

SEANCE DU MERCREDI 14 DECEMBRE 1983

Le Conseil se réunit à 14 heures tous ses membres étant présents à l'exception de Messieurs GROS, SEGALAT et GISCARD D'ESTAING qui sont excusés.

Le Président rappelle que l'ordre du jour porte sur l'examen de la loi organique abrogeant l'article L.O. 128 du Code électoral et sur l'appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978.

I° EXAMEN DE LA LOI ORGANIQUE ABROGEANT L'ARTICLE L.O 128 DU CODE ELECTORAL :

Le Président donne alors la parole au rapporteur, Monsieur MARCILHACY.

Monsieur MARCILHACY présente le rapport suivant :

Le 24 novembre 1983, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture un projet de loi organique "abrogeant l'article L.O. 128 du Code électoral relatif aux incapacités temporaires qui frappent les personnes ayant acquis la nationalité française".

Le Conseil constitutionnel a été saisi de ce texte en application des articles 46 et 61 de la Constitution par une lettre du Premier ministre en date du 28 novembre 1983.

Avant d'examiner le texte de cette loi organique (II), et sa procédure d'adoption (III), il convient de la situer rapidement dans l'évolution législative en matière de droits accordés aux étrangers naturalisés français (I).

I. L'EVOLUTION LEGISLATIVE EN MATIERE DE DROITS ACCORDES AUX ETRANGERS NATURALISES FRANCAIS :

Sous l'Ancien Régime, en application du "jus soli", la nationalité française était attribuée à toute personne née sur le territoire français.

Par la suite, avec le développement du nationalisme, au cours du XIX^e siècle, le principe du "jus sanguinis" a prévalu. L'Empire puis la Restauration ont réservé l'attribution de la nationalité française, aux enfants nés de parents français. Simultanément, les étrangers naturalisés par voie administrative se voyaient refuser un certain nombre de droits en matière politique.

C'est la loi du 26 juin 1889 qui a systématisé ces diverses incapacités. Un étranger naturalisé français se voit interdire l'éligibilité à tous mandats parlementaires pendant un délai de 10 ans.

Par la suite et jusqu'à la seconde guerre mondiale, de nombreux textes sont intervenus pour renforcer l'étendue des incapacités frappant cette catégorie de français.

La loi du 10 août 1927 frappe ces français d'inéligibilité à tous mandats électifs.

La loi du 19 juillet 1934 étend cette incapacité à la fonction publique, aux offices ministériels et au barreau.

Enfin, un décret-loi du 12 novembre 1938 retire purement et simplement le droit de vote pendant un délai de 5 ans aux étrangers naturalisés.

Après la seconde guerre mondiale, une évolution inverse s'est engagée, le législateur tend progressivement à octroyer des droits identiques à toutes les catégories de français, qu'ils se soient vu attribuer la nationalité française par leur naissance ou qu'ils l'aient acquise par voie de naturalisation.

Le Code de la nationalité de 1945 constitue la première étape de cette évolution. Il réduit la durée de l'interdiction d'accès aux fonctions publiques, aux offices ministériels et au barreau frappant les sujets naturalisés. Il prévoit, par ailleurs, des exemptions au profit des étrangers naturalisés ayant rendu des services exceptionnels à la Nation.

La loi du 22 novembre 1961 élargit le régime des exemptions légales instituées par le Code de 1945.

La loi du 9 janvier 1973 réforme profondément le droit de la nationalité et atténue les incapacités frappant les sujets naturalisés.

Ce sont les deux lois des 12 et 17 juillet 1978 qui suppriment toutes les incapacités frappant les français naturalisés, à l'exception d'une seule, celle figurant aux articles 80 et 81 du Code de la nationalité. C'est dire que depuis 1978, l'assimilation entre les étrangers naturalisés et les autres français est totale, hormis le fait qu'un "stage probatoire" de 10 ans est imposé aux étrangers naturalisés pour l'accès à toutes fonctions et mandats électifs.

Le législateur de 1983 vient donc de franchir la dernière étape en supprimant l'ultime distinction séparant les nationaux issus d'une mesure de nationalisation des autres français.

