

N° 244

SÉNAT

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 1994.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

rendant membres de droit
du Conseil économique et social
les membres nommés du Conseil de la politique monétaire,

PRÉSENTÉE

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames, Messieurs,

Alors qu'il examinait, le 18 novembre 1993, le projet de loi portant diverses dispositions relatives à la Banque de France, à l'Assurance, au Crédit et aux Marchés Financiers, le Sénat a été saisi par le Gouvernement d'un amendement qui a supprimé l'incompatibilité entre les fonctions de Membre du Conseil de la Politique Monétaire et celles de Membre du Conseil Économique et Social.

Il s'agit d'une entorse, –au demeurant la seule–, à la règle d'incompatibilité générale et quasi absolue qu'avait posée l'article 10 de la loi n° 93-980 du 4 août 1993, –ce n'était pourtant pas si loin dans le temps–, relative au Statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des Établissements de Crédit. En vertu de cette règle, les fonctions du Gouverneur, des Sous-Gouverneurs et des autres Membres du Conseil de la Politique Monétaire sont exclusives *«de toute autre activité professionnelle publique ou privée, rémunérée ou non, à l'exception, le cas échéant, après accord du Conseil de la Politique Monétaire, d'activités d'enseignement ou de fonctions exercées au sein d'organismes internationaux»*, ainsi que de *«tout mandat électif»*.

Dans l'esprit du Gouvernement, cette «entorse» n'avait pas pour objet de favoriser la nomination de certains Membres du Conseil Économique et Social au Conseil de la Politique Monétaire mais devait au contraire lui permettre de pouvoir faire siéger au Conseil Economique et Social tous ceux des Membres du Conseil de la Politique Monétaire qui n'exerceraient pas l'une des deux seules activités qui leur demeurent ouvertes, savoir celles d'enseignement ou de représentation internationale.

Estimant que ces personnalités seraient «insuffisamment occupées» par leur fonction de Membre du Conseil de la Politique Monétaire, –puisque cet Organe ne devra normalement siéger qu'une ou deux fois par mois–, le Ministre s'est déclaré persuadé qu'elles enrichiraient ainsi à la fois les débats du Conseil Économique et Social et leur propre réflexion sur les grands enjeux économiques et sociaux de notre Société.

*

* *

En dépit des arguments développés par le Ministre pour le soutenir, l'auteur de la présente Proposition de Loi Organique demeure résolument opposé à l'amendement en question.

Dès lors que l'on estime, –à très juste titre, d'ailleurs–, que les Membres du Conseil de la Politique Monétaire doivent être rigoureusement indépendants et que le Législateur avait précisément décidé, moins de six mois auparavant, de garantir cette indépendance, –c'est l'article 10 de la loi du 4 août 1993–, en leur interdisant *«toute autre activité professionnelle publique ou privée, rémunérée ou non, à l'exception, le cas échéant, après accord du Conseil de la Politique Monétaire, d'activités d'enseignement ou de fonctions exercées au sein d'organismes internationaux»* ainsi que *«tout mandat électif»*, n'est-il pas quelque peu singulier, sinon même totalement paradoxal, de prétendre en faire des Membres du Conseil Economique et Social ?

Ainsi on se propose d'associer les Membres du Conseil de la Politique Monétaire à l'ensemble des travaux du Conseil Economique et Social, avec tous les liers que ces travaux impliquent avec le Gouvernement et avec le Parlement !

Ainsi on se propose de permettre aux Membres du Conseil de la Politique Monétaire de participer à l'élaboration des avis sur les Projets de Loi, les Propositions de Loi et les Projets de Décret dont le Gouvernement aura saisi le Conseil Economique et Social en application de l'article 2, alinéa 3, de l'Ordonnance du 29 décembre 1958 portant Loi Organique relative à ce Conseil !

Ainsi on se propose de permettre aux Membres du Conseil de la Politique Monétaire de participer à l'élaboration du Plan de la Nation, puisque le Conseil Economique et Social en est saisi pour avis, conformément à l'article 70 de la Constitution et qu'il

exerce de surcroît sur le Plan les larges compétences consultatives définies par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, alors qu'on sait l'influence déterminante de la politique monétaire dans la définition des engagements ou des orientations économiques pluriannuels contenus dans les Lois de Plan, engagements et orientations que l'article premier de la loi du 29 juillet 1982 définit lui-même comme des «*choix stratégiques*» !

