

Commentaire de la décision n° 2002-459 DC du 22 août 2002

Loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise

La loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise a été adoptée le 1^{er} août 2002. Alors, que pour l'essentiel, le débat a porté au Parlement sur le nouveau dispositif d'aide à l'emploi des jeunes (l'Etat assure, pendant trois ans au plus, un remboursement forfaitaire des charges sociales aux entreprises concluant des contrats de travail à durée indéterminée de droit commun avec des jeunes âgés de 16 à 22 ans dont le niveau de formation est inférieur à un diplôme de fin du second cycle long), le Conseil constitutionnel a été saisi par plus de soixante députés d'un recours mettant exclusivement en cause l'article 3 de la loi, relatif au régime d'indemnisation chômage des intermittents du spectacle.

La saisine mettait en cause l'article 3 non sur le fond, mais en ce qui concerne la procédure législative à l'issue de laquelle il a été adopté.

L'article contesté a pour origine un amendement présenté par le Gouvernement devant le Sénat, en première lecture, et adopté par la haute assemblée le 17 juillet 2002.

Son objet est de permettre l'agrément de l'avenant du 19 juin 2002 aux annexes VIII et X du règlement annexé à la convention d'assurance chômage du 1^{er} janvier 1997 relatives aux intermittents du spectacle.

En raison de la détérioration de la situation économique générale, les partenaires sociaux gérant l'assurance chômage ont en effet pris, le 19 juin 2002, une série de décisions relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi. Ils ont notamment porté à 5,8 % du salaire les cotisations d'assurance chômage. Dans le cas particulier des salaires du régime des intermittents du spectacle, le taux de cotisation a été porté à 11,6 %.

Ce doublement de la cotisation chômage, pour les intermittents du spectacle, appelait une mesure législative, car le code du travail prévoit un taux de cotisation uniforme.

L'article 3 de la loi déferée dispose à cet effet : "Du fait de l'aménagement de leurs conditions d'indemnisation, l'allocation d'assurance versée aux salariés involontairement privés d'emploi relevant des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle peut, en sus de la contribution prévue à l'article L. 351-3-1, être financée par une contribution spécifique à la charge des employeurs et des salariés relevant de ces professions"

Pour les requérants, l'amendement gouvernemental déposé le 17 juillet 2002 au Sénat était dépourvu de tout lien avec le texte en discussion.

Sans doute le droit d'amendement peut-il s'exercer à chaque stade de la procédure législative, tout au moins avant la réunion de la commission mixte paritaire (CMP). Toutefois, n'importe quelle adjonction ne peut être apportée au texte en cours de discussion, même avant la réunion de la CMP.

Le dernier état de la jurisprudence sur cette question est exprimé par le cinquième considérant de la décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002 (loi de modernisation sociale) : "Considérant qu'il résulte des dispositions combinées des articles 39, 44 et 45 de la Constitution que le droit d'amendement s'exerce à chaque stade de la procédure législative, sous réserve des dispositions particulières applicables après la réunion de la commission mixte paritaire ; que, toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion, quels qu'en soient le nombre et la portée, ne sauraient, sans méconnaître les exigences qui découlent des premiers alinéas des articles 39 et 44 de la Constitution, être dépourvues de tout lien avec l'objet du projet ou de la proposition soumis au vote du Parlement".

Si le Conseil admet libéralement, avant réunion de la CMP, l'introduction de dispositions nouvelles par voie d'amendements, c'est donc à la condition qu'ils ne soient pas "dépourvus de tout lien" avec l'objet du texte.

A défaut, serait en effet méconnue l'économie générale de la procédure législative résultant des dispositions combinées des articles 39 et 45 de la Constitution (n° 88-251 DC du 12 janvier 1989, cons. 4 et 5, Rec. p. 10 ; n° 90-277 DC du 25 juillet 1990, cons. 2 à 6, Rec. p. 70 ; n° 92-317 DC du 21 janvier 1993, cons. 3 à 7, Rec. p. 27 ; n° 93-335 DC du 21 janvier 1994, cons. 11 à 18, Rec. p. 40 ; n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, cons. 25 et 26, Rec. p. 84 ; n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, cons. 47 à 49, Rec. p. 63).

