

SEANCE DU MERCREDI 7 NOVEMBRE 1973

-----  
COMPTE-RENDU  
-

La séance est ouverte à 10 h. 15 en présence de tous les membres du Conseil à l'exception de M. SAINTENY, excusé.

M. le Président PALEWSKI indique que la première affaire inscrite à l'ordre du jour porte sur l'examen, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de certaines dispositions de l'article 1er, 3°, de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et à l'assurance maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

M. REY présente le rapport suivant :

"Par lettre en date du 19 octobre dernier, le Gouvernement a demandé au Conseil constitutionnel d'apprécier la nature juridique de certaines dispositions de l'article 1er, 3°, de la loi n° 66-509 du 12 juillet 1966 relative à l'assurance maladie et à l'assurance maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles.

Les dispositions soumises au Conseil sont celles qui fixent l'âge auquel sont obligatoirement affiliées au régime d'assurance maladie et d'assurance maternité institué par cette loi, les personnes visées au 3° de l'article 1er.

Cet énoncé quelque peu sibyllin mérite des explications préalables à l'examen de l'affaire au fond.

La loi du 12 juillet 1966 a eu pour objet d'organiser une assurance maladie-maternité obligatoire pour l'ensemble des travailleurs non salariés des professions non agricoles se substituant ainsi aux solutions partielles retenues auparavant.

L'article 1er de cette loi énumère les personnes qui sont concernées par cette loi.

Il s'agit des membres non salariés des professions artisanales, des professions industrielles et commerciales, des professions libérales y compris les membres du barreau soumis auparavant à un régime spécial créé en 1948.

.../.

Ces personnes sont désignées au 1° de l'article 1er. Le deuxième alinéa a pour objet d'étendre l'application de la loi aux anciens membres de ces professions n'y exerçant plus d'activité par suite de leur âge ou de leur invalidité mais percevant une allocation ou une pension de vieillesse ou d'invalidité servies dans le cadre de l'allocation vieillesse des non salariés.

Le projet de loi initial ne concernait que ces deux catégories de bénéficiaires et c'est à une initiative parlementaire que l'on doit en partie le troisième alinéa dont certaines dispositions nous sont soumises.

Cet alinéa a essentiellement pour objet d'ajouter à la liste des bénéficiaires du régime d'assurance-maladie institué par la loi du 12 juillet 1966 les conjoints survivants titulaires d'une allocation de reversion ou d'une pension de veuve.

L'alinéa 3 énumère trois catégories de personnes :

1°-Les personnes titulaires d'une allocation ou d'une pension de reversion servie par un régime non agricole en application de l'article L. 663 du code de la sécurité sociale. Il s'agit du conjoint à charge ou du conjoint survivant non remarié, d'un ayant droit à l'allocation vieillesse, conjoint qui n'exerce et n'a exercé aucune activité professionnelle et ne bénéficie lui-même d'aucun avantage au titre d'un régime de sécurité sociale et qui peut, dans ce cas, percevoir une pension égale à la moitié de l'allocation vieillesse due au bénéficiaire à titre principal ;

2°-Les personnes titulaires d'une allocation ou d'une pension de veuve en application des articles L. 658 et L. 659 du code de la sécurité sociale. Il s'agit de pensions ou allocations résultants d'un régime d'assurance vieillesse ou invalidité-décès complémentaire fonctionnant à titre obligatoire dans le cadre soit de l'ensemble d'un groupe professionnel, soit d'une activité professionnelle déterminée ;

3°- Enfin, les personnes titulaires d'une allocation ou d'une pension de reversion servie par la caisse nationale des barreaux français ;

Cette énumération nous confirme donc que ce sont essentiellement les conjoints survivants des allocataires du régime d'allocation vieillesse des non salariés des professions non agricoles qui, aux termes de l'article 1er, 3°, de la loi du 12 juillet 1966, doivent être affiliés au régime d'assurance maladie maternité de ces travailleurs.