Ainsi, on se propose de permettre aux Membres du Conseil de la Politique Monétaire, conformément à l'article 5 de l'Ordonnance Organique du 29 décembre 1958, d'être désignés pour exposer en séance publique devant l'Assemblée Nationale ou devant le Sénat l'avis du Conseil Economique et Social sur les projets ou propositions qui lui auront été soumis et pour participer aux débats corrélatifs, -ceux du Sénat, tout au moins, car le Règlement de l'Assemblée Nationale ne prévoit pas cette faculté !

Telles sont quelques unes des fonctions, -nombreuses et toutes très importantes-, qui seront aussi celles des Membres du Conseil de la Politique Monétaire du fait même de leur qualité de Membre du Conseil Economique et Social, alors que dans le même temps on continuera de leur interdire, au nom de la rigoureuse indépendance qui doit être la leur, de devenir ou de demeurer Conseiller Municipal de la petite Commune rurale où ils se trouvent posséder leur résidence secondaire !

Si une atténuation avait réellement dû être apportée à la règle d'incompatibilité générale et quasi absolue posée par l'article 10 de la loi du 4 août 1993, l'auteur de la présente Proposition de Loi Organique demeure fermement convaincu qu'en aucun cas, ce ne dût être celle ainsi proposée par le Gouvernement en novembre dernier et qui figure aujourd'hui dans la Loi.

*

* *

Quoi qu'il en soit, lors du débat devant le Sénat et pour des motifs de pure cohérence juridique, l'auteur de la présente Proposition de Loi Organique a fait valoir que si le Gouvernement jugeait réellement souhaitable de faire siéger les Membres du Conseil de la Politique Monétaire au Conseil Economique et Social, il aurait, en tout cas, dû en faire des

Membres de droit dudit Conseil et modifier à cette fin l'Ordonnance Organique du 29 décembre 1958.

Le Ministre a, certes, reconnu que cette solution était de beaucoup la plus logique mais il a objecté que, relevant d'une Loi Organique, elle se révélerait moins rapide du point de vue de la procédure : «*Vous avez raison, la bonne formule serait de modifier la loi organique sur le Conseil Économique et Social, mais le processus est extrêmement long*», a-t-il déclaré devant le Sénat.

Peut-être pertinente à un mois de la clôture de la session ordinaire du Parlement, cette objection n'est pourtant pas sérieusement fondée.

En dehors du délai de quinze jours imposé par l'article 46, alinéa 2, de la Constitution entre son dépôt et sa délibération par la première Assemblée saisie, l'examen d'un Projet ou d'une Proposition de Loi Organique se déroule en effet dans les mêmes conditions que l'examen d'un Projet ou d'une Proposition de Loi Simple. Certes, une fois votée, la Loi Organique eût, de droit, été soumise au contrôle de constitutionnalité du Conseil Constitutionnel mais ce dernier ne dispose, pour se prononcer, que d'un délai de un mois, lequel peut être ramené à huit jours sur simple demande du Gouvernement. Le recours à un Projet de Loi Organique ne risquait par conséquent pas de se traduire par ce prétendu «*processus extrêmement long*» invoqué à tort par le Ministre.

C'est donc bien soit faute d'y avoir songé à bonne date, soit parce qu'il avait jugé plus tactique de ne faire surgir cette «entorse» à la règle d'incompatibilité générale et quasi absolue de l'article 10 de la loi du 4 août 1993 que par la voie d'un amendement à son propre Projet de Loi Simple que le Gouvernement n'a pas déposé de Projet de Loi Organique pour conférer la qualité de Membre de droit du Conseil Économique et Social aux Membres du Conseil de la Politique Monétaire.

Soucieux néanmoins de lever toute ambiguïté sur le sens de son amendement, le Ministre s'est formellement engagé, au nom du Gouvernement, à faire désigner au Conseil Economique et Social, -au titre des quarante Personnalités Qualifiées prévues par l'article 7 de l'Ordonnance Organique-, tous ceux des Membres du Conseil de la Politique Monétaire n'exerçant pas d'activités d'enseignement ou de fonctions de représentation internationale. Cette nomination serait, selon lui, effectuée par Décret en Conseil des Ministres, conformément à l'article 14 du Décret n° 84-558 du 4 juillet 1984 pris pour l'application de ladite Ordonnance et en s'engageant ainsi à lui conférer ce caractère automatique, donc impersonnel, le Gouvernement a estimé qu'une telle désignation ne pourrait être de nature à compromettre l'indépendance qui doit être celle des

Membres du Conseil de la Politique Monétaire, leur accès au Conseil Économique et Social ne pouvant, dès lors, être considéré comme résultant d'une faveur *ad hominem*.