Les règlements des assemblées parlementaires excluent eux aussi, quel que soit le stade de la procédure législative, les amendements introduisant des articles additionnels "dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion" (Sénat : article 48, § 3) ou qui ne sont pas "proposés dans le cadre du projet ou de la proposition" (Assemblée nationale : article 98 § 5).

L'appréciation de la réalité du lien est empirique, et se fait au cas par cas. Ainsi, le libéralisme du Conseil est plus ou moins grand selon que le texte a vocation à rassembler des dispositions d'ordre divers ou que son champ est délimité dès l'origine.

La jurisprudence est fort compréhensive pour tous les textes portant diverses dispositions (d'ordre social ou d'ordre économique et financier ou d'ordre économique social et culturel) dans la mesure où elle raisonne par matière. Si une matière est abordée, un amendement se rattachant à cette matière est recevable. Sont censurés en revanche des amendements touchant à des matières absentes du projet de loi. Ainsi, dans un DMOS qui comportait dès l'origine des mesures relatives à la sécurité sociale, à la santé publique, à la mutualité, aux pensions et rentes d'invalidité des conjoints et orphelins des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et à la validation d'actes accomplis par des magistrats dont la nomination avait été annulée, le Conseil a jugé "non dépourvus de tout lien avec le texte" des amendements se rattachant à la sécurité sociale, à la santé publique, à la mutualité, au régime des pensions des fonctionnaires, ainsi qu'au règlement de situations nées d'annulations contentieuses. Mais il a regardé comme "dépourvus de tout lien" des amendements relatifs à la gestion du corps des sous-préfets, au transfert de bail en cas de décès du locataire et aux bâtiments menaçant ruine (n° 92-317 DC précitée).

La jurisprudence du Conseil est plus regardante pour les projets de loi ayant un objet bien délimité au départ. Ainsi, sont dépourvus de tout lien avec projet de loi tendant à favoriser "l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives" des amendements relatifs à l'inéligibilité et à l'incompatibilité d'un conseiller général ou à une condition d'éligibilité au conseil consultatif d'une commune associée (n° 2000-429 DC du 30 mai 2000 précitée).

En sens inverse, des dispositions ayant pour but d'améliorer le fonctionnement de la Cour de cassation ne sont pas dépourvues de tout lien avec un projet de loi organique relatif au statut des magistrats qui comportait, dès l'origine, des dispositions statutaires propres à la Cour de cassation (n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 précitée).

Enfin, la jurisprudence sur les "cavaliers législatifs" attache de l'importance au fait que l'amendement porte sur une partie de code déjà affectée par le projet ou la proposition de loi. Ainsi des dispositions relatives à la protection des rives de plans d'eau naturels ou artificiels ne sont pas dépourvues de tout lien avec un projet de loi dont l'objectif est l'adaptation des règles d'urbanisme en vue de contribuer à la relance de la construction, étant observé que les dispositions introduites par l'amendement mis en cause modifient le code de l'urbanisme et ont pour objet de faciliter la réalisation d'opérations d'urbanisme (n° 93-335 DC du 21 janvier 1994 précitée).

Ces précédents conduisaient à admettre que l'article 3 de la loi déferée n'était pas dépourvu de tout lien avec le projet de loi :

- Sur le fond, comme l'a indiqué le ministre, l'amendement critiqué entraine, comme le projet de loi initial, dans le champ de la politique de l'emploi, laquelle, on le sait, comporte à la fois des mesures d'incitation à la création d'emplois (dont relève le nouveau contrat jeune), dites "actives", et des mesures d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi (dont relève le régime d'indemnisation des périodes d'inactivité des intermittents du spectacle), dites "passives".

- La mesure relative aux intermittents du spectacle (article 3), comme la mesure relative à l'emploi des jeunes en entreprise (article 1^{er}), touche aux contributions patronales au régime d'assurance chômage. En effet, l'article 3 crée une contribution spécifique à la charge des employeurs relevant des professions du spectacle ; l'article 1^{er} du projet de loi, quant à lui, rembourse (forfaitairement) les entreprises qui concluent un contrat avec un jeune, y compris les entreprises de spectacle, de leurs contributions patronales, y compris les contributions au régime d'assurance chômage.

- Sur le plan formel, enfin, les deux mesures figurent dans le livre III du code du travail consacré à l'emploi.