

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1972.

RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi de Mmes Marie-Thérèse GOUTMANN, Catherine LAGATU, MM. André AUBRY, Louis TALAMONI, Louis NAMY, Fernand CHATELAIN, Jean BARDOL, Hector VIRON, Léon DAVID, Jacques EBERHARD et les membres du groupe communiste et apparenté tendant à instituer, dans le **secteur privé, une contribution patronale obligatoire à titre de participation au financement de la construction et au fonctionnement de crèches,***

Par M. André AUBRY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, président ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavallé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Sénat : 379 et 380 (1971-1972).

Crèches. — Travail des femmes - Taxes parafiscales.

Mesdames, Messieurs,

M. le Président du Sénat ayant été informé par M. le Ministre délégué auprès du Premier Ministre, chargé des Relations avec le Parlement, de l'intention du Gouvernement de soulever à l'encontre de la présente proposition de loi une exception d'irrecevabilité fondée sur les dispositions de l'article 18 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, votre Commission des Affaires sociales s'est réunie le 11 octobre en vue de procéder à un nouvel examen du texte.

L'article 18 de la loi organique dispose que l'affectation d'une recette publique est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi.

Dans le texte que nous avons adopté en première délibération et qui se trouve consigné à la fin du rapport n° 380 (1971-1972) de la commission (1), n'ont le caractère de recette publique que les sommes versées par l'employeur au Trésor en application du deuxième alinéa de l'article premier.

Seule l'affectation de ces sommes versées au Trésor est donc en question.

Le texte de la proposition de loi ne prévoit pas expressément que le produit du versement au Trésor devra être utilisé au fonctionnement et à la construction de crèches. Cependant :

1° A la page 20 du rapport n° 380, dans l'exposé des motifs, il est indiqué que le produit du versement au Trésor pourrait être affecté à un fonds spécial ;

2° Notre dispositif prévoit au dernier alinéa de l'article 2 qu'un règlement d'administration publique fixera, notamment, « les conditions d'utilisation du produit du versement au Trésor prévu au deuxième alinéa de l'article premier ».

(1) Signalons qu'à la page 9 de ce rapport une erreur typographique s'est glissée. A la troisième ligne du premier paragraphe de cette page, il faut lire : « 697 crèches, dont 351 dans la région parisienne », au lieu de : « 697 crèches, dont 651 dans la région parisienne ».

Sur le premier point, il semble qu'on ne puisse opposer l'article 18 de la loi organique à un exposé des motifs, ainsi que le précise M. Charbonnel dans son rapport sur la recevabilité des amendements déposé le 19 novembre 1971 en sa qualité de Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale (1) :

« Il existe cependant une frontière difficile à tracer entre les initiatives qui se bornent à créer ou à majorer une ressource et celles qui vont jusqu'à prévoir l'affectation de ces ressources supplémentaires. La recevabilité des premières est aussi évidente que l'irrecevabilité des secondes. Mais l'auteur d'un amendement du premier genre peut fort bien, dans son exposé des motifs ou au cours de la discussion, indiquer la destination qu'il souhaite donner à la ressource dont il propose la création ; rien ne lui interdit d'inviter le Gouvernement, soit à prendre l'initiative d'une affectation en bonne et due forme, soit, plus simplement, à inscrire dans les chapitres adéquats du budget des crédits équivalant à la ressource nouvelle. »

Sur le second point, l'irrecevabilité est également contestable puisque M. Charbonnel poursuit : « Tout le problème est de savoir si cette indication ou cette invitation peuvent ou non figurer dans le dispositif de l'amendement. Sur ce point, la jurisprudence parlementaire semble avoir répondu par l'affirmative ».

Il ajoute, toutefois : « Comme on le voit, cette jurisprudence va fort loin et peut d'ailleurs être critiquée ».

On peut en effet estimer que le Parlement, lorsqu'il incite expressément le pouvoir réglementaire à effectuer une recette publique tombant dans le budget de l'Etat, même sans préciser la nature et la destination de cette affectation, outrepassé les droits d'initiative en matière financière qui lui sont dévolus par l'ordonnance de 1959.

C'est pourquoi votre Commission des Affaires sociales, soucieuse de voir aboutir une proposition de loi à laquelle elle est très attachée, a décidé de la modifier de façon à éviter toute contestation quant à la recevabilité et à permettre au Sénat de se prononcer sur le fond.

(1) N° 2064 (4^e législature).

Les dispositions litigieuses, c'est-à-dire celles concernant la possibilité d'un versement au Trésor, ont été supprimées. Les sommes visées au deuxième alinéa de l'article premier ne seront pas versées au Trésor mais à un fonds créé à cet effet dans le cadre de chaque région, y compris la région parisienne.

A l'issue d'un débat au cours duquel sont notamment intervenus MM. Gravier, Maury, Grand, Robini, Souquet, Touzet et le rapporteur, cette solution a été adoptée à l'unanimité par votre commission qui a fondé sa décision sur certains développements du rapport de M. Charbonnel.

M. Charbonnel explique en effet :

« Comme toute la loi organique, l'article 18 ne s'applique qu'au budget de l'Etat. Les ressources publiques d'autres personnes morales ne sont donc pas visées par ce texte et peuvent fort bien faire l'objet d'affectation d'initiative parlementaire. C'est ainsi que, lors de la discussion à l'Assemblée Nationale de la troisième loi de programme d'équipement sportif (juin 1971) a été déclaré recevable un amendement de M. Destremau, prévoyant l'institution de concours de pronostics et l'affectation à l'équipement sportif d'un prélèvement sur les mises, prélèvement perçu et distribué par un fonds interdépartemental sans transiter par le budget de l'Etat. Par contre, un amendement, rédigé dans les mêmes termes mais supprimant l'intervention du fonds interdépartemental, a été déclaré irrecevable. »

La question de la recevabilité financière de la proposition de loi ainsi résolue, votre commission a procédé à un nouvel échange de vues sur le fond du texte.

Considérant qu'une contribution annuelle égale à 0,50 % des salaires risquait d'être difficilement supportable par certaines entreprises marginales, considérant d'autre part que M. le Premier Ministre s'est engagé devant l'Assemblée Nationale à développer l'effort de financement public en faveur de la construction et du fonctionnement des crèches, elle a décidé d'abaisser à 0,1 % des salaires versés le taux de la participation obligatoire instituée par la proposition de loi.

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Affaires sociales vous demande d'adopter la proposition de loi dans la rédaction modifiée qui suit :

PROPOSITION DE LOI

tendant à instituer une participation obligatoire des employeurs au financement de la construction et du fonctionnement de crèches.

Article premier.

Tout employeur occupant au minimum cinquante salariés, à l'exception de l'Etat, des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif, doit participer, chaque année, au financement de la construction et du fonctionnement de crèches pour une somme égale à 0,10 % au moins du montant, entendu au sens de l'article 231-1 du Code général des impôts, des salaires payés pendant l'année en cours.

Lorsque les dépenses justifiées par l'employeur en application de l'alinéa précédent sont inférieures à la participation fixée, l'employeur est tenu de verser à un fonds créé à cet effet dans le cadre de chaque région, y compris la région parisienne, une somme égale à la différence constatée.

Art. 2.

Un règlement d'administration publique, pris après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives, déterminera en tant que de besoin les conditions d'application de la présente loi, notamment :

- les modalités selon lesquelles les employeurs pourront s'acquitter de l'obligation instituée par la présente loi ;
- les conditions d'utilisation du produit du versement prévu au deuxième alinéa de l'article premier.

Art. 3.

La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1973.