Dans un projet de loi ordinaire, examiné et adopté parallèlement au texte organique soumis au Conseil, le Parlement a abrogé l'article 80 du Code de la nationalité supprimant le "stage probatoire" de 10 ans auquel était soumis les étrangers naturalisés. Il a ensuite tiré les conséquences de cette mesure en modifiant des textes du Code de la nationalité, du Code électoral en matière d'élection des conseillers municipaux et des conseillers généraux, et de diverses autres lois telles la loi portant statut particulier de la région de Corse et la loi portant organisation des régions d'Outre-mer.

ii. EXAMEN DES DISPOSITIONS DU TEXTE DE LOI ORGANIQUE SOUMIS AU
CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

Ce texte se compose de trois articles. Leur nature organique n'est pas discutable puisqu'ils traitent d'une part, des conditions d'éligibilité et du régime des inéligibilités aux assemblées politiques et, d'autre part, des modalités d'élection du Président de la République matières réservées au législateur organique par les articles 25 et 7 de la Constitution. Ces trois articles tirent les conséquences au niveau organique de l'abrogation de l'article 80 du Code de la nationalité.

L'article 1er abroge l'article L.O. 128 du Code électoral. Cet article L.O. 128, relatif aux conditions d'éligibilité au Parlement, dispose :

"Les étrangers naturalisés ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la date du décret de naturalisation.

Les femmes qui ont acquis la nationalité française par mariage ne sont éligibles qu'à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter de la date à laquelle cette acquisition ne peut plus faire l'objet d'opposition.

La loi fixe les cas dans lesquels cette incapacité peut être réduite en fonction des titres ou circonstances dont les personnes visées aux deux alinéas précédents pourraient se prévaloir".

La suppression de cet article qui frappait d'inéligibilité pendant 10 ans les étrangers naturalisés français est la conséquence logique de l'abrogation des articles 81 et suivants du Code de la nationalité.

Il faut signaler, par ailleurs, que cette abrogation supprime l'incapacité particulière qui frappait les femmes ayant acquis la nationalité française par mariage (L.O. 128, alinéa 2). Il s'agissait là d'une discrimination que certains qualifieraient de sexiste. En effet, les hommes ayant acquis la nationalité française par le mariage avec une citoyenne française ne se voyaient pas frappés d'une incapacité parallèle.

L'abrogation de l'article L.O. du Code électoral ne suscite donc aucune réserve de nature constitutionnelle.

La nouvelle loi, en supprimant toutes discriminations entre les citoyens français, assure le respect de l'article 2 de la Constitution qui dispose que la République "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion".

L'article 2 du texte de loi organique supprime la référence à l'article L.O. 128 du Code électoral qui figurait dans l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relatif à l'élection du Président de la République. Cet article n'appelle aucune observation particulière.

Il en est de même pour l'article 3 qui supprime la référence à l'article L.O. 128 du Code électoral contenue à l'article 2 de la loi organique du 17 juin 1983 relative à la représentation au Sénat des français établis hors de France.

Il apparaît en conclusion que les dispositions de ce texte de loi organique n'appellent sur le fond aucune réserve d'ordre constitutionnel. Il convient à présent de se pencher brièvement sur la procédure d'adoption de ce texte de loi organique.

-o0o-

III. EXAMEN DE LA PROCEDURE D'ADOPTION DU TEXTE SOUMIS AU CONTROLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

Le projet de loi organique n° 504 a été enregistré à la Présidence du Sénat le 17 septembre 1983. Ce projet n'a été soumis à la délibération et au vote de la Haute Assemblée que le 2 novembre 1983. C'est dire que le délai de 15 jours prévu par l'article 46, alinéa 2, de la Constitution, a été respecté.

Le Sénat, sur le rapport de M. RUDLOFF, a adopté ce projet à l'unanimité.

L'Assemblée nationale a examiné ce texte le 24 novembre 1983, sur le rapport de M. ROUQUET. La discussion devant la Chambre ne donne guère lieu à des remarques. Le groupe R.P.R. s'est joint aux groupes de la majorité pour voter ce texte. Seuls donc, se sont prononcés contre, les députés de l'U.D.F..

Par la voix de M. HAMEL, ils ont expliqué leur position de la façon suivante : "L'idée que nous nous faisons de la Patrie et de la Communauté française nous interdit d'admettre que, le lendemain même du décret de naturalisation, on puisse être éligible non seulement à des mandats locaux, à des responsabilités parlementaires, mais encore à la fonction suprême de Président de la République".

