l'ambiance, il faut voir quand même que c'est une vraie rupture. La consultation des associations a été tardive. Alors on a fait rajouter dans la loi l'idée d'un rendez-vous.

Monsieur GUENA propose la rédaction suivante : "s'insérer dans la politique générale du Gouvernement".

Monsieur ABADIE : C'est exagéré !

Monsieur le Secrétaire général : La formule figure dans des précédents.

(Tous les conseillers votent pour à l'exception de Messieurs AMELLER et CABANNES qui votent contre).

(Madame LENOIR poursuit la lecture du projet).

Monsieur ROBERT : Il y a contradiction fondamentale sur ce point : les discriminations viennent précisément des spécificités.

Monsieur ABADIE : Au regard des familles ?

Monsieur GUENA : "Il appartient au pouvoir réglementaire" et on barre "dans ces conditions".

Monsieur LANCELOT : "Au regard des familles" je ne comprends pas bien.

Monsieur le Président : On arrête après "injustifiées".

Madame LENOIR : Non, il faut laisser.

Monsieur GUENA : De manière à maintenir "l'exigence de solidarité à l'égard de la famille".

Monsieur LANCELOT : Il faut s'arrêter à "majoration".

Monsieur ROBERT : Ah non ça ne va pas, après "injustifiées". Pas avant.

Monsieur le Président : D'accord, on vote.

(Tous les conseillers votent pour à l'exception de Messieurs AMELLER et CABANNES).

(Madame LENOIR poursuit la lecture du projet).

Monsieur LANCELOT : Il faut être cohérent. On revient à la compensation que nous avons supprimée au début.

(Madame LENOIR poursuit la lecture du projet).

Monsieur le Secrétaire général : Il est vrai que la loi n'est pas claire. La lecture la plus naturelle, c'est marié et non marié.

Donc, là, il faut une réserve d'interprétation, elle n'est pas constructive mais il en faut une.

(Les conseillers votent pour à l'exception de Messieurs AMELLER et

CABANNES qui votent contre).

(La séance est suspendue à 18 h 15 et reprise à 19 h 10).

Monsieur le Président : Madame, nous entendons votre rapport sur l'article 24 relatif à l'AGED.

Madame LENOIR : Le système actuel. L'AGED, créée en 1986, assure la prise en charge directe par les CAF des cotisations sociales dues pour l'emploi de la personne qui garde les enfants à hauteur d'un montant maximal. Son montant a été doublé par la loi Veil du 25 juillet 1994 et elle est étendue aux enfants jusqu'à moins de 6 ans.

Elle est de 4000 francs par moins pour un enfant de moins de 3 ans et de 2100 pour les enfants entre 3 et 6 ans.

Elles bénéficient à 75000 personnes et coûte 2,145 milliards en 1997. Elle est cumulable avec les réductions d'impôts pour emploi d'un salarié à domicile.

La réforme.

réduction du taux de prises en charge de 50% ainsi que division par deux de la réduction d'impôt.

Renvoi des modalités au décret.

2. Le moyen tiré de l'incompétence négative du législateur.

voir ci-dessus. REJET.

Monsieur GUENA : Je trouve que l'incise "sous le contrôle du juge de la légalité" est inutile.

Madame LENOIR : Je ne suis pas contre la suppression. On le précise quand on a un doute sur le comportement du pouvoir réglementaire.

Monsieur le Président : On supprime ! Qui est pour ?

(Tous les conseillers votent pour sauf Messieurs CABANNES et AMELLER).

Monsieur le Président : Passons à l'article 27.

Madame LENOIR : C'est encore une validation. Elle vise à réduire à néant la décision du 4 mars 1996 du Conseil d'Etat qui a censuré un arrêté de 1991 ainsi qu'une circulaire ayant fixé la cotation des actes de scanographie.

L'arrêté a été annulé pour incompetence de l'auteur de l'acte et la circulaire pour des raisons de fond, la cotation en question ne pouvant plus être provisoire.

La crainte est que les médecins concernés s'appuient sur cet arrêt pour faire annuler tous les actes réglementaires subséquents et les décisions individuelles qui en découlent.

Le contentieux, s'il aboutissait dans la totalité des cas, pourrait engager, nous dit le Gouvernement, quelque 600 millions de francs.

