

Commentaire de la décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006

Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et
les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux

Examinée en urgence, la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et devoirs des bénéficiaires de minima sociaux a été définitivement adoptée le 23 février 2006. Elle a fait immédiatement l'objet d'une saisine présentée par plus de soixante députés.

Le Gouvernement s'est engagé dans une réforme substituant à l'actuel dispositif (fondé sur le cumul dégressif du salaire et de l'allocation) un système forfaitaire plus simple et financièrement attractif. Cette simplification devrait favoriser le retour à l'emploi des personnes en situation précaires et, plus particulièrement, des titulaires de minima sociaux : allocataires du RMI, de l'allocation de parent isolé (API) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

La loi déferée a plus généralement pour objectif de lever les obstacles s'opposant au retour à l'emploi (garde des jeunes enfants par exemple) de ceux qui en sont le plus éloignés.

Elle renforce également la remontée d'informations statistiques relatives à la situation des allocataires, le contrôle de l'attribution des allocations et la lutte contre la fraude aux minima sociaux.

Conformément à la tendance observée depuis quelques années, un grand nombre d'amendements ont été adoptés au cours des débats parlementaires, faisant passer le nombre de ses articles de 9 à 32.

Les députés requérants bornaient leur contestation à l'article 32, issu d'un amendement gouvernemental portant habilitation à instaurer par ordonnance un " *contrat de transition professionnelle* " destiné à se substituer, à titre expérimental, à la " convention de reclassement personnalisée " prévue par l'article L. 321-4-3 du code du travail.

Les griefs articulés avaient trait à la procédure législative suivie pour l'adoption de cet amendement. Ils ne conduisaient pas à la censure de l'article critiqué (I).

En revanche, les requérants ne mettaient pas en cause la procédure législative suivie pour l'adoption d'un autre article qui, quant à elle, appelait une censure d'office (II).

I) L'article 32

L'amendement dont est issu l'article 32 a été adopté au Sénat (deuxième assemblée saisie), au cours de l'unique lecture de la loi déferée à laquelle a procédé cette assemblée avant la réunion de la Commission mixte paritaire (l'urgence ayant été demandée), et alors que l'Assemblée nationale n'en avait pas été saisie auparavant.

S'agissant d'un dispositif d'habilitation, les requérants estimaient la procédure suivie irrégulière au regard des dispositions combinées des articles 24, 34, 38, 44 et 45 de la Constitution, dès lors que :

- Le Conseil d'Etat n'avait pas été consulté sur la teneur de cet article additionnel ;
- Celui-ci ne figurait pas dans le projet inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 8 novembre 2005 ;
- L'Assemblée nationale n'avait pas eu l'occasion de l'examiner avant la réunion de la Commission mixte paritaire (CMP) ;
- L'article 38 de la Constitution avait été méconnu.

Le Conseil a rejeté cette argumentation (A), non sans s'interroger cependant sur d'autres questions posées par l'adoption de l'article 32, mais non soulevées par les requérants (B).

A) Les travers que voyaient les requérants dans la procédure suivie pour l'adoption de l'article 32 entachaient-ils la régularité de cette procédure ?

Les requérants considéraient qu'une initiative gouvernementale relative à une autorisation de prendre certaines mesures par ordonnance devait nécessairement prendre la forme d'un projet de loi et être débattue par les deux assemblées.

Si elle mettait légitimement le doigt sur le caractère insatisfaisant (du point de vue de la démocratie représentative comme de la bonne législation) de l'habilitation par amendement selon la procédure d'urgence, cette argumentation n'emportait cependant pas la censure de la disposition contestée.

Les griefs soulevés méconnaissaient en effet les éléments suivants.

1. En premier lieu, le droit d'amendement s'exerce pleinement tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

En effet, aux termes de l'article 24 de la Constitution : "*Le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat*". Aux termes du premier alinéa de son article 34 : "*La loi est votée par le Parlement*". Le premier alinéa de l'article 39 dispose que : "*L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement*". En vertu du premier alinéa de l'article 44 : "*Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement*". Enfin, le premier alinéa de l'article 45 prévoit que : "*Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique*".