Après son adoption par le Parlement, ce texte a été régulièrement soumis par le Premier ministre au contrôle du Conseil constitutionnel avant sa promulgation, en application des articles 46 et 61 de la Constitution.

-o0o-

La loi organique qui est aujourd'hui soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ne suscite, ni en la forme, ni au fond, d'objections de nature constitutionnelle. Il est donc proposé au Conseil de la déclarer conforme à la Constitution.

Le Président remercie le rapporteur et lui demande de bien vouloir donner lecture de son projet de décision.

Après avoir constaté qu'aucun membre du Conseil ne désire présenter d'observation, le président soumet ce projet au vote du Conseil. Le projet du rapporteur est adopté à l'unanimité des membres du Conseil

Le Président indique à ses collègues qu'il se félicite de l'adoption de ce projet qui déclare conforme à la Constitution, une loi qui contribue à combattre le racisme.

II° APPRECIATION DE LA NATURE JURIDIQUE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 24 DE LA LOI DU 17 JUILLET 1978 :

Le Président donne la parole au rapporteur, Monsieur LEGATTE.

Monsieur LEGATTE présente le rapport suivant :

Par lettre du 7 décembre 1983, le Premier ministre a demandé au Conseil constitutionnel d'examiner la nature juridique des dispositions de l'article 24 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

Cette loi étant postérieure à la promulgation de la Constitution, l'appréciation de la nature de ces dispositions relève de la compétence du Conseil, en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution.

Cette appréciation de la nature juridique des dispositions de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 sera facilitée par un bref rappel de la raison de la demande du Premier ministre.

X
X X

.../...

1. LA RAISON DE LA SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL :

Le Premier ministre est conduit à demander au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la nature juridique de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978, parce qu'une loi du 13 juillet 1982 oblige le Gouvernement à modifier par décret les dispositions de cet article 24.

Le Gouvernement ne peut évidemment le faire que si le Conseil constitutionnel constate que, malgré leur forme législative, les dispositions de l'article 24 ressortissent par nature au domaine réglementaire.

La situation actuelle procède de décisions améliorant par étapes la situation au point de vue assurance vieillesse d'une catégorie de militaires soignés pour tuberculose.

A. Régime de l'assurance vieillesse de militaires tuberculeux avant la loi du 17 juillet 1978 :

On sait que pour accéder au bénéfice de la pension vieillesse du régime général de la Sécurité sociale il faut réunir diverses conditions dont celles d'avoir cotisé. Originellement la cotisation était liée à l'exercice d'une activité professionnelle. Mais des dérogations furent progressivement apportées à cette exigence de l'activité rémunérée. C'est ainsi que l'article L. 342 du Code de

la Sécurité sociale assimile à des périodes de travail pour le bénéfice de la pension de vieillesse des périodes durant lesquelles le travailleur n'est pas rémunéré pour son travail, notamment les périodes de maladie.

Mais il existait une anomalie qui fut signalée aux Pouvoirs publics en 1976 par le Médiateur. Elle concernait une certaine catégorie de militaires tuberculeux.

Les militaires en question étaient ceux qui étaient visés par l'article L. 41 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

En clair il s'agissait :

- de pensionnés à 100 % pour tuberculose ;
- qui n'étaient pas hospitalisés ;
- qui désiraient se soigner ;
- qui, pour guérir, renonçaient à exercer tout travail lucratif durant leur période de soins.

Les militaires tuberculeux qui réunissaient ces conditions percevaient pour se soigner une indemnité temporaire.

Le Médiateur faisait remarquer aux Pouvoirs publics que les militaires qui bénéficiaient de l'indemnité temporaire de l'article L. 41 n'acquerraient aucun droit à pension de retraite.

B. L'amélioration apportée par la loi du 17 juillet 1978

Le législateur, dans la loi du 17 juillet 1978 relative à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, s'est efforcé de corriger cette situation.

L'article 22 de cette loi a, d'abord, autorisé les militaires bénéficiaires de l'indemnité de l'article L. 41 à s'assurer volontairement au régime d'assurance-vieillesse (article L. 244 du Code de la Sécurité sociale).