Toutefois, cette dernière catégorie de personnes n'est soumise à l'affiliation qu'à partir de soixante cinq ans ou de soixante ans en cas d'inaptitude au travail. C'est cette condition d'âge que le Gouvernement souhaiterait modifier par décret si, bien entendu, le Conseil constitutionnel reconnaît le caractère réglementaire des dites dispositions.

Le projet du Gouvernement paraît justifié car le système actuel présente une lacune.

Lorsque fut votée la loi du 12 juillet 1966, l'article L. 351 du code de la sécurité sociale fixait à 65 ans et à 60 ans, en cas d'inaptitude au travail, l'âge auquel le conjoint survivant avait droit à une pension de reversion. Il était donc normal que cet âge minimum ait également été retenu pour l'affiliation obligatoire au régime des non salariés des titulaires d'une pension de reversion puisque l'obtention de cette pension était également une condition nécessaire pour pouvoir être affilié audit régime et qu'elle ne pouvait intervenir avant 65 ou 60 ans.

Toutefois, depuis lors, un décret du 11 décembre 1972 a fixé à 55 ans l'âge d'attribution des pensions de reversion et des secours viagers pour le régime général de la sécurité sociale et un décret du 23 juillet 1973 a étendu aux professions artisanales, industrielles et commerciales les dispositions déjà prévues pour le régime général.

Il semble qu'aucune disposition n'ait été prise pour les professions libérales mais cette question ne nous concerne pas.

Quoi qu'il en soit les nouvelles dispositions susvisées en ce qu'elles ont ramené à 55 ans l'âge minimum pour le versement des pensions de reversion écartent du champ d'application de l'assurance maladie obligatoire un certain nombre de veuves de travailleurs indépendants qui peuvent percevoir une pension de reversion, puisqu'elles ont atteint l'âge de 55 ans, mais ne remplissent pas les conditions d'âge prévues par le texte qui nous est soumis pour pouvoir être affiliées au régime d'assurance maladie. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaiterait abaisser l'âge minimum prévu à l'article 1er, 3°, in fine de la loi du 12 juillet 1966.

Quant à la nature de ces dispositions, il ne semble pas qu'il y ait de difficultés.

En effet, le Conseil constitutionnel a jugé à plusieurs reprises et notamment dans ses décisions 65-34 L du 2 juillet 1965

au recueil p. 45 et 70-66 L du 17 décembre 1970, au recueil p. 47, que si la nature des conditions exigées pour l'attribution de prestations d'un régime de sécurité sociale relevait de la compétence législative, la détermination des éléments de ces conditions, tels que l'âge, par exemple, appartenait à la compétence réglementaire.

Par conséquent, en vertu de cette jurisprudence, l'obligation de remplir certaines conditions d'âge pour être affilié à un régime d'assurance maladie ressortit bien à la compétence du législateur mais la détermination même de cet âge 65 ou 55 ans entre dans les attributions du pouvoir réglementaire.

Il se pose cependant un dernier problème qui tient au fait qu'en l'état actuel du texte une différence est faite entre l'âge minimum des personnes aptes au travail et celui des personnes inaptées. Le secrétariat général du Gouvernement demande dans sa note au Conseil constitutionnel de déclasser non pas seulement les mots "soixante cinq ans" et "soixante ans" mais l'ensemble du membre de phrase : "soixante cinq ans ou de soixante ans en cas d'inaptitude au travail".

Le Conseil ne doit évidemment statuer que sur les seules dispositions visées dans la lettre de saisine mais celle-ci est formulée de telle façon qu'elle laisse au Conseil une certaine marge d'appréciation, étant cependant observé que les mots "en cas d'inaptitude au travail" y figurent.

Il faut donc se demander si ces mots doivent être considérés comme une condition pour bénéficier du régime d'assurance maladie ou comme l'élément d'une condition.