Il résulte nécessairement des dispositions précitées que, sous réserve des règles de recevabilité et du respect des obligations procédurales applicables à chaque étape de la navette, le droit d'amendement, qui appartient aux membres du Parlement et au Gouvernement, doit pouvoir s'exercer pleinement devant chacune des deux assemblées.

C'est ce que le Conseil a rappelé très récemment au considérant 25 de sa décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006 (loi relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers).

Au demeurant, lorsqu'un amendement est adopté devant le Sénat, seconde assemblée saisie, lors de la lecture qui précède la réunion de la CMP, il reste juridiquement possible pour les députés d'écarter l'article en cause aux stades ultérieurs de la procédure législative (CMP ou nouvelle lecture).

2. L'initiative prise par le Gouvernement pour solliciter l'habilitation peut prendre, à son gré, la forme soit du dépôt d'un projet, soit de la présentation d'un amendement à un texte en cours d'examen.

On admettra volontiers avec les requérants que l'obligation de présenter des demandes d'habilitation sous forme de projets de loi serait souhaitable, ne serait-ce que parce qu'une telle obligation garantirait le contrôle du dispositif par les formations consultatives du Conseil d'Etat et, plus généralement, une préparation plus sérieuse et une meilleure concertation.

Aucune disposition constitutionnelle ne permet toutefois de fonder une telle obligation.

3. L'élaboration d'un amendement gouvernemental n'a pas à être nécessairement soumise à l'avis du Conseil d'Etat.

Une telle formule serait excellente pour des amendements de portée importante ou juridiquement délicats, mais elle ne découle d'aucune exigence constitutionnelle.

Si le respect de l'article 39 de la Constitution impose en effet un nouvel examen par le Conseil d'Etat lorsqu'à la suite de sa consultation, et avant le dépôt d'un projet de loi au Parlement, est introduite dans le texte une disposition nouvelle réglant une question non évoquée devant lui et dont l'importance aurait pu modifier sa position (n° 2003-468 DC du 3 avril 2003, cons. 6 à 8), cette solution ne vaut pas pour les amendements gouvernementaux.

4. L'article 32 autorise le Gouvernement, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à *" instituer, à titre expérimental pour une durée qui ne saurait excéder deux ans, en lieu et place de la convention de reclassement personnalisé prévue à l'article L. 321-4-2 du code du travail, un contrat de transition professionnelle, ayant pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou d'organismes publics, au profit des personnes dont le licenciement est envisagé pour motif économique par les entreprises non soumises aux dispositions de l'article L. 321-4-3 du code du travail, implantées dans certains bassins d'emploi "*.

Aux termes de l'article 38 de la Constitution :

" Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif".

L'article 38 de la Constitution a été compris par une jurisprudence constante (voir la décision de principe n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, cons. 2 et 3, et, encore tout récemment, n° 2005-521 DC du 22 juillet 2005, cons. 4 et 5) :

- comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision la finalité des mesures qu'il prendra dans le cadre de l'habilitation demandée, ainsi que leur domaine d'intervention,

- sans lui imposer pour autant de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra en vertu de cette habilitation.

En l'espèce, comme il ressort des termes mêmes de l'habilitation critiquée, la finalité de l'autorisation délivrée au Gouvernement par l'article 32 de la loi déferée, qui est d'accompagner le retour vers l'emploi de salariés victimes d'un licenciement économique, et le domaine dans lequel l'ordonnance pourra intervenir, sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution.

B) Autres questions soulevées par l'article 32

1) Aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : "*Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi*".

Il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement (à l'exclusion par conséquent des parlementaires) peut demander au Parlement l'autorisation de prendre des ordonnances (n° 2004-510 DC du 20 janvier 2005, cons. 28 et 29).

Or, en l'espèce, c'est bien le Gouvernement qui est l'auteur de l'amendement incriminé.

2) Le droit d'amendement que la Constitution confère aux parlementaires et au Gouvernement est mis en oeuvre dans les conditions et sous les réserves prévues par ses articles 40, 41, 44, 45, 47 et 47-1.

Appartenant aux membres du Parlement et au Gouvernement, ce droit doit pouvoir s'exercer pleinement au cours de la première lecture des projets et des propositions de loi par chacune des deux assemblées.