L'article 23 a ensuite permis à ces militaires ou à leur conjoint survivant de racheter les cotisations d'assurance-vieillesse pour les périodes correspondant au versement de l'indemnité de l'article L. 41 susindiqué.

Mais le législateur n'a pas limité à l'avenir le bénéfice des nouvelles dispositions. Il a donné une portée rétroactive à la loi pour permettre aux militaires tuberculeux qui, dans le passé, avaient réuni les conditions exigées par l'article 22, d'accéder eux-aussi, s'ils le souhaitaient, à l'assurance volontaire. Le législateur a donc inclus dans la loi une disposition permettant le rachat des cotisations pour la période durant laquelle ils réunissaient les conditions exigées par l'article 22.

Comme cette mesure rétroactive allait poser des problèmes pratiques de mise en oeuvre puisqu'elle allait obliger les caisses de Sécurité sociale à rouvrir les comptes de ces militaires et, comme les caisses ne pouvaient clore

ces comptes qu'après que les intéressés eussent fait connaître leur décision d'user ou non du droit qui leur était ouvert, il convenait de leur imposer un délai pour faire connaître leur décision.

C'est ce délai que fixe l'article 24 de la loi en accordant aux militaires tuberculeux un délai de deux ans pour prendre leur décision au regard du rachat des cotisations de l'assurance-vieillesse volontaire.

Bien que plus de quatre ans nous séparent de la date de publication de la loi du 17 juillet 1978, l'article 24 de la loi n'est pas périmé. Car il peut y avoir des situations pour lesquelles il s'applique encore, bien que, pour la plupart des bénéficiaires, le délai d'option ait pris fin le 18 juillet 1980 soit deux ans après la date de publication de la loi du 17 juillet 1978.

C. La nouvelle amélioration apportée par la loi du 13 juillet 1982 :

Si cet article 24 est remis en cause, c'est parce que la loi du 13 juillet 1982 a pris de nouvelles dispositions en faveur des militaires tuberculeux concernés par l'article 22 de la loi du 17 juillet 1978.

.../...

1

Ces nouvelles mesures leur ouvrent des droits plus avantageux en ce qui concerne l'assurance-vieillesse.

Elles leur assurent désormais l'accès au régime général de l'assurance-vieillesse de droit commun pour une partie de la période que la loi du 17 juillet 1978 prend en compte pour l'assurance volontaire. Or, le régime de droit commun est plus avantageux pour l'usager que le régime volontaire.

Mais la loi du 13 juillet 1982 a une portée limitée au regard des dispositions de la loi du 17 juillet 1978. Elle ne recouvre cette loi que partiellement. Le régime de droit commun n'est substitué au régime de l'assurance volontaire que pour une partie de la période concernée par le rachat des cotisations. C'est ce que décide l'article 28-I de la loi du 13 juillet 1982 qui confie à un décret le soin de préciser cette période.

De sorte que la catégorie concernée des militaires tuberculeux comprend deux groupes :

- ceux qui avaient demandé le bénéfice du rachat de cotisations ;
- ceux qui ne l'avaient pas demandé.

Chacun de ces groupes comprenant à son tour des sous-groupes correspondant à des situations diverses.

On entre ainsi dans un domaine technique complexe d'application de la loi qui relève du domaine réglementaire.

D. La nécessité de modifier les dispositions de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 :

En effet les dispositions de la loi du 13 juillet 1982 vont très probablement amener des militaires tuberculeux entrant dans le champ d'application de l'article 22 de la loi du 17 juillet 1978 - mais qui n'avaient pas cru devoir souscrire une assurance volontaire -, à souhaiter reconsidérer leur position.

Car pour leur période de soins, ils bénéficieront désormais d'une partie prise en compte gratuitement pour la retraite. Il est vraisemblable que certains souhaiteront se couvrir pour la partie restante par le recours à l'assurance volontaire.

Mais cela ne peut se faire que si les délais de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 sont réouverts. Or, ils ne peuvent être réouverts par le Gouvernement que si les dispositions de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978 ont été reconnues au préalable comme ayant une portée réglementaire.