Si l'affiliation au régime d'assurance maladie maternité était subordonnée à l'inaptitude au travail comme elle l'est, par exemple, au versement d'une pension de reversion, il faudrait considérer qu'il s'agit d'une condition et que, par voie de conséquence, cette disposition relève du domaine législatif. Mais dans le cas présent, la circonstance de l'inaptitude au travail n'intervient que pour faire varier l'âge auquel l'affiliation devient obligatoire. Il ne s'agit donc que d'un élément de la condition d'âge et cette disposition paraît donc de nature réglementaire.

.../.

J'ajoute, pour l'information du Conseil, que c'est par voie réglementaire qu'ont été modifiées les dispositions de l'article L. 351 qui fixaient à soixante cinq ans ou soixante ans, en cas d'inaptitude au travail, l'âge minimum requis pour l'obtention des pensions de reversion. C'est en effet le décret n° 72-1098 du 11 décembre 1972 qui a ramené cet âge à 55 ans pour le régime général, en supprimant la distinction relative aux inaptes au travail.

Je propose donc au Conseil d'adopter le projet de décision tendant à reconnaître le caractère réglementaire des dispositions qui lui sont soumises".

A l'issue de ce rapport, M. COSTE-FLORET déclare qu'il a un doute sur le caractère réglementaire des dispositions qui mentionnent qu'en cas d'inaptitude au travail l'âge d'affiliation au régime d'assurance maladie est abaissé à 60 ans. Il pense que le Conseil aurait pu se contenter de ne déclasser que les mots qui précisent l'âge.

M. le Président PALEWSKI rappelle que M. REY a déjà répondu à cette objection dans son rapport.

M. GOGUEL insiste sur le fait que c'est un décret qui a supprimé la distinction entre les personnes aptes au travail et les autres pour le régime général de la sécurité sociale.

M. DUBOIS souhaiterait que dans la présente décision comme dans les décisions analogues prises précédemment, il soit mentionné que le pouvoir réglementaire doit rester dans certaines limites lorsqu'il définit les éléments des conditions et qu'il ne peut aller jusqu'à dénaturer ces conditions elles-mêmes.

Cette proposition est approuvée et l'avant dernier considérant du projet de décision est amendé en ce sens.

Le Conseil adopte ensuite le projet ainsi modifié.

M. CHATENET présente le rapport sur la deuxième affaire inscrite à l'ordre du jour qui porte sur l'examen en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, de la nature juridique de certaines dispositions des articles 2, 5 et 15 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

.../.

Le rapporteur rappelle que le Gouvernement a soumis au Conseil les dispositions des articles 2 et 5 de ladite loi, en ce qu'elles désignent le préfet comme étant l'autorité administrative habilitée à exercer les attributions prévues à ces articles et l'article 15 en ce qu'il fixe la composition du comité national de l'eau.

M. CHATENET souligne que cette loi est mal rédigée et que c'est là un nouvel exemple de la législation des bureaux qui n'hésitent pas à mettre dans un même texte des dispositions de nature législative et de nature réglementaire.

M. LUCHAIRE fait observer que c'est également le procès du Conseil d'Etat que fait le rapporteur.

Celui-ci poursuit en indiquant que la loi du 16 décembre 1964 prévoit en son article 2 que sont interdits "le déversement ou l'immersion dans les eaux de mer de matières de toutes natures, en particulier de déchets industriels et atomiques, susceptibles de porter atteinte à la sante publique ainsi qu'à la faune et à la flore sous marines et de mettre en cause le développement économique et touristique des régions côtières."

Cet article 2 vise donc les installations existantes alors que l'article 5 vise les installations à créer.

Il est prévu dans le premier cas que le préfet fixera le délai dans lequel l'interdiction de déversement entrera en vigueur et qu'il pourra éventuellement autoriser la poursuite des déversements ou immersions lorsqu'ils présentent une certaine innocuité et une absence de nuisance, cette autorisation devant être précédée d'une enquête publique.

