

ARGUMENTAIRE de Jean Paul VIRAPOULLE

A François FILLON

Monsieur le Premier Ministre,

Dans sa décision n° 2008-571 DC en date du 11 décembre 2008, le Conseil Constitutionnel a censuré l'article n° 96 du projet de loi de financement de sécurité sociale pour 2009, qui réformait l'indemnité temporaire de retraite (I.T.R.), au motif que celui-ci était un « cavalier social ».

Prenant acte de cette censure, le Gouvernement a demandé (4 jours plus tard) à la Commission des Finances du Sénat de déposer dans le projet de loi de finances rectificative pour 2008 un amendement n° 34 reprenant *stricto-sensu* les mêmes dispositions sur l'I.T.R.

J'avais eu l'occasion, lors de la discussion de cet article en séance au Sénat, d'attirer l'attention du Gouvernement sur certains motifs potentiels d'inconstitutionnalité.

Par la présente, j'aimerais également attirer de nouveau l'attention du Gouvernement sur de nouveaux motifs potentiels de censure par le Conseil Constitutionnel de l'amendement n° 34 déposé le 15 décembre dernier.

1er motif : Un tel amendement pourrait de nouveau être un « cavalier budgétaire ».

En effet, l'article 34 de la loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (dite « LOLF »), indique ce que doit comporter de manière obligatoire ou facultative une loi de finances.

Une lecture attentive de cet article et notamment son 7°, nous apprend que seules des dispositions relatives « à l'assiette au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature » peuvent être incluses dans une loi de finances sans affecter l'équilibre budgétaire de l'exercice en question.

Or l'I.T.R. n'est pas une imposition mais une dépense publique.

Par conséquent un article de loi modifiant l'I.T.R. pour l'année 2009 et non pour 2008 (comme c'est bien le cas ici) ne pourra donc être inclus que dans une loi de finances pour 2009, et non pas dans une loi de finances rectificatives pour 2008.

La présence d'un article sur l'I.T.R. tel que rédigé dans l'amendement n° 34 pourrait donc encourir un risque de censure par la Haute Juridiction.

2ème motif : L'amendement n° 34 de la Commission des Finances est contraire à l'article 40 de la Constitution.

La pratique de l'examen d'un article de loi au regard de l'article 40 de la Constitution a toujours été de prendre la référence la plus favorable qui soit, soit du droit existant, soit du droit proposé, afin d'examiner s'il y a effectivement une aggravation de charges publiques.

Si l'article 96 initial du P.L.F.S.S. était un projet gouvernemental qui avait pour intention de réduire fortement sur le long terme le montant de l'I.T.R., il n'en va pas de même pour un amendement rédigé par la Commission des Finances.

L'amendement n° 34 laisse en effet une marge de manoeuvre très large au décret alors qu'il ne s'agit plus d'un projet gouvernemental.

Nul ne sait en l'état actuel si les décrets prévus vont réduire la charge publique, ou au contraire l'augmenter...

Dans sa rédaction actuelle, l'amendement de la Commission des finances risquerait donc une censure.

3^{ème} motif : Incompétence négative et insécurité juridique

Le législateur, en s'en remettant de manière excessive au décret, pourrait rester en deçà des prérogatives qui sont les siennes.

En effet, il faut tout d'abord rappeler que l'I.T.R. constitue une partie importante du revenu des fonctionnaires retraités dans certaines collectivités d'outre-mer.

Or, le texte législatif proposé par l'amendement n° 34 se borne à indiquer que des décrets vont modifier ce montant, et ce sur une période de vingt ans.

Un document (officieux) en provenance du Gouvernement laisse entrevoir un échéancier de réforme de l'I.T.R.. Mais un tel échéancier n'est encore à l'heure actuelle qu'une hypothèse...

De surcroît, en restant en deçà de ses compétences, le législateur pourrait provoquer une insécurité juridique assez importante pour l'ensemble des fonctionnaires retraités en outre-mer concernant leurs revenus.

4^{ème} motif : la rupture d'Égalité.

Le texte proposé va introduire différents types de situation :

- par région
- selon la date d'entrée dans le dispositif
- au niveau du nombre d'années nécessaires pour obtenir l'I.T.R.
- au niveau du montant de l'I.T.R.

Dans ces conditions, il est fort probable que d'ici 20 ans, on ne puisse trouver deux retraités qui perçoivent une I.T.R. identique.

On peut donc légitimement se poser la question de savoir quel est le motif d'intérêt général qui dicte une telle disparité de traitement.

Là encore la Haute Juridiction pourrait y trouver un motif de censure.

La présente note n'a pour seul but que d'attirer l'attention sur les motifs potentiels de censure existants. Une seconde annulation du dispositif de réforme de l'I.T.R. serait en effet perçue de manière très négative par l'opinion publique.

C'est pourquoi, sous réserve d'une expertise supplémentaire, je souhaite vivement que le Gouvernement puisse ajourner cette réforme afin de laisser au Parlement le temps d'une saine réflexion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Copie pour information à :

- Monsieur Jean-Louis DEBRE Président du Conseil Constitutionnel
- Monsieur Yves JEGO Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-Mer
- Monsieur Jean ARTHUIS Président de la Commission des Finances
- Monsieur Philippe MARINI Rapporteur général du Budget