2. Le moyen tiré de l'absence d'intérêt général.

C'est le moyen avancé par les députés qui soulignent que le seul objectif pour l'Etat est de ne pas payer les sommes qu'il peut avoir le cas échéant à acquitter.

Le Conseil d'Etat avait eu la même conception, en section administrative. Il y souligne que cette validation ne répond à aucun impératif général, d'autant que les actes validés ne font l'objet d'aucun recours contentieux.

Je propose, au delà même de cette logique qui met l'accent surtout sur le caractère critiquable des validations « préventives » de censurer la validation au motif qu'elle répond à un simple intérêt financier, dès lors que les sommes, dont le calcul est loin d'être clair, ne sont pas susceptibles d'affecter directement l'équilibre financier de la sécurité sociale. C'est la transposition exacte du précédent sur l'aviation civile. ANNULATION, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le moyen tiré de la nature de cavalier de la disposition en cause.

Monsieur ABADIE : Je pense qu'on trouvera un dossier meilleur pour aller dans le sens souhaité par le rapporteur.

1) Dans notre décision de décembre 1996, nous avons admis la validation au regard de l'objectif d'intérêt général que constitue l'équilibre des comptes sociaux. Sauf qu'ici c'est 660 millions et non un milliard.

2) En deuxième lieu, il y a les spécificités de ce dossier. L'arrêté en cause a été annulé pour des raisons de pure forme - l'incompétence de l'un des signataires.

Ce texte a été déféré en novembre 1991. Le Conseil d'Etat a jugé en mars 1996, soit cinq ans plus tard. Pendant ce temps, les facturations sur la base de cet arrêté continuaient à courir. Donc tous les radiologues concernés -les journaux professionnels les ont bien informés- vont introduire des réclamations. Si bien qu'ils vont faire une opération d'aubaine d'un montant considérable.

La validation rétablit donc une égalité de traitement entre les radiologues.

Monsieur LANCELOT : Je suis d'accord. Mais je voudrais rassurer Noëlle LENOIR. Elle croit punir l'Etat. En réalité, elle punit le contribuable. Il est étrange de refuser l'aubaine des familles et d'accepter celles des radiologues.

Madame LENOIR : J'admet que le sort des radiologues n'est pas de nature à nous apitoyer.

Mais il faut voir que le retard de la justice préjudicie surtout aux requérants. Je n'accepte pas que, quand l'administration fiscale est condamnée, elle ne paie pas !

Il n'y a jamais de bons exemples. C'est ce que je constate.

Monsieur le Président : Il faut trancher sur la censure. Qui est pour la proposition du rapporteur ?

(Messieurs ROBERT, CABANNES, AMELLER et Madame LENOIR votent pour).

(Madame LENOIR lit le projet de décision sur l'article 27 sans censure).

(Sur les cavaliers sociaux : on écrit : "qu'en regard à l'importance de l'incidence financière").

Monsieur le Président : Qui est pour l'adoption de ce texte ?

(Messieurs le Président, FAURE, ABADIE, GUENA et LANCELOT votent pour).

Monsieur AMELLER : Juste une question. Je crois que le législateur organique avait distingué les organismes qui concourent au financement des régimes sociaux et les organismes destinés à apurer la dette. Dans ce cas, cet article n'entre pas dans le champ dans la loi de finances.

Madame LENOIR : Oui, mais dans la mesure où cette disposition est destinée à concourir à l'équilibre de la sécurité sociale, on est dans le champ d'application de la loi.

Monsieur le Secrétaire général : Ça ne rentre pas dans le champ d'application du I de l'article L.O. 111-3. Mais cela rentre dans le champ d'application du III du même article puisqu'il s'agit d'une somme très importante.

Monsieur le Président : Lisez le projet Madame.

(Madame LENOIR : lecture du projet sur l'article 31).

Monsieur le Président : Qui est pour les considérants de l'article 31 ? On en vient au dispositif. Qu'est-ce qui reste comme réserves ?

Monsieur le Secrétaire général : Je crois que Madame le rapporteur voulait préciser le champ de la ratification implicite. En sont exclus les articles qui ne sont pas modifiés par la présente loi ni n'en sont inséparables, c'est-à-dire les articles 9 et 12.

Monsieur le Président : On est d'accord, Qui est pour le dispositif ?

(Tous les conseillers votent pour à l'exception de Messieurs AMELLER et CABANNES).

(La séance est levée à 18 heures).