Dans le cas des installations à créer prévu à l'article 5 le processus est sensiblement le même, ces installations étant cette fois subordonnées à une autorisation préalable du préfet.

Il est demandé au Conseil constitutionnel d'autoriser la substitution par voie réglementaire de l'administration centrale au préfet pour délivrer les diverses autorisations prévues aux articles 2 et 5.

Il y a là un exemple de ce que le Conseil constitutionnel a déjà fait à plusieurs reprises en déclarant que la désignation de l'autorité administrative habilitée à exercer des attributions qui, en vertu de la loi, appartiennent au pouvoir exécutif, est de nature réglementaire.

Toutefois, dans le cas présent il s'agit, contrairement aux précédents, de reconcentration, puisque c'est le Ministère de l'environnement, sans doute jaloux de ses nouvelles prérogatives, qui veut reprendre des attributions aux autorités locales.

Il n'y a donc aucune difficulté pour les textes soumis au Conseil sauf sur un point. En effet il est prévu à l'article 2, deuxième alinéa, que le préfet peut autoriser et réglementer la poursuite des déversements et immersions après enquête publique, celle-ci représentant une réelle garantie pour les personnes concernées. Or, dans le projet de règlement d'administration publique communiqué au Conseil par le secrétariat général du Gouvernement, il n'est plus fait mention de cette enquête publique. C'est la raison pour laquelle l'enquête publique a été réservée dans le projet de décision soumis au Conseil.

La deuxième partie de la saisine concerne l'article 15 de la loi du 16 décembre 1964 en ce qu'il a créé auprès du Premier Ministre un comité national de l'eau et en a prévu la composition. Un décret du 3 septembre 1965 abusivement intitulé "portant création du comité national de l'eau" a précisé les conditions de désignation des membres du comité composé pour égales parts de représentants des usagers, des élus locaux et de l'Etat.

Le Gouvernement désire y ajouter des représentants des comités de bassin prévus à l'article 13 de la loi du 16 décembre 1964, comités qui sont d'ailleurs composés de la même façon que le comité national de l'eau. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite voir déclasser les dispositions de la loi qui fixent la composition du comité national de l'eau.

Ce comité donne son avis sur les circonscriptions géographiques des bassins et groupements de bassins, les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national ainsi que sur les grands aménagements régionaux et sur tous les problèmes communs à plusieurs comités de bassin.

..../.

Le comité national de l'eau a donc une mission purement consultative et aurait pu, dès lors, être créé par décret.

Le seul point qui pourrait paraître délicat résulte de ce qu'il est précisé que le comité est composé "pour égales parts ..." ce qui pourrait donner à croire que le législateur a voulu ménager les droits de chaque catégorie de représentants.

En réalité le mot "égales" n'a pas de signification politique au cas particulier et il est d'ailleurs précisé à l'article 5 du décret du 3 septembre 1965 que : "les délibérations du comité sont valables quel que soit le nombre des membres présents". Cette confirmation du vote par tête prouve que le mot "égales" n'a aucune portée.

En conséquence, le rapporteur conclut au caractère réglementaire de toutes les dispositions soumises au Conseil.

M. LUCHAIRE déclare qu'il n'est pas d'accord avec le principe général affirmé par le rapporteur selon lequel la simple consultation pourrait toujours être prévue par des textes réglementaires.

La consultation fait partie de la procédure de décision, celle-ci peut d'ailleurs être annulée si la consultation a été entachée d'un vice et le Conseil constitutionnel a déjà décidé que la consultation du Conseil d'Etat était une garantie et que les textes la prévoyant présentaient un caractère législatif.

Le seul fait que le comité national de l'eau n'ait qu'une compétence consultative ne suffit donc pas pour donner un caractère réglementaire aux dispositions qui l'institue.

La compétence réglementaire tient en l'espèce au fait que les représentants des conseils généraux et municipaux sont choisis par le Gouvernement. Il en serait autrement s'ils étaient élus.

