

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 avril 1978.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur la proposition de loi organique de MM. Jean-Marie BOULOUX, Jacques DESCOURS DESACRES, Rémi HERMENT, Jacques COUDERT, Paul MALASSAGNE, André RABINEAU, Pierre BOUNEAU et René TOUZET, tendant à compléter l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social,

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le problème de l'élargissement du Conseil économique et social à de nouvelles catégories, ou, pour reprendre les termes mêmes de l'article premier, deuxième alinéa, de l'ordonnance n° 58-1360 du 20 décembre 1958, aux « principales activités économiques et sociales » n'est pas nouveau.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jossau-Marigné, président ; Marcel Champelz, Baudouin de Hauteclouque, Louis Virapoulié, Yves Estève, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Curtoll, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Chevrier, Félix Ciccolini, Etienne Dally, Georges Dayan, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Maréchal, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pilet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiété, Edgar Tallhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir le numéro :

Sénet : 265 (1977-1978).

En effet, depuis 1963, on ne dénombre pas moins de dix propositions de loi sur le sujet. Parmi celles-ci, une seule a été déposée au Sénat. L'une de ces dix propositions, qui porte le numéro 3155, déposée par M. Robert André-Vivien à l'Assemblée Nationale le 18 octobre dernier, prévoyait la représentation des anciens combattants et victimes de guerre. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale présenté par M. Krieg (n° 3462 du 24 novembre 1977). Le détail de ces dix propositions de loi est le suivant :

La plus ancienne est celle de M. Godon (n° 3265, déposée le 30 mai 1972). Elle avait pour objet de créer quatre postes destinés à représenter les personnes âgées. Trois autres propositions de loi sur le même sujet ont été déposées par la suite et ont fait l'objet d'un rapport de M. Krieg au nom de la Commission des Lois et d'un rapport pour avis de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de M. Godon. Ce sont les propositions n° 539 de M. Mauger, 607 de M. Rossi et 815 de M. Soisson.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale ainsi que celle des Affaires culturelles avaient donné un avis favorable à leur adoption. Il en avait été de même d'une proposition de loi de M. Billotte (n° 11 du 10 avril 1973, reprenant une proposition n° 2554 du 12 octobre 1972) qui avait pour objet de permettre, comme c'était d'ailleurs le cas au sein du Conseil national économique de la III^e République et du Conseil économique de la IV^e, une représentation des associations représentatives des travailleurs intellectuels. Ce texte avait fait l'objet d'un rapport de la Commission des Lois (n° 1051 du 6 juin 1974 présenté par M. Krieg).

En revanche, la Commission des Lois n'avait pas cru devoir retenir une proposition de loi déposée par M. Missoffe (n° 932 du 2 avril 1974) qui prévoyait « la représentation des familles les plus défavorisées ». En effet, si les intentions qui avaient présidé à cette initiative étaient incontestablement bonnes, elles aboutissaient par contre à établir entre les familles, déjà représentées au Conseil économique et social, une discrimination pour le moins contestable sur le plan des principes. Cela nous conduit d'ailleurs à observer avec quelle attention et quelle prudence il faut accueillir toute initiative tendant à modifier la loi organique de 1958 en dehors du cadre d'une révision générale sur laquelle nous nous permettrons de revenir.

Enfin, trois propositions de loi qui n'ont pas fait l'objet de rapport prévoyaient d'assurer la représentation des consommateurs (M. René Jager, au Sénat, n° 107, 1975-1976, M. Daillet et plusieurs de ses collègues, à l'Assemblée Nationale, n° 1987 du 18 novembre 1975), et celle des travailleurs étrangers (M. Marette, n° 10, du 10 avril 1973).

Comme toutes les propositions précédentes, celle qui nous est soumise et qui a été déposée par MM. Jean-Marie Bouloux, Descours Desacres, Herment, Couderc, Malassagne, Rabineau, Bouneau et Fosset pose trois séries de questions :

- l'intérêt de la représentation de catégories nouvelles au Conseil économique et social ;
- la possibilité sur le plan juridique de les inclure ;
- les modalités de désignation de leurs représentants.

1. — Intérêt présenté par la représentation des anciens combattants au Conseil économique et social.

La notion d'ancien combattant ou de victime de guerre fait l'objet de définitions très précises.

Elle a cependant contre elle de ne pas être une notion spécifique puisqu'elle ne constitue ni une activité, ni une profession. En revanche, l'attention du Parlement est appelée en permanence sur les problèmes posés par les anciens combattants en général, auxquels un département ministériel est consacré sans interruption depuis la fin de la guerre de 1914.

L'actuel Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants dispose par ordre d'importance du huitième des budgets civils et ses ressortissants, divisés en catégories multiples, sont au nombre de 4 millions.

Ils constituent donc un groupe extrêmement important dans la Nation qui, de plus, pour reprendre le mot de Clemenceau « a des droits sur nous ».

Il est en effet incontestable que la Nation tout entière a contracté envers les anciens combattants dans leur ensemble, que ce soient ceux de 1914-1918, ceux de 1939-1945 ou ceux d'Indochine et d'Afrique du Nord, une dette qui ne peut être réglée seulement par l'expression de simples sentiments de gratitude ou de respect.