Précisément parce qu'il ne saurait être question pour lui de mettre en doute la parfaite sincérité du Gouvernement, l'auteur de la présente Proposition de Loi Organique persiste à penser que la formule retenue demeure fondamentalement déplorable. La nomination au Conseil Économique et Social des Membres du Conseil de la Politique Monétaire n'en sera, en effet, pas moins suspendue à un décret, donc à un acte à la discrétion du Gouvernement et leur indépendance ne leur sera pas totalement garantie par le texte même qui prétend pourant la protéger.

Qui peut d'ailleurs soutenir qu'un futur Gouvernement ne sera pas ainsi un jour soumis à des pressions pour, à l'inverse, nommer au Conseil de la Politique Monétaire certains membres du Conseil Economique et social ?

Qui peut d'ailleurs exclure que l'engagement du présent Gouvernement ne sera pas un jour remis en cause par l'un de ses successeurs ?

Qui peut d'ailleurs affirmer qu'à l'expiration de leur premier mandat au Conseil Economique et Social, au bout de cinq années, la reconduction audit Conseil des Membres du Conseil de la Politique Monétaire sera automatique ?

Qui pourra d'ailleurs s'empêcher, en cas de non reconduction de tel ou tel Membre du Conseil de la Politique Monétaire, de considérer cette mesure comme une sanction liée aux positions qu'aura pu prendre l'intéressé au sein du Conseil de la Politique Monétaire ?

Qui pourra d'ailleurs enfin trouver normal et conforme à l'objectif poursuivi par le Gouvernement un processus qui conduira les Membres du Conseil de la Politique Monétaire reconduits au bout de cinq ans au Conseil Economique et Social d'en demeurer Membre pendant une dixième année, alors qu'au terme de la neuvième année ils auront cessé d'appartenir au Conseil de la Politique Monétaire ? C'est pourtant ce qui résultera des durées respectives des fonctions des Membres du Conseil Economique et Social, –soit cinq ans–, et des Membres du Conseil de la Politique Monétaire, –soit neuf ans–, ces derniers devant donc nécessairement faire l'objet non pas d'un décret mais de deux décrets : le premier pour les nommer au Conseil Economique et Social lors de leur entrée en

fonctions au Conseil de la Politique Monétaire, le second cinq ans plus tard pour les y reconduire, conformément aux engagements du Gouvernement.

*

* *

Si contestable qu'elle soit, cette disposition n'en est pas moins désormais du domaine de la Loi et, comme il s'y est engagé devant le Sénat le 18 novembre 1993, le Gouvernement, lors du prochain renouvellement du Conseil Economique et Social en septembre 1994, nommera donc à ce Conseil, au titre des Personnalités Qualifiées, tous ceux des Membres du Conseil de la Politique Monétaire n'exerçant aucune des deux seules activités ou fonctions autorisées.

Or, cette réduction de quarante à trente-quatre du nombre des sièges effectivement disponibles pour des Personnalités Qualifiées désignées à la discrétion du Gouvernement, risque de bouleverser les subtils équilibres de la composition globale du Conseil Economique et Social, équilibres qui ne se sont pas établis sans de nombreuses difficultés mais qui se sont stratifiés avec le temps et dont le Président Jean MATTEOLI considère la préservation comme essentielle. Il s'en est d'ailleurs ouvert sans la moindre équivoque à l'auteur de la présente Proposition de Loi Organique.

Ainsi, non seulement le mécanisme introduit par la loi du 31 décembre 1993 dans celle du 4 août 1993 porte une atteinte grave à l'indépendance réelle des Membres du Conseil de la Politique Monétaire mais, s'il devait demeurer en l'état, viendrait de surcroît, perturber le fonctionnement du Conseil Economique et Social.

La présente Proposition de Loi Organique permet précisément de remédier à ces inconvénients majeurs.

On aurait, certes, pu imaginer de porter de quarante à quarante-six le nombre des Personnalités Qualifiées du Conseil Economique et Social, de façon à permettre l'attribution de ces six sièges supplémentaires aux Membres du Conseil de la Politique Monétaire.