Ainsi le conseil national supérieur de l'enseignement et de la recherche ne pourrait être supprimé par décret car il est composé d'élus.

Il faut donc établir une distinction fondée sur ce critère et rattacher le caractère législatif ou réglementaire de textes instituant un organisme au mode de désignation de ses membres qui peut être électif ou par désignation.

.../.



M. CHATENET pense qu'il faut distinguer entre l'avis obligatoire et l'avis conforme et qu'il ne s'agit que d'un avis obligatoire.

Quand on donne un avis on ne participe pas à la décision. On participe à la procédure de décision mais non au mécanisme décisionnel.

M. LUCHAIRE estime que dans ces conditions on pourrait supprimer par décret toute obligation de consulter le Conseil d'Etat.

Il propose, en conséquence, d'ajouter dans le deuxième considérant du projet de décision, rappelant que dans la composition du comité national de l'eau entrent des représentants des conseils généraux et des conseils municipaux, les mots : "dont le législateur n'a d'ailleurs pas précisé le mode de désignation.

M. GOGUEL partage l'avis de M. LUCHAIRE en ce qui concerne le C.N.E.S.E.R.

M. CHATENET déclare qu'il n'avait pas pensé à cet exemple.

M. LUCHAIRE propose également d'ajouter dans l'avant dernier considérant que c'est le législateur qui n'a pas entendu que la répartition en catégories des membres du comité national de l'eau ait une influence sur les délibérations de celui-ci afin que le Conseil ne donne pas l'impression de faire appel au décret (article 5) pour qualifier la loi.

Ces modifications sont approuvées par le Conseil et le projet de décision ainsi amendé est adopté.

M. PAOLI présente ensuite le rapport sur l'examen de la requête n° 73-712 déposée par M. J.P. PIERRE-BLOCH contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. BAILLOT dans la vingt-septième circonscription de Paris.

Dans cette affaire se pose d'abord un problème de recevabilité en raison du fait que les résultats de l'élection ont été proclamés le jour même du second tour de scrutin avant minuit, et non le lendemain et que, par conséquent, le délai de recours expirait le 21 mars et non le 22 mars.

La requête ayant été déposée le 22 mars est donc irrecevable.

Le rapporteur expose, qu'à la demande de la deuxième section il a procédé à une enquête pour déterminer la date et l'heure exactes de la proclamation des résultats et que cette enquête a bien confirmé que cette proclamation avait eu lieu avant le 11 mars, 24 heures.

Il reste le problème juridique puisque l'article L. 175 du code électoral dispose que le recensement général des votes est fait le lundi qui suit le scrutin alors que l'article R 107 précise que le recensement général est effectué dès la fermeture du scrutin. Quoi qu'il en soit une proclamation intervenue un jour autre que le lundi ne peut être tenue pour nulle et les dispositions de l'article 33 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui précisent que le délai de dix jours, pour le dépôt des recours, part de la proclamation des résultats, demeurent applicables.

Dans ces conditions, la requête de M. J.P. PIERRE-BLOCH doit être considérée comme irrecevable.

Le rapporteur appelle cependant l'attention du Conseil sur les inconvénients qu'il y a à rejeter une requête pour irrecevabilité et propose donc au Conseil d'examiner l'affaire au fond.

Le Conseil décide tout d'abord d'appeler l'attention du Ministre de l'intérieur sur la contradiction apparente qui existe entre les dispositions des articles L. 175 et R 107 du code électoral.

M. COSTE-FLORET rappelle que la section a été unanime pour admettre l'irrecevabilité mais qu'elle a été divisée sur le fond.

M. DUBOIS demande si la question de la recevabilité a été soulevée par une des parties.

M. PAOLI déclare que c'est lui qui a soulevé le premier cette question avant que les parties n'en soient avisées.

M. GOGUEL se demande dans quelle mesure les rédacteurs de l'article L.175 du code électoral n'ont pas eu en tête l'article 33 de l'ordonnance organique sur le Conseil constitutionnel et si il n'a pas été prévu que le recensement général des votes devait avoir lieu le lundi pour que le délai de recours expire le même jour pour tous.