X
X X

II. LA NATURE JURIDIQUE DE L'ARTICLE 24 DE LA LOI DU
17 JUILLET 1978 :

Cet article dispose :

"La faculté de rachat prévue à l'article précédent ne peut être mise en oeuvre que dans le délai de deux ans après la fin du service de l'indemnité de soins au tuberculeux.

Toutefois, pour les personnes qui avaient cessé de percevoir cette indemnité antérieurement à la date de publication de la présente loi, le droit au rachat est ouvert pendant un délai de deux ans à compter de cette même date".

1° L'article 34, alinéa 17, de la Constitution :

L'article 34, alinéa 17, de la Constitution, réserve à la loi la détermination des "principes fondamentaux ... de la Sécurité sociale". En matière de Sécurité sociale, la jurisprudence, tant du Conseil d'Etat que du Conseil constitutionnel, est abondante.

2° La jurisprudence du Conseil constitutionnel :

Ainsi, en cette matière comme en d'autres, le Conseil constitutionnel oppose les dispositions mettant en cause un principe fondamental, qui sont du domaine de la loi, aux dispositions mettant en oeuvre ces principes fondamentaux qui, elles, sont du domaine du règlement.

Est considérée comme un principe fondamental de la Sécurité sociale l'existence même des diverses prestations sociales (décision n° 75-85 L du 19 novembre 1975). En revanche, la fixation des modalités de ces prestations relève du règlement.

Tel est le cas par exemple des conditions exigées pour le bénéfice d'une prestation sociale (décision n° 61-17 L du 22 décembre 1961). L'article 24 qui pose de simples modalités procédurales semble donc bien de nature réglementaire.

3° La jurisprudence du Conseil d'Etat :

La jurisprudence du Conseil d'Etat est tout à fait parallèle à celle du Conseil constitutionnel en la matière (8 juillet 1966, Confédération générale du travail, p. 456). Il n'est donc pas étonnant que dans un avis du 14 octobre 1981 la section sociale du Conseil d'Etat, examinant cet article 24, ait considéré que la détermination du délai durant lequel les droits à assurance-vieillesse peuvent être rachetés par les militaires ayant souffert de tuberculose n'est pas une question "qui relève par sa nature du domaine de la loi".

4° La pratique administrative :

Il convient de noter enfin que le caractère réglementaire de la fixation des délais en matière de demandes de rachat est corroboré par la pratique administrative. Ainsi, dans le dossier qui a été soumis au Conseil, on trouve un décret du 3 décembre 1982 relatif à la prorogation de délais de recevabilité des demandes de rachat de cotisations-vieillesse applicables à diverses catégories de travailleurs. Ce décret proroge en effet toute une série de délais de demandes de rachat ; ainsi, certains de ces délais sont-ils prolongés de 1982 à 1985.

Conclusion :

Pour l'ensemble des raisons qui viennent d'être exposées, il ne semble pas douteux que les dispositions de l'article 24 de la loi du 17 juillet 1978, en tant qu'elles fixent des simples modalités de délais pour présenter les demandes de rachat, sont de nature réglementaire.

C'est en ce sens qu'un projet de décision est soumis au Conseil.

Le Président demande au rapporteur de bien vouloir donner lecture de son projet de décision.

Après avoir constaté qu'aucun membre du Conseil ne désire présenter d'observation, le Président soumet ce projet au vote du Conseil. Le projet du rapporteur est alors adopté à l'unanimité des membres.

Le Président constatant que l'ordre du jour est épuisé, lève la séance à 14 h 35.

VALÉRY GISCARD D'ESTAING

le 8 décembre 1983.

Le Directeur de Cabinet.

Monsieur le Secrétaire Général,

Le Président Valéry Giscard d'Estaing a bien reçu la convocation que vous lui avez adressée pour la réunion du mercredi 14 décembre 1983, au Conseil Constitutionnel.

Il m'a chargé de vous informer qu'il ne pourrait pas participer à cette réunion.

Je vous prie de bien vouloir l'en excuser auprès du Président du Conseil Constitutionnel.

Veillez croire, Monsieur le Secrétaire Général, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Philippe Sauzay,
Préfet.

Monsieur Bernard POUILLAIN,
Secrétaire Général du
Conseil Constitutionnel,
2, rue Montpensier,
75001 PARIS.