Mais toute modification apportée à l'effectif global du Conseil ne manquerait pas, selon le Président MATTEOLI, de réveiller sinon même d'exacerber bien des revendications catégorielles à grand peine jusqu'ici contenues. Et puis,

surtout, ce système ne permettra pas d'éviter que la nomination des Membres du Conseil de la Politique Monétaire au Conseil Économique et Social relève toujours d'un décret, ce qui est incompatible avec l'indépendance qui s'attache à leurs fonctions.

En en faisant des membres de droit du Conseil Economique et Social, donc en sus de son effectif global actuel, la présente Proposition de Loi Organique permettrait aux Membres du Conseil de la Politique Monétaire de siéger audit Conseil indépendamment de toute nomination, à ce titre, par le Pouvoir Exécutif.

Si la promulgation de la présente Loi Organique ne devait intervenir qu'après septembre 1994, date prévue pour le prochain renouvellement du Conseil Économique et Social, l'amendement du Gouvernement inséré dans l'article 10 de la loi du 4 août 1993 n'en aura certes pas moins alors produit ses effets pervers. Mais ce dommage ne sera que très temporaire, puisque dès la promulgation de la présente Loi Organique, les Membres du Conseil de la Politique Monétaire changeront de qualité : de Membres «désignés» du Conseil Economique et Social, ils en deviendront Membres «de droit». Leurs six sièges au titre des Personnalités Qualifiées se trouveront, de ce fait même, vacants et il y sera alors pourvu dans les mêmes conditions que pour les autres Personnalités Qualifiées, par décret en Conseil des Ministres. Ainsi serait rapidement rétablie la composition actuelle du Conseil Economique et Social dont le maintien est jugé si important par le Président MATTÉOLI.

Tels sont, au plan juridique, les motifs de la présente Proposition de Loi Organique. Elle est, au demeurant, essentiellement conservatoire puisque son seul but est finalement de limiter, dans toute la mesure du possible, les graves inconvénients qui vont résulter de la suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de Membre du Conseil de la Politique Monétaire et celles de Membre du Conseil Economique et Social.

*

* *

Mais, au moment de conclure, l'auteur de la présente Proposition de Loi Organique entend bien souligner qu'elle ne constitue qu'un accommodement juridique et que c'est la suppression de cette incompatibilité qui demeure une erreur aux conséquences redoutables. Sa Proposition ne saurait donc

en rien faire disparaître ses objections contre cette suppression d'incompatibilité, telles qu'il a tenu à les rappeler ci-dessus.

Aussi conserve-t-il l'espoir que le Sénat aura à coeur de modifier le dispositif qu'il propose et rétablira, purement et simplement, le régime d'incompatibilité générale et quasi absolue, institué par l'article 10 de la loi du 4 août 1993, dans sa rédaction initiale.

Cette démarche ne présentera aucune difficulté puisqu'il suffira, lors de l'examen par le Sénat de la présente Proposition de Loi Organique, que soient présentés et adoptés deux amendements : le premier pour supprimer le caractère organique de la Proposition et le second pour substituer au dispositif de son article unique un autre dispositif supprimant dans l'article 10 de la loi du 4 août 1993 sur la Banque de France la compatibilité entre les fonctions de Membre du Conseil de la Politique Monétaire et celles de Membre du Conseil Economique et Social qui vient d'y être introduite par l'article premier de la loi du 31 décembre 1993.

*

* *

Ce qui est certain, c'est qu'à l'évidence, la législation ne peut demeurer dans son état actuel.

Ou bien le Sénat décide de ne pas revenir sur la suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de Membre du Conseil de la Politique Monétaire et celles de Membre du Conseil Economique et Social et il lui faut adopter sans modification la présente Proposition de Loi Organique.

Ou bien le Sénat décide de revenir sur la suppression de cette incompatibilité qui constitue une erreur aux conséquences redoutables et il lui faut adopter la présente Proposition de Loi Organique mais après l'avoir amendée comme il vient d'être suggéré.

C'est ce choix auquel le Sénat doit procéder le plus rapidement possible et, en lui soumettant la présente Proposition de Loi Organique, son auteur n'a d'autre but que de lui fournir l'occasion de l'exercer.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

**rendant Membres de droit du Conseil Économique et Social
les Membres nommés du Conseil de la Politique Monétaire**

Article unique

L'article 8 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social est rétabli dans la rédaction suivante :

«Art. 8.- le Conseil économique et social comprend en outre les membres nommés du Conseil de la politique monétaire, pendant la durée de leurs fonctions.».