..../.

Néanmoins, toute personne qui veut contester une élection peut connaître la date de la proclamation, il faut donc retenir cette date effective comme point de départ du délai de recours et rejeter pour irrecevabilité.

M. DUBOIS considère que la mention du jour du lundi n'a aucune importance, puisqu'il est précisé que le recensement général doit être terminé au plus tard le lundi à 24 heures. La proclamation ne peut donc dans ce cas avoir lieu le lundi.

M. le Président PALEWSKI demande au rapporteur dans quelle mesure le requérant et son avocat ont été fondés à penser que leur requête était recevable.

M. PAOLI répond que Me RYZIGER a pu penser que le délai de recours se calculait comme au Conseil d'Etat, c'est-à-dire qu'il expirait le jour suivant le dixième jour et que l'avocat a pu constater également que pour toutes les autres circonscriptions le délai expirait le jeudi 22 mars à minuit.

Il n'a pas pensé à se reporter au procès-verbal. Il prétend que sa requête était prête depuis plusieurs jours mais qu'il voulait la faire signer par le requérant lui-même.

M. le Président PALEWSKI constate que Maître RYZIGER n'a donc pas été induit en erreur.

Le Conseil se déclare d'accord pour retenir l'irrecevabilité de la requête de M. PIERRE-BLOCH.

M. BECHADE présente le rapport concernant l'examen de la requête n° 73-708 déposée par M. GRIOTTERAY contre l'élection à l'Assemblée nationale de M. FRANCESCHI dans la quatrième circonscription du Val de Marne.

Le rapporteur rappelle que la section chargée de l'instruction a refusé le sursis à statuer demandé par le requérant jusqu'à ce que soient connus les résultats d'une information judiciaire en cours sur des faits allégués dans la requête.

M. BECHADE analyse ensuite les divers moyens de la requête et conclut au rejet de celle-ci.

.../.

Le Conseil approuve ces conclusions et adopte le projet de décision après quelques modifications de forme.

M. le Président PALEWSKI donne connaissance au Conseil de la réponse faite par M. Edgar FAURE, Président de l'Assemblée nationale, à la lettre qui lui avait été adressée, à la suite de propos concernant le Conseil tenus par M. CHANDER-NAGOR et dont le Conseil avait été informé lors de la séance du 25 octobre.

Cette lettre est la suivante :

"Monsieur le Président,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 19 octobre qui a retenu toute mon attention.

Procédant moi-même, conformément à l'article 56 de la Constitution, à la désignation de membres du Conseil constitutionnel, je suis conscient de la gravité de tous propos qui peuvent être prononcés à l'égard de cette Institution et qui seraient susceptibles de porter atteinte à sa considération.

Je dois d'autre part attirer votre attention sur le fait que l'article 73 du Règlement que vous voulez bien évoquer se référant aux "assemblées", ne semble pas, selon les juristes consultés, s'appliquer de plein droit au Conseil constitutionnel lequel n'est jamais défini par ce terme, et que <sup>dans</sup> ces conditions, le prononcé par le Président de séance d'une sanction dont l'appréciation est de droit étroit ne pouvait être envisagé de plano en encourageant le risque de susciter des protestations et contestations qui eussent donné un prolongement et une résonance peu souhaitable à un incident qui, si fâcheux paraisse-t-il, pouvait être ramené à un regrettable écart de langage dont l'intervention de M. le Premier Ministre a fait bonne justice.

Je ferai part de l'objet de la présente correspondance au Bureau de l'Assemblée nationale et ne manquerai pas d'attirer l'attention de ses membres notamment sur les termes de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

Je vous prie, Monsieur le Président, d'agréer l'expression de ma haute considération.

Edgar FAURE"

La séance est levée à 13 heures.

Les originaux des décisions seront annexés au présent compte-rendu.

-----