De nombreux problèmes non résolus se posent encore au monde des anciens combattants et leur représentation dans une instance aussi importante que le Conseil économique et social associée à l'élaboration de la politique de la Nation ne peut donc faire l'objet d'aucun doute. Elle pourra en toute connaissance de cause contribuer à l'action entreprise par le Secrétariat d'Etat aux Anciens combattants, action qui doit s'intégrer aujourd'hui dans la politique de redistribution des revenus et de justice sociale qui est celle du Gouvernement.

2. — Problème juridique posé par la représentation des anciens combattants.

Selon l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, la mission du Conseil économique est claire : « par la représentation des *principales activités économiques et sociales* (il) favorise la collaboration des différentes *catégories professionnelles* entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement ».

La question se pose de savoir si les anciens combattants constituent à proprement parler une activité économique et sociale ou une catégorie professionnelle.

Comme on l'a vu, il est bien évident *stricto sensu* que les anciens combattants ne constituent ni l'une, ni l'autre.

En revanche, un certain nombre d'arguments militent pour les inclure au sein du Conseil économique et social :

Il résulte très clairement du nom même que la V^e République a donné au Conseil une volonté de ne pas le réduire à un ensemble strictement économique, comme c'était le cas sous les républiques précédentes. La Constitution a en effet transformé l'ancien Conseil économique en Conseil économique **et social**.

D'autre part, on peut remarquer que la mission, ainsi que les attributions du Conseil, sont très larges. Il constitue une assemblée consultative qui « examine et suggère les adaptations économiques *ou sociales* ». Il est obligatoirement saisi pour avis des projets de programme ou de plan à caractère économique ou social, dont, en particulier, les différents plans qui englobent l'ensemble des problèmes de la Nation. « Il peut également être consulté sur tout problème de caractère économique *ou social* intéressant la République » (art. 2). Il peut, de sa propre initiative, appeler l'attention du Gouvernement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires.

On peut également relever que, parmi les missions confiées à ses sections par décret n° 74-746 du 28 août 1974, figurent très explicitement à la fois les problèmes du troisième âge et ceux de la santé, problèmes qui intéressent, quand ils ne se confondent pas avec les leurs, les anciens combattants et les victimes de guerre. De même, il est arrivé au Conseil, d'ores et déjà, de publier des

rapports dignes de lecture sur, par exemple, « Les conditions de vie à l'âge de la retraite ». Il n'y aurait que des avantages à ce qu'une assemblée aussi représentative des « forces vives » de la Nation et trop méconnue à certains égards publie des rapports qui permettraient un examen objectif des problèmes qui tiennent à cœur au monde combattant tel que, par exemple, celui de l'application du fameux rapport constant (rapport entre le point d'indice de pension et l'indice 170 de la Fonction publique, tel qu'il était défini en 1953).

Enfin, à l'appui de ces interprétations, il convient de relever que la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, après en avoir délibéré, a parfaitement admis l'idée de la représentation des retraités civils et militaires, de même que celle des travailleurs intellectuels qui ne constituent pas, eux non plus, à proprement parler, une activité ou une catégorie professionnelle. Dans cet esprit d'ailleurs la loi organique de 1958 n'a-t-elle pas prévu en son article 7 la représentation des classes moyennes ?

A ce point du rapport la Commission des Lois du Sénat vous invite à une réflexion et vous fait une proposition.

La réflexion découle du fait que la technique, l'économie, la vie sociale et leurs problèmes qui sont du ressort et de la compétence du Conseil économique et social ont considérablement évolué depuis la publication de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil. On peut dire également que cette évolution se poursuit et se poursuivra et que de ce fait la représentation, telle qu'elle est prévue par la loi organique de 1958, risque de ne plus correspondre à la réalité économique et sociale du pays dans la mesure du possible et du souhaitable. Les diverses propositions faites pour insérer dans le cadre du Conseil de nouvelles représentations en portent d'ailleurs, dans une certaine mesure, témoignage.

La proposition que vous fait enfin la commission des lois est celle de demander au Gouvernement de prendre l'initiative d'une révision d'ensemble des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 fixant composition du Conseil. Une telle révision pourrait d'ailleurs se faire en adoptant le principe d'une certaine périodicité.

3. — Modalités de représentation.

Il ne peut être question bien entendu pour le législateur de désigner nommément telle ou telle organisation représentative. La loi organique renvoie cette possibilité au décret d'application au même titre que pour les autres membres désignés par des activités ou des professions. Il convient de préciser simplement, comme le fait d'ailleurs la proposition de loi, que les représentants des anciens combattants et des victimes de guerre seront désignés par les associations les plus représentatives. Il ne saurait y avoir de difficulté en ce domaine puisque les anciens combattants et victimes de guerre, et c'est là un des autres intérêts de leur représentation, sont parfaitement structurés et organisés.

En conclusion, la Commission des Lois vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi de M. Bouloux.

Dans ce sens l'article unique de la présente proposition de loi peut être adopté sans modification sauf à le mentionner sous le paragraphe 6° afin d'éviter toute confusion. Le paragraphe 6° du même article devient en conséquence 7° et ainsi de suite.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique.

Il est inséré, après le 5° de l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social, un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« 6° Quatre représentants des associations d'anciens combattants et des victimes de la guerre désignés par les plus représentatives d'entre elles. »