Il ne saurait être limité, à ce stade de la procédure et dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, que par les règles de recevabilité ainsi que par la nécessité, pour un amendement, de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie.

Lorsqu'une loi n'a fait l'objet que d'une lecture par chacune des deux assemblées avant la réunion de la CMP, les dispositions qui ont été introduites au cours du débat parlementaire doivent satisfaire aux conditions applicables aux amendements adoptés durant la première lecture, notamment à la nécessité de ne pas être dépourvues de tout lien avec l'objet initial du projet de loi.

La notion de " cavalier législatif " (amendement dépourvu de tout lien avec le projet ou la proposition déposé au Parlement) est désormais bien ancrée dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Ainsi, le 30 juillet 2003, le Conseil a jugé qu'un amendement destiné à valider des actes réglementaires ayant pour effet de modifier le taux de remboursement de certains médicaments était " *dépourvu de tout lien avec un projet de loi qui, lors de son dépôt sur le bureau du Sénat, comportait exclusivement des dispositions relatives aux fédérations sportives, au sport professionnel ainsi qu'à la formation en matière d'activités physiques et sportives* " [1].

Cette jurisprudence n'a pas été affectée par la décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006. Certes, à cette occasion, le Conseil a fait évoluer sa jurisprudence quant à l'applicabilité de la règle dite de " l'entonnoir ". Mais ceci ne concerne que la seconde lecture. Concomitamment, il a réaffirmé, dès la première lecture, la nécessité, pour un amendement, " *de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* " (cons. 25).

En l'espèce, l'amendement litigieux a été adopté par le Sénat au cours de l'unique lecture par cette assemblée précédant la CMP.

Or, destiné à favoriser le retour à l'emploi de personnes en situation de difficulté (par suite d'un licenciement collectif), cet amendement n'était pas dépourvu de tout lien avec un projet qui, dès son dépôt, comportait des dispositions destinées à favoriser le retour à l'emploi des titulaires de minima sociaux, personnes également en situation de difficulté, quoique plus gravement encore.

3) L'article 32 se présente comme une expérimentation.

Il s'agit en effet notamment :

- d' " *instaurer, à titre expérimental pour une durée qui ne saurait excéder deux ans, en lieu et place de la convention de reclassement personnalisé prévue à l'article L. 321-4-2 du code du travail, un contrat de transition professionnelle...* " ;

- d' " *évaluer le dispositif prévu, dans l'hypothèse de sa généralisation éventuelle* " .

Un telle mesure satisfait aux exigences posées par l'article 37-1 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel a admis diverses expérimentations en matière de décentralisation, vérifiant cependant que le législateur avait défini de façon suffisamment précise l'objet et les conditions des expérimentations en cause (n° 2004-503 DC du 12 août 2004, cons. 6 à 14).

C'est d'autant plus le cas en l'espèce qu'une loi d'habilitation renvoyant à une ordonnance le soin de mettre en oeuvre une expérimentation peut être moins précise qu'une disposition organisant directement cette expérimentation.

II) L'article 31

L'article 31 est issu d'un amendement parlementaire adopté par le Sénat le 26 janvier 2006, le Gouvernement s'en étant remis à la sagesse de l'assemblée et la commission compétente n'émettant aucun avis.

Cet amendement visait à redéfinir le régime transitoire fixé par la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail (régime aménagé par loi du 31 mars 2005 portant réforme de l'organisation du temps de travail dans l'entreprise).

Il malmenait à l'improviste un dispositif pourtant discuté de façon approfondie dans le cadre récent de l'examen du texte qui allait devenir la loi du 31 mars 2005, illustrant à nouveau le phénomène de " hoquet législatif " déploré par le Président Mazeaud dans son discours de vœux au Chef de l'Etat du 3 janvier 2005.

Relatif au régime des heures supplémentaires dans les petites entreprises, l'amendement à la source de l'article 31 de la loi déferée était dépourvu de tout lien avec un texte qui, lors de son dépôt au Parlement, comportait exclusivement des mesures tendant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. L'article 31 a donc été censuré d'office.

1 n° 2003-481 DC du 30 juillet 2003 (loi relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives).